

2024. II. félév

Szakpolitikai elemzések



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

2024. II. félév

Szakpolitikai elemzések



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Impresszum

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet kiadványa

This volume is published within the framework of the collaboration between the Ministry of European Union Affairs and the Ludovika University of Public Service, in preparation for the 2024 Hungarian EU Presidency.



Szerkesztőbizottság

Csepeli Réka, Schmidt Laura, Taraczközi Anna, Tárnok Balázs

Szakmai lektorok

Navracsics Tibor

Petri Bernadett

A kézirat lezárásának időpontja: 2024. szeptember 18.

A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A szerkesztőség e-mail-címe: csepli.reka@uni-nke.hu

Weboldal: <https://eustrat.uni-nke.hu>

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Olvasószerkesztők: Csinta Áron, Gergely Zsuzsánna

Korrektorok: Gergely Zsuzsánna, Nagy Judit

Tördelőszerkesztő: Tihanyi József

DOI: https://doi.org/10.36250/01303_00

ISBN 978-963-653-260-4 (ePDF)

ISBN 978-963-653-261-1 (ePub)

Tartalom

Ajánló	8
A szerzők és a szerkesztők rövid szakmai életrajza	9
Szakpolitikai elemzések 2024. II. félév	14
Az Európai Unió Tanácsának soros elnöksége	15
<i>Zalai Csaba</i>	
Uniós stratégiai menetrend 2024–2029	16
<i>Tárnok Balázs</i>	
Soros elnökség és külpolitika – békemisszió mint „láthatatlan prioritás”?	21
<i>Csepeli Réka</i>	
Az uniós magyar elnökség francia szemmel	27
<i>Zalai Csaba</i>	
Diplomáciai nagyüzem – a héten Budapesten gyűlnek össze Európa vezetői	33
Demokrácia és jogállamiság	37
<i>Mernyei Ákos Péter</i>	
Egységes uniós jogértelmezés: két bírói fórum előtt?	38
<i>Kalas Vivien</i>	
Demográfiai kihívások az Európai Unióban	42
<i>Mernyei Ákos Péter</i>	
„A belépés joga” – A nemzeti politikai pártok tagságának esete az Európai Bírósággal	46
<i>Kalas Vivien</i>	
Vonzóbbá tennék a felsőoktatási életpályát az Európai Unióban	51
<i>Kalas Vivien</i>	
Fókuszban az uniós részvételi demokrácia	54
Uniós intézményi és közpolitika	57
<i>Navracsics Tibor</i>	
Tájkép csata után: az európai parlamenti választás néhány tanulsága	58
<i>Zalai Csaba</i>	
Quo vadis, Európai Politikai Közösség?	61
<i>Navracsics Tibor</i>	
Az új Európai Bizottság politikai prioritásai	66
<i>Navracsics Tibor</i>	
Keresd a nőt, avagy a megalakuló új Bizottság küzdelme a nemek arányával	69
<i>Navracsics Tibor</i>	
Erős elnök lesz-e Ursula von der Leyen?	72
<i>Navracsics Tibor</i>	
Ki nevet a végén?	74
<i>Navracsics Tibor</i>	
Kezdődik: a biztosjelöltek nehezen veszik az első akadályt	77

Tartalom

<i>Navracsics Tibor</i>	
Quod licet Iovi...	80
<i>Navracsics Tibor</i>	
Az új Bizottság első napjai	83
<i>Navracsics Tibor</i>	
Raffaele Fitto: stratégia vagy epizodista?	85
Gazdaságpolitika	88
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
A fejletlen régiók problémái: anyagi veszteség vagy versenyképességi probléma?	89
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
A versenyképesség csak protekcionizmus és befektetés kérdése lenne?	94
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Miért nem lenne elég a technológiai fejlődés és a befektetések megsokszorozása?	99
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Az Európai Unió bezárkózik	104
<i>Mernyei Ákos Péter</i>	
A geostratégiától a geoökonómiáig – Az EU Global Gateway stratégiája új valóságban	108
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
A magyar elnökség versenyképességi paktuma és az uniós kutatásfinanszírozás jövője	113
<i>Mernyei Ákos Péter</i>	
Geopolitika az Európai Bíróság előtt	119
<i>Petri Bernadett</i>	
Viharfelhők az EU új költségvetési tervei felett	123
<i>Miszlivetz Áron James</i>	
Az EU stratégiai versenyképességének visszanyerése	129
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
A kritikus nyersanyagok versenyfutása – Magyarország és a régió a versenyképesség küszöbén	133
Uniók külpolitika és a migráció kérdése	137
<i>Zsivity Tímea</i>	
Indul a migránskrízis exportja a Nyugat-Balkánon	138
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Kik maradnak a partnereink?	143
<i>Csepeli Réka</i>	
A francia–német tengely fokozatos gyengülése az Európai Unión belül	146
<i>Csepeli Réka</i>	
A migráció kérdése az európai politika homlokterében – Egyre erőteljesebb fellépés az illegális bevándorlás leküzdésére	152
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
A BRICS-csúcstalálkozó Oroszországban	158
<i>Kalas Vivien</i>	
Dublini transzferek az Európai Unióban	162

Tartalom

<i>Csepeli Réka</i>	
Háború és béke – Törésvonalak az Európai Unió politikáján belül	165
<i>Csepeli Réka</i>	
„Kit hívjak, ha Európával akarok beszélni?”	171
Bővítéspolitika	177
<i>Tárnok Balázs</i>	
Megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások Ukrajnával	178
<i>Zsivity Tímea</i>	
Uniós bővítés: Ukrajna a kanyarban előzi a Nyugat-Balkánt?	184
<i>Zsivity Tímea</i>	
Az agyelszívás réme előzi a csatlakozást a Nyugat-Balkánon	189
<i>Zsivity Tímea</i>	
Tűzzel játszanak a koszovói kampányban	193
<i>Zsivity Tímea</i>	
Jön a sorkötelezettség a déli határ túloldalán	198
<i>Áron James Miszlivetz</i>	
New Commission but Old Challenges: Can It Deliver on Faster Integration?	202
<i>Zsivity Tímea</i>	
Ohrid: szemben a végtelen halogatás perspektívájával	205
<i>Zsivity Tímea</i>	
Nyugat-balkáni integráció: előrelépés Albániával	209
<i>Zsivity Tímea</i>	
Merre tovább, Szerbia? – Kettős vonzásban: Kelet és Nyugat határán	212
<i>Zsivity Tímea</i>	
Montenegró: EU-álmok és a bűnszervezetek árnyékában	216
<i>Mernyei Ákos Péter</i>	
Vonzások és taszítások – Megoldás lehet-e a „társult állami státusz” az unió bővítéspolitikai problémáira?	220
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Georgia távolodik az EU-tól	227
<i>Zsivity Tímea</i>	
Robbanásveszély az észak-koszovói robbantás után	233
Zöld- és energiapolitika	237
<i>Tóth Bettina</i>	
Zöldpolitikai esélylatolgatás	238
<i>Tóth Bettina</i>	
Az EU közepesen teljesít a klímavédelemben	242
<i>Tóth Bettina</i>	
A Draghi-jelentés szerinti „zöldnövekedés”	244
<i>Tóth Bettina</i>	
Folyamatos az előrelépés az EU energiapolitikájában	248
<i>Tóth Bettina</i>	
Általános célok a nemzetközi klímadiplomáciában	251

Tartalom

<i>Tóth Bettina</i>	
Az alkalmazkodásé a jövő? – Éghajlati felmérés az európai polgárok körében	254
<i>Tóth Bettina</i>	
Mire lesz elég évi 300 milliárd dollár?	258
<i>Tóth Bettina</i>	
Klímacsúcsokból sosem elég!	261
Digitalizáció és innováció	264
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Megjelent az Európa digitális évtizedéről szóló jelentés	265
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Létrejöhét nemzetközi szabályozás a mesterséges intelligenciára?	270
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
A tudás szabad áramlása mint az EU ötödik szabadsága	274
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Fennmarad-e a transzatlanti párbeszéd a technológiai területen?	280
További uniós szakpolitikák	283
<i>Mernyei Ákos Péter</i>	
Azért a víz az úr – Mire számíthatunk az Európai Uniótól az árvíz okozta károk enyhítése kapcsán?	284
<i>Kalas Vivien</i>	
Demográfiai kihívások az Európai Unióban	288
<i>Csepeli Réka</i>	
Az EU agrárpolitikája az ellentmondások kereszttüzében	292
<i>Kalas Vivien</i>	
Úton 2030 felé	297
<i>Kalas Vivien</i>	
Vonzóbbá tennék a felsőoktatási életpályát az Európai Unióban	300
Tagállami politikai helyzetkép	302
<i>Csepeli Réka</i>	
Meglepetéseredmények a francia nemzetgyűlési választásokon	303
<i>Csepeli Réka</i>	
Franciaország versenylázban – és nem csak az olimpián	309
<i>Csepeli Réka</i>	
„Megdicsőülés” után vissza a realitások talajára – A párizsi olimpia margójára	315
<i>Csepeli Réka</i>	
„Politikai halálos ítélet” vár Marine Le Penre? „Jól időzített” bomba, amely átírhatja a francia belpolitikát	321
<i>Csepeli Réka</i>	
Rien ne va plus ! A francia kormány bukása – Súlyos gazdasági válság és újabb patthelyzet a belpolitikában	327

Tartalom

The 2024 Hungarian EU Presidency – EUSTRAT Policy Papers: Challenges and Recommendations	333
Balázs Tárnok: Editor's Note	334
<i>Balázs Tárnok</i>	
Roma Policy of the EU	336
<i>Vivien Kalas</i>	
Institutional Reform Plans in the European Union	348
<i>Bernadett Petri</i>	
The Future of Cohesion: Bridging the Directly Managed EU Funding and Innovation Gap for Economic Success in Smaller and Poorer Member States	360
<i>Áron James Miszlivetz</i>	
The EU at a Crossroads: Enlargement in Turbulent Times	373
<i>Réka Zsuzsánna Máthé</i>	
The European Union's Sanction Policy – Challenges and Opportunities of the 2024 Hungarian EU Presidency	383
<i>Tímea Zsivity</i>	
Security Challenges from the Western Balkans	396
<i>Viktória Lilla Pató</i>	
Securing Critical Raw Materials in the EU: Reducing Vulnerabilities in the Middle of Geopolitical Tensions	409
Authors of the volume	422

Ajánló



A *Szakpolitikai elemzések* a Nemzeti Közszerológati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet munkatársainak azon elemzéseit tartalmazza, amelyek az Európai Bizottság struktúrájának megfelelően a magyarországi viszonylatban is kiemelten kezelt szakpolitikákat fogják össze. Célunk, hogy minél aktuálisabb témákat dolgozzunk fel kutatási részeredmények bemutatásával.

Kötetünk két részből tevődik össze: Az első rész kutatóintézetünk munkatársainak azon gyorsjelentéseit tartalmazza, amelyek meghaladják egy blogbejegyzés terjedelmét, tanulmányok előtanulmányaként szolgálnak. A 2024-es év második felében hazánk töltötte be az Európai Unió Tanácsának elnökségi szerepét. A jelen kötet első részében szereplő tanulmányok ebben az időszakban íródtak. Az elnökség figyelemmel követése, illetve az arról szóló tájékoztatók nyújtása, valamint a legfrissebb, elnökségi programot érintő uniós fejlemények elemzése volt szerzőink elsődleges célja. Az elemzések a magyar uniós elnökség programjában megjelölt és ily módon kiemelten kezelt szakpolitikákat fogják össze, úgymint a versenyképesség, a védelempolitika, a bővítéspolitika, a migráció kérdése, a kohéziós politika jövője, a gazdakerőzpontú agrárpolitika, a demográfiai kihívások kérdése, valamint a zöld- és az energiapolitika.

A második rész azokat a szakpolitikai dokumentumokat (*policy papers*) tartalmazza, amelyeket intézetünk munkatársai szakpolitikai kutatási területükön készítettek, a 2023 szeptemberében indult, magyar EU-elnökséggel foglalkozó workshopsorozatba illeszkedve. A *policy papers* sorozat a Nemzeti Közszerológati Egyetem EU Elnökség Stratégia részeként valósult meg az Európai Unió Ügyek Minisztériumának támogatásával. Ezek az elemzések tárgyalják az egyes területeken belüli kihívásokat, a 2011-es magyar elnökség politikai eredményeit, a magyar nemzeti érdekeket, és ajánlásokat fogalmaznak meg a 2024-es magyar EU-elnökség számára.

A tanulmánykötetet ajánlom az Európai Unió iránt érdeklődő szakmai közvélemény számára, mert az európai integrációról szóló eszmecserére sarkall.

Navracsics Tibor

A szerzők és a szerkesztők rövid szakmai életrajza

Csepeli Réka a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) tudományos főmunkatársa, valamint a Sorbonne Nouvelle Paris III egyetem fenntarthatófejlődés-oktatója. Az ELTE történelem és francia nyelv és irodalom szakán szerzett tanári diplomát, majd tanulmányait a párizsi École des hautes études en sciences sociales-on (EHESS) folytatta, ahol megszerezte a politikatörténet doktora fokozatot. Könyvet írt a 19. századi magyar és francia szabadelvű gondolkodás szellemi párhuzamairól. Főbb kutatási területei közé tartozik a francia bel- és külpolitika (több mint harminc évet élt és tanított kettős állampolgárként Franciaországban), az európai radikális jobboldal, az euroszeptizmus vizsgálata, illetve az európai zöldátállás és a versenyképesség összefüggéseinek vizsgálata.

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 Közzolgálati 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.

Máthé Réka Zsuzsánna a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) tudományos munkatársa, a Mathias Corvinus Collegium szenior kutatója és a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem adjunktusa. Doktori fokozatát a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen szerezte, *summa cum laude* minősítéssel. A PhD-képzés keretein belül ösztöndíjjal tanult

a prágai Károly Egyetemen és doktori tanulmányaival egy időben ösztöndíjasként tanult a College of Europe mesterképzésén, ahol európai politikatudomány és közigazgatás mesterszakon végzett. Ezt megelőzően okleveles közgazdász végzettséget szerzett a 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 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. Pályája elején nemzetközi ügyvédi irodáknál dolgozott. Ösztöndíjjal tanult a genti és az innsbrucki egyetemen, illetve dolgozott az Európai Bizottságnál Brüsszelben. PhD-hallgatóként 2016-ban abszolvált. Brüsszelből való hazatérte után a kormányzatban dolgozott, többek között az európai és nemzetközi kapcsolatokért felelős helyettes államtitkárként, majd a Miniszterelnökség miniszteri biztosaként, illetve a miniszterhelyettes kabinetfőnökeként. 2022 decemberétől több mint egy éven át a Nemzeti Közzolgálati Egyetem nemzetközi főigazgatója volt, majd 2024 márciusától Magyarország diplomáciai és nemzetközi közkapcsolatainak fejlesztéséért felelős utazó nagykövet. Akadémiai kutatási területe az Európai Unió joga, valamint a nemzetközi jogvitarendezés szabályozása. Oktat az ELTE ÁJK-n, a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen és a Mathias Corvinus Collegiumban. Az európai uniós jog tantárgyból jogi szakvizsgacenzor. Angolul és németül felsőfokon, franciául alafokon beszél.

Miszlivetz Áron James 2012–2015 között a Leideni Egyetem nemzetközi tanulmányok (BA), majd 2018-ban a College of Europe nemzetközi kapcsolatok és diplomácia szakirányának ösztöndíjas mesterhallgatója. Diplomamunkáját az EU antikorrupciós tevékenységéről írta az ukrán védelmi szektorban, amellyel elnyerte a legjobb szakdolgozatért megítélt díjat. 2018-tól az európai uniós ügyekért felelős államtitkárság főosztályvezető-helyetteseként segítette a magyar EU-s szakpolitikai koordinációt. 2020 márciusától a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézet megbízott kutatója. Kutatási területe a Nyugat-Balkán, az EU-s biztonság- és védelempolitika, valamint az EU külpolitikája. 2021 márciusától augusztusig az Európai Bizottságban kiküldött

nemzeti szakértőként dolgozott, 2022–2023 között a Blue Door Consulting cég szakmai igazgatója volt. 2023-tól a Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Szervezetek Főosztályának vezetője. Jelenleg emberi jogi diplomata az ENSZ Közgyűlés Elnöki Hivatalában.

Navracsics Tibor területfejlesztési miniszter, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa, a Nemzeti Közszerológati Egyetem címzetes egyetemi tanára és az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének egyetemi docense, valamint a Veszprém–Balaton 2023 Európa Kulturális Fővárosa program kormánybiztosa. 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.

Pató Viktória Lilla a Nemzeti Közszerológati Egyetem igazgatásszervező (BA) és nemzetközi közigazgatási tanulmányok szakirányán (MA) szerzett egyetemi diplomát 2012 és 2017 között, amely időszak alatt az Erasmus-program keretein belül a Milánói Egyetem jogi karán is folytatott tanulmányokat, majd 2017-ben az NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában kezdte meg PhD-képzését. Egyetemi tanulmányai alatt több ízben szerzett szakmai tapasztalatot Magyarország Alkotmánybíróságán, az Országgyűlési Hivatalban, a Nemzetgazdasági Minisztériumban és Magyarország római nagykövetségén. 2018–2022 között az NKE Doktorandusz Önkormányzatának elnöke, 2019–2023-ig a Doktoranduszok Országos Szövetségének nemzetközi és külhoni ügyekért felelős alelnöke volt. 2020-tól tudományos segédmunkatársként az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetben (EUSTRAT) az Európai Unió innovációs, digitalizációs és tudományfejlesztési szakterületeit vizsgálja, kiemelt kutatási területét képezik a kritikus nyersanyagok. 2021-től a Miniszterelnökség Veszprém–Balaton 2023 Európa Kulturális Fővárosa program kormánybiztosa volt, majd a közigazgatási és területfejlesztési miniszter tanácsadója. 2022–2023-ban az NKE Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar dékáni tanácsadója volt, 2023-tól a Magyar Fejlesztősztönző Iroda stratégiai és szakpolitikai vezetője.

Petri Bernadett a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerzett jogi diplomát. Ezt követően a Cambridge-i Egyetemen angol jogi és európai uniós szakirányú tanulmányokat folytatott 2007 és 2010 között, majd közgazdasági szakterületen szerzett másoddiplomát a Budapesti Corvinus Egyetemen. 2014-től szakmai tanácsadó volt az Európai Parlamentben, jogi, oktatásügyi területen, ezen belül a szerzői jogi, valamint a digitális belső piachoz kapcsolódó egyéb jogalkotásért volt 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 volt. Jelenleg oktatói tevékenységet folytat a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen, a Kodolányi János Egyetemen, valamint a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen. 2020 márciusától a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet (EUSTRAT) kutatója, majd 2024 szeptemberétől annak igazgatója. 2023-tól a Magyar Fejlesztésösztönző Iroda ügyvezetője, 2024-től a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium közvetlen uniós források felhasználásának koordinációjáért felelős miniszteri biztosa.

Tárnok Balázs a Nemzeti Közzolgálati Egyetem John Lukacs Intézetének kutatásért felelős igazgatója, korábban, 2024 szeptemberéig az Európa Stratégia Kutatóintézet megbízott intézetvezetője volt. 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-on. 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 érdekvédelmi lehetőségei és a visegrádi együttműködés.

Tóth Bettina az NKE Európa Stratégia Kutatóintézet kutatója, emellett a Nestlé Hungária Kft. fenntarthatósági specialistája. Korábban a HungaroMet Magyar

A szerzők és a szerkesztők rövid szakmai életrajza

Meteorológiai Szolgáltató Nonprofit Zrt. Nemzeti Alkalmazkodási Szakterületénél klímapolitikai szakértőként dolgozott és a LIFE-CLIMCOOP klíma-alkalmazkodási projektet vezette. A Nemzeti Közzolgálati Egyetemen szerzett alap- és mesterszakos diplomát nemzetközi biztonság- és védelempolitika, valamint nemzetközi közzolgálati kapcsolatok szakon. Az Európa Stratégia Kutatóintézetnél kezdetben gyakornokként, jelenleg munkatársként az Európai Unió zöldpolitikájával foglalkozik.

Zalai Csaba a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen végzett okleveles közgazdászként, ezalatt ösztöndíjasként tanult a Tilburgi Egyetemen Hollandiában, illetve a Paul Cézanne Egyetemen Franciaországban. 1999–2007 között referens, osztályvezető, főosztályvezető-helyettes, majd főosztályvezető volt a Külügyminisztériumban. 2007–2012 között Antici-diplomata volt Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletén Brüsszelben. 2013–2015 között a külügyminiszter kabinetfőnök-helyettese, majd 2015–2018 között nagykövetként a macedón kormányhoz kihelyezett EU-főtanácsadó volt Szkopjében. 2018–2022 között a miniszterelnök Európa-politikai főtanácsadójának helyettese volt. 2022–2024 között az Igazságügyi Minisztérium, majd az Európai Uniók Ügyek Minisztériuma Európa-politikáért felelős helyettes államtitkára volt. Jelenleg a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen dolgozik közzolgálati egyetemi tanárként, ahol vezeti a Nemzetközi Szervezetek Kutatóműhelyt is. 2011-ben a Magyar Arany Érdemkereszt kitüntetésben részesült. Szakterületei közé tartoznak a hazánk és az EU közötti kapcsolatok, az EU bővítéspolitikája és a Nyugat-Balkán, valamint az EU gazdaságpolitikáját, kiemelten a közös költségvetést érintő kérdések.

Zsivity Tímea az NKE Európa Stratégia Kutatóintézet kutatója. Az Újvidéki Egyetemen szerzett szociológusi diplomát, dolgozott vajdasági és szlovéniai lapoknál. 1992 óta a szabadkai székhelyű Magyarságkutató Tudományos Társaság tagja és tudományos kutatója. 2013-ban a Magyar Külügyi Intézet és az MTA Kisebbségkutató Intézete kutatásaiban vett részt. Fő kutatási témája a Nyugat-Balkán országai, valamint az ott élő nemzeti kisebbségek társadalmi-gazdasági, politikai helyzetének elemzése. 2013–2017 között a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményeinél, majd 2017-től 2023-ig a központi közigazgatásban dolgozott. Budapesti nyelviskolában szerb, horvát, szlovén nyelvet tanított, valamint szakszövegeket fordított.

Szakpolitikai elemzések 2024. II. félév

Absztrakt

Az Európa Stratégia Kutatóintézet kutatói rendszeresen írnak elemzéseket az Európai Unió különböző szakpolitikáiról. A Szakpolitikai elemzések 2024. II. féléves kiadványának írói a soros elnökség, a demokrácia és jogállamiság, az uniós intézményi és közpolitika, a gazdaságpolitika, a zöld- és energiapolitika, a digitalizáció, az innováció és a tudományfejlesztés, a bővítéspolitika, a tagállami politikai helyzetkép, valamint további uniós szakpolitikák témaköreit járják körül. A kötet második része azokat az angol nyelvű szakpolitikai dokumentumokat (policy papers) tartalmazza, amelyeket intézetünk munkatársai az egyes területeken belüli kihívásokkal kapcsolatban készítettek.

Abstract

Researchers at the Europe Strategy Research Institute regularly write analyses on various European Union policies. Articles in the Policy Analyses 2024 Semester II detail issues regarding the presidency of the Council of the EU, democracy and the rule of law, EU institutional and public policy, economic policy, green and energy policy, digitalisation, innovation and scientific development, enlargement policy, the political situation in Member States, as well as covering topics of other EU policies. The second part of the volume contains the English-language policy papers prepared by our institute's researchers regarding the challenges within each area.

Az Európai Unió Tanácsának soros elnöksége



Zalai Csaba

Uniós stratégiai menetrend 2024–2029

Az Európai Tanács e héten megrendezendő rendkívüli ülésén az állam- és kormányfők elsősorban az úgynevezett stratégiai menetrendről folytatnak majd vitát, amely meghatározza az unió következő ötéves időszakának kiemelt politikai irányait és főbb stratégiai céljait. Az egyik legnagyobb kihívásként jelentkezik annak a kedvezőtlen folyamatnak a megállítása, amelynek eredményeként az EU versenyképessége az elmúlt évtizedben fokozatosan visszaesett a globális versenytársakéhoz képest. Az európai vezetők által felkért korábbi olasz kormányfő, Enrico Letta szintén ezen a héten megjelenő átfogó jelentése az egységes belső piac továbbfejlesztéséről erre a kihívásra kíván válaszokat adni. Az eddig nyilvánosságra kerülő javaslatok között több olyan is akad, amely magyar szempontból is kiemelt jelentőséggel bír, nem utolsósorban a 2024. második félévi magyar EU-elnökség számára jelentkező feladatok tekintetében.

Bevezető

Az Európai Tanács 2024. április 17–18. között Brüsszelben megrendezendő rendkívüli ülésén az aktuális külpolitikai kérdések mellett az állam- és kormányfők elsősorban az úgynevezett stratégiai menetrenddel összefüggő kérdéseket fogják megvitatni. A mindenkori intézményi ciklusváltásokat, azaz az európai parlamenti választásokat és az Európai Bizottság kinevezését megelőzően az uniós vezetők által elfogadott menetrend célja, hogy meghatározza az uniós intézmények új szereplői számára az unió következő ötéves időszakának kiemelt politikai irányait és főbb stratégiai céljait.¹

Az Európai Tanács elnöke, Charles Michel által irányított folyamat 2023 nyarán indult meg azzal a céllal, hogy 2024 júniusában jóváhagyják az uniós intézmények munkáját a következő ciklusban orientáló iránymutatásokat. A tárgyalások elsősorban a tagállamok és az uniós intézmények politikai vezetői szintjén zajlanak. Michel elnök eddig két körben, először 2023 novemberében,

¹ Európai Tanács 2019.

majd 2024 áprilisában tartott konzultációkat az állam- és kormányfők kis csoportjaival, amelyek napirendjén az uniós szakpolitikákkal, a finanszírozással és a döntéshozatallal kapcsolatos kulcsfontosságú kérdések szerepeltek.

A stratégiai menetrend

A 2024–2029 közötti időszakra vonatkozó új menetrenddel kapcsolatos tagállami egyetértés kialakítását nagymértékben nehezíti az uniót az elmúlt években ért példa nélküli válságsorozat, másrészt a jelenleg zajló geopolitikai átrendeződés is jelentős kihívás elé állítja. Az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a migrációs válság és a Covid-19-világjárvány hatásainak enyhítése mellett az Ukrajnában zajló háború kapcsán ismét kiemelt figyelmet kapott az EU további bővítésének kérdése, amely összekapcsolódott az EU intézményi reformjának gondolatával is. A tagállamok között zajló vita tehát jóval túlmutat a 2024–2029 közötti időszak politikai irányain, és olyan stratégiai kérdéseket is érint, mint például hogy miképpen lehet az uniós intézményeket alkalmassá tenni az új tagok fogadására, és hogyan viszonyul egymáshoz az unió reformja, illetve a bővítése. A jelenlegi struktúra kétségtelenül alkalmazkodást igényel a nagyobb taglétszámhoz. Egyes tagállamok szerint azonban a reformnak meg kell előznie a bővítést, míg mások szerint kulcsfontosságú, hogy a bővítés ne váljon az unió reformjának foglyává.

Az Európai Tanács 2023. október 6-án a spanyolországi Granadában tartott nem hivatalos ülésén az uniós vezetők hat nagyobb kérdéskört vázoltak fel az EU 2024–2029 közötti időszakra vonatkozó főbb stratégiai prioritásai kapcsán:² biztonság és védelem(politika); ellenálló- és versenyképes (gazdaság); energia(politika); migráció; globális szerepvállalás; valamint bővítés. Ezek közül az egyik legnagyobb kihívásként jelentkezik annak a kedvezőtlen folyamatnak a megállítása, amelynek eredményeként az unió az elmúlt két évtizedben folyamatosan veszített versenyképességéből a globális versenytársaival szemben. Ennek a célnak az elérése érdekében az állam- és kormányfők felkérték Enrico Letta korábbi olasz kormányfőt, hogy készítsen átfogó jelentést az egységes belső piac továbbfejlesztéséről.³

² Európai Tanács 2023a.

³ Európai Tanács 2023b.

A Letta-jelentés

Az Enrico Letta által készített jelentést közvetlenül az Európai Tanács 2024. április 17–18-i ülésén mutatják be, mindazonáltal a volt olasz kormányfő az elmúlt hetekben adott nyilatkozataiban már előrebocsátotta, hogy javaslata elsősorban azokra a gazdasági szektorokra irányul majd, amelyek esetében még nem történt meg az egységes piac kiterjesztése.⁴ Ennek fényében elsődleges feladatként jelölte meg a távközlés, az energetika és a tőkepiacok terén meglévő akadályok lebontását, továbbá az európai védelmi ipar egységes európai piacának létrehozását. Meglátása szerint a – még alapvetően nemzeti hatáskörbe tartozó – területek verseny előtti megnyitása már középtávon is jelentősen növelheti az európai gazdaságok növekedési potenciálját. Magyar szempontból fontos felvetésként értékelhető továbbá, hogy Letta várhatóan kísérletet tesz majd a személyek szabad mozgásának újragondolására, és ennek egyfajta tükörképeként felveti a „helyben maradás szabadsága” (*freedom to stay*) kérdését. A volt olasz miniszterelnök szerint ugyanis a tagállamok egy részét jelentős kihívás elé állítja az agyelszívás, azaz a képzett munkaerő elvándorlása, amelynek eredményeképpen egyes, főképp közép- és kelet-európai, valamint dél-európai országok és régiók elnéptelenedhetnek.

Ugyan majd csak a héten jelenik meg a Letta-jelentés, mindazonáltal jól érzékelhető, hogy nem kis mértékben a volt olasz kormányfő által lefolytatott konzultációk eredményeként egyre nagyobb hajlandóság mutatkozik a tagállamok részéről arra, hogy egyfajta új európai versenyképességi megállapodás jöjjön létre. Ennek részleteiről is szó lesz az állam- és kormányfők áprilisi rendkívüli ülésén, amely során – a fent említett és egyelőre még alapvetően nemzeti hatáskörbe tartozó stratégiai ágazatok mellett – az európai vezetők számba vesznek olyan, a belső piac fontos hajtóerejének tekinthető területeket is, mint a tőkepiaci unió, az iparpolitika, a körforgásos gazdaság, a digitális átállás, a munkaerőpiac, az innováció vagy a kereskedelempolitika. Egyetértés körvonalazódik továbbá a tekintetben is, hogy olyan ellenállóképes európai gazdaság kialakítására van szükség, amelynek részeként tovább csökkennek az adminisztratív terhek, egyszerűsödnek az engedélyezési eljárások, valamint megerősödik többek között a mezőgazdaság jelentősége.

⁴ PACKROFF 2024.

Magyar érdekek

Magyarország az elmúlt időszakban arra törekedett, hogy aktívan részt vegyen a stratégiai menetrend kialakításában, ezek a kérdések ugyanis meghatározzák az EU jövőjének alakítása szempontjából is. A magyar álláspont szerint fontos, hogy továbbra is megmaradjanak azok a vívmányok, amelyek miatt az EU-csatlakozást a magyar állampolgárok nagy többséggel támogatták és támogatják a mai napig. Ezek közé tartozik többek között a belső piac vagy a személyek szabad mozgásának kérdése, a gazdasági fejlődés és a felzárkózás esélye, az egyenlő bánásmód, a szabadságjogok érvényesülése, valamint a tagállamok döntési szabadságának megőrzése az uniós keretek között. Emellett az is kulcsfontosságú magyar szempontból, hogy az olyan sikeres politikák, mint a kohéziós politika vagy az agrárpolitika, megmaradjanak a jövőben is, az EU soron következő bővítése ne okozzon kárt azokban. Ezen túlmenően az uniós forrásokhoz történő egyenlő tagállami hozzáférés is elengedhetetlen eleme az uniós egységnek és szolidaritásnak, hasonlóan az egyenlő versenyfeltételek megőrzéséhez a belső piacon. A Letta-jelentésben várhatóan központi témaként szereplő versenyképesség megerősítése, továbbá a megfelelő válaszok kialakítása a demográfiai kihívásokra egyaránt releváns kérdés magyar szempontból. Aligha véletlen egybeesés, hogy mindkét kérdés várhatóan kiemelten szerepel majd az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnöksége várható prioritásai között. Végezetül fontos megemlíteni, hogy a stratégiai menetrend kialakítása a megvalósítás terén is fontos feladatokat szabhat a 2024. második félévi magyar EU-elnökség számára, hiszen a magyar elnökségnek kell majd megkezdnie az új menetrend célkitűzéseinek végrehajtását.

2024. április 16.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012. október 26.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012. október 26.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>
- Európai Tanács (2019): A 2019–2024-es időszakra szóló új stratégiai menetrend. *Consilium*, 2019. június 20. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/

- Európai Tanács (2023a): A granadai nyilatkozat. *Consilium*, 2023. október 6. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/
- Európai Tanács (2023b): *Az Európai Tanács ülése (2023. június 29. és 30.) – Következtetések*. EUCO 7/23. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/hu/pdf>
- PACKROFF, Jonathan (2024): EU Single Market Report: Letta Wants to Mimic US Tax Credits. *Euractiv*, 2024. március 20. Online: <https://euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-single-market-report-letta-wants-to-mimic-us-tax-cre>

Tárnok Balázs

Soros elnökség és külpolitika – békemisszió mint „láthatatlan prioritás”?

Bevezetés

Orbán Viktor a magyar EU-elnökség második napján „békemisszióra” indult, amelynek keretében találkozott többek között az ukrán, az orosz és a kínai elnökkel. A magyar miniszterelnök körútját komoly támadások érték szinte valamennyi EU-tagállam és az uniós intézmények vezetői részéről, különösen a moszkvai találkozó kapcsán. Valóban megsértette az uniós (jog)szabályokat a magyar miniszterelnök? Mi a Soros uniós elnökség mozgástere a külpolitika terén? Lehet a békemisszió a magyar elnökség „láthatatlan prioritása”?

Magyarország július 1-jén vette át az EU Tanácsának Soros elnökségét Belgiumtól. Orbán Viktor miniszterelnök aktívan töltötte az uniós elnökségi ciklus első hetét: július 2-án Kijevben találkozott Zelenszkij ukrán elnökkel, július 5-én meglepetéstárgyalásra érkezett Moszkvába Putyin elnökhöz, egy nappal később részt vett a Türk Tanács ülésén, július 8-án Pekingbe utazott Hszi Csin-ping elnökhöz, ezt követően pedig az Egyesült Államokba utazott, ahol megbeszéléseket folytatott az orosz–ukrán háborúról, többek között Recep Tayyip Erdoğan török elnökkel, részt vett a NATO 75 éves fennállása alkalmából szervezett washingtoni csúcstalálkozón, továbbá Floridában Donald Trump korábbi elnökkel, jelenlegi elnökjelölttel is találkozott.

Unió felháborodás – politikai kitekintés

Július 10-én, az uniós nagykövetek találkozóján a tagállamok képviselői keményen bírálták a magyar kormányt a miniszterelnök Ukrajnával kapcsolatos egyéni diplomáciai kezdeményezése miatt.¹ 25 tagállam nagykövetei sorra adtak hangot felháborodásuknak a magyar békemisszió miatt (Szlovákia kivételével), kifejtve, hogy a magyar miniszterelnök kezdeményezése

¹ BRZOWSKI 2024.

összeegyeztethetetlen azzal, hogy az ország jelenleg az EU soros elnöki tisztségét tölti be.

Az uniós intézmények vezetői szintén hangoztatták, hogy a soros elnökséget betöltő Magyarország miniszterelnöke nem az EU képviselőjében járt el, nem volt mandátuma az EU tagállamaitól és intézményeitől a tárgyalásra. Charles Michel, az Európai Tanács elnöke hangsúlyozta, hogy a soros elnökségnek nincs mandátuma arra, hogy az EU nevében kapcsolatba lépjen Oroszországgal, és hozzátette: az Európai Tanács álláspontja alapján Ukrajna nélkül nem lehet tárgyalásokat folytatni Ukrajnáról.² Álláspontját a magyar miniszterelnöknek küldött levelében később megerősítette, hangsúlyozva, hogy az EU Tanácsa soros elnökségének nincs szerepe az unió nemzetközi szintén való képviselőjében.³

Josep Borrell, az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője július 5-én közleményt adott ki, amelyben leszögezte: a soros elnöki tisztség „nem jelent semmiféle külső képviselőt az unió nevében, amely az Európai Tanács elnökének állam- vagy kormányfői szinten, illetve az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének miniszteri szinten a feladata. Orbán Viktor miniszterelnök nem kapott semmiféle mandátumot az EU Tanácsától, hogy Moszkvába látogasson. Az EU álláspontja Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborújáról számos európai tanácsi következtetésben tükröződik. Ez az álláspont kizárja az EU és Putyin elnök közötti hivatalos kapcsolatokat. Így a magyar miniszterelnök semmilyen formában nem képviseli az EU-t.”⁴

Orbán Viktor július 5-i Kossuth rádióban adott interjújában elismerte, hogy a soros elnöki tisztség nem jogosít fel arra, hogy a tagállam az EU nevében tárgyaljon.⁵ Kifejtette, hogy nem tárgyal az EU nevében az orosz elnökkel, nem képvisel uniós álláspontot, csupán megbeszélnek bizonyos kérdéseket, ehhez pedig nincs szüksége mandátumra. Hozzátette: a misszió során a célja a háborúban álló felek álláspontjainak és szándékának megismerése, a békével kapcsolatos vörös vonalak felmérése, amelyekről tájékoztatni fogja az uniós vezetőket (a kiszivárgott információk szerint ez meg is történt).⁶

A magyar kormány és az uniós intézmények vezetői, illetve a tagállamok látszólag eltérő állásponton vannak azzal kapcsolatban, hogy meddig mehet el a soros elnökséget betöltő tagállam külpolitikai téren. Figyelemmel arra,

² MICHEL 2024.

³ HALMAI 2024.

⁴ EEAS Press Team 2024.

⁵ Miniszterelnöki Kabinetiroda 2024.

⁶ MOLNÁR 2024.

hogy a magyar miniszterelnök Moszkvában leszögezte, hogy a következő fél év a békemisszióról fog szólni,⁷ érdemes jogi szempontból megvizsgálni az uniós jog biztosította külpolitikai mozgásteret, áttekinteni, hogy a Szerződések milyen korlátokat állapítanak meg az EU közös kül- és biztonságpolitikája (KKBP) kapcsán.

A soros elnökség és a külpolitika – jogi kitekintés

A lisszaboni szerződés hatályba lépése előtt a soros elnökség nagyobb relevanciával bírt, ideértve különösen a KKBP-t. 2009 óta, az Európai Tanács uniós intézménnyé válásával ez a szerepkör jelentősen csökkent; a hatályos szerződések szerint a soros elnökséget betöltő tagállamnak formálisan nincs szerepe a KKBP-ban.

A Szerződések szerint az unió külső képviseletét a KKBP-hoz tartozó ügyekben az Európai Tanács elnöke (EUSz 15(6)) és az EU közös kül- és biztonságpolitikai főképviselője (EUSz 27(2)), a nem KKBP-hoz tartozó ügyekben az Európai Bizottság elnöke látja el (EUSz 17(1)). Fő szabály szerint a KKBP-t az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag határozza meg, és hajtja végre, a tagállamokkal közösen, az Európai Unió Bírósága pedig rendkívül korlátozott hatáskörrel rendelkezik a KKBP-ra vonatkozóan (EUSz 24(1)). A Tanács és az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője biztosítja az unió fellépésének egységességét, koherenciáját és eredményességét (EUSz 26(2)).

Az Európai Tanács megállapítja az unió stratégiai érdekeit, meghatározza a KKBP célkitűzéseit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, meghozza a szükséges határozatokat. Ezek a határozatok az unió egyes országokkal vagy térségekkel fenntartott kapcsolataira, illetve valamely meghatározott tárgykörre is vonatkozhatnak (EUSz 22; EUSz 26(1)). Ezen rendelkezésekhez kapcsolódhatnak Charles Michel, az Európai Tanács elnökének kijelentései, miszerint az Európai Tanács álláspontja alapján Ukrajna nélkül nem lehet tárgyalásokat folytatni Ukrajnáról. Az EUSz 32. cikke továbbá leszögezi, hogy „a tagállamok az Unió érdekeit érintő bármely nemzetközi szintű fellépés vagy kötelezettségvállalás megtétele előtt egyeztetnek a többi tagállammal a Tanácsban vagy az Európai Tanácsban”. A korábban ismertetett politikai nyilatkozatokból az tűnik ki, hogy a magyar kormány egyéni kezdeményezésének kritikusai szerint ez a rendelkezés is sérült, különösen a moszkvai út előtt,

⁷ MTI 2024.

amely bár semmiképp sem tekinthető kötelezettségvállalásnak, nemzetközi szintű fellépésnek igen.

A Szerződések szerint a tagállamok jogosultak saját külpolitikát folytatni, ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lennének a tagállami külpolitikának uniós jogból fakadó korlátai. Az EUSz 24(3) szerint a „tagállamok az Unió kül- és biztonságpolitikáját a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogatják, és tiszteletben tartják az Unió e területen folytatott tevékenységét. A tagállamok [...] tartózkodnak minden olyan cselekvéstől, amely ellentétes az Unió érdekeivel, illetve ronthatja az Unió mint kohéziós erő eredményességét a nemzetközi kapcsolatokban” (lojális együttműködés elve). A miniszterelnöki békemissziót követően kiszivárgott információk szerint a Tanács jogi szolgálata véleményt bocsátott a tagállamok rendelkezésére, amelyben kifejti, hogy a magyar kormányfő lépései ezt az elvet sértették.⁸

Wahl főtanácsnok szerint a KKBP *lex imperfecta* (olyan jogi rendelkezés, amely kötelezettséget ír elő vagy magatartást tilt, de nem ír elő a megsértésével kapcsolatos szankciót).⁹ A Szerződések ugyanis nem írnak elő kifejezetten a jogsértések esetén alkalmazandó, végrehajtásra irányuló bírósági eljárást és szankciókat, így aligha lehet biztosítani az e szabályoknak az együttműködést megtagadó tagállamok általi tiszteletben tartását (főtanácsnoki indítvány, 39. pont).

Lehet a békemisszió a magyar elnökség láthatatlan prioritása?

A jogi természetű korlátozások tudatosítása mellett azt is érdemes figyelembe venni, hogy a KKBP végrehajtásában a tagállamoknak is szerepük van. A közös iránymutatásokat és szabályokat figyelembe kell venniük, de a közös uniós külpolitika formálásából a tagállamok nem zárhatók ki. Magyarország azzal érvel, hogy a békemisszió célja csupán az álláspontok felmérése volt, a miniszterelnök nem képviselt uniós álláspontot a találkozókra. A béke előmozdítása ráadásul közös európai érdek, Budapest érvelésében pedig Magyarország az egyetlen szereplő, akivel valamennyi, a konfliktus fennállása szempontjából releváns aktor hajlandó tárgyalni, ahogy ezt a békemisszió is demonstrálta. A magyar

⁸ FOY-SCHWARTZ-TAMMA 2024.

⁹ C455/14. P. sz., H kontra az Európai Unió Tanácsa, Európai Bizottság-ügy, Nils Wahl főtanácsnok indítványa 2016.

kormányfő ezen képessége nem kapcsolódik a soros elnöki tisztséghez, azonban Magyarország olyan időben látja el ezt a feladatot, az EP-választásokat követően, az amerikai elnökválasztás fél évében, több mint két év hadviselés után, amikor a felek számára egyre szükségesebbek a tárgyalások.

A magyar miniszterelnök békemissziója ráadásul pozitív reakciókat váltott ki tagállami szinten.¹⁰ Emmanuel Macron francia elnök a NATO-csúcson kifejtette: teljesen legitim volt, hogy Orbán Viktor Magyarország miniszterelnökeként utazzon Oroszországba és Kínába, és találkozási nagyon hasznosak voltak. Giorgia Meloni olasz miniszterelnök pedig úgy fogalmazott: teljesen természetes, hogy az országok vezetői tárgyalnak egymással, és ha egy kezdeményezés reményt ad a békére, akkor azt meg kell szervezni.

Ezzel együtt a tagállamok és az uniós intézmények vezetői látszólag úgy érzik, hogy Magyarország túlterjeszkedett soros elnökségi feladatain, és a békemisszió gyengítette az unió fellépésének egységességét. A KKBP szabályainak vélt vagy valós megsértése – az Európai Unió Bíróságának korlátozott hatásköre miatt is – a gyakorlatban kevésbé jogi, inkább politikai relevanciával bír, és mint ilyen, negatív politikai következményeket vonhat maga után.

Ezen politikai következmények a békemissziót követően gyorsan elkezdtek kirajzolódni. A magyar kormány lépéseire válaszul az uniós intézmények és tagállamok részéről felmerült, hogy bojkottálni fogják a Budapest által szervezett informális miniszteri szintű üléseket. Az iparügyi miniszterek informális budapesti találkozóján csupán hét tagállami miniszter volt jelen.¹¹ Az Európai Bizottság pedig egyenesen azt javasolja a biztosoknak, hogy ne vegyenek részt a magyar elnökség által szervezett informális üléseken.¹²

2024. július 18.

Felhasznált irodalom

- BRZOWSKI, Alexandra (2024): EU Member States Lash Out at Hungary Over Rogue Ukraine Diplomacy. *Euractiv*, 2024. július 10. Online: www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-member-states-lash-out-at-hungary-over-rogue-ukraine-diplomacy/
- C455/14. P. sz., H kontra az Európai Unió Tanácsa, Európai Bizottság-ügy, Nils Wahl főtanácsnok indítványa, 2016. április 7. Online: <https://curia.europa.eu/juris/>

¹⁰ M1 Híradó 2024.

¹¹ VERHELST 2024.

¹² MOENS-HAECK 2024.

- document/document.jsf;jsessionid=6D0557D40B3A38FAA7FFE85287765D7E?text=&docid=175624&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=829879
- EEAS Press Team (2024): Russia: Statement by High Representative on the Visit of Prime Minister Orbán to Moscow. *EEAS*, 2024. július 5. Online: www.eeas.europa.eu/eeas/russia-statement-high-representative-visit-prime-minister-orban-moscow_en
- FOY, Henry – SCHWARTZ, Felicia – TAMMA, Paola (2024): Viktor Orbán's Trip to Moscow in Breach of EU Treaties, Legal Service Says. *Luxembourg Times*, 2024. július 11. Online: www.luxtimes.lu/world/viktor-orban-s-trip-to-moscow-in-breach-of-eu-treaties-legal-service-says/15796091.html
- HALMAI Katalin (2024): Charles Michel pontról pontra cáfolja Orbán Viktor állításait. *Népszava*, 2024. július 16. Online: https://nepszava.hu/3243297_charles-michel-bekemisszio-orban-viktor-ukrajna-cafolat
- M1 Híradó (2024): Meloni és Macron is kiállt Orbán Viktor békemissziója mellett. *Hirado.hu*, 2024. július 13. Online: <https://hirado.hu/kulfold/cikk/2024/07/13/meloni-es-macron-is-kiallt-orban-viktor-bekemisszioja-mellett/>
- MICHEL, Charles [@CharlesMichel] (2024): The EU Rotating Presidency Has No Mandate to Engage with Russia on Behalf of the EU. The European Council is Clear: Russia Is the Aggressor, Ukraine Is the Victim. No Discussions About Ukraine Can Take Place Without Ukraine. *X*, 2024. július 4. Online: <https://twitter.com/charlesmichel/status/1808901878140330222?s=61&t=e9dADYbf8QXtMknDuTbPnA>
- Miniszterelnöki Kabinetiroda (2024): Orbán Viktor interjúja a Kossuth rádió „Jó reggelt, Magyarország!” című műsorában. *Orbán Viktor*, 2024. július 5. Online: <https://miniszterelnok.hu/orban-viktor-interjuja-a-kossuth-radio-jo-reggelt-magyarorszag-cimu-musoraban-2024-07-05/>
- MOENS, Barbara – HAECK, Pieter (2024): Commissioners Should Skip Hungary's Meetings, European Commission Says. *Politico*, 2024. július 15. Online: www.politico.eu/article/viktor-orban-hungarian-presidency-peace-mission-hungary-washington-moscow-putin-ukraine-war/
- MOLNÁR Zoltán (2024): Unió vezetőinek írt levelében tolmácsolta Putyin érveit Orbán. *Telex*, 2024. július 9. Online: <https://telex.hu/kulfold/2024/07/09/pravda-orban-viktor-moszkvai-ut-bekemisszio-level-unios-nagykovetek-putyin-haboru>
- MTI (2024): A következő fél év a békemisszióról szól. *Orbán Viktor*, 2024. július 5. Online: <https://miniszterelnok.hu/A-KOVETKEZO-FEL-EV-A-BEKEMISSZIOROL-SZOL/>
- VERHELST, Koen (2024): Isolated, Hungary Calls for Open Competition with Chinese Electric Cars. *Politico*, 2024. július 9. Online: www.politico.eu/article/isolated-hungary-calls-for-open-competition-with-chinese-electric-cars-marton-nagy/

Csepeli Réka

Az uniós magyar elnökség francia szemmel

Általánosságban elmondhatjuk, hogy Magyarország politikai berendezkedése, illetve az Európai Unióhoz való viszonya már hosszú évek óta a francia fősodró média célkeresztjében van. Még hozzá – és ezt a későbbiekben részletesebben is látni fogjuk – nemcsak a baloldali sajtó példálózik az Orbán-kormány rendhagyó, sokak által provokatívnek ítélt politikájával.

Magyarország felkerült a térképre

Ha pozitív oldalról vizsgáljuk ezt az elmúlt évtized alatt ilyen irányban fokozatosan kiforrott és mára már gyakorlatilag állandósult álláspontot, akkor elmondhatjuk, hogy ugyan az esetek nagy többségében negatív felhanggal, de legalább Magyarország „felkerült a térképre”. Más szóval sokak számára, politikusokat és újságírókat is beleszámítva, egyértelművé vált, hogy Orbán Viktorra mint hangadó politikusra bizony oda kell figyelni – még akkor is (sőt, talán különösen akkor), ha nem osztják az általa képviselt nézeteket.

Oscar Wilde szavaival élve kicsit cinikusan úgy is értelmezhető ez a mára már általánossá vált jelenség, hogy „a világon csak egy rosszabb dolog van annál, ha beszélnek rólad. Az pedig az, ha egyáltalán nem beszélnek.” Tény, hogy alig tízmillió lakosú kis országunk neve szinte napi szinten megjelenik a francia médiumok valamelyikében.

A mérleg másik serpenyőjében azonban ott van az a rendkívül negatív és mint ilyen, természetéből adódóan torz beállítás, amely szerint Magyarországról mint populista, tekintélyuralmi rendszerről „illik” – legalábbis a baloldali orientáltságú médiumokban – beszélni. Sőt, kis országunk és kormányfőnk neve az elmúlt évtized folyamán majdhogynem szállóigévé vált.

Általános jellemzőként elmondható, hogy a francia médiumok nagy része nem tud az „illiberális” jelzővel mit kezdeni.¹ A nyugati típusú demokrácia-modell univerzálisan érvényes doktrínáját megkérdőjelező magyar modellt ily módon automatikusan *autoriter*nek titulálva már csak egy lépés az ország

¹ FOESSEL 2018.

antidemokratikusként való besorolása. Erre a francia sajtó, illetve a politikai elemzők igen jelentős része a *démocrature*² kifejezést használja, amely nyelvi kreáció a demokrácia (*démocratie*) és a diktatúra (*dictature*) szó összevonásából adódik. A „választói jogon alapuló tekintélyuralmi rendszer” (*autocratie électorale*) szókép is rendszeresen szerepel az Orbán-kormány vezette magyar demokrácia tömör jellemzésére, nyilvánvalóan az Európai Parlament 2022. szeptember 15-i jogalkotási állásfoglalásának mintájára.

Kevéssé árnyalt elemzések

Nem meglepő tehát, hogy ezt a mostanra már igencsak jól „begyakorolt” hangot üti meg a francia fősodratú médiumok döntő többsége. Szinte kivétel nélkül valamennyi ugyanazt szajkózza, mintegy egymásnak átadva a „stafétabotot”, sőt, szinte egymásra licitálva. Igen meglepő ez a gyakorlatilag közös, a magyar politikai orientációt *en bloc* elítélő álláspont, illetve az, hogy csak ritkán találkozunk olyan elemzéssel, amelyik a magyarországi politikai helyzetet szélesebb, többek között történelmi kontextusban, ok-okozati összefüggéseiben vizsgálná. Még a republikánus, gaulle-ista jobboldali napilapok is, mint a *Le Figaro*,³ legjobb esetben is csak semlegesen nyilatkoznak Magyarország soros elnökségével kapcsolatban. Ahhoz pedig, hogy kifejezetten pozitív véleményt olvassunk, egészen az olyan, szélsőjobboldaliként megbélyegzett médiumokig kell elmennünk, mint a *Valeurs actuelles*.⁴ Korántsem meglepő tehát, hogy a július 1-jével induló soros magyar elnökség elemzése is elsősorban ebből a francia zszurnalisztikai nyelvezetbe már alaposan beépült frázisokkal tarkított alapállásból táplálkozik.

Mindezek ismeretében mi sem „természetesebb” annál, hogy soros elnökségünk prioritásainak bemutatásából elsősorban a *Make Europe Great Again* szlogent emelték ki, azt egyértelműen „provokatívnak” és Donald Trump újraválasztása sürgetését hangsúlyozónak tartva.⁵ (Mindazonáltal itt röviden emlékezhetünk az Emmanuel Macron elnök által parafrázált *Make Our Planet Great Again* szlogenre,⁶ amelyet az Egyesült Államok párizsi egyezményből

² COUTURIER 2016.

³ ROVAN 2024.

⁴ RAFFRAY 2023.

⁵ CAZENAVE 2024.

⁶ Launch of the “Make Our Planet Great Again” platform 2017.

való 2017-es kilépése apropójából fogalmazott meg – ugyan ebben az esetben ironikus felhanggal.)

Az úton-útfélen „bajkeverőnek, populistának és Kremlin-barátnak”⁷ titulált miniszterelnökre koncentráló francia sajtó tehát már a soros elnökséget megelőzően megadja az alaphangot a magyar EU-s prioritásokat illetően (mindazonáltal azok érdemleges elemzése nélkül). A Brüsszel és Budapest közötti feszültségeket minduntalan kiemelő cikkek már július óta hat hónapos feszült hangulatot vetítenek elő.

A legerőteljesebb kritikák, bizonyára nem meglepő módon, Orbán Viktor „békemisszióját” érték. Ebben az esetben is hasonló értetlenséggel találjuk magunkat szemben a „diplomáciai körutat” elemző francia cikkekben,⁸ amelyek váltig azt hangsúlyozzák, hogy ebben az esetben is nyilvánvaló provokációról van szó, illetve hogy mindezzel a magyar miniszterelnök csupán „megerősíti, hogy Ukrajna helyzete nem tartozik a soros elnökség prioritásai közé”.⁹ Ezen igencsak erőteljes kritika tükrében még az is felmerülhet bennünk, hogy voltaképpen nem is a prioritások elemzésére összpontosul a figyelem, hanem leginkább talán arra, ami nem szerepel közöttük...

Szélsőjobboldali besorolás

A Patrióták Európáért frakció megalakulása óta a francia elemzők számára érzékelhetően leegyszerűsödött a helyzet: a Nemzeti Tömörülés elnökét élére választó új pártcsoporthozulás megkönnyíti ugyanis az azt alkotó pártok, így a Fidesz-KDNP szélsőjobboldali besorolását is.¹⁰ A legtöbb új frakcióval kapcsolatos cikk azonban rögvest minimalizálja is annak potenciális súlyát az Európai Parlamenten belül, mondván: az évtizedek óta gyakorlatban lévő *cordon sanitaire* nevet viselő üvegplafon majd úton-útfélen megakadályozza javaslataik érvényre jutását.

Mindezt azonban egyáltalán nem látszik megerősíteni az az egész Európát jellemző tendencia, amelyet elemzésünk horizontját mintegy kitágítva figyelhetünk meg. Az elmúlt években a szavazópolgárok választási preferenciái egyértelműen elmozdultak. Franciaországban a legutóbbi, július 7-én lezárult nemzetgyűlési választások a leadott szavazatok alapján a Nemzeti Tömörülést

⁷ SAUVAGE 2024.

⁸ JACQUÉ 2024.

⁹ WALLACE 2024.

¹⁰ BÉCEL 2024.

hozták ki első pártként, mintegy tizenegymillió vokssal. A néhány hete lezajlott német tartományi választásokon az AfD által elért siker, illetve a múlt hét vasárnapján megtartott és az FPÖ győzelmével záruló osztrák választások¹¹ is ezt az igencsak jobbra tolódó tendenciát látszanak igazolni.

A bevándorlás égető problémája kezelésének szüksége azonban nem csupán politikai pártállástól függ. Ezt láthattuk a néhány hete Németországban a határellenőrzés visszaállítását bevezető, Scholz kancellár által sürgetett és üdvözölt döntés esetében is.¹²

Ezen, a magyar soros elnökséget illető francia elemzések árnyalása már csak azért is indokolt volna, mert a legutóbbi választásokat kísérő felmérések igen világosan rámutatnak arra a tényre, hogy a franciák jelentős részét voltaképpen ugyanazok a problémák foglalkoztatják, mint amelyek a magyar politikai élet mozgatórugói. Az alig egy hónapja hivatalban lévő Barnier-kormány is ezeknek az elvárásoknak kíván elsősorban megfelelni. Michel Barnier kormányfő október 1-jei általános politikai beszédében elsősorban a vásárlóerő és a közszolgáltatások javítását, a kolosszális deficit visszaszorítását, a közbiztonság megerősítését és „a migrációs politika kielégítőbb ellenőrzését” emelte ki. A bevándorlás problematikájának előtérbe helyezése Barnier politikai koncepciójának mindig is az egyik alappillére volt. Fontosságát a konzervatív republikánus, a bevándorlás kérdését igencsak radikális és konkrét módszerekkel orvosolni kívánó Bruno Retailleau belügyminiszterre való kinevezése is hangsúlyozza.

A soros magyar elnökség által meghatározott elsődleges programpontként szereplő versenyképesség és a szeptember elején nyilvánosságra hozott Draghi-jelentés összecsengéseinek elemzése is érdekes lehetne, már amennyiben a fentiekben említett médiumok képesek, illetve hajlandók lennének a „kizárólag negatív képet visszatükröző szemüveget” félretéve a konvergenciákat is górcső alá venni. Mindezen konvergensenk tekinthető és alapvetően sürgető témák tükrében igencsak sajnálatosnak mondható, hogy a hangzatos, az esetek nagy többségében negatív jelzőkkel tarkított „elemzések” nemigen hatolnak a felszín alá. Az uniós soros elnökség – különösen egy ilyen (mint az előzőekben láthattuk) igen közlelő szemlélt ország, mint hazánk esetében – alaposabb, árnyaltabb politikai elemzéseket érdemelne... Ezeket azonban – legalábbis egyelőre – hiába keressük a francia sajtóban.

2024. október 3.

¹¹ SEIBT 2024.

¹² CONÉSA–JACQUÉ 2024.

Felhasznált irodalom

- BÉCEL, Rose-Amélie (2024): Patriotes pour l'Europe : quatre questions sur ce groupe politique du Parlement européen, présidé par Jordan Bardella. *Public Sénat*, 2024. július 10. Online: www.publicsenat.fr/actualites/politique/patriotes-pour-leurope-quatre-questions-sur-ce-groupe-politique-du-parlement-europeen-preside-par-jordan-bardella
- CAZENAVE, Fabien (2024): « Make Europe great again » : la Hongrie provoque en reprenant le slogan de Trump pour sa présidence. *Ouest-France*, 2024. június 19. Online: www.ouest-france.fr/europe/ue/make-europe-great-again-la-hongrie-provoque-en-reprenant-le-slogan-de-trump-pour-sa-presidence-1a65ab1e-2e42-11ef-b70d-a349109d0370
- CONÉSA, Elsa – JACQUÉ, Philippe (2024): L'Allemagne rétablit des contrôles à l'ensemble de ses frontières terrestres contre l'immigration irrégulière. *Le Monde*, 2024. szeptember 10. Online: www.lemonde.fr/international/article/2024/09/10/l-allemagne-retablit-des-contrôles-a-l-ensemble-de-ses-frontieres-terrestres-contre-l-immigration-irreguliere_6310534_3210.html
- COUTURIER, Brice (2016): La démocrature, une démocratie d'apparence. *France Culture*, 2016. március 21. Online: www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/les-idees-claires/la-democrature-une-democratie-d-apparence-7034367
- FOESSEL, Michaël (2018): La « démocratie illibérale » n'existe pas. *AOC*, 2018. március 5. Online: <https://aoc.media/analyse/2018/03/05/ne-parlez-plus-de-democratie-illiberale/>
- Franceinfo–AFP (2024): La Hongrie présidente du Conseil de l'UE : quels sont les points de discorde entre Budapest et Bruxelles, qui font craindre six mois de tensions ? *Franceinfo*, 2024. július 1. Online: www.francetvinfo.fr/monde/europe/union-europeenne/la-hongrie-presidente-du-conseil-de-l-ue-quels-sont-les-points-de-discorde-entre-budapest-et-bruxelles-qui-font-craindre-six-mois-de-tensions_6637620.html
- GALOPIN, Alice – GOUPIL, Mathilde (2024): Discours de politique générale de Michel Barnier: fiscalité, sécurité, proportionnelle, retraites... Ce qu'il faut retenir des annonces du Premier ministre. *Franceinfo*, 2024. október 10. Online: www.francetvinfo.fr/politique/gouvernement-de-michel-barnier/fiscalite-securite-proportionnelle-retraites-ce-qu-il-faut-retenir-du-discours-de-politique-generale-de-michel-barnier_6812213.html
- JACQUÉ, Philippe (2024): La Hongrie, qui assure la présidence tournante de l'UE, rappelée à l'ordre après la tournée diplomatique de Viktor Orbán. *Le Monde*, 2024. július 11. Online: www.lemonde.fr/international/article/2024/07/11/a-bruxelles-la-presidence-hongroise-de-l-ue-rappelee-a-l-ordre-pour-ses-initiatives-diplomatiques_6248741_3210.html
- La Rédaction (2022): La Hongrie, une « autocratie électorale » d'après le Parlement européen. *Vie publique*, 2022. szeptember 23. Online: www.vie-publique.fr/en-bref/286395-eurodeputes-la-hongrie-nest-plus-une-democratie-part-entiere
- Launch of the "Make Our Planet Great Again" platform (2017). *Élysée*, 2017. június 8. Online: www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2017/06/08/launch-of-the-make-our-planet-great-again-platform
- RAFFRAY, Méridée (2023): Les vertus du modèle Orbán. *Valeurs actuelles*, 2023. március 2. Online: www.valeursactuelles.com/clubvaleurs/monde/les-vertus-du-modele-orban
- ROVAN, Anne (2024): La Hongrie prend les commandes du Conseil de l'Union Européenne. *Le Figaro*, 2024. július 1. Online: www.lefigaro.fr/international/la-hongrie-prend-les-commandes-du-conseil-de-l-union-europeenne-20240630

- SAUVAGE, Grégoire (2024): Union européenne : que faut-il attendre de la présidence hongroise de Viktor Orban ? *France 24*, 2024. június 26. Online: www.france24.com/fr/europe/20240626-union-europ%C3%A9enne-que-faut-il-attendre-de-la-pr%C3%A9sidence-hongroise-de-viktor-orban
- SEIBT, Sébastien (2024): Autriche : Herbert Kickl, ou le triomphe de l'extrême droite décomplexée. *France 24*, 2024. szeptember 30. Online: www.france24.com/fr/europe/20240930-autriche-herbert-kickl-ou-le-triomphe-de-l-extr%C3%Aame-droite-d%C3%A9complex%C3%A9e
- WALLACE, Nicholas (2024): Les ministres de l'UE reprochent à la présidence hongroise de minimiser l'importance de l'aide à l'Ukraine. *Euractiv*, 2024. szeptember 24. Online: www.euractiv.fr/section/politique/news/les-ministres-de-lue-reprochent-a-la-presidence-hongroise-de-minimiser-limportance-de-laide-a-lukraine/

Zalai Csaba

Diplomáciai nagyüzem – a héten Budapesten gyűlnek össze Európa vezetői

A héten kerül sor a 2024. évi magyar EU-elnökség két leglátványosabb és minden bizonnyal legfontosabb rendezvényére Budapesten. A magyar főváros 2024. november 7-én először az Európai Politikai Közösség (EPK) soron következő találkozójának, majd november 8-án az Európai Tanács (EiT) informális ülésének ad otthont. Mindezek fényében túlzás nélkül állítható, hogy a következő napokban Budapesten gyűlnek össze Európa vezetői, hiszen az EPK-csúcstalálkozóra – Oroszország és Belarusz kivételével – az összes európai ország vezetője meghívást kapott, azaz mintegy 47 állam- és kormányfő lesz jelen a tanácskozáson. A csúcstalálkozók egyik legnagyobb hozzáadott értéke azok időzítésében rejlik, miután azokra közvetlenül az amerikai elnökválasztást követően kerül sor, lehetőséget biztosítva az európai vezetők számára, hogy – a választási eredmény fényében – áttekintsék a transzatlanti kapcsolatok jövőjét. Ezen túlmenően az uniós tagállamok vezetői az informális EiT-ülésen megvitatják a magyar EU-elnökség központi prioritását, az európai versenyképesség javítására irányuló javaslatokat. Jó esély mutatkozik arra (ami a magyar EU-elnökség sikerességét jelentősen növelné), hogy az állam- és kormányfőknek sikerül egyetértésre jutniuk az új európai versenyképességi megállapodásról. A magyar EU-elnökség által kialakított szándéknyilatkozat a 2024–2029 közötti intézményi ciklus legfontosabb feladataként határozza meg az EU versenyképességének javítását, továbbá konkrét feladatokat és határidőket szab az uniós intézmények számára ezzel összefüggésben. A fontos tartalmi elemeken túl szimbolikus jelentősége is lenne annak, ha a dokumentumra, amelyre vonatkozóan az EiT minden bizonnyal rendszeresen visszatér majd, az unió immáron mint budapesti nyilatkozatra hivatkozna a jövőben.

Bevezető

Az Európai Politikai Közösség (EPK) rövid, valamivel több, mint kétéves fennállása óta immáron az ötödik csúcstalálkozóját tartja 2024. november 7-én Budapesten. Az EPK létrehozására vonatkozó kezdeményezést még Emmanuel

Macron francia elnök vetette fel 2022-ben,¹ amely egyfajta válaszreakcióként született Oroszország Ukrajna ellen indított háborújára, és egy új (biztonság) politikai struktúra létrehozására irányult az európai kontinensen a párbeszéd és az együttműködés erősítése által. Az első csúcstalálkozóra 2022. október 6-án került sor Prágában, ahol az EU tagállamai mellett jelen volt még a hat nyugat-balkáni ország, továbbá Ukrajna, Moldova, Örményország, Georgia, Azerbajdzsán, Törökország, az Egyesült Királyság, Norvégia, Izland, Svájc és Liechtenstein. Az EPK második csúcstalálkozójának a Moldovai Köztársaság adott otthont 2023. június 1-jén Chişinăuban, a harmadiknak Spanyolország 2023. október 5-én Granadában, míg a negyedikre 2024. július 18-án az egyesült királyságbéli Blenheim-kastélyban került sor. A két utóbbi csúcstalálkozóra összesen 47 állam- és kormányfő részvételével került sor, azokra immáron Andorra, San Marino és Monaco is meghívást kapott, valamint Charles Michel EİT-elnök, Ursula von der Leyen bizottsági elnök és Roberta Metsola, az Európai Parlament elnöke is részt vett azokon.

Az Európai Politikai Közösség budapesti ülése

A budapesti csúcstalálkozó – az eddigi bevett gyakorlatnak megfelelően – a délelőtti plenáris üléssel kezdődik, amely során az európai országok állam- és kormányfői megvitatják az Európát érő biztonsági kihívásokat. Ezt követően szekcióülésekre kerül sor, ahol a témák a migrációval, valamint a gazdasági biztonsággal kapcsolatos kérdések lesznek. A magyar kormány házigazdaként elérte, hogy a migrációval foglalkozó ülésen az európai vezetők a migráció minden vetületére kitérjenek, míg a gazdasági biztonságról szóló ülésen megvitatják a konnektivitás kérdését, kiemelt figyelemmel az energia, a közlekedés és az informatika területére. Az eddigi gyakorlatnak megfelelően ezúttal sem lesz közös nyilatkozat.

A budapesti csúcstalálkozó egyik legnagyobb hozzáadott értéke, hogy arra közvetlenül az amerikai elnökválasztás másnapján kerül sor, lehetőséget biztosítva az európai vezetők számára, hogy – a választási eredmény fényében – áttekintsék a transzatlanti kapcsolatok jövőjét. Magyar diplomáciai sikerként értékelhető továbbá, hogy – szemben az elmúlt három alkalommal – ezúttal Recep Tayyip Erdoğan török elnök is részt vesz a csúcstalálkozón, ami minden bizonnyal növeli a rendezvény jelentőségét. A budapesti csúcstalálkozó tehát kiváló

¹ Closure of the Conference on the Future of Europe 2022.

lehetőséget biztosít arra, hogy az új uniós intézményi ciklus elején az európai országok össze vitát folytassanak az európai kontinens előtt álló főbb kihívásokról, továbbá hitet tegyenek a békés párbeszéd és az együttműködés mellett. Erre vitathatlanul nagy szüksége van Európának. A fokozatosan romló regionális és nemzetközi geopolitikai helyzetben az Ukrajnában zajló háború és a közel-keleti konfliktus is még inkább rávilágít annak a jelentőségére, hogy az európai vezetőknek szüksége van olyan fórumra, ahol informális keretek között találkozhatnak, és áttekinthetik a legfontosabb közös kihívásokat.

Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról

Az Európai Tanács 2024. november 8-ai budapesti informális ülésének legfontosabb témája, egyben a magyar EU-elnökség kiemelt prioritása, amelyre házigazdaként Magyarország tett javaslatot, az európai gazdaság versenyképességének javítása. Az állam- és kormányfőknek Budapesten nyílik első alkalommal lehetőségük arra, hogy eszmecsere folytassanak Mario Draghi volt olasz miniszterelnökkel az általa az európai versenyképesség jövőjéről készített jelentésről,² illetve az abban megfogalmazott főbb javaslatokról. A szeptemberben nyilvánosságra hozott jelentés számos olyan kihívást azonosított be, amelyre az uniónak megfelelő választ kell találnia annak érdekében, hogy javítsa az EU és az európai tagállamok termelékenységét és ezáltal versenyképességét, csökkentve a lemaradást a globális versenytársakkal szemben.

Jó esély mutatkozik arra, hogy az EU vezetői elfogadják a magyar EU-elnökség által erre vonatkozóan kialakított új európai versenyképességi megállapodást, amely politikai szándéknyilatkozat arra vonatkozóan, hogy az unió a versenyképesség javítását tekinti a 2024–2029 közötti intézményi ciklus meghatározó feladatának. A dokumentum egyúttal feladatot is szab az újonnan hivatalba lépő Európai Bizottság számára, miszerint a versenyképességi szempontokat minden uniós politikában érvényesíteni kell, továbbá hogy kevesebb és rugalmasabb szabályozásra van szükség, a gazdasági szereplők érdemi bevonása mellett. Ezen túlmenően konkrét határidők megjelölésével felszólítja a Bizottságot, hogy a kiemelt területeken (iparpolitika, kereskedelempolitika,

² *The Future of European Competitiveness. Part A. A Competitiveness Strategy for Europe. September 2024 2025.*

energiapolitika, belső piac, infrastruktúra-fejlesztés, digitális átmenet stb.) foglalmazzon meg konkrét javaslatokat a versenyképesség javítása érdekében.

A magyar EU-elnökség sikerességét jelentősen növelné, amennyiben az állam- és kormányfőknek sikerülne egyetértésre jutniuk az új európai versenyképességi megállapodásról. A fontos tartalmi elemeken túl szimbolikus jelentősége is lenne annak, ha a vonatkozó dokumentumra, amelyhez az Európai Tanács minden bizonnyal rendszeresen visszatér majd, az unió immáron mint budapesti nyilatkozatra hivatkozna a jövőben.

2024. november 7.

Felhasznált irodalom

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012. október 26.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012. október 26.).

Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

Closure of the Conference on the Future of Europe (2022). *Élysée*, 2022. május 9. Online: www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2022/05/09/closure-of-the-conference-on-the-future-of-europe

The Future of European Competitiveness. Part A. A Competitiveness Strategy for Europe. September 2024 (2025). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf

Demokrácia és jogállamiság



Mernyei Ákos Péter

Egységes uniós jogértelmezés: két bírói fórum előtt?

Módosult szeptember 1-jével az Európai Unió Bíróságának alapokmánya.¹ A módosítás,² szakítva a több mint 70 éves gyakorlattal, lehetővé teszi, hogy bizonyos tárgykörökben október 1-je után többé ne a Bíróság, hanem a Törvényszék adhasson az uniós jog tekintetében kötelező erejű értelmezést.

Az Európai Szén- és Acélközösség megalakítása óta egyetlen szerv, mégpedig az Európai Bíróság volt jogosult uniós jogértelmezési kérdésekben dönteni. E hatáskör egészen pontosan az elsődleges és a másodlagos jog értelmezésére, illetve a másodlagos jog érvényessége kérdésében való döntésekre terjed ki. A tagállami bíróságok úgynevezett „előzetes döntéshozatali eljárásban” fordulhatnak a Bírósághoz annak érdekében, hogy adjon számukra iránymutatást valamely európai uniós jogi aktus helyes értelmezése kapcsán. A Bíróság döntésének kvázi precedensjellege van, így alapvető fontosságú egy-egy ügyben hozott döntése, valamint az is, hogy az ilyen eljárásban hozott döntések egymással összeférhetők legyenek.

A Közösségek, majd az Európai Unió megalakulása és bővülése, azaz a tagállamok számának növekedése, de még inkább az uniós joganyag roppant mód megnövekedett mérete (az unió „mélyülése”) az évek során rendkívüli módon megsokszorozta a Bíróság ügyterhét, és ennek következményeként az átlagos eljárási időtartamot is. Erre tekintettel hosszú ideje téma az előzetes döntéshozatali eljárások felgyorsításának és áttételesen a Bíróság ügyterhe csökkentésének mikéntje. Az világos, hogy az ítélezés – a legegyszerűbben – úgy gyorsítható, ha több bíró foglalkozik az ügyekkel, így azok több bíró között oszlanak meg. Ennek triviális módon két útja van: vagy a Bíróság létszámát kell növelni, vagy más szervet is be kell vonni az ítélezési folyamatba. Mivel a Bíróságba hagyományosan minden tagállam egy-egy bírót küld, a bírák számának megnövelése számtalan problémát vet fel. A másik megoldás az ügyek egy részének egy másik bírói szervhez terelése. Erre a Törvényszék elvileg (sőt a nizzai szerződés óta jogilag is) rendelkezésre is áll.

¹ Az Európai Unió Bíróságának alapokmánya.

² Európai Parlament és Tanács 2024.

Az igazságügy-politikai dilemma ugyanakkor abban áll, hogy amennyiben az uniós jog egységes alkalmazásáért egynél több intézmény felel, hogyan lehet az egységes ítélkezést (jogértelmezést) továbbra is biztosítani. Nyilvánvaló ugyanis, hogy még a legjobb szándék és szakmai felkészültség mellett sem tud több fórum egységet biztosítani – előbb-utóbb egymással össze nem férő ítéletek, jogértelmezések jelennek meg ilyen esetben. (Megjegyzem, ez még abban az ideáltipikus esetben is előfordulhat az ügyek nagy száma, a jogfejlődés, illetve végső soron az emberi tényező miatt, ha egyetlen fórum ítélkezik.)

Az európai jogalkotó a gordiuszi csomót azzal vágta át, hogy meghatározott ügýtípusokat kiemelt a Bíróság hatásköréből, és a Törvényszéket ruházta fel azzal a jogosultsággal, hogy az október 1-je után induló, ilyen tárgyú eljárásokban kötelező erejű döntést hozzon.

El kell mondani, hogy a módosítás nem előzmények nélkül való: a 2001-es nizzai szerződés óta biztosított annak az elvi lehetősége, hogy a Törvényszék részt vegyen az előzetes döntéshozatali kérelmek elbírálásában, azonban a Bíróság korábbi jelentései alapján – noha az ügyteher egyre fokozódott – ezt a fajta hatáskörmegosztást nem javasolta. A helyzet azonban 2024 tavaszára megváltozott: a Bíróság márciusi jelentésében³ a megnövekedett ügyteherre és az egy-egy ügy elbírálására fordított átlagos idő növekményére tekintettel maga kezdeményezte a Törvényszékkel történő ügymegosztást.

A Bíróság alapokmányát módosító rendelet⁴ preambuluma kiemeli továbbá, hogy a Bíróság tehermentesítése különösen indokolt, ugyanis a testületnek „egyre gyakrabban kell határozatot hoznia alkotmányos jellegű vagy az emberi jogokkal és az Európai Unió Alapjogi Chartájával kapcsolatos kérdésekben”. Figyelemmel arra, hogy ezeket a kérdéseket az európai jogalkotó kiemelt jelentőségűeknek találta, a rendelet kimondja, hogy a bírósági eljárás átláthatóságát és nyitottságát javítani kell – többek között azzal, hogy fő szabály szerint az ügyben érkező észrevételeket, beadványokat is közzé kell tenni a jövőben.

A tárgykörök, amelyekben a Törvényszék hatáskört kap, alapvetően három téma köré csoportosíthatók: egyes adó- és vámjogi kérdések (egészen pontosan: a közös hozzáadottértékadó-rendszer, a jövedéki adók, illetve a közösségi vámkódex, valamint az áruknak a Kombinált Nomenklatúra szerinti tarifálás

³ Európai Bíróság 2024a.

⁴ Európai Parlament és Tanács 2024.

besorolása), egyes utaspanaszok és utasoknak biztosított jogokkal kapcsolatos kérdések („denied boarding”, késés, illetve járat törlesztés), valamint az üvegházhatású gázok kvótáinak kereskedelmével kapcsolatos jogviták. A Bíróság sajtóközleménye⁵ szerint ezek az ügyek az előzetes döntéshozatali eljárások nagyjából 20%-át teszik ki.

Figyelemmel arra, hogy alapvető jelentőségű uniós jogi kérdés bármilyen témájú jogvitában felmerülhet – a Bíróság az uniós jog *sui generis* jellege kapcsán mérőföldköcsúlyú döntéseit többek között éppen ilyenekben hozta az 50-es, 60-as években –, a tagállami bíróságok számára a rendszer egykapus lesz: a kérdést felterjesztő bíróságok mindenképpen az Európai Bírósághoz nyújtják majd be előzetes döntéshozatali kérelmüket, amely azután dönt arról, hogy a Törvényszékhez utalja-e a kérdést. Így például amennyiben a megadott ügycsoportokon kívül más uniós jogi kérdést is érint az előzetes döntéshozatali ügy, az továbbra is a Bíróság hatáskörébe tartozik, valamint akkor is, hogyha az ügy ugyan a megadott tárgykörön belül marad, azonban annak kapcsán kérdés merül fel az elsődleges jog, a nemzetközi közjog, az uniós jog általános elvei vagy a Charta értelmezése tekintetében. Amennyiben a hatáskör kérdése a Bíróságon úgynevezett „előzetes elemzést” követően nem dönthető el, azt a Bíróság valamennyi bírójából és főtanácsnokából álló általános értekezlet elé utalják. Megjegyzem, hogy bár a jogi garanciák természetesen fontosak, és a működés hatékonysága csak a gyakorlatban látszik majd, ennek az eljárásnak a gyorsasága komoly kérdéseket vethet fel.

A szabályozás végül rendezi azt a kérdés, hogy amennyiben az ügy ugyan a Törvényszékhez tartozik, ám az ügy ítéli meg, hogy az uniós jog egységességét és koherenciáját érinti a kérdés, átteheti azt a Bírósághoz. Arról azonban nem szól a rendelet, hogy egy, a Törvényszékre szignált ügyet később a Bíróság magához vonhat-e, illetve hogy amennyiben az ügy elbírálása során hatásköri összeütközés merül fel a Törvényszék és a Bíróság között, ennek a feloldása miként történik majd. A Bíróságnak négy év múlva kell először jelentést tennie az uniós jogalkotó szervek felé a reform mikénti végrehajtásáról.

Ami biztos, az az, hogy a Bíróság valóban nagy mennyiségű, jelentős részben technikai jellegű ügytől tud és fog szabadulni október 1-je után, s több kapacitása lesz valóban uniós jogi dogmatikai értelmezési kérdésekkel foglalkozni. A jövő zenéje, hogy a Bíróság ügyterhének csökkentése az említett területeken kivált-e majd a jelenleg láthatónál nagyobb mértékű bírói aktivizmust és erőteljes jogfejlesztő tevékenységet. Az azonban bizonyosnak látszik, hogy

⁵ Európai Bíróság 2024b.

Egységes uniós jogértelmezés: két bírói fórum előtt?

az uniós jog értelmezésével és alkalmazásával foglalkozó tagállami szerveknek, így elsősorban a bíróságoknak, illetve másodsorban az EU-s kormányzatnak, várhatóan érdemes lehet a jelenleginél is komolyabb erőforrásokat csoportosítaniuk az európai bírósági eljárások figyelemmel kísérésére, ideértve az azokban történő tagállami érdekérvényesítést is.

2024. szeptember 4.

Felhasznált irodalom

Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2024/2019 rendelete (2024. április 11.) az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv módosításáról.

Az Európai Unió Bíróságának alapokmánya.

Európai Bíróság (2024a): Sajtóközlemény No. 59/24., 2024. március 22.

Európai Bíróság (2024b): Sajtóközlemény No. 125/24., 2024. augusztus 12.

Kalas Vivien

Demográfiai kihívások az Európai Unióban

A demográfiai változások jelentette nehézségek kezelése várhatóan ismét Dubravka Šuica feladata lesz az Európai Bizottságban. A kérdésre Magyarország is kiemelt figyelmet fordít hat hónapos elnöksége során, a cél több tanácsi következtetés elfogadása.

Az előző ciklust követően az Európai Bizottság (EB) elnöke ismét a horvát Dubravka Šuicát bízta meg újabb öt esztendőre a demográfiai kihívások kezelésével a megújult összetételű testületben. Ursula von der Leyen az egyes biztosjelöltek jövőbeni feladatait tartalmazó megbízólevelében Šuica számára két fő prioritást határozott meg.¹ Egyrészt a foglalkoztatottak számának növelését, különös tekintettel a nőkre, a fiatalokra és más, eddig alulreprezentált csoportokra. Az uniós biztosjelölt másik feladata a demográfiai eszköztárban foglaltak végrehajtása annak érdekében, hogy az Európai Unió (EU) segítséget nyújtson a tagországoknak nehézségeik csökkentésében. Mindezek természetesen részét képezik az Ursula von der Leyen által 2029-ig meghatározott politikai prioritásoknak.²

A demográfiai eszköztárat 2023 októberében ismertette a Bizottság,³ eleget téve az Európai Tanács ugyanazon év júniusában megfogalmazott felhívásának.⁴ Az eszköztár célja a demográfiai problémák orvoslása, amellyel egyúttal a közösség versenyképességét is növelni tudják. Az Európai Unióban természetes fogyás figyelhető meg,⁵ és az előrejelzések szerint az unió népessége tovább fog csökkenni a következő évtizedekben.⁶ Az EB mind ezen célkitűzések megvalósítása érdekében négy területen jelölt ki fejlődési irányvonalakat a tagállamok részére. Az első a család és a munka összhangjának megteremtése, hogy a gyermekvállalás ne legyen hátráltató tényezője a sikeres karriernek. Ennek keretében a Bizottság szorgalmazza egyebek mellett a nők munkaerőpiacon való részvételi arányának jelentős mértékű

¹ VON DER LEYEN 2024b.

² VON DER LEYEN 2024a.

³ Európai Bizottság 2023.

⁴ Európai Tanács 2023.

⁵ Eurostat 2024d.

⁶ Eurostat 2024e.

növelését, azt, hogy a lehető legtöbb háromévesnél fiatalabb részesüljön kisgyermekkorai nevelésben, valamint az apasági szabadság alkalmazását. Míg a legfrissebb adatok szerint 2023-ban az EU-ban a nők körében valamivel több, mint 65%-os volt a foglalkoztatási ráta, addig a férfiak esetében ez a 75%-ot is meghaladta.⁷ Kisgyermekkorai nevelésben 2022-ben közösségi szinten az arra jogosultak 93,1%-a vett részt,⁸ amely arány egyelőre alatta marad a 2030-ig tartó időszakra szóló stratégiai keretrendszerben kijelölt 96%-os referenciaértéknek.⁹

A második területet a fiatalabb generáció támogatása jelenti, amely magában foglalja például a korai iskolaelhagyók számának csökkentését, valamint a lakhatási helyzet javítását. Korai iskolaelhagyónak azon 18 és 24 éves kor közötti polgárokat nevezzük, akik legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkeznek, és nem vesznek részt oktatásban, képzésben.¹⁰ Ezen fiatalok aránya 2023-ban uniós szinten 9,5%-os volt,¹¹ amelyben ugyan folyamatos csökkenés tapasztalható az esztendőik előrehaladtával, ám még van teendő a területen, ha a nemzetek 2030-ra 9% alatti számot szeretnének látni.¹²

Az Európai Bizottság harmadikként az idősebb generáció munkavállalásának ösztönzését, illetve a megfelelő életszínvonal biztosítását nevezte meg a demográfiai kihívások kezelésére szolgáló eszközként. Ennek értelmében fenntartható nyugdíjrendszer kialakítására van szükség, a munkahelyek különböző formákban történő támogatására nyugdíjhoz közel álló polgár foglalkoztatása esetén, továbbá a minőségi egészségügyi ellátás megteremtése ugyancsak megkerülhetetlen. 2023-ban az Európai Unióban az 55–64 éves korosztály tagjai körében 63,9%-os volt a foglalkoztatási ráta, amely az elmúlt évek során lassú, ám növekvő tendenciát mutatott.¹³

Végezetül, negyedik pontként a Bizottság a legális migráció elősegítését határozta meg. Ennek érdekében uniós tehetségbázist hoznának létre, amelyen keresztül az uniós munkaadók és a harmadik országbeli munkavállalók találhatnának egymásra. Ezen túlmenően felgyorsítanák a harmadik országban szerzett képesítések uniós elismerését, továbbá növelnék a tanulmányi céllal az EU-ba érkezők arányát is.

⁷ Eurostat 2024b.

⁸ Eurostat 2024c.

⁹ KALAS 2021.

¹⁰ Európai Bizottság 2015.

¹¹ Eurostat 2024a.

¹² KALAS 2021.

¹³ Eurostat 2024b.

Demográfia és a magyar soros elnökség

A demográfiai fordulat elérése hosszú időt és sok munkát igényel, ám az első lépéseket Magyarország már ezekben a hónapokban szeretné megtenni. A 2024 második felében esedékes magyar uniós elnökség legfontosabb célkitűzései között szerepel ugyanis a fennálló problémákra való megoldáskeresés.¹⁴ A demográfiai eszköztárra Magyarország kiindulási pontként tekint, annak mentén, a hatáskörök teljes tiszteletben tartásával határozták meg a részintézkedéseket, így nem véletlen, hogy az eszköztárban leírt és a magyar cselekvési tervek számos helyen megegyeznek. A magyar elnökség kiemelt fontosságúnak tartja a kisgyermekes családok támogatását, valamint annak elősegítését, hogy a munkát vállalni akaró idősebb korosztály tagjai elhelyezkedhessenek – akár nyugdíj mellett is – a munkaerőpiacon. Magyarország több tanácsi következtetés elfogadását tervezi a rendelkezésére álló hat hónap alatt, olyan területeken, mint például a kohéziós politika szerepe a demográfiai kihívások kezelésében, illetve „a munkaerő-tartalékok hatékony mobilizálása”.

Európa versenyképességének a középpontba kerülésével óhatatlanul több figyelem irányul a népessévgváltozásra és annak – egyelőre – káros hatásaira is. Ezt tükrözi az Európai Bizottság fentebb bemutatott új intézkedéscsomagja is. A magyar törekvések emiatt jó eséllyel kedvező fogadtatásra találnak majd az európai politikusok körében, a migráció mint lehetséges – hosszú távú – megoldás a népességcsökkenésre kérdésében azonban már nézeteltérések mutatkoznak. A közös nevezőre jutás azonban megkerülhetetlen, ha a nemzetek közös uniós választ szeretnének adni a problémára.

2024. szeptember 25.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja (2024). Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1zbt2e2b/2024-masodik-fele-vi-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- Európai Bizottság (2015): *Oktatás és képzés 2020. Iskolai irányelv. Átfogó iskolai megközelítés a korai iskolaelhagyás megelőzésére. Az irányelv legfontosabb üzenetei.* [H. n.]: Oktatási és Kulturális Főigazgatóság. Online: https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/policy_rec_hungarian_final.pdf

¹⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja 2024.

Demográfiai kihívások az Európai Unióban

- Európai Bizottság (2023): *Demográfiai változások Európában: a cselekvés eszköztára*. COM(2023) 577 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0577>
- Európai Tanács (2023): *Az Európai Tanács ülése (2023. június 29. és 30.) – Következtetések*. EUCO 7/23. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/hu/pdf>
- Eurostat (2024a): *Early Leavers from Education and Training by Sex (sdg_04_10)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_10/default/table?lang=en&category=t_educ.t_educ_outc
- Eurostat (2024b): *Employment and Activity by Sex and Age–Annual Data (lfsi_emp_a)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_emp_a__custom_12941970/default/table?lang=en
- Eurostat (2024c): *Participation in Early Childhood Education by Sex (Children Aged 3 and Over) (sdg_04_31)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_31/default/table?lang=en&category=t_educ.t_educ_part
- Eurostat (2024d): *Population Change–Demographic Balance and Crude Rates at National Level (demo_gind)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_gind__custom_8571582/default/table?lang=en
- Eurostat (2024e): *Population Projections (tps00002)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00002/default/table?lang=en&category=t_proj
- KALAS Vivien (2021): Új uniós szintű oktatáspolitikai célok a 2021–2030-as időszakra. *Ludovika.hu*, 2021. február 23. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/02/23/uj-unios-szintu-oktatapolitikai-celok-a-2021-2030-as-idoszakra/
- VON DER LEYEN, Ursula (2024a): *Europe's Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029*. Strasbourg: [k. n.]. Online: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political+Guidelines+2024-2029_EN.pdf&fbclid=IwY2xjawFZCJBleHRuA2FlbQIxMAABHb-7PubIEtIEuNiutRdmoGbPSo43w0qaC9QSTZ2cZXdb0JYrYPT0GGxgcA_aem_RIXwMuA4m-1GGykoZjx1fVA
- VON DER LEYEN, Ursula (2024b): *Mission Letter. Dubravka Suica. Commissioner-Designate for the Mediterranean*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/24039223-f92e-40a0-a440-a27d9715051a_en?filename=Mission%20letter%20%C5%A0uica.pdf

Mernyei Ákos Péter

„A belépés joga” – A nemzeti politikai pártok tagságának esete az Európai Bírósággal

Aktívan formálja az Európai Bíróság a tagállamok politikai pártjaira vonatkozó szabályozást. A közelmúltban Csehországgal szemben hozott ítéletében¹ kimondta, hogy az uniós jogból következik, hogy minden olyan uniós polgárt, aki valamely tagállamban lakóhellyel rendelkezik, megillet az a jog, hogy a lakóhelye szerinti tagállam politikai pártjaiba belépjen, akkor is, ha nem állampolgára az érintett tagállamnak.

Közismert, hogy mindazok az uniós polgárok, akik az állampolgárságuktól eltérő tagállamban laknak, aktív és passzív választójoggal is rendelkeznek a lakóhelyük szerinti ország helyhatósági, illetve európai parlamenti választásain – azaz választani jogosultak, illetve ők maguk is választhatók ezeken a választásokon. Minderről egyértelműen szól az uniós elsődleges jog: az EUMSz 20. és 22. cikke világosan fogalmaz e tekintetben. A rendelkezés mögött meghúzódó alapgondolat az, hogy a helyi közügyekben mindenki ott vegyen/vehessen részt, ahol lakik, ami teljesen logikusnak is tűnik. Nem ilyen egyértelmű a kapcsolat az európai parlamenti választások tekintetében, de az uniós jog ott is erősebbnek ítéli a lakóhelyalapú kapcsolatot az állampolgárságnál: mindenki annak az országnak az uniós képviselőjébe tud beleszólni, ahol lakik, s nem azéba, amelynek állampolgára.

Felmerül azonban, hogy milyen „segédjogosítványok” társulnak mindehhez, így különösen az, hogy adott tagállami állampolgárság hiányában megillet-e az a jog bárkit, hogy tagja legyen valamely, a lakóhelye szerinti politikai pártnak. Ez a jogosítvány természetesen nagyon fontos: a párttagság és azon keresztül egy-egy párt támogatása önmagában is meghatározó lehet a passzív választójog sikerre vitele tekintetében. Ez a minőség azonban ettől függetlenül is jelentős: ha valaki a szűkebb vagy tágabb politikai közösségében tevékeny szeretne lenni, a politikai véleményt alakítani kívánja, természetesen adja magát a kérdés, hogy milyen hivatalos minőségben tudja ezt megtenni, s így elsősorban hogy (tevékeny) tagja lehet-e a közéleti nézeteit, érdeklődését képviselő politikai pártnak, vagy őt a nemzeti jogalkotó – éppen az érintett állammal való tradicionális kapcsolat (tudniillik az állampolgárság) hiánya miatt – ettől távol tudja tartani.

¹ Európai Bíróság 2024.

A kérdés nem pusztán elméleti. A cseh jog ezt a jogosítványt ugyanis hagyományosan kizárólag saját állampolgárainak tartotta fenn, ami miatt a Bizottság vizsgálatot, majd kötelezettségszegési eljárást indított a Cseh Köztársasággal szemben: 2010-ben először az úgynevezett „EU Pilot”² rendszeren keresztül érdeklődött, majd 2012-ben hivatalos felszólítást (*letter of formal notice*), 2014-ben indokolással ellátott véleményt (*reasoned opinion*) küldött Csehországnak, amelyben állította, hogy Csehország megsértette az uniós jogot azzal, hogy cseh politikai pártokba kizárólag csehek számára teszi lehetővé a belépést. A Cseh Köztársaság 2014 nyarán adott válaszában közölte, hogy uniós jogi szempontból megfelelőnek tartja a nemzeti szabályozást. Kissé meglepőnek tűnhet, de ezt követően több mint hat teljes évig (!) állt az eljárás (tudniillik a Bizottságot nem köti határidő, ami vet fel kérdéseket a kiszámíthatóság és így a jogbiztonság tekintetében), s a Bizottság csak 2020 decemberében vette fel újra a fonalat, és indított keresetet az Európai Bíróság előtt. A peres eljárásba egyedül Lengyelország avatkozott be, éspedig Csehország oldalán.

A Bizottság szerint az EUMSz 22. cikke rögzíti a diszkrimináció tilalmát, s ez magában foglalja minden olyan akadály eltörlésének a követelményét, amely „alkalmas lehet” arra, hogy a nem tagállami állampolgársággal rendelkező uniós polgárok passzív választójogukat ugyanolyan feltételek mellett gyakorolhassák, mint az adott állam honosai. Márpedig a Bizottság szerint a független jelölteknek, még ha valamely párt támogatja is őket, kedvezőtlenebb a helyzetük, mint azoknak, akik tagjai valamely pártnak. Csehország ezzel szemben arra hivatkozott, hogy az EUMSz 22. cikke nem szól a politikai párt tagjává válásról, ezért a szabályból nem következik, hogy a passzív választójog gyakorlásához hozzátartozna ez a jogosítvány. Előadta továbbá, hogy a pártok működésének szabályozása a tagállami alkotmányos és politikai berendezkedés meghatározó eleme, így az EUMSz fent hivatkozott cikke nem értelmezhető kiterjesztőn. Védekezésékként hozta fel továbbá, hogy a párttagság nem feltétele annak, hogy valaki az érintett választásokon jelöltethesse magát, s statisztikai adatokat mutatott be arra, hogy Csehország minden európai parlamenti választásán a pártlistákon induló jelöltek több mint 30%-a egyébként nem volt tagja az őt támogató pártnak. Végül azzal védekezett, hogy önmagában az, hogy valaki egy politikai pártnak tagja lehet, semmilyen garanciát nem jelent arra nézve, hogy a párt színeiben jelöltként el is fog/el is tud indulni a választásokon. Mindemellett Csehország felhozta, hogy azon cseh szabályozás, amely a párttagsághoz

² EU Pilot Dialogue [é. n.].

feltételként kívánja meg a cseh állampolgárságot, a cseh alkotmányos és politikai rendszert védi, s „a nemzeti identitás tiszteletben tartására irányul”.

A Bíróság értelmezése szerint az EUMSz 22. cikke az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó különös szabályt jelent – tudniillik amely kifejezetten az aktív és passzív választójog gyakorlására alkalmazandó. Az EuB akként foglalt állást, hogy az uniós polgárság, bár nem lép a Szerződések szerint a nemzeti állampolgárság helyébe, az uniós állampolgárok alapvető jogállását jelenti. A Bíróság továbbá felhívta a Charta 12. cikk (1) bekezdését, amely rögzíti az egyesülés szabadságát. Előadta, hogy a politikai pártok egyik legfontosabb feladata, hogy a választásokon jelölteket állítsanak – s ennek következtében alapvető szerepet töltenek be a képviseleti demokrácia rendszerében. Köztes következtetésként rögzítette, hogy a pártban való tagság mindezek miatt jelentősen hozzájárul a passzív választójog gyakorlásához – ami, lássuk be, nem jogi következtetés, hanem szociológiai trivialitás.³ Ezt követően a Bíróság akként érvelt, hogy a személyek szabad mozgásának biztosítása és az aktív-passzív választójog gyakorlása közötti kapcsolatból következik, hogy ezen utóbbinak a végső célja „a fogadó állam társadalmába való fokozatos beilleszkedés elősegítése”, így arra a következtetésre jutott, hogy e személyeknek egyenlő hozzáférést kell biztosítani mindazon eszközökhöz (így a párttagsághoz is), amelyek az érintett tagállam saját állampolgárai számára nyitva állnak ahhoz, hogy választójogaikat gyakorolják. A Bíróság szerint a párttagság állampolgárok részére való fenntartása – noha a függetlenek is indulhatnak a párt támogatásával – korlátozza az indulni kívánó jelölt jogait a párt döntéshozatalára...

Jól megfigyelhető az érvelésben a *sein-sollen* probléma: a Bíróság a vágyott állapotból, tudniillik a minél teljesebb körű társadalmi integráció követelményéből vezeti le a jogszabály tartalmát. Csakhogy a teleologikus értelmezés a jogszabályok tartalma felfejtésének csak az egyik, korántsem kizárólagos, ám felettébb bizonytalan eszköze. Arról van szó tudniillik, hogy a jogbiztonságot csak az tudja garantálni, ha a tárgyi jog megismerésével az azt olvasó számára világosan kitűnik annak tartalma. Az a megközelítés, amely valamilyen távoli, elérendő, végső célból vezeti le – a nyelvtani értelmezést messze túlhaladva – egy jogszabály jelentését, könnyen összemossa a jogalkotói és jogértelmezői szerepeket, s igen vitatható, hogy megfelel-e ennek a jogbiztonsági követelménynek.

³ A szerző megjegyzése.

Külön figyelmet érdemel az Európai Bíróság okfejtése, amellyel Csehországnak a „nemzeti identitás” tiszteletben tartásával kapcsolatos érveit (EUSz 4. cikk (2) bekezdése) utasította el. A Bíróság megítélése szerint ugyanis a tagállam – lévén a nemzeti választásokon való részvételre való jogosultságot nem írja elő az uniós jog – előírhat olyan szabályozást, amely a tagállam állampolgárságával nem rendelkező személyek számára más elbánást rendel a politikai pártban való aktivitásra, mint az állampolgárok számára. A Bíróság arra gondol, hogy előírható, hogy az uniós állampolgár párttagok a párt bizonyos tevékenységeiben, így különösen a nemzeti választásokon való jelöltállítással kapcsolatos kérdésekben nem vehetnek részt. Az igazi kérdés azonban nem ez, hanem az érdemi-tartalmi, a nemzeti politika alakításában való részvétel. Márpedig az könnyen belátható, hogy illuzórikus azt gondolni, hogy a nem állampolgár párttagok hermetikusan elszigetelhetők minden olyan kérdésben való részvételtől, amely a pártban nem közvetlenül az európai parlamenti választásokkal kapcsolatos jelöltállításhoz kapcsolódik. A valóság az, hogy a párttagok számtalan információhoz hozzájutnak, rengeteg kérdésben véleményt tudnak nyilvánítani, s mindezzel aktívan tudják befolyásolni egy nemzeti párt életének és politikájának európai uniós kérdésektől független aspektusait is. Ítéletében a Bíróság akként döntött azonban, hogy nem sértheti egyetlen tagállam nemzeti identitását sem annak a jognak az uniós jog általi biztosítása, hogy adott nemzeti pártokba a tagállam állampolgárain kívül mások is beléphetnek.

Észszerűen adja magát a kérdés, hogy a magyar jog miként rendezi ezt a témakört. Nos, a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény kifejezetten a párttagságról nem szól, azonban 2. §-ának (3) bekezdése szerint: „[P]árt alapítója és tisztségviselője csak olyan személy lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán vagy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható.” Mint többen a kevesebb, a tisztségviselői minőség magában foglalja a tagsági jogviszony létesítését is. A magyar jog jól láthatóan megfelel az Európai Bíróság most meghozott ítéletének, sőt annál tovább is megy: nem pusztán az egyszerű párttagságot, hanem a pártalapítást és a pártban való tisztségviselést is lehetővé teszi a helyhatósági választásokon passzív választójoggal rendelkező személyek számára. Következésképpen a magyar jog az európai uniós követelményeket e ponton nem pusztán kielégíti, hanem azokat felülteljesíti.

2024. december 10.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Bíróság Ítélete a Bizottság kontra Cseh Köztársaság-ügyben, C-808/21., 2024. november 19. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf%253Bjsessionid=A7F1D400657426062D262F7D36BEC42B?text=&docid=292411&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=144609>
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%25253A12016ME%25252FTXT>
- EU Pilot Dialogue [é. n.]. *Single Market and Competitiveness Scoreboard*. Online: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/eu-pilot_en

Kalas Vivien

Vonzóbbá tennék a felsőoktatási életpályát az Európai Unióban

Az oktatásért felelős miniszterek hétfői ülésének középpontjában a felsőoktatás helyzete állt. Az elfogadott javaslatokkal az európai versenyképességet erősítенék.

November 25-én találkoztak egymással az oktatásért felelős miniszterek Brüsszelben, az Oktatási, Ifjúsági, Kulturális és Sportügyi Tanács soron következő ülésének keretében. A politikusok három nagyobb témakörrel tárgyaltak: a felsőoktatási életpályák vonzóbbá és fenntarthatóbbá tételének feltételeiről, az európai versenyképesség és a szükséges készségek megerősítésének lehetőségeiről a felsőoktatáson keresztül, akár a digitális kompetenciák fejlesztése révén, akár közös, európai diplomák létrehozásával.¹ Ezen túlmenően eszmecserét folytattak az oktatási és képzési stratégiai partnerségekről. Erről szóló következtetésükben a miniszterek kiemelték ezen partnerségek szerepét a versenyképesség növelésében, és felkérték az Európai Bizottságot, hogy javaslatcsomaggal nyújtson segítséget a megvalósításban a nemzeteknek. A Tanács ülésének eredményeképpen a tagállamok elfogadtak egy, a felsőoktatási életpályákról szóló ajánlást is.² A tanácsi ajánlások olyan jogi következménnyel nem járó dokumentumok, amelyek az intézmény politikai álláspontját és esetleges jövőbeni intézkedésekre vonatkozó javaslatait tartalmazzák.

A hétfői dokumentumban foglaltak célja, hogy – a Szerződésekben meghatározott hatásköröket tiszteletben tartva – ösztönözzék a tagországokat az inkluzív és előítéletmentes munkakörnyezet megteremtésére a felsőoktatásban, ideértve például a származási, nemi, vallási alapon történő diszkrimináció tilalmát. Ennek folyományaképpen vonzóbbá válna a felsőoktatásban való elhelyezkedés is. A tagállamok ezen túlmenően ugyancsak prioritásként nevezték meg a nemzetek közötti kooperáció szorosabbra fűzését ezen a területen, amely egyszerre járulna hozzá az Európai Unió versenyképességének növeléséhez, továbbá az európai identitás megszilárdításához. A Tanács négy fő

¹ Education, Youth, Culture and Sport Council (Education and Youth), 25 November 2024. Main results 2024.

² Council of the European Union 2024.

pontban fogalmazta meg ajánlásait az uniós országok számára. Elsőként a tudományos életpályák sokszínűségére hívta fel a figyelmet, amelyhez tartozóan szorgalmazta ezek elismerését és támogatását, valamint kiemelte a folyamatos szakmai továbbképzés biztosításának fontosságát, amelyekkel a felsőoktatási intézmények dolgozói számára nyújthatnának segítséget a változó elvárásokhoz való alkalmazkodásban, az új készségek elsajátításában, az új pedagógiai módszerek alkalmazásában. A második pontban a befogadó, versenyképes és vonzó munkafeltételek biztosításához szükséges intézkedéseket járta körül. Ezek közé tartozik a nemek közötti egyenlőség megteremtése például a karrierlehetőségeket, a bérezéseket vagy éppen a munkaszerződés típusait illetően, a munka és a magánélet összhangjának elősegítése, illetve a szükséges szociális védelem garantálása. Hasonló módon kiemelték a politikusok a felsőoktatás terén a nemzetek közötti együttműködés ösztönzését, előmozdítását. Ehhez kapcsolódóan fontosnak tartják a felsőoktatásban dolgozók oktatási, képzési programokban való részvételének elismerését, például többlétszabadságok által, a mobilitási programok népszerűsítését, továbbá a transznacionális oktatási tevékenységek fejlesztése érdekében végzett munka beemelését a szakmai értékelés szempontjai közé. Végezetül a miniszterek hangsúlyozták, hogy a mindezekre irányuló reformokkal kapcsolatos szakpolitikai döntéseket megelőzően fokozottan kell támaszkodni a felsőoktatás valós helyzetére.

A Tanács ezen ajánlása az Európai Bizottság által idén márciusban bemutatott, három kezdeményezésből álló felsőoktatási intézkedéscsomag egyik elemének jóváhagyását jelenti.³ A Bizottság javaslatcsomagja emellett magában foglalja a közös európai diploma tervét, továbbá a minőségbiztosítási folyamat megújítását és a képesítések automatikus elismerésében való előrelépést.

2024. november 27.

Felhasznált irodalom

Council of the European Union (2024): *Council Recommendation on Attractive and Sustainable Careers in Higher Education*. 15477/24. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15477-2024-INIT/en/pdf>

Education, Youth, Culture and Sport Council (Education and Youth), 25 November 2024. Main Results (2024). *Consilium*. Online: www.consilium.europa.eu/en/meetings/eys/2024/11/25/

³ European Commission Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture 2024.

Vonzóbbá tennék a felsőoktatási életpályát az Európai Unióban

European Commission Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture (2024): Blueprint for a European Degree – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Publications Office of the European Union*. Online: <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/4559af49-43e2-11ef-865a-01aa-75ed71a1>

Kalas Vivien

Fókuszban az uniós részvételi demokrácia

Tíz különböző európai polgári kezdeményezés támogatására is lehetőségük van az Európai Unió lakosainak. Az idén megrendezett európai parlamenti választások, majd azt követően az új Európai Bizottság (EB) megalakulása következtében természetesen kevesebb figyelem irányult az Európai Unióban (EU) élők részéről más, aktuálisan kisebb jelentőségű ügyekre. Ezek közé lehet sorolni az európai polgári kezdeményezéseket és az azokban való részvételt is.

Az európai polgári kezdeményezés (EPK) a 2007-ben aláírt lisszaboni szerződéssel vált az uniós részvételi demokrácia egyik eszközévé, a gyakorlatban pedig öt évvel később, 2012-ben kezdték alkalmazni, az arról szóló rendelet hatályba lépését követően.¹ Az EPK célja az Európai Unió demokratikusabbá tétele volt a polgárok bevonásával a szakpolitikai döntéshozatalba. Az európai polgári kezdeményezés keretében civilek egy csoportja petíciót indíthat valamilyen, a közösség kompetenciájába tartozó témában, a folyamat pedig – kedvező végkimenetel esetén – az Európai Bizottság jogalkotási kezdeményezésével zárul. Ahhoz, hogy az EB megvizsgálja a kezdeményezést, a szervezőknek két feltételt kell teljesíteniük: legalább egymillió aláírást kell gyűjteniük, legalább hét uniós tagországból, teljesítve az egyes államokra kiszabott küszöbértékeket.²

Jelenleg tíz olyan folyamatban lévő kezdeményezés van, amely az aláírás-gyűjtés szakaszában tart. Ezeket nyolc nagyobb témakörbe lehet csoportosítani. Az egészségügy területéhez tartozik az a kezdeményezés, amely a nők abortuszhoz való jogát hangsúlyozza, és amelynek célja, hogy az Európai Bizottság anyagi támogatás révén tegye lehetővé, hogy azon polgárok is élhessenek ezzel az eszközzel egy másik tagállamban, akik saját hazájukban szigorú korlátozásokkal kell hogy szembesüljenek.³ Az uniós lakosok azon cél iránt is kifejezhetik aláírásukkal támogatásukat, amely az orosz–ukrán háború következtében az Európai Unió területére nagy számban érkező ukrán menekültek integrációját segítené elő, egyebek mellett a kulturális örökségük megőrzésére

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete 2011.

² Európai polgári kezdeményezés – Küszöbértékek 2024.

³ My Voice, My Choice: A biztonságos és hozzáférhető abortuszért 2024.

irányuló jogszabályjavaslattal, valamint az úgynevezett „páneurópai integrációs-központ-struktúra” létrehozásával.⁴ A folyamatban lévő európai polgári kezdeményezések között két környezetvédelmi prioritásokat tartalmazó is van. Az egyik keretében a szervezők az Európai Környezetvédelmi Hatóság (EKH) felállítására tesznek javaslatot, amely a nemzeti környezetvédelmi hatóságokhoz hasonló jogkörökkel bírna azzal a különbséggel, hogy az EKH a közösségi szintű tevékenységekkel kapcsolatban látna el engedélyezési, felügyeleti, továbbá szankcionálási feladatokat.⁵ A másik kezdeményezés a tudatos és fenntartható vízpolitikát helyezi a középpontba mind a mezőgazdaságban, mind az iparban, valamint hangsúlyozza a polgárok tiszta vízhez való jogát.⁶ Ennek érdekében a szervezők javaslatai között szerepel egy európai vízügyi cselekvési terv elfogadása.

Hasonlóképpen két részterületen folyik aláírásgyűjtés fogyasztóvédelmi témakörben. A lakosok egyetértésüket fejezhetik ki az importált élelmiszerek származásának pontosabb, egyértelműbb feltüntetésével, amely világos visszajelzést adna a fogyasztók számára az általuk megvásárolt áruk megfelelő minőségéről.⁷ A fogyasztóvédelem területéhez kapcsolható az a kezdeményezés is, amely a videójáték-kiadók számára vezetne be szigorúbb előírásokat a termék fenntartható játszhatóságának érdekében.⁸ További célkitűzés az európai mezőgazdaság, illetve az abban dolgozók érdekeinek védelme, amelynek keretében a szervezők az elfogadandó jogszabályok mellett új ügynökség létrehozására is javaslatot tesznek.⁹ A haszonállatok védelme szintén középpontba került, az erre irányuló európai polgári kezdeményezés idővel valamennyi állattartó gazdaságot megszüntetné az állatok élethez való jogára hivatkozva.¹⁰ Az utolsó két témakör egyike, amelyben aláírásgyűjtés zajlik, a szexuális és nemi kisebbséghez tartozók jogainak védelmére irányul,¹¹ a másik pedig az európai lakosok tömegközlekedési élményét tenné jobbá a digitalizáció segítségével.¹²

A fent bemutatott kezdeményezések támogatására különböző mennyiségű idejük van még az uniós polgároknak – a legkevesebb (egy hónap) az Európai

⁴ Az ukrán kultúra, oktatás, nyelv és hagyományok megőrzése és fejlesztése az uniós tagállamokban 2023.

⁵ Az Európai Környezetvédelmi Hatóság („EKH”) létrehozása 2023.

⁶ Európai polgári kezdeményezés a víztudatos és reziliens Európáért 2024.

⁷ Elég a hamisított élelmiszerekből: eredetmegjelölés a címkén 2024.

⁸ Stop Destroying Videogames (Mentsük meg a videójátékokat) 2024.

⁹ Európai polgári kezdeményezés az európai mezőgazdaság és vidéki gazdaság védelméért 2024.

¹⁰ Stop Cruelty Stop Slaughter (Vessünk véget az állatok kegyetlen levágásának!) 2024.

¹¹ Legyen tilos a konverziós terápia az Európai Unióban 2024.

¹² EU Live Bus Stop Info (Valós idejű utastájékoztató a buszmegállókban EU-szerte) 2023.

Környezetvédelmi Hatóság életre hívására irányuló kezdeményezést illetően van –, az eddigi részvételi adatokat tekintve pedig megállapítható, hogy a szervezőknek nagy szükségük van aláírókra céljaik eléréséhez.

2024. december 12.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Környezetvédelmi Hatóság („EKH”) létrehozása (2023). *Európai polgári kezdeményezés*, 2023. november 8. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2023/000011_hu
- Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről (2011). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011R0211>
- Az ukrán kultúra, oktatás, nyelv és hagyományok megőrzése és fejlesztése az uniós tagállamokban (2023). *Európai polgári kezdeményezés*, 2023. augusztus 16. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2023/000007_hu
- Elég a hamisított élelmiszerekből: eredetmegjelölés a címkén (2024). *Európai polgári kezdeményezés*, 2024. július 24. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2024/000009_hu
- EU Live Bus Stop Info (Valós idejű utastájékoztató a buszmegállókban EU-szerte) (2023). *Európai polgári kezdeményezés*, 2023. november 8. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2023/000008_hu
- Európai polgári kezdeményezés a víztudatos és reziliens Európáért (2024). *Európai polgári kezdeményezés*, 2024. szeptember 11. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2024/000010_hu
- Európai polgári kezdeményezés az európai mezőgazdaság és vidéki gazdaság védelméért (2024). *Európai polgári kezdeményezés*, 2024. január 24. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2024/000002_hu
- Küszöbértékek [é. n.]. *Európai polgári kezdeményezés*. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/thresholds_hu
- Legyen tilos a konverziós terápia az Európai Unióban (2024). *Európai polgári kezdeményezés*, 2024. január 24. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2024/000001_hu
- My Voice, My Choice: A biztonságos és hozzáférhető abortuszért (2024). *Európai polgári kezdeményezés*, 2024. április 10. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2024/000004_hu
- Stop Cruelty Stop Slaughter (Vessünk véget az állatok kegyetlen levágásának!) (2024). *Európai polgári kezdeményezés*, 2024. július 24. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2024/000008_hu
- Stop Destroying Videogames (Mentsük meg a videójátékokat) (2024). *Európai polgári kezdeményezés*, 2024. június 19. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2024/000007_hu

Uniós intézményi és közpolitika



Navracsics Tibor

Tájkép csata után: az európai parlamenti választás néhány tanulsága

Bár az uniós intézmények rutinszerű megújulásának folyamata még éppen csak megkezdődött, érdemes egy pillantást vetni a választások következtében módosult vagy a közeljövőben módosuló politikai térképre, amely meghatározhatja a következő öt év erővonalait az európai belpolitikában. Némileg szokatlan módon már az európai parlamenti választási eredmények sejtetni engedik, hogy az idei év valóban a változás éve lehet. Olyan folyamatok alakíthatják át az erőviszonyokat, amelyek a második világháború utáni európai politikai konszenzust is nyomáspróba alá helyezik.

Kezdjük talán a jó hírrel! Minden részvételi adat arra utal, hogy az európai parlamenti választások kiléptek a másodrangú nemzeti választás kalodájából, és most már lassan nemzeti szinten is értelmezhető érdeklődést váltanak ki az európai választópolgárok körében. A nagy ugrás 2019-hez köthető, amikor az európai átlagos részvételi adat átlépte az 50%-ot. Már akkor megfigyelhető volt, hogy a részvételi arány növekedése egyik kiváltó okának az úgynevezett összeurópai választási témák megjelenése tekinthető. Akkor, öt évvel ezelőtt leginkább a klímapolitika és a migráció körül csaptak össze az egymással egyet nem értő felek uniós szinten is.

Öt évvel később, idén még az előzőnél is magasabb arányban mentek el szavazni a választópolgárok az európai parlamenti választáson. Míg 2019-ben 50,66%, addig most 51,05% volt az európai részvételi átlag. A növekedés nem jelentős, ám továbbra is töretlen tendenciáját tekintve. Úgy tűnik, a választópolgárok végleg befogadták az Európai Parlamentet a számukra figyelemre méltó politikai színterek közé.

Igaz ez még akkor is, ha a tagállamok egy része az európai parlamenti választások időpontját más célra is használta, így is emelte a részvételi kedvet. Így például Magyarország és Románia ekkorra tűzte ki a helyhatósági választásokat is, Belgiumban pedig a szövetségi állam minden szintjén ekkor tartottak választásokat. Akárhogy is, a megnövekedett részvételi arány erősebb legitimációt eredményez. Vélhetően ez az erősebb legitimáció erősebb és hangosabb Európai Parlamentben jelentkezik majd az elkövetkező öt évben.

Az átalakuló európai belpolitikai erőter egyik markáns jelensége a cent-rumpártok relatíve meggyengülése. A létszámában 705-ről 720-ra növekedett parlamentben az Európai Néppárt még viszonylag jól szerepelt, hiszen továbbra is a legerősebb frakciót alakíthatja. A 2019–2024-es időszakban 177, most 188 képviselő alkotja a pártszövetség képviselőcsoportját, azaz a bővített létszámú Európai Parlamentben is növelni tudta erejét.

A szociáldemokraták képviselőcsoportja azonban, ha minimálisan is, de 138-ról 136 képviselőre csökkent, a többnyire liberális pártokat tömörítő Renew Europe képviselőcsoportját pedig az előző időszak 99 képviselője helyett ma csupán 76 politikus alkotja. Ez azt is jelenti, hogy míg az előző parlamenti időszakban a hagyományosnak tekinthető cent-rumpártok az összes mandátum közel 59%-át birtokolták, addig a most induló ciklusban ez csupán 55,5%. Az egyes képviselőcsoportok – elsősorban a liberálisok – heterogenitását és időnkénti szavazási fegyelmezetlenségét figyelembe véve ez az arány már sok kiélezett politikai helyzetet vetít előre a parlamentben. Különösen úgy, hogy a cent-rumpártok által eddig amolyan külsős támogatóként gyakran igénybe vett zöldpártok gyakorlatilag összeomlottak a választások során, és a korábbi 71 helyett mindössze 53 képviselői helyet tudtak megszerezni az új, nagyobb Európai Parlamentben.

Az átalakuló erőteret nem csupán az jelzi, hogy a cent-rumpártok mögött fogyatkozóban van a választópolgári támogatottság, hanem az is – talán még látványosabban –, hogy az éles karakterű jobb- és baloldali pártok egyértelműen jobban szerepeltek, mint öt éve. Különösen igaz ez a jobboldali képviselőcsoportokra, amelyek közül az európai integrációval kapcsolatban többnyire kritikus konzervatív pártokat tömörítő ECR 69-ről 78-ra növelte képviselői számát, illetve az utóbbi napok meglepetéscsoportjára, a Patrióták Európáért képviselőcsoportra, amely a csatlakozásoknak köszönhetően újonnan alakult frakcióként is jelenleg 84 képviselőt tudhat magáénak.

A baloldalon nem volt ennyire látványos az áttörés, ám itt is fontos tény, hogy a radikális baloldali pártokat tömörítő GUE 37 tagról 46 képviselőre növekedve gyakorlatilag átvette a Zöldek helyét a baloldali kritikát képviselő pártok közül. Az ideológiai távolságok növekedése a parlamentben helyet foglaló pártok között egyrészt jót tesz a politikának, hiszen érdekesebbé teszi azt, másrészt azonban nehezítheti a megegyezést, amely az uniós intézmények eddigi működési logikájának hátterét jelentette.

Az uniós intézmények megújulási folyamatának első csatája után tehát olyan tájkép bontakozik ki, amely nehezebb politikai környezetet sejtet az újonnan megalakuló Európai Bizottság számára. Hogy ez tényleg így lesz-e, az rövidesen,

a jövő heti szavazáson már ki is derülhet. Július 18-án szavaz ugyanis az Európai Parlament arról, hogy az Európai Tanács által újrázásra jelölt Ursula von der Leyen valóban megkezdheti-e új Bizottsága összeállítását.

2024. július 11.

Zalai Csaba

Quo vadis, Európai Politikai Közösség?

Az Európai Politikai Közösség (EPK) rövid, nem egészen kétéves fennállása óta immáron negyedik csúcstalálkozóját tartja 2024. július 18-án az egyesült királyságbéli Blenheim-kastélyban. Az Oroszország és Belarusz kivételével az összes európai ország állam- és kormányfőjét, valamint az EU legfontosabb intézményeinek vezetőit tömörítő kezdeményezés létjogosultságát sokan megkérdőjelezték a kezdetekkor, de a létrejött formáció mostanra megszilárdulni látszik, jóllehet továbbra is keresi a helyét. A mostani ülésen nem várható, hogy érdemi döntések szülessenek a politikai platform jövőbeni működése kapcsán, ami felértékelheti a következő, a magyar EU-elnökség alatt Budapesten, 2024. november 7-én sorra kerülő EPK-ülés jelentőségét.

Bevezető

Az Európai Politikai Közösség (EPK) létrehozásának gondolatát Emmanuel Macron francia elnök vetette fel az Európa jövőjéről szóló konferencia 2022. május 9-i zárórendezvényén tartott beszédében.¹ A kezdeményezés, amely egyfajta válaszreakcióként született Oroszország Ukrajna ellen indított háborújára, új (biztonság)politikai struktúra létrehozására irányult az európai kontinensen a párbeszéd és az együttműködés erősítésére. A francia elnök által felvázolt javaslat vegyes fogadtatásra talált az európai országok, leginkább az EU tagjelöltjei között, miután az sok szempontból hasonlóságot mutatott azokkal a korábbi (sikertelen) francia kezdeményezésekkel, amelyek egyfajta alternatívaként szolgáltak volna az unió további bővítésével szemben.²

¹ Closure of the Conference on the Future of Europe 2022.

² Voeux du président de la République 1989.

Az Európai Politikai Közösség kialakulása

Mindezen kritikák eloszlatása érdekében a francia kormány 2022. június 14-én közzétette a dokumentumot, amely részletesen kifejtette Macron elnök gondolatait.³ Ebben egy nemzetközi szervezet felállítását vázolták fel, saját intézményekkel, alapító szerződéssel és döntéshozatali mechanizmusokkal. A létrehozandó új szervezet Európa minden demokratikus államát magába foglalná, függetlenül az Európai Unióhoz fűződő viszonyától. A francia dokumentum hangsúlyozta, hogy az EPK célkitűzése a (páneurópai) „közösségi érzés” megteremtése lenne, laza együttműködés kialakításával a közös európai érdekek mentén, a politikai, gazdasági, kulturális és biztonsági kapcsolatok erősítésével. Az új szervezet nem jelentene alternatívát az EU-csatlakozás szempontjából, ugyanakkor a javaslat kilátásba helyezte, hogy egyes területeken a teljes jogú csatlakozást megelőzően szorosabb együttműködésre/integrációra kerülhetne sor az EU és az ezt ambicionáló aspiránsországok között. A szervezet működését tekintve célkitűzésként fogalmazódott meg az egyes országok egyenrangú félként történő részvétele, az elsősorban projektalapú együttműködés kiterjedne többek között az energia, az egészségügy, a migráció, a közlekedés, a klímaváltozás, valamint a kül- és a biztonságpolitika területére. A javaslat előírányozta továbbá, hogy a kormányközi együttműködésen alapuló szervezet keretében évente több csúcstalálkozóra kerülne sor állam- és kormányfői, illetve miniszteri szinten.

Az egyre jobban körvonalazódó francia kezdeményezésről az EU állam- és kormányfői vitát folytattak az Európai Tanács (EiT) 2022. júniusi ülésén, ahol egyetértés alakult ki a politikai koordinációs platform létrehozásáról, továbbá arról, hogy évente két vezetői csúcstalálkozóra kerül sor a közös érdekű kérdések megvitatására.⁴ Konszenzus volt abban is, hogy az együttműködés nem vezethet a meglévő szervezetek, együttműködések helyettesítéséhez. Az EPK első csúcstalálkozójára 2022. október 6-án került sor Prágában, ahol az EU tagállamai mellett jelen volt még a hat nyugat-balkáni ország, továbbá Ukrajna, Moldova, Örményország, Georgia, Azerbajdzsán, Törökország, az Egyesült Királyság, Norvégia, Izland, Svájc és Liechtenstein. A csúcstalálkozó plenáris üléssel kezdődött, amelyet kerekasztal-beszélgetések követtek, ahol a téma az európai béke és biztonság, az energia(biztonság), a klímaváltozás elleni küzdelem, illetve a gazdasági helyzet volt. A várakozásoknak megfelelően

³ *European Political Community* [é. n.].

⁴ Európai Tanács 2022.

nem került sor közös nyilatkozatra, ugyanakkor döntés született a következő három csúcstalálkozó helyszínéről. Ez utóbbi precedenst teremtett a félévente megrendezett találkozókra, amelyeket felváltva egy-egy uniós és nem uniós tagállamban tartanak. Ennek megfelelően az EPK második csúcstalálkozójának a Moldovai Köztársaság adott otthont 2023. június 1-jén Chişinăuban, míg a harmadiknak Spanyolország 2023. október 5-én Granadában. A két utóbbi csúcstalálkozóra összesen 47 állam- és kormányfő részvételével került sor, azokra immáron Andorra, San Marino és Monaco is meghívást kapott, valamint Charles Michel EiT-elnök, Ursula von der Leyen bizottsági elnök és Roberta Metsola, az Európai Parlament elnöke is részt vett azokon.

Az Európai Politikai Közösség jelentősége

Jóllehet az EPK létjogosultságát sokan megkérdőjelezték a kezdetekkor, azonban az első három csúcstalálkozót követően mostanra megszilárdulni látszik a formáció, amely több szempontból is hozzáadott értéket képvisel. Informális intézményi jellegéből fakadóan az EPK csúcstalálkozási egyedülálló, új lehetőséget nyitnak meg a közösen jelentkező kihívások rendszeres megvitatására, megkönnyítve az őszinte párbeszédet az európai kontinens országainak állam- és kormányfői, valamint kormányai között. Jó példa erre a prágai EPK-csúcstalálkozó peremén Macron francia és Michel EiT-elnök közreműködésével született politikai megállapodás Azerbajdzsán és Örményország között arról, hogy az EU polgári missziót telepít a két ország közötti határra,⁵ amellyel sikerült hozzájárulni az évtizedek óta zajló konfliktus enyhítéséhez. A csúcstalálkozók rugalmas keretei ugyanakkor teret biztosítanak az európai vezetők közötti kétoldalú megbeszéléseknek is, ami nemcsak az EU-tagjelöltek, de a többi nem uniós ország számára is hasznos. Nem véletlen, hogy az EPK létrehozása új lendületet adott az EU és az Egyesült Királyság között a szigetország unióból történő kilépését követően jelentősen meggyengült kapcsolatoknak. Az EPK tehát egyfajta válasz az európai biztonsági rendszer jelenlegi hiányosságaira, ugyanis képes olyan funkciókat ellátni, amelyeket eddig a korábban létrehozott nemzetközi szervezetek – különösen az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet vagy az Európa Tanács – láttak el, de azok bürokratikus, gyakran bonyolult eljárási működésükből fakadóan az utóbbi időben már nem képesek erre. Azzal pedig, hogy az EU megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat

⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2023.

Ukrajnával és Moldovával, továbbá tagjelölti státuszt adott Bosznia-Hercegovinának és Georgiának, eloszlottak azok az aggodalmak is, miszerint az EPK az uniós tagság alternatívájaként szolgál majd a jövőben.

A formális struktúrák hiánya az EPK talán legfontosabb hozzáadott értéke, ugyanakkor ez egyben azt is jelenti, hogy a szervezet további jelentősége és létezése szinte teljes mértékben az egyes európai vezetők politikai elkötelezettségétől függ. A legutóbbi, granadai csúcstalálkozó ezzel kapcsolatban meg is mutatta a kezdeményezés korlátait, miután a spanyol kormány nem kezelte prioritásként az EPK-csúcstalálkozót, helyette elsősorban a parlamenti választásokat követően kialakult belpolitikai válság megoldására törekedett. Ráadásul a csúcstalálkozót beárnyékolta, hogy – részben a brit–spanyol nézeteltérések, részben pedig a török és az azeri elnök távolmaradása miatt – ezúttal nem sikerült az európai országok egységét demonstrálni. Nem sikerült továbbá döntésre jutni az EPK (jövőbeni) működésével kapcsolatos olyan, részben politikai, részben technikai kérdésekről sem, miszerint maradjon-e a csúcstalálkozók félévenkénti (és hosszú távon aligha fenntartható) gyakorlata, illetve milyen helyszíneken rendezzék meg ezeket 2025-től kezdődően. Időről időre – elsősorban francia részről – felmerül továbbá az EPK működését segítő intézmény (titkárság) kialakításának gondolata is, jóllehet ezt a részt vevő országok többsége egyelőre ellenzi.

A blenheimi csúcstalálkozó

Aligha várható, hogy az egyesült királyságbéli Blenheim-kastélyban 2024. július 18-án sorra kerülő EPK-ülésen érdemi döntések születnek a politikai platform jövőbeni működése kapcsán, ahol az illegális migráció, illetve az emberkereskedelem elleni küzdelem kérdései kiemelt figyelmet kapnak majd. Nem zárható ki, hogy esetleg megállapodás születik arról, hogy melyik nem európai uniós ország szolgáljon helyszíneként az EPK 2025. első félévi csúcstalálkozásának, miután erre korábban Albánia, Svájc, illetve Norvégia is hajlandóságot mutatott. Ugyanakkor az ülés minden bizonnyal legfontosabb aspektusa annak időzítése, miután arra alig valamivel több, mint egy hónappal az európai parlamenti és két héttel az Egyesült Királyságban lezajlott parlamenti választásokat követően kerül sor. Ez utóbbi kapcsán kedvező előjel, hogy Keir Starmer, az Egyesült Királyság frissen megválasztott miniszterelnöke és egyben az esemény házigazdája szorosabb kapcsolatok kialakítására törekszik az Európai Unióval. A csúcstalálkozó így jó lehetőséget biztosít arra, hogy az új európai

uniós intézményi ciklus elején az európai országok megvitassák az európai kontinens előtt álló számos kihívást, és hitet tegyenek a békés párbeszéd, valamint együttműködés mellett. Erre vitathatlanul nagy szüksége van Európának. A fokozatosan romló regionális és nemzetközi geopolitikai helyzetben az Ukrajnában zajló háború és a közel-keleti konfliktus még inkább rávilágít annak a jelentőségére, hogy az európai vezetőknek szükségük van olyan fórumra, ahol informális keretek között találkozhatnak, és áttekinthetik a legfontosabb közös kihívásokat. Az EPK jövőjével kapcsolatos kérdésekre azonban előbb-utóbb válaszokat kell találni, ami felértékelheti a következő, a magyar EU-elnökség alatt Budapesten, 2024. november 7-én sorra kerülő EPK-ülés jelentőségét.

2024. július 17.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012. október 26.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Az Európai Unió Tanácsa (2023): Örményország: az EU polgári missziót indít, hogy hozzájáruljon a határ menti területek stabilitásához. *Consilium*, 2023. február 20. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2023/02/20/armenia-eu-launches-a-civilian-mission-to-contribute-to-stability-in-border-areas/
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012. október 26.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>
- Closure of the Conference on the Future of Europe (2022). *Élysée*, 2022. május 9. Online: <https://elysee.fr/en/emmanuel-macron/2022/05/09/closure-of-the-conference-on-the-future-of-europe>
- Európai Tanács (2022): Az Európai Tanács ülése (2022. június 23. és 24.) – Következtetések. EUCO 24/22. Online: www.consilium.europa.eu/media/57455/2022-06-2324-euco-conclusions-hu.pdf
- European Political Community* [é. n.]. Online: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0eb-63766fdcefc637c835705765fd68d67d3d7f2/pdf>
- Voeux du président de la République (1989). *INA*, 1989. december 31. Online: www.ina.fr/ina-eclair-actu/video/cab90000172/voeux-du-president-de-la-republique

Navracsics Tibor

Az új Európai Bizottság politikai prioritásai

2024. július 18-án – azaz azon a napon, amikor az Európai Parlament bizalmi szavazást tartott, és támogatta a Bizottság eddigi elnöke, Ursula von der Leyen újabb ötéves mandátumát – az Európai Bizottság elnökjelöltje nyilvánosságra hozta *Európa választása* című programját.¹ Az elnökjelölti pozíció hivatalossá válásával egy időben megjelentett politikai prioritások tulajdonképpen a következő lépést jelentik az új Európai Bizottság felállításában.

A dokumentum egyfajta programjává válik a megalakuló testületnek. Nem csupán az elnökjelölt előzetes elképzeléseit tartalmazza az elkövetkező öt év irányait tekintve, de olyan részletes szakpolitikai menetrendet is, amely egyúttal az új Bizottság belső munkamegosztását is meghatározza. A politikai prioritások általános elveket, részletes szakpolitikai terveket és szerkezeti elképzeléseket egyaránt tartalmaznak, így a dokumentum megismerése elég jó betekintést nyújt abba, hogy a Bizottság milyen elvek mentén alakul meg, illetve milyen elsőbbségi célkitűzések mentén szándékozik folytatni működését.

A dokumentum szerkezetét tekintve az európai hagyományos, történetét tekintve megalapozott szempontrendszer követi. Az előszót követően, amely jobbra politikailag értelmezhető deklaratív elemeket tartalmaz, a gazdasági integráció még függőben lévő kérdései kapják az elsődleges figyelmet. Ezen a területen az elkövetkező öt évre vonatkozó tervek középpontjában az úgynevezett európai jóléti terv áll, amelyet a Bizottság elnökjelöltjének szándéka szerint hat alapelem alkot. Az első helyen a belső piac elmélyítését, illetve az üzleti tevékenység megkönnyítését lehetővé tevő lépések állnak, amelyeket a tisztaipar-megállapodás követ. Ez utóbbi célja az energiaárak letörése és a gazdaság dekarbonizációja.

Következő lépésként Ursula von der Leyen el akarja érni, hogy a kutatás és az innováció kerüljön a gazdaság középpontjába, valamint hogy a digitális technológiák elterjesztésével növelni lehessen a hatékonyságot. Végül a fenntartható versenyképességbe történő tömeges befektetés bátorítását, valamint a foglalkoztatási és szakképzési problémák megoldását tartja fontosnak a Bizottság leendő elnöke.

¹ Political Guidelines 2024-2029 2024.

Korunk körülményeiről sokat mondó tény, hogy az európai védelem és biztonság kérdése ezúttal sok más, hagyományos témát megelőzve a második fejezetét alkotja a politikai prioritásoknak. Itt célként szerepel az Európai Védelmi Unió létrehozása, amely folyamatot az Európai Unió történetében először kinevezett védelmi biztos fogja segíteni. A védelem és a biztonság azonban nem csupán a külső tényezőként megjelenő fenyegetésekkel szembeni ellenállásra vonatkozik. Így a dokumentum célként tűzi ki az európai belbiztonsági stratégia, a kikötők biztonságát érintő stratégia, valamint a terrorizmusellenes menetrend kidolgozását. A szigorúbb és biztonságosabb határvédelem részeként a migrációs paktum szakpolitikai keretrendszerét megteremtő európai migrációs és menekültügyi stratégia kidolgozását is szükségesnek tartja Ursula von der Leyen.

A védelmi fejezetet az új Bizottság társadalompolitikai elképzelései követik. Ennek keretében a hangsúly egyértelműen a szociális jogok európai pillérének végrehajtására helyeződik. Ezt szolgálja majd az európai integráció történetének első szegénységellenes stratégiája, illetve az európai szociális párbeszédéről szóló megállapodás. Ugyancsak hangsúlyos elem lesz az elkövetkező öt évben a lakhatás kérdése. Ennek európai kereteinek kidolgozására önálló biztost szándékozik kinevezni a Bizottság régi-új elnöke.

Az életminőség, ezen belül az élelmiszer-biztonság, a víz- és a környezetvédelem kérdései ugyancsak külön fejezetet kapnak a politikai prioritások között. Az élelmezési szuverenitás feltételeinek megteremtése mellett központi elemként szerepel az élelmiszer-biztonság kritériumainak szigorítása. Az új Bizottságban külön halászati és óceánügyi biztos felügyeli majd a sós vízű életvilágok feltételeinek megőrzését, aminek az európai óceánügyi megállapodás ad szakpolitikai hátteret.

A demokrácia védelmével foglalkozó fejezet jórészt az információáramlás védelmét, valamint a jogállamisági problémákkal kapcsolatos megoldási lehetőségeket vázolja fel. Ennek keretében Ursula von der Leyen kezdeményezni fogja az európai demokráciapajzs létrehozását, amely elsősorban az információk manipulálásával szemben jelentene védelmet a jövőben. A jogállamisággal kapcsolatos viták és értékelések intézményi kereteinek megteremtése, illetve megerősítése ugyancsak törekvése a Bizottság elnökjelöltjének.

Végül, a hagyományoknak immáron megfelelően az Európai Unió globális szerepvállalására vonatkozó elképzelések kerültek az utolsó fejezetbe. Az Ukrajnával vállalt szolidaritás kifejezésén túl itt hangsúlyos szerepet kapott a bővítés kérdése, amely az utóbbi időben nem látott határozottsággal szerepel az új Bizottság menetrendjében. Ennek jeleként Ursula von der Leyen fontosnak tartotta kijelenteni, hogy külön bővítési biztost fog kinevezni az új Bizottságban.

Az Európa választása című program képezi azt a munkaanyagot, amely alapján majd a biztosjelöltek megkapják tárcájukat, illetve hivatalba lépésük alkalmával azt a mandátumot, amely az elkövetkező öt év munkáját és az azzal kapcsolatos elvárásokat tartalmazza. Az elképzelések megvalósítása az elkövetkező öt év feladata lesz.

2024. július 25.

Felhasznált irodalom

Political Guidelines 2024-2029 (2024). *European Commission*, 2024. július 18. Online: https://commission.europa.eu/document/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en

Navracsics Tibor

Keresd a nőt, avagy a megalakuló új Bizottság küzdelme a nemek arányával

Hány nő és hány férfi fogja a következő Európai Bizottságot alkotni? Ez a kérdés mára az egyik legfontosabb feszültségi ponttá vált az uniós intézmények egymás közötti viszonyában. Az új politikai idényre készülődve az Európai Parlament keresi azt a témát, amelyben a biztosjelöltek meghallgatási folyamata során megmutathatja oroszlánkörmeit. A Bizottságon belül a nemek aránya az elmúlt évtizedben egyre inkább ilyen üggyé vált.

A reprezentatív kormányzás és ezen belül a nemek közötti arányosság kérdése az uniós intézmények körében szinte egybeesik a maastrichti szerződés hatálybalépésével és így az Európai Unió születésével. Valószínűleg inkább időbeli, és nem oksági összefüggésről beszélhetünk. Mégis tanulságos, hogy az 1989 előtti harminc évben a különböző neven működő Európai Bizottságnak egyetlen női tagja sem volt,¹ az első női biztos az 1989-től 1993-ig hivatalban lévő, úgynevezett II. Delors-bizottságban dolgozott. Ezt követően azonban minden Bizottság legalább egy – de inkább több – női biztost is soraiban tudhatott.

A nők részvétele a 2014. november 1-jén hivatalba lépett Juncker-bizottság megalakulása során vált igazán érzékeny kérdéssé, amikor női lobbiszervezetek² – hivatkozva az Alapjogi Chartára és a Szerződésekre – emberi jogi sérelemként értelmezték a nők részvételének alacsony arányát. Az ügy ezen a ponton kettévált. A Bizottság közigazgatási alegységeinél a Juncker-bizottság meghirdette, hogy a vezetői beosztásokban elérik a nők 40%-os részvételi arányát. Másrészt a biztosi testület nemi egyensúlyának megteremtése érdekében a Bizottság ekkor még csak kijelölt elnöke azzal a kéréssel fordult a tagállamokhoz, hogy a jelölési folyamat során egy férfi és egy női jelöltet nevezzenek meg.

Miközben az ezt követő időszakban a Bizottság belső szabályainak módosításaival és a kinevezési gyakorlat megváltoztatásával 2019-re elérte,³ hogy a főigazgatóságok vezető tisztségviselői 40%-át meghaladó arányban legyenek

¹ WELLENS 2020–2021.

² MAYCOCK 2014.

³ Women in Management: Juncker Commission Exceeds its 40% Target 2019.

nők, a politikai kinevezések területén nem tudott Jean-Claude Juncker ilyen látványos eredményt elérni: a biztosi testületet alkotó huszonnyolc tagnak csak az egyharmada volt nő.

Az Európai Parlament erősödő kritikái hatására a 2019. december 1-jén hivatalba lépő, Ursula von der Leyen által vezetett Bizottság különös hangsúlyt fektetett a nemi egyenlőség kérdésére. Nem is tehetett mást: Von der Leyen személyében az európai integráció történetének első női bizottsági elnökét tisztelhetjük. Ha ezt az újdonságot politikai tőkére akarta váltani, akkor fel kellett vállalnia a nemi megoszlás szempontjából kiegyensúlyozott Bizottság életre hívását.

Az új elnök eszköztára sem volt bővebb azonban elődjénél. Politikai beszédeken túl mindössze annyit tudott tenni, hogy amikor elnökjelöltként a tagállamokat a biztosi pozícióra szóló jelölésre felkérte, akkor egyúttal azt is kérte, hogy a tagállamok lehetőség szerint ne egy jelöltet nevezzenek meg, hiszen ebben az esetben az elnökjelöltnek nincsen választási lehetősége. Több jelölt – optimális esetben egy férfi és egy női jelölt – esetén azonban megnyílik számára a nemi megoszlás szempontjából kiegyensúlyozott Bizottság összeállításának perspektívája.

Akad tagállam, amelyik gesztust gyakorolt, és segítséget nyújtott Von der Leyennek ebben a törekvésében. Más tagállamok azonban nem siettek a segítségére, és ragaszkodva a Szerződés betűjéhez – és az addigi szokáshoz – egyetlen jelöltet neveztek meg az alakuló új Bizottságba. A kérdés olyan mértékben kiéleződött, hogy az akkori második legnagyobb európai parlamenti frakció, a szociáldemokraták azzal fenyegették meg⁴ a bizalmi szavazásra készülő Bizottság elnökét, hogy amennyiben Románia nem női jelöltet nevez meg, és ezzel nem javít a biztosi testületen belüli arányokon, akkor az Európai Parlament nem szavaz majd bizalmat 2019 novemberében az Európai Bizottságnak.

A fenyegető válság akkor megnyugtató véget ért. Románia Adina Vălean személyében női jelöltet állított, és a meglehetősen zaklatott alakulási időszak sikeres parlamenti bizalmi szavazással ért véget. Az új Európai Bizottság 2019. december 1-jén – az eredeti tervekhez képest egy hónapos késéssel – hivatalba léphetett.

Most, öt évvel később mintha ismét ugyanaz a történet kezdődne, most már élesebb politikai konfliktusokkal. A választásokon pozíciójában megrendült európai baloldal az eddigieknél is hangosabban követeli a nemi szempontból

⁴ HERSZENHORN 2019.

Keresd a nőt, avagy a megalakuló új Bizottság küzdelme a nemek arányával

kiegyenlített biztosi testületet, miközben a tagállamok eddigi jelölései egyértelmű férfidominanciát mutatnak.

Az eddig ismertté vált⁵ huszonkét jelölt közül tizenhat férfi, ami azt is jelenti, hogy amennyiben a hiányzó öt tagállam mind női jelöltet nevezne meg, az áhított egyenlőség már akkor sem valósulna meg. Miközben Von der Leyen eszközei a tagállamok jelölési folyamatának befolyásolására továbbra is erősen korlátozott hatásúak – valójában semmilyenek –, az Európai Parlament első reakciói azt mutatják,⁶ hogy a férfi jelöltek fokozott nehézséggel néznek majd szembe parlamenti meghallgatásuk során.

Szeptember második fele, a biztosjelöltek meghallgatásai már az eddigi előjelek alapján sem tűntek sétagaloppnak. A jelenlegi politikai helyzetben, a nemek közötti egyensúly kérdésével súlyosbítva, könnyen lehet, hogy minden idők legnehezebb jelölti meghallgatási időszak előtt állunk.

2024. augusztus 29.

Felhasznált irodalom

- DALLISON, Paul (2024): The Full Lineup for the New EU Commission. *Politico*, 2024. szeptember 2. Online: www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-european-commission-names-so-far-kadis-breton-kallas/
- HERSZENHORN, David M. (2019): Social Democrats Warn Von der Leyen on Gender Balance. *Politico*, 2019. november 5. Online: www.politico.eu/article/social-democrats-warn-ursula-von-der-leyen-european-commission-gender-balance/
- MAYCOCK, Joanna (2014): Open Letter to New Commission President Mr. Juncker. *European Women's Lobby*, 2014. július 4. Online: www.womenlobby.org/IMG/pdf/open_letter_commission_president_mr_juncker_04_07_2014.pdf
- WAX, Eddy (2024): Ursula von der Leyen's EU Commission Sausage Fest. *Politico*, 2024. augusztus 23. Online: www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-eu-commission-gender-brussels-bubble/
- WELLENS, Jasmien (2020–2021): *Gender Equality in the European Commission. A Study About Possible Gender Quotas in the European Commission*. Mesteri disszertáció. Universiteit Gent. Online: https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/003/009/406/RUG01-003009406_2021_0001_AC.pdf
- Women in Management: Juncker Commission Exceeds Its 40% Target (2019): *European Commission*, 2019. október 22. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6139

⁵ DALLISON 2024.

⁶ WAX 2024.

Navracsics Tibor

Erős elnök lesz-e Ursula von der Leyen?

Egy héttel el kellett halasztania Ursula von der Leyennek új Bizottságának előzetes bemutatását, amelynek eredeti időpontja tegnap lett volna. A kényszerű halasztás erősíti azokat a vélekedéseket, amelyek szerint az eredetileg tervezett határidőre, azaz november 1-jére nem ér véget az új Európai Bizottság megválasztási folyamata, és a testület legkevesebb egy hónap késéssel tud csak hivatalba lépni.

Önmagában a késlekedés akár szokásosnak is tekinthető: a lisszaboni szerződés óta eltelt időszakban mindössze egyetlen Bizottságnak sikerült az előre meghatározott időben megkezdnie működését. 2014-ben a Jean-Claude Juncker vezetésével működő biztosi testület tudta csupán november 1-jén megtenni ezt. A most leköszönő – szintén Ursula von der Leyen elnökségével dolgozó – Bizottság is kénytelen volt egy hónapot várni, mert az Európai Parlament meghallgatásai elhúzódtak.

Az újabb csúszás tehát nem jó jel. Első pillantásra úgy tűnik, mintha a régi-új elnök nem lenne ura a folyamatoknak, pedig a bemutatás elhalasztása éppen politikai erejét mutatja. A nemi egyenlőség megteremtésével küszködő politikus ugyanis el tudta érni, hogy Szlovénia végül visszavonta eredeti biztosjelölt-javaslatát, és női jelöltet nevezett meg Von der Leyen ráhatására. Az új jelöltet azonban még jóvá kell hagynia a szlovén parlamentnek is, ami tegnapig nem tudott megtörténni.

A nyomásgyakorlás sikere azt is jelezheti, hogy a Bizottság eddigi és következő elnöke az előttünk álló öt évben erősebb lesz, mint a most véget érő intézményi ciklusban. Árnyalja ezt a képet ugyanakkor, hogy ezelőtt egy hónappal a tagállamok minden eddiginél nagyobb arányban látványosan negligálták az elnök azon kérését, hogy az új Bizottság tagjelöltjeként lehetőleg két jelöltet – egy férfit és egy nőt – nevezzenek meg, ami lehetővé tette volna, hogy az elnök válasszon a jelöltek közül.

Erős elnök lesz-e Ursula von der Leyen második hivatali ciklusában? A Bizottság elnökének erejét alapvetően három tényező befolyásolhatja: legitimációja, az intézményközi viszonyok, illetve a tagállamok támogatása. 2019-ben Ursula von der Leyen legitimációját a kezdeti időszakban két körülmény tette erőssé. Az egyik az a tény volt, hogy az Európai Unió egyik meghatározó tagállamából származó kormánypárti politikus volt, a másik pedig az, hogy a tagállamok állam- és kormányfői éppen az Európai Parlament által preferált csúcsjelöltekkel szemben támogatták Von der Leyent.

Ez utóbbi körülmény később a Bizottság elnöke ellen fordult. Ő kezdettől fogva kompenzációs kényszert érzett az Európai Parlament irányába, ugyanakkor az a tény, hogy a soron következő német választásokon pártja, a CDU veszített, és így ellenzékbe vonult, pártpolitikai háttérét is jelentősen meggyengítette. Így a kezdeti erős legitimáció is gyengévé vált.

Ellentétben az öt évvel ezelőtti időszakkal, 2024-ben már induláskor is gyenge a Bizottság volt és leendő elnökének legitimációja. Most ugyan csúcsteljesítményű, hiszen az Európai Néppárt listavezetőjeként vett részt az európai parlamenti választáson, a tagállamok vezetőinek támogatása azonban sokkal lanyhább. Németországban ellenzéki politikusként számít, így nem kedvence, hanem inkább kényszerválasztása a kormánykoalíciónak. Franciaország elnöke nyíltan is fenntartásokkal fogadta Von der Leyen újbóli jelölését. Mindez nem jelent túl jó kezdetet a következő öt évet tekintve.

A csillagok állása nem túl kedvező az intézményközi kapcsolatok tekintetében sem. Bár a várakozásoknál erősebb bizalmat kapott jelölése az Európai Parlamentben, Ursula von der Leyen mégsem dőlhet hátra nyugodtan. A mostani, az eddigieknél fragmentáltabb és polarizáltabb összetételű testület az elkövetkező öt évben a szokásosnál labilisabb többségből adódóan vélhetően nehezebb és szeszélyesebb partnere lesz az új Európai Bizottságnak, mint a megelőző időszakokban.

Végül a tagállami támogatás tekintetében is nehezebb helyzetben lesz az új Európai Bizottság, és annak elnöke is, mint az öt évvel ezelőtti intézményi megújuláskor. Önmagában a tény, hogy az egyik meghatározó tagállamból származik az elnök, akár nagy politikai erőt is adhatna – hiszen Jacques Delors politikai erejét is jelentős mértékben az alapozta meg, hogy megingathatatlanul állt mögötte hazája, Franciaország –, ám ellenzéki politikusként Németországot sem tudja feltétlenül felsorakoztatni. Ráadásul a rendkívül instabillá vált német belpolitika és a törekeny német kormánykoalíció sem tudja erősebbé tenni európai politikai hátországát.

Most a nagy szövetséges Franciaország sem tud a német politikus segítségére sietni. Emmanuel Macron megrendült belpolitikai helyzete, valamint a francia belpolitikai helyzet ma inkább gyengesége, mintsem erőssége az európai belpolitikának.

Összességében tehát előrejelzésünk alapján Ursula von der Leyen gyengébb pozícióban lesz az elkövetkező öt évben, mint az előző időszakban volt. A tagállamok belpolitikai problémái, az uniós intézmények sérülékenységei nehezebbé teszik a támogató politikai környezet kialakítását és az Európai Bizottság vezetői szerepének felvállalását.

2024. szeptember 12.

Navracsics Tibor

Ki nevet a végén?

Egyhetes halasztás után múlt hét kedden hozta nyilvánosságra Ursula von der Leyen a tervek szerint ősszel hivatalba lépő második Bizottsága összetételét. Természetesen a személyek és a tárcák elosztása még az európai parlamenti meghallgatások függvényében változhat, most azonban egy első képet kaphatunk a jövő Bizottságon belüli erőviszonyokról. Arról, hogy – legalábbis az első tervek szerint – kik a győztesei, és kik a vesztesei a mostani tárcaelosztásnak. Röviden: a baltiak és a déliek örülhetnek, a közép-európaiak nem.

A szeptember 17-én nyilvánosságra hozott névsor és a tárcák elosztása sokakat meglepett, hiszen még az utolsó pillanatokban is történtek módosítások. Ahogyan az lenni szokott, jelöltek léptek vissza – köztük olyan, a jövőben jelentős szerepre szántak is, mint Thierry Breton, a franciák eredeti biztos-jelöltje –, véglegesnek tűnő tárcamegosztlások változtak, ám a kedden megjelent névsor végül mint feladatra kész testületé jelent meg a közvélemény előtt. Az öt ügyvezető alelnökből és a külügyi főképviseleből, valamint természetesen az elnökből álló vezetési struktúra áttekinthetőbb viszonyok benyomását kelti, mint az előző öt év elnök, első alelnök, ügyvezető alelnök, alelnök, biztos felépítésű szerkezete, ám hogy a valóságban is a hatékonyságot szolgálja-e az új viszonyrendszer, az majd csak a működés hétköznapijaiban derül ki.

Bár nem tudjuk egyelőre, hogy a jelöltek közül kik azok, akik helyükön lesznek a Bizottság hivatalba lépésekor. Az Európai Parlament az elmúlt húsz évben minden intézményi megújulásnál megbuktatott legalább egy biztos-jelöltet, többen pedig a tárcák kisebb-nagyobb változását érte el. Az eddigi tapasztalatokból adódóan tehát biztos, hogy nem a végleges Bizottságot ismer-tük meg szeptember 17-én. Mégis, az első tervezet is tökéletesen mutatja már a hangsúlyokat és az új európai geopolitikai kontúrokat.

A névsort és a tárcaelosztást szemlélve szembeötlő, hogy a balti államok az eddigieknél mindenképpen jelentősebb szerepet fognak játszani a Bizottság működésében. A már veteránnak számító Valdis Dombrovskis látszatra ugyan visszalépett, hiszen az előző öt évhez képest, amikor ügyvezető alelnök volt, most „csak” biztos. Ám területe, amely a gazdaság és a termelékenység, a vég-rehajtás és az egyszerűsítés kérdéseit foglalja magában, továbbra is meghatá-rozó jelentőségű az európai integráció szempontjából. Tapasztalata és a belső működés ismerete bőven lehetőséget nyújt számára befolyása érvényesítésére.

Mellette Kaja Kallas volt észt miniszterelnök tűnik egyelőre az új Bizottság nagy nyertesének. Azzal, hogy az új külügyi és biztonságpolitikai főképviselő – és egyben a Bizottság alelnöke – észt politikus lett, a Bizottság elnöke egyszerre ismerte el a balti ország eddigi teljesítményét, valamint teremtett lehetőséget arra, hogy a világpolitika porondján is megjelentessék sajátos szempontjaikat a balti és az északi államok. Mellettük Andrius Kubilius védelmi és ürügi pozíciója látszólag szerényebb befolyást jelent, a külügyi főképviselővel együtt dolgozva azonban ez a két terület nagyon is fontos lehet a jövő szempontjából.

Örülhetnek a déli államok is. Két ügyvezető alelnöki pozíciót kaptak az ötből, és mind a két terület fontos szakpolitikát jelent. Raffaele Fitto a kohézióért és a reformokért felelős ügyvezető alelnökként minden forrásfüggő tagállam – így Olaszország – számára kulcsfontosságú területeket felügyel majd az elkövetkező öt évben. A spanyol Teresa Ribera pedig a tiszta, igazságos és versenyképes átmenetért felel majd – egy olyan területért, amely az elmúlt és a következő időszak egyik leginkább vitatott reformját jelenti. Elégedett lehet Ciprus is, hiszen Costas Kadis a halászatot és a tengerészeti ügyeket kapta meg, amely – tekintetbe véve az ország adottságait – szintén stratégiai jelentőségű. Hasonlóképpen Horvátország, hiszen azzal, hogy Dubravka Šuica a jövőben a Földközi-tenger térségéért felel, óriási lehetőséget kapott az ország a Mediterráneum politikai viszonyainak befolyásolására. Hasonlóképpen elégedettek lehetnek a görögök és a portugálok, hiszen mind a közlekedési, mind a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos portfólió hagyományosan a fajsúlyos területek közé tartozik.

A közép-európai országok már korántsem lehetnek ennyire elégedettek. Románia még viszonylag boldognak mondhatja magát azzal, hogy Roxana Mînzatu a képességekért és a felkészültségért felelős ügyvezető alelnökként egyfajta oktatási biztosi feladatot láthat el talán magasabb fokon. Lengyelország ugyan a költségvetésért felelős biztost adhatja a jövőben, azonban egyrészt ezt a portfóliót már korábban irányították, azaz előrelépést nem jelent, másrészt ennél sokkal fajsúlyosabb tárcáról is volt már szó a korábbi tárgyalások során.

Szintén csalódást jelent a cseh biztosjelölt, Jozef Síkela nemzetközi partneriségek elnevezésű portfóliója, amelyet még értelmezni is nehéz, de egyértelműen könnyebb súlyú, mint a korábban vele kapcsolatban említett kereskedelmi tárca. Ez végül Maroš Šefčovičhoz került, aki – tekintettel arra, hogy a Bizottság legrégebb óta hivatalban lévő tagja – ennél protokolláris szempontból mindenképpen többet érdemelt volna. Bár ki tudja: ha az előző Bizottsághoz hasonlóan

most is a biztosokon lesz a hangsúly az alelnökök helyett, akkor Dombrovskis és Šefčovič is jól járt végül. A térségből érkező jelöltek közül a magyar biztos új feladata legalább kellemes meglepetést jelentett. Várhelyi Olivér ugyanis a várakozásokhoz képest erősebb pozíciót kapott. Azt azonban, hogy az egykor tervezett egészségügyi unió milyen ütemben halad a megvalósulás felé, még senki sem tudja megmondani.

Ennyit tudunk tehát ma. Az új Bizottság feladatelosztása egyértelműen mutatja a geopolitika új csillagát, a balti államokat, és egyértelműen jelzi, hogy a közép-európai térség veszít súlyából az európai belpolitikában. Azt azonban, hogy hogyan alakul a jövőben a biztosjelöltek sorsa és a különböző térségek politikai súlya, ma még nem tudjuk megmondani. Így azt sem, hogy ki nevet a végén.

2024. szeptember 26.

Navracsics Tibor

Kezdődik: a biztosjelöltek nehezen veszik az első akadályt

Mindössze három biztosjelöltnél nem talált semmi gyanúsát az Európai Parlament jogi ügyekkel foglalkozó JURI bizottsága az előzetes összeférhetetlenségi vizsgálat során. Hármuk közül ketten már a második ciklusukat kezdik meg, ha sikerrel szerepelnek a parlamenti meghallgatáson is. Várhelyi Olivér magyar, Wopke Hoekstra holland és Piotr Serafin lengyel biztosjelölt már nyugodtan készülhet a november 4–12. között megrendezendő bizottsági meghallgatására.

Elkezdődött tehát az ötévente megrendezett *show-műsor*, amelynek során az Európai Parlament háromórás meghallgatások, majd az írásban megküldött kiegészítő kérdések által próbálja megítélni, hogy a következő Bizottság tagjelöltje megfelel-e az elvárásainak, és bizalmat szavaz-e neki. Akárcsak öt éve, most is a szokásosnál korábbi fázisban kezdődtek a hányattatások: míg 2019-ig a jelöltek összeférhetetlenségi nyilatkozatának vizsgálata különösebb vihart nem kavart, öt éve a JURI bizottság azzal hívta fel magára a figyelmet, hogy a magyar Trócsányi László és a román Rovana Plumb parlamenti meghallgatását is lehetetlenné tette azzal, hogy összeférhetetlenségi nyilatkozatukat elutasította.¹

Így most, 2024-ben már előre lehetett számolni azzal, hogy a bizottsági jelöltek számára az európai parlamenti akadálypálya nem a hagyományos, parlamenti meghallgatással, hanem egy állomással korábban, az összeférhetlenségi nyilatkozatok vizsgálatával kezdődik. A JURI bizottság döntése szerint a huszonhat jelöltből mindössze három nyilatkozatát fogadta el,² huszonhárom esetben a parlamenti bizottság döntése értelmében további általános jellegű kérdéseket tesz fel a jelöltek anyagi helyzetére vonatkozóan.

A bizottsági tagjelöltek részéről a parlamenti bizottságnak beküldött nyilatkozatban a tízezer euró fölötti anyagi javakat kell feltüntetni. Az európai parlamenti képviselők szerint túl kevés jelölt tüntetett fel ilyen összegű vagyontárgyat, illetve pénzeszközt, így gyanús a jelöltek egy részének nyilatkozata.

¹ Commissioner-Designates Conflicts of Interest Decision 'Final' 2019.

² GRIERA–BRAUN 2024.

Azok esetében, akik ilyen mértéket meghaladó vagyontárgyakról számoltak be, nem volt a bizottság számára egyértelmű az átláthatóság a vagyontárgy megvásárlását lehetővé tévő forrást illetően. A jelöltek másik része tehát ezért kapott kiegészítő kérdéseket.

Mindeközben az Európai Parlament már megteszi az előkészületeket a jelöltek meghallgatására is. Az új Bizottság hivatalba lépésének céldátuma 2019-ben is, most is eredetileg november 1-je volt. Öt évvel ezelőtt a parlament még tudta tartani a menetrendet a meghallgatások tervezett időpontjaival kapcsolatban, hiszen ahhoz, hogy az új testület november 1-jén valóban munkába tudjon állni, legkésőbb október közepén be kell fejeződnie a jelöltek meghallgatásának és értékelésének, hiszen az új ciklus elkezdődéséhez szükség van a plenáris ülés bizalmi szavazására is. Ennek legkésőbb október végén meg kellene, illetve öt évvel ezelőtt meg kellett volna történnie.

Most úgy tűnik, hogy ellentétben az öt évvel ezelőtti helyzettel már az esély sincs meg a november 1-jei kezdésre, sőt a december első napján történő hivatalba lépés is meglehetősen bizonytalan. Azzal, hogy az Európai Parlament vezetése a november 4. és 12. közötti időszakra tűzi ki³ a biztosjelölti meghallgatások első körét, nagyon nagy kockázatot vállal a decemberi munkakezdést illetően.

A novemberi meghallgatások ugyanis azt jelentik, hogy a plenáris ülésnek legkésőbb a november 25–28. közötti ülésén bizalmat kell szavaznia a hivatalba lépő Európai Bizottságnak. Azaz a meghallgatásoknak, az esetlegesen megismételt meghallgatásoknak és a jelöltek alkalmasságáról, az esetleges cserékről szóló vitáknak le kell zajlaniuk kevesebb mint két hét alatt úgy, hogy már a meghallgatás előtti időszak parlamenti bizottsági szűrőjén fennakadt a huszonhat jelöltből huszonhárom. Bár egyes sajtóhírek⁴ úgy tudják, hogy az Európai Parlament a maga részéről mindent megtesz annak érdekében, hogy a továbbiakban zökkenőmentesen menjenek a meghallgatások, az már biztos, hogy nem lesz eseménytelen az elkövetkező két és fél hónap.

2024. október 10.

³ GRIERA–BRAUN 2024.

⁴ GYÉVAI 2024.

Felhasznált irodalom

- Commissioner-Designates Conflicts of Interest Decision 'Final' (2019). *The Left*, 2019. szeptember 27. Online: <https://left.eu/commissioner-designates-conflicts-of-interest-decision-final/>
- GRIERA, Max – BRAUN, Elisa (2024): 23 EU Commissioners Face Extra Conflict of Interest Questions, 3 Cleared. *Politico*, 2024. október 3. Online: www.politico.eu/article/eu-commission-on-conflict-greens-background-meps-legal/
- GYÉVAI Zoltán (2024): Nincs bizottságbuktató hangulatban az Európai Parlament. *Szabad Európa*, 2024. október 5. Online: www.szabadeuropa.hu/a/nincs-bizottsagbuktato-hangulatban-az-europai-parlament/33146339.html

Navracsics Tibor

Quod licet Iovi...

Gondolom, mindenki ismeri a mondást, miszerint ha ketten csinálják ugyanazt, az nem ugyanaz. Van, akinek többet lehet, a másiknak csak kevesebbet. Bár a hétköznapi életben is bosszantó az ilyen jellegű kettős mérce, a formálisan egyenlő államok közötti különbségtétel az együttműködés koordinálása során olyan szabályszegés, amely az egész működést veszélyeztetheti.

Az európai integráció a kezdetektől küzd azzal a váddal, hogy egyes tagállamokkal kivételez, míg másokat kevésbé kedvel. A francia–német együttműködés kitüntetett jelentősége mellett a bővítés révén egyre népesebb táboron belül az alapító tagállamok, a nagy tagállamok, a gazdag tagállamok nagyobb befolyására panaszkodtak a később csatlakozó, kisebb területű és szegényebb országok.

A tagállamokkal szembeni egységes bánásmód elvére épülő konfliktuskezelési és szakpolitikai együttműködési mechanizmus hivatalos cáfolatát adta Jean-Claude Juncker. Az Európai Bizottság akkori elnöke 2016 késő tavaszán, amikor arra a kérdésre, hogy a Bizottság miért nem indít túlzottdeficit-eljárást Franciaország ellen, amely akkor már évek óta megszegte a maastrichti kritériumokat, azt válaszolta,¹ hogy azért, mert „Franciaország az Franciaország”.

Az államokkal való egyenlő bánásmód elvének ilyen látványos semmibevétele további táptalajt adott a vádaknak, miszerint egyes országokkal maga a Bizottság is kivételezve jár el, míg másoknak – amelyek kevésbé rokonszenvesek – kevesebbet enged. A közép-európai országok vezetői, köztük a magyar kormány is többször emlegette vitái során a kettős mércét, amelyet mindig a legélesebben cáfoltak a Bizottság vezető tisztségviselői.

Az idő múlása azonban nem a Bizottságnak kedvez. Ahogyan kulminálnak az események az európai belpolitikában és az Európai Unió határain kívül, sorra kénytelenek megváltoztatni véleményüket egyes kérdésekben a korábban példaként a többiek elé állított uniós intézmények és tagállamok. A szemünk előtt zajlik le Hollandia² és Olaszország³ éles politikai váltása a migráció ügyében. Bár ezek a változások még magyarázhatók az új kormányok eltérő

¹ GUARASCIO 2016.

² HL 2024.

³ VG/MTI 2024.

programjával, Svédországban⁴ már ez a magyarázat sem helytálló. Ott most ugyanaz a párt és kormánya léptet életbe súlyosan korlátozó lépéseket, amely még ellenzékiként is szükségesnek tartotta Magyarországot a migrációs politikában is kioktatni demokráciából és jogállamiságból.

Most az európai migrációs politika élharcosa, az Európai Bizottság volt kénytelen hátraarcot bejelenteni,⁵ és közelíteni álláspontját a magyar kormány immáron lassan tíz éve elítélt politikai pozíciójához. A múlt heti Európai Tanács-ülésen több tagállam kérte – egészen pontosan felszólította – az Európai Bizottság elnökét, hogy változtassa meg a Bizottság eddigi magatartását az egymást érő migránshullámokkal kapcsolatban, és tegyen hathatós lépéseket a bevándorlás megakadályozására. Így most az Európai Bizottság szigorúbb szabályozás és a kitoloncolás hatékonyságának javítása mellett kénytelen elkötelezni magát. Miközben hivatalosan senki sem ismeri el, hogy a magyar kormányfő tíz évvel ezelőtti szavai és stratégiája bizonyult igaznak, ma az egész Európai Unió és tagállamainak többsége a magyar álláspont legitimálása irányába mozdult el.

Hasonló helyzet kezd kialakulni az orosz–ukrán háború kérdésében is. Miközben Magyarország folyamatosan az oroszbarátság vádjával kell hogy szembenézzen idestova két és fél éve, mások – például a hivatalba lépni készülő külügyi főbiztos férje⁶ – nyugodtan ápolják üzleti kapcsolataikat az Oroszországgal szembeni szankciók ellenére. Magyarország miniszterelnökét és magát az országot is kiközösítette az uniós intézmények és tagállamok sora – az élen Németországgal – a kormányfő júliusi békemissziója miatt.

Most, négy hónappal később éppen az egyik hangadó, Olaf Scholz német kancellár jelentette be,⁷ hogy rövidesen Moszkvába utazik, hogy az orosz elnökkel a béke lehetőségéről tárgyaljon. Az ő esetében felhördülésről sem lehet szó, nemhogy kiközösítésről. Hiába, ahogy a mondás tartja: *quod licet lovi, non licet bovi*. Az Európai Unióban is.

2024. október 24.

⁴ LOKSA 2024.

⁵ WAX 2024.

⁶ HÜLSEMANN 2023.

⁷ OSTILLER 2024.

Felhasznált irodalom

- GUARASCIO, Francesco (2016): EU Gives Budget Leeway to France 'Because It is France' –Juncker. *Reuters*, 2016. május 31. Online: www.reuters.com/article/business/eu-gives-budget-leeway-to-france-because-it-is-france-juncker-idUSKCN0YM1MZ/
- HL (2024): Felmentést kér Hollandia az új migrációs paktum alól. *Index*, 2024. szeptember 18. Online: <https://index.hu/kulfold/2024/09/18/illegalis-bevandorlas-hollandia-felmentes-migracios-paktum-europai-bizottsag/>
- HÜLSEMANN, Laura (2023): Kaja Kallas Faces More Heat Amid Probe of Husband's Russia Business Ties. *Politico*, 2023. augusztus 28. Online: www.politico.eu/article/kaja-kallas-husband-russian-business-ties-estonia/
- LOKSA Bence (2024): 12 millió forintnyi összeget kapnak azok a bevándorlók, akik hazamennek Svédországból. *Index*, 2024. szeptember 20. Online: <https://index.hu/kulfold/2024/09/20/svedorszag-bevandorlas-tamogatas-migracio-segely-integracio/>
- OSTILLER, Nate (2024): Scholz Says He Is Open to Talk to Putin About Peace in Ukraine. *Kyiv Independent*, 2024. október 16. Online: <https://kyivindependent.com/scholz-says-he-is-open-to-talk-to-putin-about-peace-in-ukraine/>
- VG/MTI (2024): Meloni: Olaszország példát mutat. *Világgazdaság*, 2024. október 15. Online: www.vg.hu/kozelet/2024/10/meloni-olaszorszag-peldat-mutat
- WAX, Eddy (2024): Von der Leyen Promises More Deportations as EU Veers Right on Migration. *Politico*, 2024. október 18. Online: www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-deportations-eu-migration-anti-immigrant-parties-borders-asylum/

Navracsics Tibor

Az új Bizottság első napjai

A hivatalosan 2024. december 1-jén hivatalba lépett második Von der Leyen-bizottság ténylegesen egy nappal később, december 2-án, hétfőn kezdte meg működését. A mandátumát éppen csak megkezdő testület új belső szervezettel és munkamegosztással lát neki, egy eddig az európai integráció történetében példátlanul válságos időszakban.

Az új Bizottság munkájának alapját az Ursula von der Leyen által újbóli jelölése alkalmával bemutatott *Politikai iránymutatás* című dokumentum¹ szolgáltatja, amelynek a Bizottság munkadokumentumává átalakított változata² *A Bizottság prioritásai* címet viseli. Eszerint az új Bizottság hét elsődleges célt tűz ki maga elé.

Az első cél egy új terv megalkotása Európa fenntartható jólétéért és versenyképességéért, amely röviden az európai jóléti terv megalkotásában foglalható össze. A második az európai védelem és biztonság új korszakának kialakítását tűzi ki célul, a harmadik az emberek támogatását, társadalmaink és szociális modellünk megerősítését. A negyedik prioritás az életminőségünk fenntartása, az élelmezésbiztonság, a víz és a természet megóvásának témakörét öleli fel, míg az ötödik cél demokráciánk védelme és értékeink megőrzése. A hatodik célkitűzés Európa globális szerepvállalásának erősítését, míg a hetedik az Európai Unió jövőre való felkészítését, valamint a közös eredmények elérését jelöli meg prioritásként.

A hét prioritás szinte természetesen vonzotta volna a laikus szemlélők számára következményként azt a szervezeti felépítést is, ahol az alelnökök egy-egy elsőbbségi cél eléréséért felelnek. Éppen ezért váratlan némileg – bár pártpolitikai szempontból érthető –, hogy végül a külügyi főképviselővel együtt is csak hat alelnökkel rendelkezik a testület. Kaja Kallas külügyi és biztonságpolitikai főképviselő pozíciójából adódóan immáron hagyományosan alelnöke a Bizottságnak is, míg a többi öt alelnök az ügyvezető alelnöki címet viseli.

Az ügyvezető alelnöki pozíciók azonban csak lazán kötődnek az elnök által meghatározott prioritásokhoz. Teresa Ribera a tiszta, igazságos és versenyképes

¹ Political Guidelines 2024-2029 2024.

² A Bizottság prioritásai 2024.

átmenetért felel, Henna Virkkunen a techszuverenitás, a biztonság és demokrácia ügyvezető alelnöke. Stéphane Séjourné a gyarapodás és az ipari stratégia gazdája, Roxana Mînzatu a szociális jogok és készségek, a minőségi munkahelyek és felkészültség alelnöke, míg Raffaele Fitto a reformok és a kohéziós politika főnöke ügyvezető alelnöki minőségben. Ez az alelnöki ügyelosztás biztosan nem fogja segíteni sem az ügyvezető alelnökök egymás közötti viszonyának rendezését, sem a biztosok és az alelnökök közötti munkamegosztás meghatározását.

Az új Bizottság első napjai hagyományosan az ismerkedéssel telnek. A huszonhét tagú testületből mindössze hatan vannak olyanok, akik a korábbi ciklusban is a testületben szolgáltak, igaz, közöttük megtalálható a szolgálati idejét tekintve igazi veteránnak minősülő szlovák Maroš Šefčovič is. Ő 2010, a második Barroso-bizottság hivatalba lépése óta dolgozik a Bizottságban. Nem sokkal kevésbé rutinos Valdis Dombrovskis, aki 2014 óta lát el különböző – eddig többnyire alelnöki – feladatokat.

Az, hogy a két legnagyobb tapasztalattal rendelkező ember ezúttal nem alelnökként, hanem biztosként szolgál, egyértelműen a biztosok felé billenti el a belső erőviszonyokat a testületen belül. Ezt a tendenciát erősíti az is, hogy míg az alelnökök feladatmegszabása területük elnevezéséhez hasonlóan kissé homályos vagy költőies, addig a biztosok jól azonosítható, konkrét szakpolitikai területeket irányítanak majd.

Az első három napban érthetően túl sok, a külső szemlélő számára figyelemre méltó esemény még nem történt. Tegnap megtartották az első kollégiumi ülést is, a nyilvánosságra kerülő információk alapján azonban ezen még elsősorban az előző, november 30-ával leköszönt Bizottság által előkészített anyagokat tárgyalták. Az események súlya és sodrása azonban vélhetően túl sok időt nem ad az új Bizottságnak az ismerkedésre. A gyengélkedő gazdasági növekedés, a háború, a világgazdasági verseny súlya óriási feladatok elé állítja az Európai Uniót és annak végrehajtó testületét. A gyors ismerkedést tehát intenzív munka kell hogy kövesse Brüsszelben is.

2024. december 5.

Felhasznált irodalom

A Bizottság prioritásai (2024). *Európai Bizottság*, 2024. július 18. Online: https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029_hu?prefLang=hu
Political Guidelines 2024-2029 (2024). *European Commission*, 2024. július 18. Online: https://commission.europa.eu/document/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en

Navracsics Tibor

Raffaele Fitto: stratégia vagy epizodista?

A 2024. december 1-jén hivatalát elfoglaló Európai Bizottság az eddigi Bizottságoktól eltérően új vezetési struktúrával indult. Megtartja ugyan a többretegű biztosi rendszert, azaz a biztosok mellett továbbra is alelnöki pozíció is létezik, megszűnik ugyanakkor a pusztán protokolláris alelnökök szerepköre, és helyettük – legalábbis a tervek szerint – az érdemi koordinációt végző politikusok ideje jön el.

A hat ügyvezető alelnök között is az egyik legnagyobb várakozás Raffaele Fitto kohézióért és reformokért felelős ügyvezető alelnök szereplését előzi meg. Adódik ez egyrészt támogatójának megítéléséből: Giorgia Meloni olasz miniszterelnök, az egykori szélsőjobboldalnak tartott, kidaszított politikus mára sokak szerint¹ az Európai Unió legbefolyásosabb vezetője. Az európai belpolitikára gyakorolt valós hatásának éppen az egyik legfontosabb bizonyítéka az, hogy annak ellenére, hogy nyíltan² nem támogatta Ursula von der Leyen újbóli elnöki ambícióit, mégis meg tudta szerezni jelöltje számára az új Európai Bizottság egyik potenciálisan legfontosabb pozícióját.

Raffaele Fitto szerepének súlya támogatója politikai szerepén túl abból is adódik, hogy a kohézióért és reformokért felelős ügyvezető alelnök posztját tölti be az elkövetkező öt évben. Feladatai főként az EU regionális fejlesztési politikájának koordinálására, a kohéziós politikák megerősítésére, valamint a fenntartható fejlődés támogatására irányulnak. Kulcsszerepe van az európai gazdasági, társadalmi és területi kohézió biztosításában, amely az uniós költségvetés egyik legnagyobb része, 2021–2027 között több mint 377 milliárd euróval. Munkája középpontjában a regionális egyenlőtlenségek csökkentése, a zöld- és a digitális átállás támogatása, valamint a városi és vidéki közösségek megerősítése áll.

Fitto mandátuma elején a Bizottság elnöke által kiállított megbízólevél³ tanúsága szerint a reformok terén elsősorban azért fog felelni, hogy az Európai Unió a jövőben az eddigieknél átláthatóbban, rugalmasabban és gyorsabban

¹ Ranking the Most Influential People in Europe: Class of 2025 2025.

² ROBERTS–MOENS 2024.

³ VON DER LEYEN 2024.

működjön. A merész célok teljesítésének, egészen pontosan nemteljesítésének hosszú története van már az Európai Bizottságon belül is. Szinte az első Hallstein-bizottságtól minden új végrehajtó testület az egyik legfontosabb feladatának tartotta saját működésének rugalmasabbá és hatékonyabbá tételét, minden jelentősebb siker nélkül eddig. Vélhetően tehát nem itt, a reformok területén fogja legnagyobb sikereit aratni.

A kohéziós politika megújítása területén is az egyik legfontosabb szempont a hatékonyság növelése lesz az elkövetkező öt év során. Nem csupán a kohéziós pénzek átlátható és rugalmas folyósításáért fog felelni az olasz alelnök, hanem fő célként azt is megjelölték számára megbízólevelében, hogy gondoskodjon arról, hogy az eredeti határidőig, azaz 2026. nyár végéig a tagállamok megfelelően végrehajtsák nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervüket. Ez utóbbi a teljesítés jelenlegi állása szerint⁴ vélhetően nagy feladatot jelent majd a most hivatalba lépett alelnöknek, hiszen a tagállamok összességében nem állnak jól saját nemzeti tervük időarányos teljesítésével.

Fitto emellett felelős lesz nemcsak a tagállami kormányokkal, hanem a regionális és helyi hatóságokkal való együttműködésért is. Aktívan támogatja a jövőben a regionális és helyi szereplők bevonását az EU fejlesztési terveibe, így biztosítva a politikák helyi igényekhez való igazítását, a demográfiai és társadalmi kihívások kezelését, a vidéki és elmaradott régiók fejlesztését. Ezen általános szakpolitikai kereteken belül is kiemelt figyelmet kell hogy fordítson a helyi innováció és foglalkoztatás támogatására, valamint a klímaadaptáció és a fenntarthatóság szempontjainak érvényesítésére.

Ezek a kiindulópontok rendkívül kedvező csillagállást jelentenek egy európai karrier kezdetéhez. Befolyásos támogatóval a háta mögött, stratégiai és nagy súlyú feladatok ellátásával megbízva nagyot lehet alkotni. Hogy ez valóban így történik-e, az az elkövetkező öt évben dől el. Egyelőre, két héttel a hivatalba lépése után, a Bizottság honlapján a naptár és a beszédek rovat üres, egyetlen közlemény jelzi, hogy megindult a munka. Bízunk abban, hogy ezek a rovatok még csak azért üresek, mert mélyreható felkészülés előzi meg a jövőbeli cselekvést. Abban ugyanis az Európai Unió minden polgára egyetérthet, hogy érdekünk fűződik Fitto sikeréhez, és ahhoz, hogy ne epizodista, hanem stratégia legyen a második Von der Leyen-bizottság kohézióért és reformokért felelős ügyvezető alelnöke.

2024. december 19.

⁴ Recovery and Resilience Scoreboard [é. n.].

Felhasznált irodalom

- Ranking the Most Influential People in Europe: Class of 2025 (2025). *Politico*. Online: www.politico.eu/politico-28-class-of-2025/
- Recovery and Resilience Scoreboard [é. n.]. *European Comission*. Online: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=hu
- ROBERTS, Hannah – MOENS, Barbara (2024): Inside Meloni and Von der Leyen's Messy Split. *Politico*, 2024. augusztus 2. Online: www.politico.eu/article/giorgia-meloni-ursula-von-der-leyen-italian-prime-minister-european-commission-law-report-politics/
- VON DER LEYEN, Ursula (2024): *Mission Letter. Raffaele Fitto. Executive Vice-President for Cohesion and Reforms*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/a4d2cdf4-a055-419d-92f7-a161962d79dd_en?filename=mission-letter-fitto.pdf

Gazdaságpolitika



Máthé Réka Zsuzsánna

A fejletlen régiók problémái: anyagi veszteség vagy versenyképességi probléma?

A soros magyar elnökség prioritásai olyan témák köré szerveződnek, amelyek mind a hazai, mind az európai közéletben jelentős visszhangot kaptak – és valóban nem lehet fontosságukat elhanyagolni.¹ Ezek közül első helyen a versenyképességi megállapodás létrehozása szerepel, amelyet az európai védelempolitika megerősítése, a következetes és érdemeken alapuló bővítéspolitika, valamint az illegális migráció megfékezésének kérdése követ. A magyar elnökségnek azonban három olyan prioritása is van, amely a nemzetközi fórumokon valamivel kevesebb visszhangot kapott, így a kohéziós politika jövőjének kialakítása, a gazdaságközpontú uniós agrárpolitika kialakítása, valamint a demográfiai kihívások kezelése.

A kohéziós politika jövőjének kialakítása az elmúlt napokban ismét akuttá vált,² lévén az uniós pénzügyekért, valamint kohéziós politikáért felelős vezetők a következő többéves költségvetési ciklus kohéziós politikájának jövőjét igyekeznek megtárgyalni. A ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research egy tanulmányára hivatkozva³ a német pénzügyminiszter, Christian Lindner szerint a kohéziós politika túlfinanszírozott, és felhívta a figyelmet arra, hogy a 2021–2027-es költségvetésben rendelkezésre álló pénzüsszegnek mindössze az 5%-át használták fel. Erre alapozva a pénzügyminiszter úgy véli, hogy ezeket a forrásokat jobban ki lehetne használni, például a védelmi kapacitások fejlesztésére. Ehhez az EU-nak sürgősen szüksége van pénzre, miközben a kohéziós alapok „kihasználatlanul hevernek”. Ezzel ellentétben Elisa Ferreira, a leköszönő kohézióért és reformokért felelős uniós biztos úgy véli, hogy a Kínával és az Egyesült Államokkal szembeni versenyben minden uniós régió teljes potenciáljára szükség van, és kifejtette,⁴ hogy a kohéziós politika finanszírozása továbbra is prioritás marad.

¹ Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja 2024.

² PACKROFF 2024b.

³ HEINEMANN-ÁSATRYAN-BIRKHOLZ 2024.

⁴ PACKROFF 2024a.

A kohéziós politika korlátai

A két vezető közötti nézeteltérés nagyjából tükrözi a kohéziós politikát érintő viták törésvonalait. A ZEW-tanulmány, amelyet a német szövetségi pénzügyminisztérium rendelt meg, nem meglepő módon azt állapítja meg, hogy a kohéziós alapokból származó támogatások nem minden esetben érik el eredeti célkitűzéseiket.

A kohéziós politikák eredményességét illetően számos tanulmány készült, amelyek eredményei többnyire összhangban vannak a ZEW-tanulmány legfontosabb megállapításaival is. Így például ismert, hogy a legalacsonyabb fejlettségű régiók tudják legkevésbé felhasználni az alapokat, míg a fejlettebb régiók többet nyernek az uniós forrásokból. Az egyes befektetések leginkább rövid távon képesek javítani az egy-egy térség gazdasági és társadalmi jólétét mérő mutatókon. Csakhogy a források elapadása után a megfigyelt fejlődés több esetben is leáll, vagyis az alapok nem járulnak hozzá a fenntartható fejlődéshez. A háztartások szintjét vizsgálva a német tanulmány is megállapítja, hogy a lakosok többségének előnye származik a jövedelmek és a munkahelyek kohéziójából, de a magasán képzettek és a magasabb jövedelemmel rendelkezők jobban járnak. Más szóval az alapok nem feltétlenül járulnak hozzá a társadalmi felzárkóztatáshoz. Mi több, bár a tagállamok szintjén csökkennek a fejlettségi különbségek, gyakori, hogy az egyes országok régiói között növekednek.

A szakirodalom széles körű áttekintése után a ZEW-tanulmány is arra a következtetésre jut, hogy rendkívül nehéz felmérni ezen a területen a közpolitikai intézkedések eredményességét. A módszertani kihívásokon túlmenően a jelenlegi kohéziós politikák értékelését a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközből (*Recovery and Resilience Facility – RRF*) származó források és a kohéziós források egyidejű létezése, valamint egyes esetekben az ezek közötti átfedések is nehezítik.

Ugyanakkor a szerzők hangsúlyozzák, hogy a kevésbé fejlett régiókban az adminisztratív kapacitások növelésére kellene törekedni a további források utalása előtt. Az erős kormányzati, helyi önkormányzati struktúrák, a stabil intézményi keretek, a korrupció hiánya, valamint a humán tőke rendelkezésre állása lényeges a kohéziós politika eredményessége számára. A gyenge intézményekkel rendelkező régiókban a kohéziós transzferek elpazarolhatók járadékszerzésre, vagy akár kontraproduktívak is lehetnek, amennyiben olyan iparágak támogatására használják, amelyek nem versenyképesek.

A német pénzügyminisztert viszont mindezek kevésbé zavarták, sokkal inkább az elkülönített források viszonylag alacsony kihasználtsága. Lindner

némileg jogosan érezheti úgy, hogy a Németország által befizetett jelentős összeget az EU nem a legésszerűbben használja ki, hiszen a jelenlegi 2021–2027 között tartó költségvetési ciklus felénél a források nagyon alacsony százaléka volt kifizetve a tagállamoknak. Ám a helyzet nem ennyire egyszerű. A kohéziós források elköltésének mérésében lehetnek lényeges módszertani különbségek. Mi több, az egyes kohéziós programok sikerességéhez hasonlóan az abszorpciók ráta tekintetében is nagy eltérések vannak az egyes tagállamok, illetve régiók régiói között.

A kohéziós források kihasználtsága

Egy, az EP által rendelt tanulmány szerint 2020 végére az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA), a Kohéziós Alapból (KA), az Európai Szociális Alapból (ESZA) és az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezésből (YEI) a 2014–2020-as időszakra rendelkezésre álló összes pénzügyi forrásnak csupán az 52,5%-át fizették ki a tagállamoknak.⁵ Ugyanakkor 2023 végére a felhasználási arány 94,4% volt, amennyiben nem számoljuk ide a REACT-EU-alapokat. A tanulmány szerint a 2014–2020-as többéves költségvetési ciklus első éveiben nagyon lassú tendencia figyelhető meg a források felhasználása terén: 2018 végéig az összes forrásnak mindössze a negyedét fizették ki, míg a programozási időszak vége felé jelentős felzárkózás következett be.

Csakhogy a 2014–2020 közötti időszakban a felhasználási arány alacsonyabb volt, mint a 2007–2013 közötti időszakban, még a REACT-EU figyelembevétele nélkül is. Például 2020 végén a felhasználási arány 10 százalékponttal alacsonyabb volt, mint az előző időszakban, 2013 végén. Ez a legtöbb országot érinti, de itt is vannak kivételek (például Románia, Csehország, Magyarország), amelyek abszorpciók rátája az uniós átlagnál jóval magasabb. Ezzel szemben Olaszország, Spanyolország, Görögország egyes régiói, valamint Horvátország, Szlovákia, Málta és Bulgária esete is átlagon aluli kifizetési arányokat mutatott. A 2021–2027-es időszak előrehaladásáról szóló első információk azt mutatják, hogy a jelenlegi ciklusban a 2014–2020-as kezdeti évekhez képest még alacsonyabb a felhasználás.

Mindezek fényében érthető, hogy a kohéziós politika kihívásait tekintve egyesek úgy látják, hogy csökkenteni lehet, sőt kell a rendelkezésre álló alapokat, hiszen a tagállamok ezeket amúgy sem használják ki. Ez a nézőpont

⁵ CÍFFOLILLI–POMPILI 2024.

figyelman kívül hagyja az alacsony kihasználtság okait, így nem is akar azokon változtatni – vagyis azoknak a régióknak, amelyek nem voltak képesek eredményesen felhasználni a forrásokat, még annyi esélye sem lenne a felzárkózásra, mint eddig volt.

A Bizottság leköszönő tagja azonban látja, hogy az EU versenyképessége nem fejleszthető, vagy akár csak nem is tartható szinten, amennyiben tovább növekednek az EU régiói közötti különbségek. Csakhogy a Bizottság a források centralizálásban látja a megoldást.⁶ Ez a nézőpont viszont azt a lényeges szempontot felejt el, hogy a kohéziós politikák azokban a régiókban voltak a legkevésbé eredményesek, amelyek elégtelen vagy nem megfelelő intézményi struktúrákkal, illetve kevésbé képzett munkaerővel rendelkeztek. Ezeken viszont csakis rugalmasabb szabályrendszer segítségével, illetve az adminisztratív kapacitások fejlesztésével lehet segíteni. Mindezekhez a szubszidiaritás elvének érvényesülésére van szükség. Ezen túlmenően a szakpolitikák kidolgozásában nemzeti, és nem egyszerűen regionális alapon kialakított döntésekre van szükség, amit a német pénzügyminiszter által bemutatott tanulmány is hangsúlyoz.

Amennyiben a Bizottság által szorgalmazott megoldás teret nyer, és centralizáltabb kohéziós politikát alakítanak ki, úgy valószínű, hogy az egyes fejlesztési szakpolitikák még kevésbé lesznek gazdasági vagy társadalmi szempontból eredményesek, valamint egyes tagállamok régiói még inkább leszakadnak. Ugyanakkor a térség lakosaiban jobban tudatosodna az EU szerepe az egyes fejlesztések során, ami várhatóan növelné az uniós integráció támogatását.⁷ A Bizottság nézőpontjából ez viszont rendkívül lényeges szempont lehet.

Láthatóan a kohéziós politika jövőjének kialakítása igencsak érzékeny pontokat érint a politikai térfelek ellentétes pólusain. A csatározások legnagyobb vesztesei a forrásokat eredményesen felhasználó tagállamok lehetnek, így Magyarország is – illetve amennyiben az unió egészét nézzük, akkor a regionális különbségek miatt egyre csökkenő uniós versenyképesség.

2024. július 19.

⁶ LAGUNA 2024.

⁷ BORZ–BRANDENBURG–MENDEZ 2022.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja (2024). Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1z7b2e2b/2024-masodik-fele-vi-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- BORZ, Gabriela – BRANDENBURG, Heinz – MENDEZ, Carlos (2022): The Impact of EU Cohesion Policy on European Identity: A Comparative Analysis of EU Regions. *European Union Politics*, 23(2), 259–281.
- CIFFOLILLI, Andrea – POMPILI Marco (2024): *Absorption Rates of Cohesion Policy Funds*. Brussels: European Parliament Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747284/IPOL_STU\(2023\)747284_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747284/IPOL_STU(2023)747284_EN.pdf)
- HEINEMANN, Friedrich – ASATRYAN, Zareh – BIRKHOLZ, Carlo szerk. (2024): *The Future of EU Cohesion*. Mannheim: ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research. Online: https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/EUCohesionPolicyFinalReport_ZEW2024.pdf
- LAGUNA, Jorge Durán (2024): *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/9CR_Report_FINAL.pdf
- PACKROFF, Jonathan (2024a): Commissioner Ferreira, Germany's Lindner Go Head-to-Head on Cohesion Policy Future. *Euractiv*, 2024. július 16. Online: www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/alice-sar-germanys-lindner-and-eu-commissioner-ferreira-go-head-to-head-on-future-of-cohesion-policy/
- PACKROFF, Jonathan (2024b): German CSU Warns Against Cohesion Funds Cuts Ahead of Lindner Visit, EU Finance Chiefs Summit. *Euractiv*, 2024. július 15. Online: www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/german-csu-warns-against-cohesion-funds-cuts-ahead-of-lindner-visit-eu-finance-chiefs-summit/

Máthé Réka Zsuzsánna

A versenyképesség csak protekcionizmus és befektetés kérdése lenne?

Augusztus 20-án Drezdában új félvezetőgyár építését kezdték meg, amelynek jelentőségét az is alátámasztja, hogy a megnyitón Olaf Scholz német kancellár, Michael Kretschmer szászországi tartományi miniszterelnök és az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen is részt vett. A gyár négy vállalat, a tajvani Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC), a Bosch, az Infineon és az NXP együttműködéseként jöhetett létre, amely elsősorban az autóiparban használt chipeket fogja gyártani és forgalmazni. A többségi tulajdonrészrel, 70%-kal a TSMC rendelkezik,¹ míg a másik három vállalat egyenként 10%-os tulajdonjoggal bír. A vállalat olyan termékeket fog gyártani, amelyeket Európa egyetlen más létesítményében sem állítanak elő, így a Bizottság elnök asszonya jóváhagyta Németország 5 milliárd euró értékű állami támogatását.² A gyár megépítése és üzembe helyezése várhatóan több mint 10 milliárd euróba kerül, ebből a TSMC 3,5 milliárd eurós kezdeti beruházást tervezett.³

A cég egyik célkitűzése, hogy részt vegyen a chipekről szóló uniós jogszabály céljainak megvalósításában,⁴ így 2030-ra megduplázza a régió részesedését a globális chipgyártásban, és a világpiacon elérje a 20%-os arányt. Ennek érdekében hozott létre partneri kapcsolatokat hasonló értékrendű országok között a félvezetőgyártás területén, illetve kívánja segíteni az olyan európai kis- és középvállalatok működését, amelyek ezen a területen stabil ellátói lehetnek az értékláncoknak. Vagyis a vállalat szorosan együttműködni kíván a különböző európai beszállítókkal. A Bizottság elnöke a vállalkozást az európai chip-szektor területén „igazi befektetési forradalom”-ként minősítette, majd ismertette az európai versenyképesség fokozása érdekében tervezett újabb lépéseit.

Először is, az új többéves költségvetési ciklusban új európai versenyképességi alap létrehozását tervezi. Von der Leyen ismertette, hogy az alapot új stratégiái

¹ MEDITHI 2023.

² Speech by President Von der Leyen at the Groundbreaking Ceremony for the European Semiconductor Manufacturing Company (ESMC) Semiconductor Plant 2024.

³ MEDITHI 2023.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1781 rendelete.

technológiákba való befektetésre használnák, amelyek hozzájárulnak a közös európai érdeket szolgáló fontos integrált projektek megvalósításához (*Integrated Important Projects of Common European Interest – IPCEI*),⁵ mint például az egészségügyi vagy mikroelektronikai értékláncok vagy a felhőalapú számítástechnika, de a Bizottság elnöke a chipeket és a fejlett csomagolástechnikát is kiemelte. Másodszor, új tiszta ipari megállapodás létrehozását szeretné javasolni annak érdekében, hogy olcsó és tiszta energiát biztosítsanak. Végezetül, a munkapiaci akadályok leküzdése érdekében a készségek unióját szeretné létrehozni. Ennek pontos mibenlétét nem fejtette ki, de minden akadályt el szeretne hárítani, amely az európai munkavállalókat elválasztja azoktól a képzésektől, amelyek a hasonló minőségű munkahelyek betöltéséhez szükségesek.

Egyelőre úgy tűnik, hogy a Bizottság elnöke a következő költségvetési ciklusban több olyan szakpolitikai iránynak adna prioritást, amelytől az uniós versenyképesség növekedését várja, mint például a technológiai fejlesztések és azok támogatásainak pontosabb összehangolása, az uniós értékláncok megerősítése és valamiféle egységes uniós képzés vagy képesítés kialakítása. Ezek valóban szükséges elemei az uniós ipari versenyképesség fejlesztésének, ám önmagukban nem elégségesek.

Az ipari versenyképesség jelensége, bár egyszerűnek tűnik, mégis annál összetettebb, semhogy a terület szakértői és döntéshozói egyértelműen meg tudnának egyezni abban, hogy pontosan mit is jelent, és hogyan is lehet mérni. Úgy tűnik, a politikai döntéshozók számára leginkább egyfajta félelmet keltő jelenség, hogy az ország vagy ez esetben az Európai Unió vesztesre áll nemzetközi partnereivel szemben valamilyen területen, és ezt leginkább a nemzetközi kereskedelemben lehet nyomon követni különböző mérőszámokkal.⁶ A megoldás az ipar nagy méretű állami támogatása, a kereskedelmi protekcionista eszközök bevezetése és így a saját ipar és ipari termelők védelme. A szakértők – a fogalom egyértelmű definíciójának hiányában – leginkább azon vitáznak, hogy hogyan is kellene mérni a versenyképességet, és különböző mérőszámokat dolgoznak ki a gazdasági eredményesség, a piaci részesedés mértéke, valamint az egyes vállalatok esetében a piaci koncentráció mérésére.

A legtöbb esetben azonban, ahogyan Krugman már évtizedekkel ezelőtt is leírta, egy-egy ország vagy jelen esetben a 27 ország gazdaságát tömörítő Európai Unió versenyképességének mérése óhatatlanul csapdába vezet. Az EU kereskedelmi mérlege nyilván elárul valamit az uniós ipar versenyképességéről,

⁵ Approved integrated Important Projects of Common European Interest (IPCEI) [é. n.].

⁶ KRUGMAN 1994.

ám leginkább azt, hogy a külföldi partnerek milyen mértékben keresik az adott uniós terméket. Azt például nem, hogy adott partner azért nem vásárolja-e az uniós termékeket, mert ő maga is protekcionista intézkedéseket vezetett be. Ahogyan azt sem, hogy az uniós polgárok életszínvonala emelkedett vagy csökkent az adott kereskedelmi változás következtében. Az 1950-es években az Egyesült Államok rendkívül zárt gazdaság volt, gazdaságának motorját belső piaca szolgáltatta, így a vállalatok termelése is leginkább a helyi piacokra irányult. Amennyiben csak az erre az időszakra vonatkozó kereskedelmi mérleget néznénk, akár arra a következtetésre is juthatnánk, hogy az USA elveszítette versenyképességét, és már lassan elszegényedett ország. A valóságban azonban az amerikai életszínvonal egyáltalán nem csökkent.

Hasonlóan, a termelékenység, a hatékonyság és a jövedelmezőség elárulhatja, hogy milyen áron szerezzük be a nyersanyagokat, azokat mennyire olcsón és gyorsan tudjuk előállítani, sőt, még arra is következtethetünk, hogy mennyire szervezzük jól a munkafolyamatokat. Ezek hasznos mérőeszközök, amelyek alapján pontosítani és javítani lehet a gazdasági folyamatokon. Ám mindezek önmagukban nem mondanának semmit az uniós gazdaságról és az ezzel együtt járó uniós életforma fenntartásának lehetőségéről, hiszen könnyen meglehet, hogy egyszer csak az EU az uniós bérek viszonylagos alacsony tartásával tudná versenyképességét megőrizni. Az olcsó munkaerő által biztosított előny mindenképpen pozitívan jelenik meg a mérőszámokban, ám nem feltétlenül az életszínvonalban.

Az EU versenyképességének hasonló mérőszámokkal való vizsgálatával és az azok alapján bevezetett intézkedések alapján könnyen lehet, hogy szem elől tévesztünk más rendkívül fontos dolgokat. Az a nézet, amely szerint a világereszkedelem zérőösszegű játszma, és az egyik versenyző térnyerése óhatatlanul a másik kárára válna, nem feltétlenül fog segíteni eligazodni az olyan kérdésekben, amelyek a következő évtizedekben a leglényegesebbek lehetnek.

Így például abban sem, hogy hogyan alakulhatnak át a globális erőviszonyok, és ebben az új környezetben az Európai Unió politikai partnerei rendelkeznek-e megfelelő gazdasági, katonai és technológiai erővel, valamint a szükséges humán erőforrással ahhoz, hogy az EU megtarthassa jelenlegi hatalmi pozícióját. Vagy más: például tíz év múlva hogyan alakul az EU korfája, lesz-e alkalmas munkaerő, amely megtermeli az európai jóléthez köthető közjóságiakat, illetve fenntartja a szociális ellátórendszert? Esetleg: képesek leszünk-e megfizethető áron előállítani a biztonságos és jó minőségű élelmiszert?

A jelenlegi uniós vezetés szükséges lépéseket tesz annak érdekében, hogy ipara – bizonyos mérőszámok szerint – versenyképes legyen. Ugyanakkor már

A versenyképesség csak protekcionizmus és befektetés kérdése lenne?

több protekcionista intézkedést bevezetett elsősorban Kínával szemben, és ha átmenetileg is, de lazította az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat.⁷ Lépéseket kíván tenni az olcsó energia elérése érdekében, és ezekre több tíz- vagy akár százmilliárd eurós támogatást szán a következő költségvetési ciklusból. Vagyis mindent megtesz, ami szükséges lenne, ha az EU cég volna.

Csakhogya a költségvetési források olyan mértékű átcsoportosítása, mint amilyent legutóbb tapasztaltunk,⁸ illetve a Bizottság elnök asszonyának nyilatkozatából várhatunk, arra utal, hogy még kevesebb pénz fog jutni a kohéziós politikára és a közös agrárpolitikára. Ezen szakpolitikák alapos reformja ugyanúgy szükséges,⁹ mint megfelelő támogatásuk.¹⁰ Az uniós lakosságot közvetlenül érintő és annak jólétét és egészségét szolgáló politikák nélkül az EU ipari stratégiája is legfeljebb absztrakt mérőszámok szintjén lehet versenyképes.

2024. augusztus 27.

Felhasznált irodalom

- Approved Integrated Important Projects of Common European Interest (IPCEI) [é. n.]. *European Commission*. Online: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ip-ceis_en?prefLang=hu&etrans=hu
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1781 rendelete (2023. szeptember 13.) az Európa félévezető-ökoszisztémájának megerősítését célzó intézkedési keret létrehozásáról és az (EU) 2021/694 rendelet módosításáról (csiprendelet) (EGT-vonatkozású szöveg). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32023R1781>
- KRUGMAN, Paul (1994): Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, 73(2), 28–44. Online: <http://gesd.free.fr/krugman94.pdf>
- MÁTHÉ Réka Zsuzsánna (2022): Mire lesz több és mire kevesebb pénz? In BAGI Nikolett Dóra et al. (szerk.): *EUSTRAT Műhelytanulmányok 2020*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 78–80.
- MÁTHÉ Réka Zsuzsánna (2024a): Veszélyben a közös piac? *Ludovika.hu*, 2024. március 12. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/03/12/veszelyben-a-kozos-piac/
- MÁTHÉ Réka Zsuzsánna (2024b): A fejetlen régiók problémái. *Ludovika.hu*, 2024. július 19. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/07/19/a-fejetlen-regi-ok-problemai/
- MÁTHÉ Réka Zsuzsánna (2024c): Az európai mezőgazdaság a háború és a klímavédelem között. *Ludovika.hu*, 2024. március 25. Online: www.ludovika.hu/blogok/

⁷ MÁTHÉ 2024a.

⁸ MÁTHÉ 2022.

⁹ MÁTHÉ 2024b.

¹⁰ MÁTHÉ 2024c.

ot-perc-europa-blog/2024/03/25/az-europai-mezogazdasag-a-haboru-es-a-klimavedelem-kozott/

MEDITHI, Vivian (2023): TSMC, Bosch, Infineon and NXP Enter Joint Venture to Build \$11 Billion Plant in Germany. *Investopedia*, 2023. augusztus 28. Online: www.investopedia.com/tsmc-bosch-infineon-and-nxp-to-build-usd11-billion-plant-in-germany-7571257

Speech by President Von der Leyen at the Groundbreaking Ceremony for the European Semiconductor Manufacturing Company (ESMC) Semiconductor Plant (2024). *European Commission*, 2024. augusztus 20. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_4304

Máthé Réka Zsuzsánna

Miért nem lenne elég a technológiai fejlődés és a befektetések megsokszorozása?

Múlt héten hozták nyilvánosságra Mario Draghi *Az európai versenyképesség jövője* című jelentését,¹ amelyben egyrészt szembenéz az EU jelenlegi kihívásaival, másrészt javaslatokat tesz azok korrigálására. A Draghi-jelentés több ágazati politikát is vizsgál, például a digitalizációt és a fejlett technológiákat, a félvezetőket, az autóiipart és az energiaigényes iparágakat, de megemlíti, hogy az Ukrajna elleni agressziót követően a viszonylag olcsó orosz energiaforrásokról való leválás miatt az EU jelenleg is jóval drágábban jut energiahordozókhoz, mint amerikai vagy kínai versenytársai.

Draghi kiemeli az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti GDP-különbség növekedését, amelyet elsősorban az európai termelékenység növekedésének lassulásával magyaráz. Úgy véli, hogy az amerikai előny a gyorsan fejlődő technológiai szektornak tulajdonítható. A volt elnök az EU versenyképességének növelését a termelékenység javításán keresztül kívánja elérni, és a versenyképesség alatt is tulajdonképpen a termelékenységet érti.

Az előterjesztett stratégia öt fő elemet tartalmaz: először is a közös adósságkibocsátás folytatását a szükséges tőke bevonása érdekében. Draghi legalább évi 750–800 milliárd eurós befektetést javasol. Másodszor óvatos, de pragmatikus kereskedelempolitikát – különösen Kínával szemben. Harmadszor hangsúlyozza a technológiai fejlesztések kereskedelmi hasznosításának fontosságát, és ezzel egyidejűleg az uniós munkaerő készségeinek a legújabb technológiával való összehangolását. Negyedszer: a védelmi ipar fontos szerepet játszik Draghi stratégiájában, csakúgy, mint több ellátási lánc kockázatmentessé tétele. Ötöd-ször: meg kell szüntetni az adminisztratív terheket, és egyszerűbbé kell tenni az uniós jogalkotási folyamatot – egyebek mellett azt szorgalmazza, hogy a döntéseket minősített többséggel hozzák meg.

A Draghi-jelentés egyik erőssége az iparra és a technológiára való erős összpontosítás, ugyanakkor ez egyben a gyengéje is. Míg az európai ipar alapvető fontosságú az EU versenyképességének újjáépítésében – bár a fogalmat illetően nincs egyértelmű egyetértés a szakértők között –, addig az Európai Unió

¹ The Future of European Competitiveness: Report by Mario Draghi 2024.

politikai és társadalmi aspektusaival keveset foglalkozik. Például a javasolt közös kötvénykibocsátás politikai támogatottsága alacsony, Németország jelenlegi pénzügyminisztere nem támogatja,² és a német alkotmányos adósságfék miatt a mindenkori német kormány támogatása minimális lehet.³ Emellett Draghi a Letta-jelentéssel ellentétben alig foglalkozik a demográfiával, a területi és társadalmi kohézióval kapcsolatos kérdésekkel,⁴ amelyek azonban az Európai Unió szakpolitikáinak fontos elemei. Megelégszik annyival, hogy kiemeli, hogy az EU teljes tényezőtermelékenysége (TFP vagy MFP) sokkal alacsonyabb amerikai versenytársánál, és ennek leküzdése érdekében a termelékenységet kell növelni.

Hogyan is mérjük a versenyképességet?

A Draghi-jelentés szerint jelenleg 20%-os különbség van az EU és az USA TFP-szintje között, ám a több száz oldalas elemzés nem tér ki ennek részletes vizsgálatára. Ennek hiányában a rendkívül nagy befektetés és a technológiai fejlesztésekre helyezett hangsúly mint a versenyképesség záloga több kérdést is felvet, így például azt, hogy a technológiai fejlesztésekkel elért termelékenység növelése valóban versenyképesebbé teszi-e az EU-t. Másrészt az EU és az USA közötti teljes tényezőtermelékenységet illető rendkívül eltérő értékek sem egyértelműek.

A teljes tényezőtermelékenység az egyes cégek, iparágak, ez esetben államok gazdaságának kibocsátási maradványnövekedését méri, amely nem magyarázható a hagyományos inputok, mint például a munkaerő és a tőke vagy a technológia felhalmozódásával. Más szóval ha a munkaerő- és tőkeinputok változatlanok maradnak adott időszakban, a kibocsátás változásai a MFP változását mutatják. Az MFP változásai tükrözik a költségek átcsoportosítását, a menedzsmentgyakorlatok, a márkanevek értékeiben vagy a szervezetekben bekövetkezett változások, az általános tudás, a méretgazdaságosság, a globális piaci verseny és a mérési hibák hatásait. Az MFP mozgatórugói három fő csoportba sorolhatók. Először is, az innovációhoz, a tudáshoz és a technológiákhoz kapcsolódó tényezők, mint például az alkalmazott kutatás és fejlesztés, illetve a digitalizáció. Másodszor, azok a tényezők, amelyek hozzájárulnak a meglévő

² FAGGIONATO – VON DER BURCHARD 2024.

³ MÁTHÉ 2024.

⁴ LETTA 2024.

Miért nem lenne elég a technológiai fejlődés és a befektetések megsokszorozása?

készségek és képzettségek elterjedéséhez és a közszféra infrastruktúrájának használatához. Végül azok, amelyek a menedzsmenttel és az erőforrások ágazatok közötti elosztásával kapcsolatosak, mint például a pénzügyi fejlődés, az üzleti dinamika, a külső piaci tényezők.

A teljes tényezőtermelékenység növelése elképzelhető olyan technológiák és eljárások bevonásával is, amelyek a környezetet súlyosan károsítanak. Ám szinte biztosak lehetünk abban, hogy az európai polgárok számára a versenyképesség ilyenszerű javítása nem elfogadható opció. Éppen ezért a teljes tényezőtermelékenység vizsgálatakor érdemes az OECD környezeti módosításokkal képzett teljes tényezőtermelékenységének (EAMFP) adatait megvizsgálni, és azokat összehasonlítani.⁵

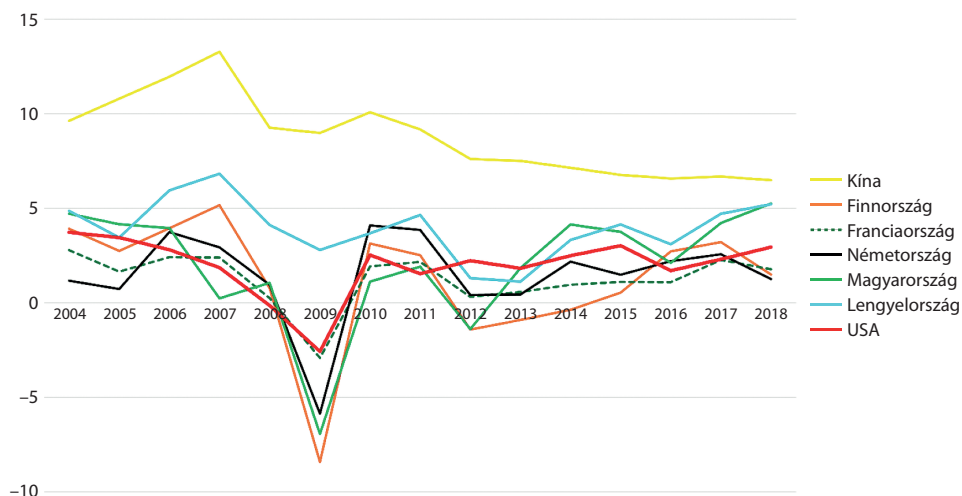
Az OECD adatbázisa a kívánatos és a nemkívánatos outputok együttes termelésének maradék növekedését méri, amely nem magyarázható az inputok (beleértve a munkát, a termelt tőkét és a természeti tőkét) felhasználásának változásával. Az inputfelhasználás növekedése esetén az EAMFP akkor növekszik, ha a GDP nő, vagy ha a szennyezés csökken. Vagyis figyelembe veszi a szennyezést vagy a környezet súlyos károsodását is, ezért különösen alkalmas mutató a teljes tényezőtermelékenység mérésére.

Mekkora is a lemaradás?

Az OECD nem szolgáltat adatokat az EU-ra mint blokkra vonatkozóan, azonban az USA-ra, Kínára és a tagállamokra vonatkozóan 2018-ig vannak adatok. Terjedelmi korlátok miatt az EU néhány jelentős gazdaságát (Németország és Franciaország), valamint néhány kisebb országát (Finnország, Magyarország és Lengyelország) vizsgáltam meg, és hasonlítottam össze az USA-val, illetve Kínával.

Az adatok azt mutatják, hogy a GDP növekedési ütemében kifejezett EAMFP nem mutat kiemelkedő értékeket az Egyesült Államokban a vizsgált uniós tagállamhoz képest. Bár csak néhány tetszőleges ország értékei vannak összehasonlítva, nem valószínű, hogy a teljes EU-ra vonatkozó értékeknél jóval magasabb lehetne az USA EAMFP-növekedésének értéke. Ugyanakkor szembeűnő, hogy az idősor változásai kevésbé drasztikusak, mint például a Finnországban mért adatok (1. ábra).

⁵ Environmentally Adjusted Multifactor Productivity [é. n.].



1. ábra: A környezeti módosításokkal képzett teljes tényezőtermelékenység GDP-ben kifejezett növekedése

Forrás: Environmentally Adjusted Multifactor Productivity [é. n.]

A 2008–2009-es pénzügyi válság során az EU-tagállamok és az USA jelentősen veszített az EAMFP-értékből, a vizsgált államok közötti veszteség mértéke meglehetősen eltérő volt: Finnországot, Magyarországot és Németországot érintette a legsúlyosabban, ahol az előző évhez képest –8,41% és –5,86% közötti volt a változás, míg az USA-ban alig 2,56%-os volt a csökkenés. Ezzel szemben Lengyelországnak sikerült 2,79 százalékponttal növelnie a GDP növekedési ütemét, ami Kína 8,98 százalékpontos növekedése mellett eltörpül. A 2009-ben Európa-szerte tapasztalt erőteljes visszaesés azt mutatja, hogy a nemzetközi pénzügyi piacok sokkal erősebb hatást gyakoroltak az európai EAMFP-re, mint az USA-ban vagy Kínában. Összességében Kína EAMFP-értékei sokkal magasabbak, mint az EU és az USA értékei, bár 2008 óta éles visszaesést mutatnak, ami a környezetszennyezés és az MFP csökkenésének kombinációja miatt alakulhatott ki.⁶

Az európai tagállamok EAMFP-értékeinek éles változásait, szemben az Egyesült Államokban mért kisebb kilengésekkel, nehéz megmagyarázni a technológiai fejlődés hiányával, ahogyan azt Draghi sugallja. Ebben az esetben inkább stabilabban csökkenő EAMFP-értékeket látnánk a tagállamoknál, mérsékelt emelkedésekkel és visszaesésekkel. A mutatott tendenciát sokkal

⁶ HUANG 2024.

Miért nem lenne elég a technológiai fejlődés és a befektetések megsokszorozása?

inkább magyarázza az európai gazdaság sebezhetősége a pénzügyi piacokkal, az üzleti dinamikákkal és a külső piaci tényezőkkel – más szóval az erőforrás-elosztással és -menedzsmenttel kapcsolatos tényezőkkel – szemben. Vagyis az EU gazdaságai kevésbé rugalmasak, így kevésbé képesek gyorsan reagálni a külső környezetre, mint az USA.

Az energiaellátás alacsonyabb áron való biztosítása az EU alapszükséglete, amely minden bizonnyal rendkívül jelentős befektetést igényel. Ugyanakkor az OECD adatai rávilágítanak, hogy a relatív olcsó orosz energiahordozókkal rendelkező uniós tagállamok – Lengyelország kivételével – is strukturális problémával küzdöttek, amelyet nem lehet technológiai fejlesztésekkel megoldani. Az uniós tagállamok gazdaságának gyorsabb alkalmazkodóképesség-növelését és adminisztratív tehermentesítését kellene mielőbb célul kitűzni és megvalósítani. Ezen, valamint a vállalatok menedzsmentjén nem valószínű, hogy érdemben tudna javítani az egyhangú döntés eltörlése, sem a közös adósság növelése.

2024. szeptember 17.

Felhasznált irodalom

- Environmentally Adjusted Multifactor Productivity [é. n.]. *OECD Data Explorer*. Online: [https://data-explorer.oecd.org/vis?df\[ds\]=DisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_EAMFP%40DF_EAMFP&df\[ag\]=OECD.ENV.EPI&df\[vs\]=1.0&dq=.A.EAMFP_G.&pd=2010%2C&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=DisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_EAMFP%40DF_EAMFP&df[ag]=OECD.ENV.EPI&df[vs]=1.0&dq=.A.EAMFP_G.&pd=2010%2C&to[TIME_PERIOD]=false)
- FAGGIONATO, Giovanna – VON DER BURCHARD, Hans (2024): Germany's Lindner Rejects Draghi's Common Borrowing Proposal. *Politico*, 2024. szeptember 9. Online: www.politico.eu/article/germanys-lindner-rejects-draghis-common-borrowing-proposal/
- HUANG, Yanzhong (2024): China's Battle Against Air Pollution: An Update. *Council on Foreign Relations*, 2024. április 24. Online: www.cfr.org/blog/chinas-battle-against-air-pollution-update
- LETTA, Enrico (2024): *Much More Than a Market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*. Online: www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf
- MÁTHÉ Réka Zsuzsánna (2024): A német fékek: válaszüton a biztonság és a haladás között. In SCHMIDT Laura – TÁRNOK Balázs (szerk.): *Szakpolitikai elemzések 2023. II. félév*. Budapest: Ludovika, 85–89.
- The Future of European Competitiveness: Report by Mario Draghi (2024). *European Commission*, 2024. szeptember 9. Online: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

Máthé Réka Zsuzsánna

Az Európai Unió bezárkózik

Az Európai Unió tagállamai megszavazták a Bizottság azon javaslatát,¹ amely szerint az EU végleges kiegyenlítő vámot vezet be a kínai gyártású akkumulátoros elektromos gépjárművekre. Az intézkedés a már korábban elfogadott, ideiglenes vámkivetésről szóló rendelet értelmében egyes gyártókra akár 40% feletti vámot szab meg.²

A *Reuters* szerint a 27 tagállamból mindössze 10 ország (Bulgária, Dánia, Észtország, Franciaország, Hollandia, Írország, Lettország, Lengyelország, Litvánia és Olaszország) támogatta vállaltan a tervezetet.³ Tizenkét tagállam (Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Finnország, Görögország, Horvátország, Luxemburg, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország) tartózkodott. Az EU legnagyobb autógyártó-iparral rendelkező gazdasága, „az unió gazdasági motorjának is nevezett” Németország nemmel szavazott, akárcsak Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia. Vagyis az EU lakosságának kevesebb mint felét tömörítő tíz tagállam szavazott meg egy javaslatot, amely az EU 27 gazdaságára lesz érvényes. Más szavakkal, ha a források nem tévednek, és valóban így voksoltak a tagállamok, akkor az egyszerű többséghez szükséges szavazatok száma sem gyűlt össze, ellenben a tartózkodást „igen”-nek számolták.

A tervezet megszavazása az EU gazdaságpolitikáját érintő törésvonalakat vágolja fel. A Franciaország és Olaszország által vezetett csoport bátran szavazta meg a kínai gyártók elleni intézkedést. Érthető, ha azt vesszük figyelembe, hogy a kínai vállalatok jelentős állami támogatásban részesülnek, ami torzítja a piaci versenyt. A csoport döntését azonban feltételezhetően az a világgazdaságról kialakult elképzelés motiválta, amely szerint a kínai szektoriális versenyelőny fenyegetést jelent az EU számára, és ezt leginkább kemény fellépéssel, illetve védővámok bevezetésével lehet kiküszöbölni. Ezzel szemben a Németország által vezetett csoport és különösen a német autóipar felismerni vélte azokat a lehetőségeket,⁴ amelyek a kínai járműiparral való

¹ European Commission 2024.

² A Bizottság (EU) 2024/1866 végrehajtási rendelete.

³ Reuters 2024.

⁴ MARTIN 2024.

együttműködésből származhatnak, illetve súlyosabbnak látja a feszültségekből adódó veszélyeket, így az esetleges kereskedelmi háború következményeit is. A csendes többséget alkotó tagállamok, mint például Spanyolország, amely saját gazdaságát védené,⁵ szeretnék elkerülni a kereskedelmi háborút,⁶ ám igencsak tartanak a kínai térnyeréstől.

Úgy tűnik, egy dologban azonban egyetértenek az uniós tagállamok: a kínai elektromos járművek kínálatát nem lehet figyelmen kívül hagyni – vagy ellene kell fellépni, vagy kénytelenek vagyunk valahogyan együttműködni. Nos, az európai ipar szempontjából érdemes lett volna már az európai zöldmegállapodás és a klímasemlegességi célkitűzések elfogadása előtt mindezt alaposan átgondolni. Kína ugyanis már a 2000-es évek elején belekezdett az akkumulátorral működő gépjárművek fejlesztésébe és gyártásába, bőséges állami támogatásokkal.⁷ A meghirdetett állami támogatásokat külföldi befektetők számára is megnyitotta, így vonzotta be a Teslát is, amely számára ma már kínai telephelyei elengedhetetlenek. A fejlesztési programok 2008-tól a kormány gazdasági prioritásaiban rendkívül fontos szerepet játszottak. Vagyis amíg az európai gyártók többsége elsősorban a hagyományos, belső égésű motorral működő autók gyártását folytatta, vagy esetleg a hibrid technológia fejlesztésébe fektetett, addig Kína technológiai fejlődése megelőzte versenytársaiét.

A kínai elektromos járművek exportja 2020-ban lendült fel igazán,⁸ nagyjából az európai klímasemlegességi célkitűzések meghirdetése idején. Az uniós stratégiába nagyon jól illeszkedik a kínai termék, amelyet az ázsiai óriás viszonylag olcsón elő tud állítani. Egyrészt fölénye van a méretgazdaságosság, másrészt a lítiumion-alapú akkumulátorgyártásban szerzett abszolút előnye miatt.⁹ Végezetül az is lényeges szempont, hogy jelenleg Kínában bányásszák, finomítják, és dolgozzák fel a világ legtöbb lítiumját. Vagyis úgy tűnik, hogy az elektromos autókát illetően az akkumulátorgyártáshoz szükséges lítiumbányászattól kezdve a kivitelezésig Kínának versenyelőnye van a nulla kibocsátásra törekvő EU-ban az itthoni gyártókkal szemben.

A jelentős állami támogatások miatt érthető a dömpingellenes vámok, ám ezek az intézkedések önmagukban nem fogják orvosolni az uniós gépjárműpiacon látható problémákat. Időt ugyan nyerhetnek a hazai gyártók, ám kérdéses, hogy néhány év alatt be tudják-e hozni a kínai elektromos autók piacán

⁵ PONS–PINEDO–DEVEREUX 2024.

⁶ CASH 2024.

⁷ YANG 2023.

⁸ China Electric Car Exports [é. n.].

⁹ Global Market Distribution of Battery Makers for Electric Vehicles [é. n.].

tapasztalt versenyhátrányukat. Ráadásul az akkumulátorok előállításához szükséges lítiumbányászat is körülményes, és könnyen elképzelhető, hogy egy kereskedelmi háború következményeként Kína további nyersanyagok exportját, így a lítiumét is korlátozná. Vagyis jelenleg leginkább két megoldás tűnik észszerűnek. Az első szerint új lítiumbányákat nyitva az EU csökkenti kitétséget, és elkezd a hasonló technológiák gyártását, a második szerint az európai gyártók teljesen új technológia fejlesztésébe és gyártásába kezdenek, amelynek előállításához kevésbé függenek a kínai nyersanyagoktól. Kérdéses, hogy mennyi idő alatt lesznek képesek olyan mértékű fejlesztéseket végrehajtani, mint amilyeneket Kína mutatott fel a 2000-es évek óta.

Egyelőre az EU azon gondolkodik, hogy milyen technológiával lehetne elérni a nulla kibocsátási célokat, és amíg ezt kitaláljuk, addig gyakorlatilag kizárjuk a versenyelőnnyel rendelkező cégeket a piacról. Eközben Kína rekordokat dönt az elektromos autók forgalmazását tekintve és jelentős piacokat szerez meg magának, így például a 215 millió lakossal rendelkező Brazíliát vagy a 127 milliós Mexikót.¹⁰ Várható, hogy a kínai export elsősorban a BRICS-országok felé fog irányulni, de 2024-ben januártól májusig Belgium több mint 115 000, az Egyesült Királyság pedig 67 000 feletti elektromos járművet vásárolt meg.

Az amerikai és az uniós piac nagyon fontos Kína számára, ám ezekről kiszorítva is bizonyára képes lesz versenyelőnyre szert tenni a globális piacokon. Csakhogy ezek a piacok többnyire a globális dél országai közül fognak kikerülni – a világ egyre több és népesebb országa fog egyre szorosabb kapcsolatokat kialakítani a Nyugat legnagyobb kihívójával.

2024. október 8.

Felhasznált irodalom

A Bizottság (EU) 2024/1866 végrehajtási rendelete (2024. július 3.) a Kínai Népköztársaságból származó, személyszállításra tervezett, új, akkumulátoros elektromos gépjárművek behozatalára vonatkozó ideiglenes kiegyenlítő vám kivetéséről.

CASH, Joe (2024): China's Xi, Spain's Sanchez Seek to Ease EU-China Trade Disputes *Reuters*, 2024. szeptember 9. Online: www.reuters.com/world/asia-pacific/spanish-autos-pork-beijings-sights-with-pm-sanchez-china-2024-09-09/

CHEN, Dong Yi (2024): China Exported 2.45 Million Vehicles from January to May 2024, up 26%. *CarNewsChina.com*, 2024. június 23. Online: <https://carnewschina.com/2024/06/23/china-exported-2-45-million-vehicles-from-january-to-may-2024-up-26>

¹⁰ CHEN 2024.

Az Európai Unió bezárkózik

- China Electric Car Exports [é. n.]. *Trading Economics*. Online: <https://tradingeconomics.com/china/electric-car-exports>
- European Commission (2024): *Commission Proposal to Impose Tariffs on Imports of Battery Electric Vehicles from China Obtains Necessary Support from EU Member States*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/statement_24_5041/STATEMENT_24_5041_EN.pdf
- Global Market Distribution of Battery Makers for Electric Vehicles [é. n.]. *Statista*. Online: www.statista.com/statistics/235323/lithium-batteries-top-manufacturers/
- MARTIN, Nik (2024): German Firms Ignore Calls to Shrink China Investments. *DW*, 2024. augusztus 26. Online: www.dw.com/en/germanys-investments-in-china-increase-despite-warnings/a-69957810
- PONS, Corina – PINEDO, Emma – DEVEREUX, Charlie (2024): China's Dumping Probe to Test Resilience of Spain's Pig Farmers. *Reuters*, 2024. június 20. Online: www.reuters.com/markets/commodities/chinas-dumping-probe-another-test-resilience-spains-pig-farmers-2024-06-20/
- Reuters (2024): How EU Governments Voted on Chinese EV Tariffs. *Reuters*, 2024. október 4. Online: www.reuters.com/business/autos-transportation/how-eu-governments-plan-vote-chinese-ev-tariffs-2024-10-04/
- YANG, Zeyi (2023): How Did China Come to Dominate the World of Electric Cars? *MIT Technology Review*, 2023. február 21. Online: www.technologyreview.com/2023/02/21/1068880/how-did-china-dominate-electric-cars-policy/

Mernyei Ákos Péter

A geostratégiától a geoökonómiáig – Az EU Global Gateway stratégiája új valóságban

Az egy hónapja bemutatott Draghi-jelentés a felszínre hozott, és (szak)politikai vitatémává tett számtalan megmozgatható eszközt és megoldási módot, amely hozzájárulhat Európa versenyképesebbé tételéhez. Javaslatai között feltűnik egy eredetileg ettől alapvetően eltérő célra létrehozott eszköz, az Európai Unió Global Gateway stratégiájának és eszközrendszerének felhasználása is.

Az EU a 2010-es években (is) későn eszmélt. Noha Kína már 2013 óta működtette a One Belt One Road (jelenleg Belt and Road Initiative, BRI) névre hallgató programját, az unió csak 2021 decemberében tudott előjönni azzal a javaslatcsomaggal,¹ amellyel – elsősorban a kínai modellhez képest alternatívát nyújtva – Európa befolyásának növelése érdekében be kívánt nevezni a globális geopolitikai versenybe. Az e célt szolgáló javaslatcsomag a Global Gateway stratégia volt.

A stratégiát ismertető közlemény saját szóhasználata szerint a Global Gateway „pozitív ajánlat”: olyan (pénzügyi) eszközcsomag, amelyen keresztül az EU a világ minden részén „hozzá kívánt járulni az emberek életének javításához”, s érzékelve más geopolitikai szereplők ajánlatait (ám azoktól eltérően) méltányos és kedvező feltételek mellett kívánta felajánlani finanszírozását a tőkét, illetve technológiát igénylő államoknak. Ahogy a közlemény fogalmaz: a Global Gateway célja „kapcsolatok, nem pedig függőségek kialakítása”. Nemzetközi kapcsolati értelemben az EU a stratégia révén valójában be akart szállni a globális infrastruktúra-fejlesztési versenybe, tőkét kívánt kihelyezni és közös vállalatokat akart alapítani forrásszegény országokban (stratégiai eszköz), s ennek révén saját befolyási övezetét szeretne volna kiterjeszteni (stratégiai cél): értékeit terjeszteni, illetve az uniós technológiai-műszaki standardok és általában az uniós fejlesztésű technológiák használatát megerősíteni.

A stratégia szerint az unió a következő területeken fog beruházni: digitalizáció, energiaipar és éghajlatváltozás, közlekedés, egészségügy, oktatás és K+F. A nyújtott támogatás, szemben a BRI hagyományosan kölcsönalapú

¹ Az Európai Parlament, a Tanács, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága és az Európai Beruházási Bank közös közleménye a Global Gateway stratégiáról. JOIN (2021) 30 final.

konstrukcióival, számos pénzügyi megoldást magában foglalt: támogatás, különféle hitelek, garanciák; s az EU szándékai szerint igyekezett volna a magánszféra megtérülést kereső tőkéjét is megmozgatni. Az eredeti terv a Covid-19-járványt követően tehát az Európai Unió iparpolitikáján és tőkeerején keresztül az unió nemzetközi politikai szerepének megerősítése volt.

A programra az EU a 2021 és 2027 közötti időszakban összesen 300 milliárd eurót tervezett mozgósítani. Figyelemmel arra, hogy a Világbank már 2019-ben 1,3 trillió euróra becsülte a világ éves (!) fejlesztésforrás-szükségletét, amelynek csak igen kis százalékát tudta a stratégia finanszírozni, az összeg nagyságrendje miatt már a program indulásakor több kritika érte a Global Gateway stratégiát. Bírálói szerint az nem volt elég ambiciózus és túl nagy teret engedett más geopolitikai szereplőknek, elsősorban Kínának.

Ám nem ez volt az egyetlen aggály² a Global Gatewayvel kapcsolatban. Von der Leyen bizottsági elnök több alkalommal hangsúlyozta a BRI-vel kapcsolatos ellenérzéseit (így például 2021-es *State of the Union* beszédében),³ ami nem pusztán a retorika szintjén jelent meg – több állam (például Kenya, Banglades)⁴ is úgy érezte, hogy az EU nyomást helyez rá, hogy válasszon a BRI és a Global Gateway között, ha finanszírozásra van szüksége. Több esetben úgy tűnhetett, hogy a kétféle partnerség nemhogy nem fér össze, egymás mellett sem fér meg.

További kérdéseket vetett fel a stratégia hatékonyságát⁵ illetően, hogy az unió nem kizárólag pragmatikus, reálpolitikai alapon kívánta kezelni az egy-egy projekt tekintetében jelentős tőkekihelyezését és más, a programhoz tartozó segítségnyújtását (*quantitative offer*), hanem ahhoz további, a projektekhez közvetlenül, szervesen nem tartozó feltételeket kívánt szabni. Ezek közé tartoztak egyes, az unió politikai meggyőződését, berendezkedését és értékeit érvényesíteni hivatott elvárások (*qualitative offer*), amelyek nem javították a program eredményességét. Végül többen kiemelték, hogy zavarosak, kuszáak a stratégia célkitűzései, s a partnerek számára sem pontosan érthető, ami befektetési kapcsolatokban meglehetősen nagy hátrány. Mindemellett meg kell jegyezni, hogy a program meghirdetésétől a jelen sorok írásáig, azaz valamivel kevesebb, mint három év leforgása alatt több mint 200 projekt⁶ kezdődött a Global Gateway keretében szerte a világban, azaz nem lehet azt mondani, hogy a stratégia végrehajtása ne indult volna meg lendületesen.

² DIETZ–EGENHOFER 2024.

³ 2021 State of the Union Address by President von der Leyen 2021.

⁴ LYNCH 2023.

⁵ DIETZ–EGENHOFER 2024.

⁶ Európai Bizottság 2024.

A 2022-ben kirobbant orosz–ukrán háború és az annak következtében előálló (valójában inkább felgyorsuló) geopolitikai átrendeződés azonban alapvetően változtatja (változtatta) meg Európa helyzetét az EU globális súlyát és befolyásolási potenciálját illetően. A Global Gateway koncepció 2021-ben erős, műszakilag kiemelten fejlett, erős tőke- és technologiai export-képességgel rendelkező Európával számolt. A háború és az azt követő blokkosodási, néhol már a kereskedelmi háború rémével fenyegető folyamat azonban élesen mutatott rá az uniós ipar egyik leggyengébb pontjára: az ellátási láncok sérülékenységére. Világossá vált, hogy a kontinens számos erőforrás, így különösen energia és nyersanyag szűkében van, s ipara számos ponton éppen azoknak az országoknak kitett, amelyekben a Global Gatewayen keresztül kívánta pozícióját megerősíteni. Nyilvánvaló, hogy a korábbi geostratégiai szemlélet (donor-recipiens kapcsolat) nem tartható tovább.

A kérdés következésképpen az, hogy ebben a geopolitikai szempontból átrendeződő világban miként lehet Európa hasznára a Global Gateway stratégia, illetve miként kell azt áthangolni ahhoz, hogy Európa versenyképességét támogatni tudja geoökonómiai céljainak elérésében. Világosnak látszik ugyanis, hogy a fentebb is feltüntetett stratégiai kiindulópont (sajnos) nem állja meg a helyét. Az uniós ipara – úgy tűnik – nemhogy nem világhódító útjára készül, hanem sokkal inkább mankóra szorul. Világosan ki kell mondani, hogy visszalépés történt ahhoz a helyzethez képest, amellyel a Global Gateway megalkotói számoltak.

A tudás, a *know-how* és a szürkeállomány ugyanakkor (egyelőre) továbbra is rendelkezésre áll, de ezt a versenyképes ipar érdekében energetikai és nyersanyag-ellátási oldalról meg kell támogatni. Ellenkező esetben Európa képtelen lesz arra, hogy egyrészt költséghatékony, másrészt exportképes volument tudjon előállítani fontos iparágaiban. Mindez versenyképességének további csökkenését és azon keresztül geopolitikai súlyának (félő, hogy végleges) elvesztését okozná.

Draghi jelentésében⁷ – ugyan különösebb konkrétumok nélkül, de – számol az átalakítandó Global Gateway-jel az Európa versenyképességének megerősítéséért folytatott harcban. A jelentés rögzíti, hogy a Global Gateway fókuszát az EU stratégiai szükségletei felé kell fordítani az uniós gazdaság külső sérülékenységének csökkentése érdekében, valamint hogy úgy kell eljárni, hogy az EU harmadik országokkal a teljes értéklánc mentén ipari partnerségeket alakítson ki, illetve ezekkel az államokkal gyártókapacitásokba történő közös beruházásokat hajtson végre.

⁷ The Future of European Competitiveness: Report by Mario Draghi 2024.

Láthatóan abban a helyzetben vagyunk, hogy nagy szükség lenne az okos, végiggondolt, valamint a tagállamokkal és az európai ipar gazdasági főszereplőivel (*stakeholdereivel*) és érdekképviselőivel egyeztetett, virtigli „európai gazdaságpolitikára”, amely valódi, kölcsönösen előnyös, pragmatikus partnersegeket hoz létre harmadik országokkal. Diverzifikált kitermelési helyekre és szállítási útvonalakra van szükség, amelyekért Európa cserébe technológiát és tőkét tud (még) nyújtani. Ha az EU talpon akar maradni, nem szabad megvárnia, hogy ez utóbbiakat más szereplő szállítsa le, akár időbeli megelőzés révén, akár kedvezőbb ajánlat útján. Különösen nem tűnik úgy, hogy az EU megerősödését előmozdítaná, ha az érintett partnerállamot a kialakuló blokkok közötti választás elé kívánja állítani. A kedvezőbb, vegytiszta üzleti ajánlattal való meggyőzés helyett a túlzott (ideologikusan telített) erőltetés könnyen okozhatja a potenciális partner eltávolodását az EU-tól és másik blokk választását. Ez nagy valószínűséggel igen nehezen visszafordítható döntés lenne, amely ráadásul a jelenlegi kritikus helyzetben fosztaná meg az uniót olyan erőforrások beszállítóitól, amelyekre alapvető szüksége van. Láthatóan az érintett országok – ha meg tudják tenni – szívesebben tartanak egyenlő távolságot az erőközpontoktól, és igyekeznek mindegyikkel jó kapcsolatokat ápolni.

Mindez azt is jelenti, hogy verseny van tehát: az erők versenye. S aki ebben a versenyben helytelenül túlzottan erősnek hiszi magát, előbb lehet a padlón, mint bárki gondolná.

2024. október 15.

Felhasznált irodalom

- 2021 State of the Union Address by President von der Leyen (2021). *European Commission*, 2021. szeptember 15. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701
- Az Európai Parlament, a Tanács, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága és az Európai Beruházási Bank közös közleménye a Global Gateway stratégiáról. JOIN (2021) 30 final.
- DIETZ, Christian – EGENHOFER, Christian (2024): Aligning the Global Gateway Around 'Resilience' Could Give It a New Lease on Life. *CEPS*, 2024. október 9. Online: <https://ceps.eu/ceps-publications/aligning-the-global-gateway-around-resilience-could-give-it-a-new-lease-on-life/>
- Global Gateway Projects [é. n.]. *European Commission*. Online: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-projects_en

- LYNCH, Suzanne (2023): Bangladesh Won't Take Sides on China Versus EU, Says PM. *Politico*, 2023. október 27. Online: www.politico.eu/article/bangladesh-sheikh-hasina-china-eu-investment-deal/
- The Future of European Competitiveness: Report by Mario Draghi (2024). *European Commission*, 2024. szeptember 9. Online: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

Pató Viktória Lilla

A magyar elnökség versenyképességi paktuma és az uniós kutatásfinanszírozás jövője

A 2024-es magyar EU-elnökség központi célkitűzése¹ a versenyképességi megállapodás elfogadtatása, amelyet november 8-án terveznek tárgyalni² az informális EU-csúcson Budapesten. Az ambiciózus célkitűzés mögött álló erőfeszítések nem csupán Magyarország, hanem az egész Európai Unió versenyképességét és innovációs kapacitását hivatottak növelni. Mario Draghi a föderálisabb megvalósításban,³ Orbán Viktor a gazdasági semlegesség politikájában⁴ hisz, és látható, hogy noha többen több különböző utat vázolnak fel, a teljesítmény növelésének fontosságában mindenki egyetért. A versenyképesség szorosan összefügg a kutatási-fejlesztési (KFI) kapacitások erősítésével, hiszen az innovációk és a technológiai fejlesztések közvetlenül hozzájárulnak a gazdasági növekedéshez.

Jelenleg a világ 50 legnagyobb technológiai vállalatából mindössze négy található az EU-ban. Emellett az EU részesedése a globális kockázati tőkéből mindössze 5%, szemben az Egyesült Államok 50%-os részesedésével. Az európai versenyképességi fordulat⁵ elősegítése érdekében csökkenteni kell a kutatási hálózatok töredezettségét, és megszüntetni a K+F-finanszírozás terén fennálló regionális különbségeket, ami azt jelenti, hogy szükség van a kutatási és innovációs támogatások átfogó reformjára a digitális transzformáció megvalósítása, az új technológiák fejlesztése és az adminisztratív akadályok csökkentése érdekében. Jelenleg például Közép-Európa csak a K+F-finanszírozás 8%-át kapja, miközben az EU lakosságának 24%-a él ebben a régióban. A KFI-teljesítmény fokozása és a régiók közötti különbségek csökkentése alapvető fontosságú, ha Európa versenyképességét hosszú távon szeretnénk biztosítani.

Az Európai Unió nemcsak intézményi ciklusváltás közepén áll, de dolgozik a következő hétéves költségvetésén is. A kutatásfinanszírozás terén különösen

¹ BT/MTI 2024a.

² European Council [é. n.].

³ DRAGHI 2024.

⁴ LOSONCZI 2024.

⁵ BT/MTI 2024b.

aktív párbeszéd zajlik, amelyet élénkít, hogy az Ursula von der Leyen által kijelölt biztosok portfóliójában jelentős átfedések vannak a kutatás, az innováció és a digitalizáció területén. Az átfedések a programok megvalósítását is bonyolíthatják,⁶ különösen annak fényében, hogy a kutatásfinanszírozás számos biztos területét érinti, így megosztva a döntéshozatali felelősséget és az erőforrásokat. A versenyképességi megállapodás tervezetében⁷ az EU arra törekszik, hogy 2030-ig elérje a 4%-os GDP-beruházási célt a kutatás és az innováció területén, a tudás áramlása mint az ötödik szabadság bevezetése is szerepel a dokumentumban, valamint az Európai Innovációs Tanács megerősítése – Zaharieva biztos kutatásfejlesztési prioritásaival összhangban. Az Európai Bizottság közzétette az Európai Kutatási Térségről szóló előrehaladási jelentését,⁸ amely szerint az EU még messze van a GDP 3%-ának KFI-re fordításának céljától, elsősorban a magánberuházások alacsony szintje miatt, és azt is elismeri, hogy többet kell tennie annak biztosítása érdekében, hogy a Widening-országok kutatói több finanszírozási lehetőséghez jussanak.

A versenyképesség és a kutatás-fejlesztés-innováció finanszírozásának összefüggései a fentiekből, valamint a biztos mandátumokból is világosak, így két kérdés maradt: mennyire jelenik meg Magyarország érdeke a KFI terén a versenyképességi paktumban, és mennyire tudja majd az új uniós kutatásfinanszírozás csökkenteni a regionális különbségeket, erősítve Európa versenyképességét? Noha a magyar egyetemek uniós finanszírozásból való kizárásának problémája továbbra sem rendeződött, a *Widening country* kategóriába tartozó országok nemrégiben aláírt nyilatkozatban szólítják fel az EU-t, hogy biztosítson szélesebb körű támogatást a kutatásfinanszírozási keret lehívása során alulreprezentált országok számára.⁹ Az Európai Bizottság következő kutatási és innovációs keretprogramjának kidolgozásáért felelős Heitor-csoport jelentős átalakítást javasol az uniós finanszírozási eszközök terén.

A Heitor-jelentés¹⁰ szerint a Widening programot át kellene strukturálni a következő pénzügyi keretprogramban (FP10), hogy kevesebb eszközt tartalmazzon, könnyebben használható és hatékonyabb legyen. Emellett javasolják, hogy a Widening programot nevezzék át¹¹ Advancing Europe-ra.

⁶ PATÓ 2024.

⁷ Euractiv 2024.

⁸ Commission Analyses Potential to Boost European Research Area 2024.

⁹ Joint Statement on Widening Participation and Spreading Excellence Component in the Next EU Framework Programme for R&I 2024.

¹⁰ Directorate-General for Research and Innovation 2024.

¹¹ ZUBAŞCU 2024b.

A jelentés nagyobb összehangoltságot szeretne a nemzeti és uniós források között, mondván: az európai szemeszternek – az EU gazdasági és költségvetési politikákat összehangoló fő eszközének – kellene felelősséget vállalnia a tagállamok állami és magán-KFI-kiadásainak felülvizsgálatáért, beleértve az EU strukturális alapjaiból származó kutatási pénzeket is. Javasolja továbbá egy új *pre-accelerator* program bevezetését az Európai Innovációs Tanács (EIC) keretében, hogy növelje a Widening-országok startupjainak sikerességét az EIC-források megszerzésében. Nem sokkal később nyilvánosságra hozták a Horizon Europe 2025-ös munkaprogramjának Widening-tervezetét,¹² amely a Widening-országok startupjait támogatná¹³ az EIC *pre-accelerator* programjának létrehozásával.

Az EIC 2025-ös munkaprogramja¹⁴ pedig 2024. júliusban jelent meg, amely szerint a kis- és közepes vállalatok és startupok 10–30 millió eurós tőkebefektetést kaphatnak jövőre, ami a jelenlegi maximális 15 millió eurós támogatási határ duplája, ezzel a mély technológiai vállalatok finanszírozási hiányát igyekszik csökkenteni Európában. A stratégiai technológiák számára indított STEP célja az EU-programok forrásainak összpontosítása a digitális, a mély technológiai, a tiszta és a biotechnológiai ágazatokra.

A Heitor-jelentés a független Ipari Versenyképességi és Technológiai Tanács, valamint az Európai Társadalmi Kihívások Tanácsa létrehozását is javasolja, amelyek a kollaboratív kutatásokat irányítanák. Mindez azt jelentené, hogy az FP10-et nagyrészt a Bizottság hatókörén kívülről irányítanák. A csoport szeretné megduplázni a kutatási és innovációs költségvetést 93,5 milliárd euróról 220 milliárd euróra annak érdekében, hogy Európa visszaszerezze versenyképességét. A javaslatok között szerepel a katonai és civil célokra is felhasználható („kettős felhasználású”) innovációk bevonása, valamint az együttműködés fokozása globális szinten, ideértve Kínát is. A kettős felhasználású technológiák fejlesztése azonban gondot okozhat az EU-n kívüli országok – mint az Egyesült Királyság, Kanada vagy Dél-Korea – számára, mivel az érzékeny védelmi kutatások hozzáférése korlátozott lehet számukra, hiszen a nagyobb védelmi fókusz miatt az EU korlátozhatja, mely országok csatlakozhatnak bizonyos projektekhez. A törekvésekkel kapcsolatban Svájc¹⁵ és az Egyesült Királyság¹⁶ is kifejezte álláspontját.

¹² Horizon Europe–Work Programme 2025 Digital, Industry and Space 2025.

¹³ ZUBAŞCU 2024a.

¹⁴ European Innovation Council 2024.

¹⁵ Swiss National Science Foundation 2024.

¹⁶ Department for Science, Innovation and Technology 2024.

Mindeközben Ekaterina Zaharieva, az EU kutatásért és innovációért felelős biztosjelöltje fontos lépéseket ígért¹⁷ az új FP10 keretprogram kialakításában, amelynek egyik prioritása a kutatási költségvetés növelése és az adminisztráció egyszerűsítése, hogy az uniós forrásokhoz való hozzáférés gyorsabb és hatékonyabb legyen. A biztosjelölt azzal is nyugtatta a kutatói közösséget, hogy az FP10 nem olvad be teljesen a versenyképességi alapba, noha a két program bizonyos mértékben összefonódhatna. Az új keretprogram kiemelt figyelmet fordítana a mesterséges intelligencia alkalmazására, valamint az SME-k és a startupok szerepének növelésére. Zaharieva célja a kutatási infrastruktúrák EU-szintű stratégiájának kidolgozása is, hogy a kutatók, különösen az ipar, az SME-k és a startupok számára hozzáférést biztosítson világszínvonalú létesítményekhez. Javaslatokat fogalmazott meg az MI bevezetésére a tudományos kutatásba és az európai élettudományi stratégiára.

A magyar EU-elnökség fő célkitűzése a versenyképességi paktum elfogadtatása, amely alapvető szerepet játszik az európai gazdasági dinamizmus és versenyképesség fokozásában. Ezt a paktumot a következő, lengyel elnökség tovább erősítheti a versenyképességi alap bevezetésével, amely célzott támogatásokat és ösztönzőket kínálna az innováció és a gazdasági fejlődés területén. Bár felmerült az az aggály, hogy az EU következő hétéves költségvetési ciklusában a teljes kutatásfinanszírozás a versenyképességi alap részévé válhatna, ez nem tűnik megvalósíthatónak, és konkrét szándékot sem tükröz. Ezt az elképzelést már így is számos ellenvélemény fogadta.

Bármilyen lesz a kutatásfinanszírozás jövője, bizonyos értékekről nem szabad megfeledkezni: a kutatás és a fejlesztés finanszírozása alapvető versenyképességi kérdés, amelynek célkitűzései során figyelemmel kell lenni a régiók közötti különbségekre. Ennek révén érhető el, hogy a kutatásfinanszírozás hatékonyan szolgálja a versenyképességi szempontokat, miközben az európai régiók közötti különbségek csökkentéséhez is hozzájárul.

2024. október 29.

¹⁷ GREENACRE–FRANCICA 2024.

Felhasznált irodalom

- BT/MTI (2024a): Approval of European Competitiveness Deal Priority of Hungarian Presidency. *The Budapest Times*, 2024. szeptember 9. Online: www.budapesttimes.hu/hungary/approval-of-european-competitiveness-deal-priority-of-hungarian-presidency/
- BT/MTI (2024b): Hanko: Europe Needs Competitiveness ‘Turnaround’. *The Budapest Times*, 2024. szeptember 17. Online: www.budapesttimes.hu/hungary/hanko-europe-needs-competitiveness-turnaround/
- Commission Analyses Potential to Boost European Research Area (2024). *European Commission*, 2024. október 22. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5361
- Directorate-General for Research and Innovation (2024): Align, Act, Accelerate – Research, Technology and Innovation to Boost European Competitiveness. *Publications Office of the European Union*. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2f9fc221-86bb-11ef-a67d-01aa75ed71a1/language-en>
- Department for Science, Innovation and Technology (2024): *UK Position Paper on the 10th EU Research and Innovation Framework Programme*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/66f1800c554440e6da17e2a5/uk_position_eu_research_and_innovation_framework_programme.pdf
- Euractiv (2024): Council’s Draft Competitiveness Deal Sets Research and Innovation Target at 4% of GDP. *European Commission*, 2024. október 24. Online: <https://ec.europa.eu/newsroom/eisma/items/854177/en>
- European Council [é. n.]: Informal Meeting of Heads of State or Government, Budapest, 7-8 November 2024. *Consilium*. Online: www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2024/11/07-08/
- European Innovation Council (2024): *European Innovation Council (EIC) Working Programme 2025*. Online: https://sciencebusiness.net/sites/default/files/inline-files/LAST%20VERSION%20EIC%20WP%202025%20version%20TCs%20incl%20Challenges_0.pdf
- GREENACRE, Martin – FRANCICA, Eleonora (2024): Research Commissioner Designate Outlines Plans for Framework Programme 10. *Science/Business*, 2024. október 23. Online: <https://sciencebusiness.net/news/fp10/research-commissioner-designate-outlines-plans-framework-programme-10>
- Horizon Europe–Work Programme 2025 Digital, Industry and Space* (2025). Online: https://sciencebusiness.net/sites/default/files/inline-files/HORIZON-CL4-2025_V5.07.pdf
- Joint Statement on Widening Participation and Spreading Excellence Component in the Next EU Framework Programme for R&I (2024). *Horizon Europe Portal*, 2024. szeptember 26. Online: www.horizontevropa.cz/en/he-programme-structure/widening-participation-strengthening-era/yiifnews/2804
- LOSONCZI, Márton (2024): Orbán Highlights Economic Neutrality and Competitiveness at Ludovika University. *Hungarian Conservative*, 2024. szeptember 25. Online: www.hungarianconservative.com/articles/hu24eu/viktor-orban-europe-competitiveness-lecture-hungarian-eu-presidency/
- PATÓ Viktória Lilla (2024): A tudás szabad áramlása mint az EU ötödik szabadsága. *Ludovika.hu*, 2024. október 7. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/10/07/a-tudas-szabad-aramlasa-mint-az-eu-otodik-szabadsaga/

- Swiss National Science Foundation (2024): *SNSF Position Paper for the Development of the Next EU Framework Programme for Research and Innovation*. Online: www.snf.ch/media/de/Iwm60vBYzXjbY2op/Position-paper-snsf-vision-of-the-future-of-the-EU-framework-programme.pdf
- The Future of European Competitiveness. Part B / In-Depth Analysis and Recommendations* (2025). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%2520future%2520of%2520European%2520competitiveness_%2520In-depth%2520analysis%2520and%2520recommendations_0.pdf
- ZUBAŞCU, Florin (2024a): EU to Announce €20M for Widening Start-Ups in 2025. *Science/Business*, 2024. október 23. Online: <https://sciencebusiness.net/news/research-and-innovation-gap/eu-announce-eu20m-widening-start-ups-2025>
- ZUBAŞCU, Florin (2024b): Widening Should Become 'Advancing Europe', Heitor Report Says. *Science/Business*, 2024. október 23. Online: <https://sciencebusiness.net/news/research-and-innovation-gap/widening-should-become-advancing-europe-heitor-report-says>

Mernyei Ákos Péter

Geopolitika az Európai Bíróság előtt

Jelentős piacvédelmi hatású döntést hozott az Európai Bíróság egy horvát közbeszerzési jogvitában. Az elmúlt héten hozott ítéletében (C-652/22)¹ az Európai Bíróság kimondta, hogy az uniós közbeszerzéseken elinduló a rájuk irányadó szabályok szempontjából két csoportra oszthatók: EU-n belüli és azzal egyenértékű, valamint az unión kívüli honossággal bíró ajánlattevőkre. A Bíróság rögzítette, hogy utóbbiaknak, azaz a harmadik országbeli pályázóknak az uniós jog alapján nincsen jogosultságuk arra, hogy az uniós közbeszerzési pályázatokon elinduljanak, vagy egyenlő versenyfeltételeket követeljenek maguknak. Rögzítette továbbá az EuB, hogy a tárgykör szabályozása kizárólagos uniós hatáskörbe tartozik, ott a tagállamoknak nincsen keresnivalójuk.

Az ügyben a horvát közigazgatási fellebbviteli bíróság (*Visoki upravni sud Republike Hrvatske*) fordult előzetes döntéshozatali kérelemmel az Európai Bírósághoz 2022-ben. Az ügy tárgya egy építési közbeszerzési pályázathoz kapcsolódott, amelyet a horvát vasúti infrastruktúra fejlesztéséért felelős társaság (*HŽ Infrastruktura d.o.o.*) írt ki, s amelyen elindult ajánlattevőként a török Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (Kolin) nevű vállalat is. A jogvita abból adódott, hogy a közbeszerzés alapján a szerződést a Strabag-csoportnak (Strabag) ítélték oda, amely döntést azonban a Kolin megtámadta, azt állítva, hogy a Strabag a közbeszerzési kiírás szerint megkívánt műszaki alkalmasságát nem igazolta kellőképpen. A horvát hatóságok a Kolin kérelmének helyt adtak, s hatályon kívül helyezték a közbeszerzés odaítéléséről szóló határozatot. Az ajánlatkérő erre tekintettel kérte a Strabagot, hogy az pótlólagosan nyújtson be megfelelő igazolást a pályázatában megjelölt referenciamunkái tekintetében. A Strabag ennek akként tett eleget, hogy új referenciamunkát (csak érdekességként: a Steyr-völgyi autópályán végzett munkálatairól) is megjelölt. A horvát ajánlatkérő a kiegészített ajánlat alapján ismét a Strabagnak ítélte a vasúti pálya felújításáról szóló közbeszerzési szerződést, amellyel szemben a Kolin újfent jogorvoslati eljárást kezdeményezett. Ez alkalommal azt sérelmezte, hogy véleménye szerint a vonatkozó európai uniós irányelv (2014/25)

¹ Az Európai Bíróság ítélete a C-652/22. sz., Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ kontra Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave ügyben 2024.

alapján az ajánlatkérő nem volt jogosult a Strabagtól újabb referenciamunkát kérni, illetve elfogadni, így az eljárás ellentétes volt az uniós joggal, s a Strabag pályázatát ki kell volna zárni az elbírálásból. Az ügyben másodfokon eljáró horvát bíróság – többek között – azzal az előzetes döntéshozatali kérdéssel fordult az EuB-hoz, hogy az uniós jog lehetőséget ad-e a tényállásban foglaltak szerinti esetben az ajánlati dokumentáció kiegészítésének figyelembevételére az elbírálás során.

Bár az ügy – különösen a közbeszerzési jog iránt érdeklődők nem elhanyagolható létszámú tábora számára – már ezek alapján sem lenne érdektelen, azonban a jogvita Michael Collins főtanácsnok indítványával² a napi jogalkalmazási nehézségeken messze túlmutató, geopolitikai jelentőségű fordulatot vett. Collins főtanácsnok ugyanis úgy vélte, hogy mielőtt az EuB megválaszolná a horvát fellebbviteli bíróság kérdését, két további kérdéssel is foglalkoznia kell: egyrészt előkérdésnek látta, hogy olyan harmadik országokban letelepedett gazdasági szereplők, amelyekkel a EU nem kötött a közbeszerzésekről szóló nemzetközi megállapodást, jogosultak-e részt venni az unióban közbeszerzési eljárásokban, valamint amennyiben erre a kérdésre igenlő a válasz, úgy a tagállamok hatáskörébe tartozik-e, hogy meghatározzák a közbeszerzési eljárásaikban való részvétel szabályait, vagy ez az EU jogosultságát képezi.

A főtanácsnoki indítvány érvelése szerint ugyanis bár a vonatkozó irányelv (Irányelv) alapelvei között mondja ki, hogy a közszolgáltató ajánlatkérőknek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban kell részesíteniük, a valódi kérdés az, hogy az Irányelv mennyiben alkalmazandó harmadik országbeli ajánlattevőkre. E tekintetben az Irányelv – leegyszerűsítve – úgy rendelkezik, hogy amennyiben vonatkozik rájuk a közbeszerzésről szóló megállapodás, vagy az unióra kötelező erejű egyéb megállapodások úgy rendelkeznek, akkor az uniós ajánlatkérők a harmadik államokbeli ajánlattevőket nem részesíthetik kevésbé előnyös elbánásban, mint az EU-s ajánlattevőket. Következésképpen a két csoport tagjai egyenlő és azonos feltételek mellett kell hogy versenyezzenek egy-egy EU-s nyílt közbeszerzési eljárásban.

Törökországgal ugyanakkor az unió nem kötött egyelőre olyan tárgyú megállapodást, amely a fentieket biztosítaná. A főtanácsnok ezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a török ajánlattevők nem tartoznak a közbeszerzési irányelv hatálya alá, s következésképpen nem is jogosultak annak

² Anthony Michael Collins főtanácsnok indítványa a C-652/22. sz., Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ kontra Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave ügyben 2024.

szabályait felhívni a maguk védelme érdekében. Sőt, a főtanácsnok kifejezetten akként vélekedett (Indítvány 33. pont), hogy a török honosságú ajánlattevő nem jogosult részvételre sem az Irányelv által szabályozott közbeszerzési eljárásokban.

A főtanácsnok előadta továbbá, hogy az EUMSz értelmében az unió kizárólagos hatáskörébe tartozik a közbeszerzési szerződések odaítélésének külső dimenziója, vagyis annak szabályozása, hogy harmadik országok honosai egyáltalán részt vehetnek-e uniós közbeszerzési eljárásban, és ha igen, milyen feltételekkel. Ebbe a kérdésbe a tagállamoknak még akkor sincsen beleszólásuk (szabályozási lehetőségük), ha az unió történetesen nem gyakorolta ez irányú hatáskörét, lévén a közös kereskedelempolitika területére tartozik, s mint ilyen, kizárólagos uniós hatáskört jelent.

Az EuB múlt heti ítéletében³ részben másképp látta a jogi helyzetet. Akként érvelt ugyanis, hogy az uniós joggal nem ellentétes (az EU-val ilyen irányú nemzetközi szerződést nem kötött) harmadik államok honosainak részvétele az uniós közbeszerzési eljárásokban, az azonban már ellentétes, ha az ajánlattevő ilyen gazdasági szereplők az uniós jogra (azaz a közbeszerzési irányelvekre s az azokban foglalt, az ajánlattevők azonos kezelését előíró normákra) hivatkoznak. A Bíróság szerint továbbá az Irányelv személyi hatályának kiterjesztése ilyen ajánlattevőkre is azt eredményezné, hogy az EU közbeszerzési piaca egyenlő feltételek mellett hozzáférhetővé válna harmadik országok gazdasági szereplői számára is. Az uniós jogpolitikai cél egyértelmű: csak az unióval megfelelő nemzetközi megállapodást kötött harmadik állambeli ajánlattevők versenyezzenek az Irányelv által felállított szabályok szerint!

Önkéntelenül is adódik azonban a kérdés: meghatározhatnak-e a tagállamok az ilyen ajánlatkérőkre vonatkozó szabályokat? E tekintetben a luxemburgi Bíróság a főtanácsnokkal összhangban rögzítette, hogy a vonatkozó szabályozási kérdés közös kereskedelempolitikai tárgykörbe tartozik, s mint ilyen, az EU kizárólagos jogalkotási hatáskörét képezi. Következésképpen ennek alapján egyedül az EU jogosult arról dönteni, hogy megnyitja-e közbeszerzési piacát valamely harmadik állam ajánlattevői számára, s ha igen, milyen feltételek mellett. A kérdés geopolitikai relevanciája mellett uniós jogi szempontból azért jelentős, mert ha a Bíróság a belső piac területére tartozónak ítélte volna a kérdést, az megosztott hatáskörbe tartozna, amelyben a megelőzés (valamint

³ Az Európai Bíróság ítélete a C-652/22. sz., Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ kontra Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave ügyben 2024.

a szubszidiaritás és az arányosság) elve az irányadó hatáskörgyakorlásra, azaz legalább ideiglenesen szabályozási szerepkört kaphattak volna a tagállamok is.

Mindemellett különös jelentősége van a fenti ítéletnek a magyar gazdaságpolitika és gazdasági semlegesség doktrínáját illetően is. Az ismertetettek ugyanis azt jelentik, hogy a magyar jogalkotónak az EuB-ítélet alapján nincsen szabályozási szabadsága harmadik államok honosai kapcsán az uniós rezsim alá tartozó közbeszerzési eljárásokban. Az EuB döntése alapján ugyanakkor a magyar közbeszerzési ajánlatkérő szabadon eldöntheti, hogy lehetővé teszi-e a közbeszerzési ajánlattételt egy-egy kiírás esetén valamely ilyen ajánlattevő előtt, s vele szemben milyen, az ajánlattevők között fennálló „objektív különbségek tükrözésére irányuló” (értsd: az ilyen harmadik államokban honos ajánlatkérőket az EU-sokkal, illetve az azokkal egyenértékűekkel szemben hátrányosabb helyzetbe hozó) szabályokat alkalmaz. Az ilyen harmadik országbeli honosnak azonban az EU-jog nem biztosít, a tagállami jog pedig az uniós közbeszerzések tekintetében nem biztosíthat az ajánlattételhez, illetve az egyenlő versenyfeltételekhez jogosultságot.

2024. október 31.

Felhasznált irodalom

Anthony Michael Collins főtanácsnok indítványa a C-652/22. sz., Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ kontra Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave ügyben, 2024. március 7.

Az Európai Bíróság ítélete a C-652/22. sz., Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ kontra Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave ügyben, 2024. október 22.

Petri Bernadett

Viharfelhők az EU új költségvetési tervei felett

A jelenlegi költségvetési keretből ugyan még három esztendő hátravan, számos információ kiszivárgott már azonban arról, hogy milyen elképzeléssel mutatja be az Európai Bizottság jövő tavasszal az új keret költségvetési koncepcióját, és az is látszik, milyen, egymással gyakran összeegyeztethetetlen kihívásokkal kell hamarosan szembenéznie az új hétéves időszak előkészítése során.

A költségvetési újratervezés nemcsak a kohéziós politikát, hanem a közvetlen uniós forrásokat és a közös agrárpolitikát is érinti, az új elképzelések azonban az eddigiekben nem váltottak ki nagy lelkesedést az érintett európai szereplőkből. Az Európai Bizottság a kutatási és innovációs „gigaalap” létrehozását fontolgatja, de a kritikus érdekelt felek szerint az egyes projektek finanszírozási autonómiájának elvesztése éppen a szükséges ellenkezőjének bizonyul. A közös agrárpolitika hasonló mérőföldkőalapú elszámolás alá esne, mint a helyreállítási források, míg Ukrajna pótlólagos forrásbevonás nélkül mind uniós, mind Magyarország szintjén érezhető negatív hatást okozna a jövődelempótló források tekintetében.

Több vagy jobb kutatásfejlesztési program várható?

Ursula von der Leyen kinevezési programjában¹ megfogadta, hogy a kutatásfejlesztést „az európai gazdaság középpontjába helyezi”, és ígéretet tett a kutatási kiadások növelésére, valamint a K+I-programok bővítésére is.

Korábban Ekaterina Zaharieva, az EU kutatásért és innovációért felelős biztosjelöltje számos fontos lépést ígért² az új keretprogram, az FP10 kialakításában, amelynek egyik prioritása a kutatási költségvetés növelése és az adminisztráció egyszerűsítése, hogy az uniós forrásokhoz való hozzáférés gyorsabb és hatékonyabb legyen. A biztosjelölt azzal is nyugtatta a kutatói közösséget, hogy az FP10 nem olvad be teljesen semmilyen új keretprogramba. Egy

¹ VON DER LEYEN 2024.

² GREENACRE–FRANCICA 2024.

nemrégiben kiszivárgott belső bizottsági javaslat³ szerint azonban az EU végrehajtó testülete ezt úgy próbálná elérni, hogy a meglévő kezdeményezéseket hatalmas európai versenyképességi alapba olvasztaná össze, amely „egységes szabályokkal rendelkezne, valamint magába foglalná az összes és stratégiai uniós finanszírozási programot”.

Ezáltal a következő többéves pénzügyi keretben, a 2028–2034 közötti időszakra szóló uniós költségvetésben a biztosjelölt asszony állításai ellenére egy kalap alá⁴ kerülhetnének az egymástól jelentősen eltérő programok,⁵ például a Horizon Europe, az InvestEU, a kkv-szektor számára is elérhető egységes piaci program vagy éppen a Digitális Európa program. Maria Leptin, az Európai Kutatási Tanács, az egyik legfontosabb K+I-program elnöke szerint azonban ez rossz ötlet lehet. „Teljesen ellentmond mindannak, amit remélnénk, és amire szükségünk lenne. [...] Az Európai Kutatási Tanács pontosan azért sikeres, mert autonóm módon dönthet saját eljárásairól és folyamatairól, és ha valamiből, akkor ebből többre van szükségünk, nem pedig kevesebbre.”⁶ Az új „gigaprogram” bevezetése elsősorban azzal a kockázattal járna, hogy a regionális szintek, szereplők még inkább elveszítik befolyásukat az uniós fejlesztési irányokra, miközben nehezen elkerülhető, hogy a folyamatok egyszerűsödése helyett a források igénybevételeének bonyolultsága a legnehezebb program szintjére emelkedjen.

A fukarok kevesebb, de egyszerűbb programot szeretnének

Mint ismert, egy korábbi kiszivárgott prezentáció⁷ azt is javasolta, hogy töröljék el az összes kohéziós, mezőgazdasági, halászati, valamint belső alapot az egyes országokra vonatkozó egységes nemzeti tervek javára, ami heves reakciókat váltott ki. Számos tagország és helyi vezető⁸ kifejezte egyet nem értését ezzel az elképzeléssel, köztük Siegfried Mureşan néppárti román politikus, az Európai Parlament költségvetési főtárgyalója is, aki egyetértett azzal, hogy nagyobb léptékre, egyszerűsítésre és rugalmasságra van szükség, de továbbra is szkeptikus maradt az európai Kohéziós Alapra és a nemzeti tervekre

³ WULFF WOLD 2024.

⁴ WULFF WOLD 2024.

⁵ NAUJOKAITYTÉ 2024.

⁶ WULFF WOLD 2024.

⁷ WULFF WOLD 2024.

⁸ WULFF WOLD 2024.

vonatkozó javaslatokkal kapcsolatban. Szerinte ehelyett éppen, hogy „autonómiára, decentralizációra van szükség, hatalmat kell adni a helyi, regionális szinteknek, maguknak az egyetemeknek”.

Eközben a dán, svéd iparági képviselők is amellet érvelnek, hogy kevesebb, de egyszerűbb uniós programokra lenne szükség az új többéves költségvetésben.⁹ Az európai gazdaságnak az amerikai és kínai versennyel szembeni megerősítésére irányuló növekvő erőfeszítések közepette az északi államok ipari képviselői szerint az európai uniós forrásokhoz való könnyebb hozzáférésre van szükség, nem pedig több finanszírozásra. Miközben Brüsszel arról tárgyal, hogyan lehet a legjobban szembeszállni az Egyesült Államok és Kína saját ipari és kereskedelmi politikájával – amely magában foglalja a 2022-es amerikai inflációcsökkentő törvényt és a stratégiai ágazatoknak nyújtott kínai állami támogatásokat –, a blokk 27 tagállamának ipari szereplői nagy várakozással tekintenek az uniós finanszírozási és állami támogatási kerettárgyalások várható eredményeire.

A blokk hosszú távú, 2025-ös költségvetéséről szóló tárgyalások – ahol nem mindenki ért egyet azzal, hogy több pénzre van szükség – szintén nagyban befolyásolják majd a nemzeti ágazati vitákat. „Szeretném, ha megszabadulnánk attól a felfogástól, hogy az USA rengeteg pénzt fordít a fejlesztésekre, eközben pedig Európában nincsenek támogatások” – fogalmazott Hans-Olof Jacke, a Svéd Vállalkozások Szövetségének főigazgatója múlt héten egy gazdasági eseményen Sönderborgban.¹⁰ „Európában ugyanannyi, ha nem több fejlesztési támogatás áll rendelkezésre, mint az Egyesült Államokban, de ezek sokkal célzottabbak és egyszerűbbek” – mondta a Danish Industries által szervezett rendezvény résztvevői számára a főigazgató.¹¹

Jacke kijelentései tükrözik a Bruegel uniós politikai agytröszt 2023-as elemzését, amely szerint „az USA és az EU közötti fő különbség [...] nem a kutatási-fejlesztési és zöldsztámogatások várható teljes volumenében, hanem inkább a minőségi és egyszerűsítési oldalon lehet”.¹² Az uniós felmérések is azt mutatják: a kutatási-fejlesztési programokkal kapcsolatos legfőbb kritika, hogy túlságosan komplikáltak, és a tervezéstől a projektfinanszírozásig gyakran évek alatt jutnak csak el a szereplők.

⁹ KURMAYER 2024.

¹⁰ KURMAYER 2024.

¹¹ KURMAYER 2024.

¹² KLEIMANN et al. 2023.

Kim Fausing, a dán Danfoss multinacionális vállalat vezérigazgatója is ezt erősítette meg,¹³ amikor úgy fogalmazott: „Európában bonyolult hozzájutni a kiutalt pénzhez. [...] Azt hiszem, nehezen látjuk, hol van a pénz, még akkor is, ha jelentős összegek állnak rendelkezésre. Az Egyesült Államokban nem áll fenn ugyanez a probléma.”¹⁴

Eközben Kim Jørgensen, az Európai Beruházási Bank (EIB) főigazgatója szerint Brüsszelnek a „magántőke bevonására” kellene összpontosítania, hozzátéve, hogy jelentős gondolkodásmód-változásra lenne szükség ahhoz, hogy a magáncégek érdeklődését felkeltse az uniós finanszírozás.¹⁵ A dán bankár, aki korábban Margrethe Vestager, az EU versenyjogi vezetőjének hivatalát vezette, bírálta az Európai Bizottságot, amiért túlságosan szoros kontrollt akar bevezetni az uniós pénzek felett. „Mivel korábban a Bizottságnál dolgoztam, tudom, hogy a Bizottság tisztviselői kontrollmániások” – mutatott rá.

Forrásbővítés nélkül csökkenni fognak az agrártámogatások

A fentiekén túl a többéves pénzügyi keret finanszírozása szempontjából a legjelentősebb kockázat, hogy az újonnan csatlakozni szándékozó országok elmaradottabb régiói jelentősen rontanak Magyarország nettó pozícióját, előbbre hozva a nettó befizetővé válás időpontját.

A többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások során – annak 2. legnagyobb fejezeteként – a közös agrárpolitika (KAP) költségvetése minden alkalommal támadások kereszttüzében áll, folyamatosan védekező pozícióban a többi uniós prioritással szemben. A trend alapvetően a KAP részarányának csökkenése. A bővítésben érintett országok, elsősorban Ukrajna csatlakozása a KAP forrásainak arányos növelését tenné szükségessé. Kérdéses, hogy ezt a nettó befizető tagállamok felvállalnák-e. Amennyiben a forrásoknak az újonnan belépők mezőgazdasági potenciáljával, igényeivel arányos növelése nem történne meg, az 2027 után fenntarthatatlanná tenné az EU27 jelenlegi támogatási szintjét.¹⁶

A közvetlen jövedelemtámogatások biztonságiháló-funkciója csökkenne, miközben a gazdáknak nagyobb belső piacon, erősebb versenyben kellene helytállniuk. Ez Magyarország számára katasztrofális következményekkel

¹³ KURMAYER 2024.

¹⁴ KURMAYER 2024.

¹⁵ KURMAYER 2024.

¹⁶ FORTUNA 2023.

járna, hiszen az uniós források elengedhetetlenek az élelmezésbiztonság, illetve a hazai mezőgazdasági potenciál fenntartásában és a vidéki életminőség javításában. A hazai régiók unión belüli relatív fejlettségi szintjének változása a vidékfejlesztési források további csökkenését vonhatja maga után, hiszen a 2021–2027-es időszakra vonatkozó pénzügyi keret tárgyalásakor a vidékfejlesztési források esetében már így is 27%-os uniós forrás-keret-csökkenés történt.¹⁷

A jelenlegi tagjelöltek közül Ukrajna csatlakozása jelentené a legnagyobb sokkot az EU mezőgazdasága szempontjából. Ez különösen igaz Magyarországra, földrajzi közelsége miatt. A KAP jelenlegi logikája és struktúrája szempontjából az ukrán agrárium struktúrája és birtokmérete kevéssé illeszkedik az uniós modellbe. A tagjelölt országok csatlakozása 54,5 millió hektárral növelné az EU27 közvetlen támogatásokra jogosult területét, amely jelenleg 162,2 millió hektár, ezen belül Ukrajna csatlakozása önmagában 41,6 millió hektár többletet jelentene. Amennyiben a közös agrárpolitika költségvetése változatlan marad, a jelenlegi fajlagos támogatások összege akár negyedével is lecsökkenhet. Ennek kiküszöbölése érdekében a követlen támogatások keretösszegének évente csaknem 13 milliárd euróval kellene növekednie. Eközben az uniós gazdákat egyre inkább felháborítja, hogy az Európai Bizottság a Gabona Ukrajnából program keretében eddig 40 000 tonna gabona vásárlására adományozott forrást, a szolidaritási exportprogram keretében nyújtott 1 milliárd eurós támogatáson túl. A programra Neven Mimica korábbi horvát uniós biztos igyekszik még több pénzt kijárni az Európai Bizottságban.

Kérdés, hogy mely tagországok támogatnák az uniós költségvetés ilyen szintű átalakulását, amelynek egyszerre kellene szűkülnie, bővülnie, egységessé, de mégis rugalmassá válnia. Az egyre technikaibb tervezési folyamat könnyen öncélúvá válhat. Éppen ezért az Európai Unió tisztviselőinek nem lenne szabad elfeledkezniük arról, hogy az Európai Unió költségvetése nemcsak az erőforrás-gazdálkodásról szól, legalább ugyanilyen fontos, hogy az integráció legfontosabb előnyét is megtestesítse az állampolgárok számára, amely az európai jólét.

2024. november 4.

¹⁷ DONGO–ORSI 2021.

Felhasznált irodalom

- DONGO, Dario – ORSI, Giulia (2021): Agriculture in EU-27 Scenario Report 2020-2030. *FoodTimes*, 2021. január 12. Online: <https://foodtimes.eu/food-system-en/agriculture-in-eu-27-scenario-report-2020-2030/>
- FORTUNA, Gerardo (2023): Ukraine's EU Membership Will Trigger a Rewriting of CAP, Says Kyiv Official. *Euractiv*, 2023. október 6. Online: <https://euractiv.com/section/agriculture-food/news/ukraines-eu-membership-will-trigger-a-rewriting-of-cap-says-kyiv-official/>
- GREENACRE, Martin – FRANCICA, Eleonora (2024): Research Commissioner Designate Outlines Plans for Framework Programme 10. *Science/Business*, 2024. október 23. Online: <https://sciencebusiness.net/news/fp10/research-commissioner-designate-outlines-plans-framework-programme-10>
- KLEIMANN, David et al. (2023): *How Europe Should Answer the US Inflation Reduction Act*. Online: www.bruegel.org/system/files/2023-02/PB%2004%202023_0_1.pdf
- KURMAYER, Nicolaus J. (2024): Danish, Swedish Industries Push for Fewer, Simpler EU Funding Programmes. *Euractiv*, 2024. november 1. Online: <https://euractiv.com/section/economy-jobs/news/danish-swedish-industries-push-for-fewer-simpler-eu-funding-programmes-not-more-funds/>
- NAUJOKAITYTĖ, Goda (2024): Regions Ring Alarm Bell Over Proposed EU Competitiveness Fund. *Science/Business*, 2024. október 17. Online: <https://sciencebusiness.net/news/fp10/regions-ring-alarm-bell-over-proposed-eu-competitiveness-fund>
- PACKROFF, Jonathan (2024): European Mayors Oppose Commission Plans to Centralise EU Funds. *Euractiv*, 2024. október 10. Online: <https://euractiv.com/section/economy-jobs/news/european-mayors-oppose-commission-plans-to-centralise-eu-funds/>
- VON DER LEYEN, Ursula (2024): *Europe's Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%2520Guidelines%25202024-2029_EN.pdf
- WULFF WOLD, Jacob (2024): Key Stakeholders Criticise Commission's Top-Down Competitiveness Fund Plans. *Euractiv*, 2024. október 14. Online: <https://euractiv.com/section/tech/news/key-stakeholders-criticise-commissions-top-down-competitiveness-fund-plans>

Miszlivetz Áron James

Az EU stratégiai versenyképességének visszanyerése

Hosszas egyezkedést követően az Európai Bizottság újonnan megválasztott biztosi kollégiuma december 1-jével fog felállni. Időközben Donald Trumpot immár másodjára is megválasztották, az Egyesült Államok 47. elnökének, miközben Németországnak, „Európa motorjának” széteső kormánykoalíciót kell kezelnie. Milyen kilátásai vannak az Európai Uniónak ebben a nemzetközi konfliktusokkal és potenciális gazdasági háborúval kiélezett helyzetben?

Miközben Ukrajnában egyre intenzívebb¹ harcok folynak, és a gázai helyzet is egyre fokozódik, továbbra sem látszik, hogy az EU megfelelően fel tud-e lépni saját védelme és biztonsága érdekében. A november 8-i budapesti nyilatkozat² új lehetőséget vázol fel, az erőltetett politikai unióval és túlszabályozással szemben a pragmatikusabb, emberközeli gazdasági unió megvalósítását helyezi előtérbe. A „több piac” elvét követve az egységes piac akadályait teljesen le kell bontani, és 2026-ig szeretné megvalósítani a közös biztosítási és megtakarítási piacot. A versenyképesség megőrzéséhez először a banki és tranzakciós költségek ársapkáját vagy akár eltörlését kell megvalósítani, hogy az EU-s állampolgárok költségek nélkül tudjanak hozzájutni a pénzügyi szolgáltatásokhoz. A nyilatkozat negyedik pontja szerint radikálisan le kell egyszerűsíteni a szabályozást és az adminisztratív terheket az EU-tagállamok állampolgárai és a vállalkozások részére. Ezek megvalósításában Stéphane Séjourné³ jólétért és iparstratégiaiért, valamint Raffaele Fitto kohézióért és reformért⁴ felelős biztosnak kell szorosan együttműködnie.

Az Európai Unió versenyképessége szempontjából két stratégiai ágazat töredezettségét kell mihamarabb megszüntetni, ez a pénzügyi/banki szektor, valamint a közlekedési/vasúti szektor. Az előbbi kapcsán a részvény- és tőkepiacokat kell megerősíteni. Az egységes kínai vagy amerikai piacnak köszönhetően olcsóbbak a hitelek, egykapus az ügyintézés és könnyebbek

¹ Putin Says Russia Hit Ukraine with New Intermediate-Range Missile 2024.

² European Council 2024.

³ Stéphane Séjourné–Mission Letter 2024.

⁴ Raffaele Fitto–Mission Letter 2024.

a befektetések az éltechnológiákba. A páneurópai kockázatok kezeléséhez létre kell hozni az európai betétbiztosítási rendszert,⁵ amely a tagállamok 100 000 eurós betétgaranciáját határokon át biztosítaná. Ennek legfőbb gátja a német alkotmányban is szereplő *Schuldenbremse*,⁶ vagyis adósságfék, amely eddig tabu volt Németországban. A szabály a bruttó GDP 0,35%-ában korlátozza a költségvetési hiányt. A mindenkori német kormány mellett a legfelsőbb bíróságnak⁷ és a Bundesbanknak is át kell gondolnia, hogy korlátozó döntései mennyire gátolják a gazdasági motor beindítását, ehhez a német társadalomnak kell egyezsége jutnia.

A vasút (amely fel tudja venni a versenyt a közúti árufuvarozókkal és más személyszállítási eszközökkel) katonai és polgári célú fejlesztése elengedhetetlen, hogy a kontinens növelje ipari teljesítményét és innovációját. A fent említett német adósságfék megszüntetése mellett szükség van az EU költségvetésének jelentős növelésére is, amely segítene a határokon átívelő infrastruktúrák gyors fejlesztésében, mivel sajnos a tagállamok közötti eltérő bürokratikus akadályok gátolják a hatékonyságot.

A közös piac nemcsak szabályok, rendeletek és folyamatok sokasága, hanem kézzelfogható eredmények együttese is. A közel 123 000 km TEN-T hálózathoz képest az EU vasúti hálózata 201 000 km hosszú. Az európai vasutakat tömörítő szervezet (CER) számítása szerint⁸ 2050-ig 1500 milliárd eurót kell betenni az európai vasútba, amelyhez képest elenyésző az EU 2021–2027 közötti Európai Hálózatfinanszírozási Eszközhöz rendelt 26 milliárd euró. Ez annyit jelent, hogy az EU-nak kétszer annyit kell költenie évente a vasútra, mint a 7 éves ciklus alatt összesen. A Letta-jelentésben⁹ foglaltak pedig rávilágítanak arra a tényre, hogy a jelenlegi nemzeti szintű adókedvezmények hátrányos helyzetbe hozzák a nemzetközi szereplőket. Az európai fővárosok gyorsvasúti összeköttetéséhez egységes európai jegyértékesítési rendszerre/applikációra van szükség, tovább kell fejleszteni az egységes európai vasútirányítási rendszert (ERTMS) a digitális kapacitásgazdálkodás megvalósításával. Ezek mellett a vasúti piac liberalizációját elő kell segíteni, amely gyorsabb, olcsóbb és magasabb minőségű utazást tesz lehetővé az utasok számára.

Az elégtelen finanszírozás mellett további probléma, hogy az utas- és árufuvarozási kapacitások kezelése nem tervezett és nem összehangolt a határokon

⁵ THOMADAKIS 2024.

⁶ D. Gy. 2024.

⁷ KASNYIK 2020.

⁸ Community of European Railway 2023.

⁹ LETTA 2024.

átívelően, mivel az EU-ban még mindig mintegy 800 nemzeti szabályozás létezik a vasúti közlekedésre vonatkozóan. Ráadásul az üzemeltetési követelmények eltérnek egymástól (például a vezetőfülkékben dolgozó személyzet létszámát illetően). Az új piaci belépők számára továbbra is fennállnak a piaci akadályok, magas pályahasználati díjakkal, valamint a berendezésekhez és a jegyértékesítési rendszerekhez való hozzáférés nehézségeivel kell szembesülniük. Ezek következtében az elmúlt két évtizedben alig nőtt a határokon átnyúló távolsági vasúti szolgáltatások száma Európában. Az utazóközönség a gyors összeköttetések hiányát, a foglalások bonyolultságát tapasztalja, valamint azt, hogy alacsony az utasjogok és a fogyasztóvédelem szintje. Ezek megoldásához a nemzeti vasúti vállalatok stratégiai területeken való integrációját kell megvalósítani (mint például jegyértékesítés, határokon átnyúló egységes színvonalú szolgáltatások, utasjogok). A fentiek mellett hangsúlyt kell fektetni az egységes európai vasúti képzésre, akár az európai vasútképzési/-fejlesztési akadémia létrehozásával, amely folyamatos képzést és utánpótlást biztosítana a tagállamok vasútvállalatainak. A fenti javaslatok nem teljes körűek, viszont elengedhetetlenek a gazdasági stagnálásból való kilábaláshoz az európai döntéshozók számára.

2024. november 25.

Felhasznált irodalom

- Community for European Railway (2023): *Challenges Faced by Rail Infrastructure Managers to Reach Green Deal and Sustainable and Smart Mobility Strategy Goals*. Online: www.cer.be/images/publications/positions/230328_CER_Position_Paper_IM_challenges_to_reach_Green_Deal_goals.pdf
- D. Gy. (2024): Németország elveszíti önmagát: Merkel legfontosabb örökségét is kukába dobja. *Világgazdaság*, 2024. november 22. Online: www.vg.hu/nemzetkozi-gazdasag/2024/11/nemetorszag-elvesziti-onmagat-merkel-legfontosabb-orokseget-is-kukaba-dobja
- European Council (2024): Budapest Declaration on New European Competitiveness Deal. *Consilium*, 2024. november 8. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/
- KASNYIK Márton (2020): A legrosszabbkor aknázza alá az európai gazdasági és jogi rendet a német alkotmánybíróság. *G7*, 2020. május 6. Online: <https://g7.hu/vilag/20200506/a-legrosszabbkor-aknazta-ala-az-europai-gazdasagi-es-jogi-rendet-a-nemet-alkotmanybirosag/>
- LETTA, Enrico (2024): *Much More Than a Market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*. Online: www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf
- Putin Says Russia Hit Ukraine with New Intermediate-Range Missile (2024). *BBC*, 2024. november 21. Online: www.bbc.com/news/live/c20726y20kvt

Raffaele Fitto–Mission Letter (2024). *European Commission*, 2024. szeptember 17. Online: https://commission.europa.eu/document/1bf50cbe-45a4-4dc5-9922-52c6c2d3959f_en

Stéphane Séjourné–Mission Letter (2024). *European Commission*, 2024. szeptember 17. Online: https://commission.europa.eu/document/6ef52679-19b9-4a8d-b7b2-cb99eb384eca_en

THOMADAKIS, Apostolos (2024): Why We Need to Rewire Europe’s Financial Sector – To End Fragmentation and Bolster Integration. *Center for European Policy Analysis*, 2024. szeptember 17. Online: www.ceps.eu/why-we-need-to-rewire-europes-financial-sector-to-end-fragmentation-and-bolster-integration/

Pató Viktória Lilla

A kritikus nyersanyagok versenyfutása – Magyarország és a régió a versenyképesség küszöbén

Az elmúlt években a kritikus nyersanyagok (*Critical Raw Materials – CRM*) iránti globális kereslet drámaian megnőtt, aminek a mozgatórugója a zöldtechnológiák térnyerése és a digitális átalakulás. A lítium az akkumulátorokhoz, a ritkaföldfémek az elektronikához, valamint a kobalt az elektromos járművekhez ma már elengedhetetlen alkotóeleme olyan iparágaknak, mint a megújuló energia, a védelmi technológiák és az elektronikai ipar. Ezek az anyagok kulcsszerepet játszanak az európai zöldmegállapodásban¹ meghatározott célok elérésében, amelyek 2050-re karbonsemlegességet tűztek ki.

A kritikus nyersanyagok jelentősége² túlmutat az ipari és technológiai alkalmazásokon: ezek stratégiai források Európa zöldátmenetéhez, energia-biztonságához és gazdasági ellenálló képességéhez. Az Európai Unió jelenleg nagymértékben függ külső szállítóktól, különösen Kínától, amely a ritkaföldfémek 90%-ának és a lítium 60%-ának feldolgozásával dominál. Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke 2022-es uniós helyzetértékelő beszédében bejelentette a kritikus nyersanyagok törvényét³ (*Critical Raw Materials Act*), amelynek célja az ellátási láncok biztosítása, a nyersanyagok európai feldolgozása és stratégiai tartalékok kialakítása.

Egy korábbi szakpolitikai ajánlásban⁴ részletesen elemeztem azokat a lehetőségeket, amelyek Magyarország és a kelet-közép-európai régió érdekeit szolgálhatják a kritikus nyersanyagok kezelésében, összhangban az Európai Unió kritikus nyersanyagokra vonatkozó szabályozásával. Az elemzés célja olyan javaslatok megfogalmazása volt, amelyek elősegítik a régió gazdasági önállóságának és versenyképességének növelését, miközben figyelembe veszik a globális trendeket és az EU körforgásos gazdaságra vonatkozó célkitűzéseit.

¹ Európai zöld megállapodás [é. n.].

² PATÓ 2024a.

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1252 rendelete (2024. április 11.).

⁴ PATÓ 2024b.

Az egyik legfontosabb ajánlás a körforgásos gazdaság előmozdítása, amelyben kiemelt szerepet kap a városi bányászat és a fejlett újrahasznosítási technológiák alkalmazása. Ezek a megoldások lehetővé teszik, hogy a kritikus nyersanyagok hulladékból történő visszanyerése csökkentse az újonnan bányászott alapanyagok iránti igényt, miközben hozzájárul a fenntarthatóbb gazdasági modell kialakításához. Ezzel párhuzamosan elengedhetetlen az innováció ösztönzése, amelynek révén új anyagok fedezhetők fel a kritikus nyersanyagok helyettesítésére. Az EU Horizon Europe programja különösen fontos szerepet játszhat ebben, hiszen jelentős forrást biztosít a kutatási-fejlesztési kezdeményezések támogatására.

Az ellátási láncok diverzifikálása szintén központi elemét képezte az ajánlásoknak. A kereskedelmi megállapodások kiterjesztése és a fenntartható gyakorlatok alkalmazása biztosíthatja a régió számára a stabil nyersanyagellátást, miközben csökkenti az egyetlen forrásra való támaszkodás kockázatát. A munkaerő-fejlesztés és az oktatás szintén kiemelt jelentőséggel bír. A fenntartható bányászat és feldolgozás területén képzett szakemberek nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy Magyarország és a régió országai lépést tartsanak a globális piaci igényekkel és technológiai fejlődéssel. Ezen túlmenően egy digitális platform létrehozására is javaslatot tettem, amely valós idejű információkat biztosítana a kritikus nyersanyagok ellátási láncairól, növelve ezzel az átláthatóságot és a hatékonyságot a kitermelés, a feldolgozás és az újrahasznosítás folyamatában.

Nem sokkal később az ajánlások közül egy a gyakorlatban is megvalósult a 2024 októberében Varsóban aláírt visegrádi együttműködési megállapodás formájában.⁵ A megállapodásban a visegrádi országok földtani szolgálatai elkelezték magukat a kritikus nyersanyagok kutatásának erősítése, a geotermikus energia hasznosítása és a geológiai veszélyek feltérképezése mellett. Magyarország számára különösen ígéretes lehetőségeket kínál ez az együttműködés, különösen a meddőhányókban található ritkaföldfémek újrafeldolgozása, a föld alatti lítiumforrások feltárása, valamint a hidrogén tárolási lehetőségeinek fejlesztése terén. Az együttműködés keretében a magyar földtani szolgálat hosszú évtizedekre visszanyúló szakmai tapasztalata és átfogó adatbázisai is jelentős mértékben hozzájárulhatnak a közös célok megvalósításához.

A budapesti nyilatkozat⁶ tovább erősítette ezeknek a célkitűzéseknek a jelentőségét, és kiemelte, hogy integrált kritikus nyersanyagpiac létrehozására van szükség, ha növelni szeretnénk Európa versenyképességét. Ezt

⁵ V4-es együttműködés a kritikus nyersanyagkutatásban 2024.

⁶ European Council 2024.

a piacot a kritikus nyersanyagok 2023-ban elfogadott törvénye (CRMA) keretében új platform fejlesztése is megteremtheti,⁷ amelyet a Draghi-riport is ösztönöz. Az EU célja a közös beszerzési mechanizmus létrehozása, amely elősegíti a kedvezőbb árak elérését, az ellátási láncok diverzifikálását, valamint a piaci átláthatóság növelését.

A majdnem négymilliárd forintos projekt középpontjában az a digitális platform áll, amely a kritikus nyersanyagok és energiaforrások beszerzését koordinálja. A fejlesztés megvalósítására nyolc pályázó nyújtott be ajánlatot, köztük a Deloitte, a PricewaterhouseCoopers (PwC), valamint a Metalshub és az Enmacc, amelyek meglévő kereskedelmi platformjaikat integrálnák a projektbe. Az Európai Bizottság várakozásai szerint⁸ 2024 végére befejeződik a fejlesztési szakasz, és a platform 2025 elején már működésbe léphet.

A platform fejlesztése során számos célt tűztek ki. Ezek közé tartozik a közös beszerzések koordinációja, amely növelheti a résztvevők tárgyalási erejét, különösen az átláthatatlan és szűkös piacokon. A rendszer emellett fenntarthatósági tanúsítványokat is biztosíthat, különösen a kisebb mennyiségben elérhető, de stratégiai jelentőségű anyagok, például a germánium és a gallium esetében. Az egyik hosszú távú célkitűzés a stratégiai tartalékok kezelése, amely stabilitást biztosíthat az ellátási zavarok idején.

Ugyanakkor a platform fejlesztése során több kihívás is felmerül. Egyrészt a nagyobb vállalatok, amelyek már kialakították saját ellátási láncukat, kevésbé valószínű, hogy igénybe veszik az új rendszert. Például az elektromos akkumulátorokhoz szükséges nyersanyagokkal dolgozó cégek már meglévő hosszú távú szerződéseik révén biztosítják alapanyagaik beszerzését. Másrészt az adatvédelem is kiemelt fontosságú, mivel a vásárlók specifikus igényeire vonatkozó információk kereskedelmi titkokat tartalmazhatnak, amelyek védelme nélkülözhetetlen a bizalom megőrzéséhez. Emellett a kritikus nyersanyagok és az energiaforrások eltérő piaci dinamikája is nehezíti egy univerzális platform kialakítását.

Az új platform a 2022-es energiaválság során létrehozott AggregateEU⁹ gáz-beszerzési rendszer mintájára készül, amely akkoriban hatékony megoldást nyújtott az ellátási kihívások kezelésére. Az EU most hasonló logikát kíván alkalmazni a kritikus nyersanyagok piacán, különös tekintettel az elektromos járművek, szélturbinák és akkumulátorok gyártásához elengedhetetlen

⁷ ONSTAD 2024.

⁸ RAGONNAUD 2024.

⁹ Directorate-General for Energy 2024.

alapanyagok biztosítására. Ez a megközelítés illeszkedik az EU 2050-es karbonsemlegességi céljaihoz, miközben csökkenti a külső függőséget, különösen Kína dominanciáját az értékláncokban.

A platform 2025 elején várható indulása mérföldkő lehet az EU kritikusnyersanyag-stratégiájában. A siker kulcsa abban rejlik, hogy a rendszer hogyan képes integrálni a fenntarthatóságot, az adatbiztonságot és a piaci diverzifikációt, miközben alkalmazkodik az iparág különböző szereplőinek eltérő igényeihez.

2024. december 4.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1252 rendelete (2024. április 11.) a kritikus fontosságú nyersanyagokkal való biztonságos és fenntartható ellátást biztosító keret létrehozásáról és a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1724 és az (EU) 2019/1020 rendelet módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32024R1252>
- Directorate-General for Energy (2024): AggregateEU – One Year On. *European Commission*, 2024. február 1. Online: https://energy.ec.europa.eu/news/aggregate-eu-one-year-2024-02-01_en
- European Council (2024): Budapest Declaration on the New European Competitiveness Deal. *Consilium*, 2024. november 8. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/
- Európai zöld megállapodás [é. n.]. *Consilium*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/european-green-deal/
- ONSTAD, Erik (2024): Exclusive: EU Set to Choose Firm for Critical Minerals Joint Buying Platform. *Reuters*, 2024. október 21. Online: www.reuters.com/markets/commodities/eu-set-choose-firm-critical-minerals-joint-buying-platform-2024-10-21/
- PATÓ Viktória Lilla (2024a): Kritikus nyersanyag mint az új olaj? *Ludovika.hu*, 2024. június 3. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/06/03/kritikus-nyersanyag-mint-az-uj-olaj/
- PATÓ, Viktória Lilla (2024b): Securing Critical Raw Materials in the EU: Reducing Vulnerabilities in the Middle of Geopolitical Tensions. *Ludovika University of Public Service Europe Strategy Research Institute*, 2024. szeptember 18. Online: <https://en-eustrat.uni-nke.hu/research-projects/hungarian-eu-presidency-2024-eustrat-policy-papers-challenges-and-recommendations/viktoria-lilla-pato-securing-critical-raw-materials-in-the-eu-reducing-vulnerabilities-in-the-middle-of-geopolitical-tensions>
- RAGONNAUD, Guillaume (2024): *Implementing the EU's Critical Raw Materials Act*. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766253/EPRS_BRI\(2024\)766253_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766253/EPRS_BRI(2024)766253_EN.pdf)
- V4-es együttműködés a kritikus nyersanyagkutatásban (2024). *Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága*, 2024. október 10. Online: <https://sztfh.hu/v4-es-egyuttmukodes-a-kritikus-nyersanyagkutatásban/>

Uniós külpolitika és a migráció kérdése



Zsivity Tímea

Indul a migránskrízis exportja a Nyugat-Balkánon

Várhatóan augusztus 1-jén kezdi meg működését Albániában az a két tábor, ahova Olaszországból helyeznek át illegális bevándorlókat a két ország által kötött megállapodás értelmében – jelentette be Giorgia Meloni olasz kormányfő.¹ Giorgia Meloni, az olasz és Edi Rama, az albán miniszterelnök 2023 novemberében kötött megállapodást arról, hogy Olaszország két menekülttábort létesít Albániában.² A tervek alapján a két központban évente 36 ezer illegális bevándorlót kívánnak elhelyezni.³ Az olasz kormány Albániába csak a meghatározott „biztonságos” országokból származó férfi menekülteket kívánja szállítani, akiket az olasz haditengerészet vagy a parti őrség a tengeren elfog, mielőtt elérnék Olaszországot.⁴ Ebbe a csoportba nem tartoznak a fogyatékkal élők, a nők, a gyermekek és más kiszolgáltatott társadalmi csoportba tartozó személyek.⁵ Becslések szerint az ötéves program Olaszországnak 670 millió eurójába kerül.⁶ A római kormány internetes oldalán közzétett információk alapján a táborokat az olasz fegyveres erők és a rendőrség műszaki alakulatai építették ki.⁷ Előzetes tájékoztatás szerint a táborokban olasz rendőrök fognak szolgálni. Az albán hatóságok feladata az országba való beutazás engedélyezése, illetve a központok külterületének biztosítása lesz. A két tábor olasz joghatóság alá fog tartozni.⁸ A megállapodás kimondja, hogy a migránsok a táborokból nem léphetnek albán területre. A megállapodás szerint a migránsok csakis az eljárás lefolytatásának ideje alatt tartózkodhatnak az országban. Azok, akik menedékkérelmet nyújtanak, Olaszországba kerülnek, míg az elutasított személyeket visszaküldik származási országukba.⁹ A központokban a menedékkérők jogi

¹ MTI 2024a.

² *Protocol Between the Government of the Italian Republic and the Council of Ministers of the Albanian Republic* [é. n.].

³ BALK Hírek 2024.

⁴ BALK Hírek 2024.

⁵ TAYLOR-BRAÇE 2024.

⁶ BALK Hírek 2024.

⁷ MTI 2024b.

⁸ BALK Hírek 2024.

⁹ BALK Hírek 2024.

segítséget vehetnek igénybe nemzetközi szervezetek képviselőitől, köztük az EU-tól is.¹⁰

Az Albánia és Olaszország közötti megállapodás élénk nemzetközi visszhangot váltott ki. A dokumentum a politikai konszenzus és a nyilvános konzultáció hiánya miatt mindkét országban belpolitikai viták tárgyává vált, valamint az EU, az ENSZ és több civil szervezet is figyelmeztette a feleket, hogy kulcsfontosságú az emberi jogok és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.¹¹ 2023 novemberében 29 albán civil szervezet nyílt levélben kérte a kormányt, hogy lépjen vissza a megállapodástól, mivel az véleményük szerint sérti az emberi jogokat, és a menedékkérők szabad mozgásának megvonásához vezethet.¹² Közben Albánia lakossága attól tart, hogy a kialakult helyzet negatívan befolyásolhatja az ország biztonságát és turizmusát, ugyanis az Olaszország által finanszírozott táborok két tengerparti helyszínen, Tiranától 70 km-re északra (Shëngjinben és Gjadërben) találhatók.

A megállapodás alkotmányossági felülvizsgálatát 30 ellenzéki képviselő kezdeményezte 2023 decemberében. Az albán alkotmánybíróság 2024 januárjában tárgyalta az ügyet.¹³ A kilenc alkotmánybíróból öten támogatták, négyen pedig elleneztek a tervet.¹⁴ „A megállapodás nem sérti Albánia területi integritását” – áll az alkotmánybírósági közleményben.¹⁵ Az alkotmánybírósági döntés néhány nappal azután született, hogy az olasz parlamenti képviselők megszavazták a megállapodást, amelyet a parlament alsóházában 155 képviselő támogatott, míg 115-en nem, ketten pedig tartózkodtak.¹⁶ A várakozásoknak megfelelően az albán parlament is elfogadta az Olaszországgal kötött migrációs megállapodást. Rama kijelentette, hogy „tehermegosztásról” van szó az Európai Unióval, amelynek messzemenő hatása „túlmutat a bal- és jobboldal hagyományos megosztásán”.¹⁷ A megállapodást az Olaszországgal való „szolidaritás” gesztusaként jelölte meg, amely albánok ezreit fogadta be a kommunista rezsim bukása után, az 1990-es évek elején.¹⁸

Míg az ENSZ és más nemzetközi szervezetek tisztségviselői kritizálták az Olaszország és Albánia közötti megállapodást, addig az Európai Bizottság

¹⁰ TAYLOR-BRAÇE 2024.

¹¹ TAYLOR-BRAÇE-PASCALE 2023.

¹² Open Letter: Appeal for Review of the Immigration Agreement with Italy 2023.

¹³ MAGYAR-MTI 2024.

¹⁴ MAGYAR-MTI 2024.

¹⁵ AFP 2024.

¹⁶ AFP 2024.

¹⁷ Aj/ARD 2024.

¹⁸ Aj/ARD 2024.

úgy nyilatkozott, hogy a dokumentum nem sérti az uniós jogot, mivel a kérdés nem tartozik az EU hatáskörébe.¹⁹ Az albán–olasz tervet az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen is támogatta. A megállapodás kapcsán Olaf Scholz német kancellár is nyitottságát fejezte ki. „Közös célunk az illegális migráció visszaszorítása. Egy dolog világos: az európai külső határok jobb védelmére, Európán belül pedig szolidaritáson alapuló elosztásra van szükségünk. Ezért is szükséges mindent megtennünk annak érdekében, hogy vissza tudjuk fordítani az illegális bevándorlókat” – mondta.²⁰ Több más uniós tagállamhoz hasonlóan Németországban is folyik a vita arról, hogy a menekültügyi eljárásokat az EU-n kívül is meg lehet-e indítani, és le lehet-e folytatni. Ezt követően, 2024. május 15-én kelt levelében egy 15 uniós országból álló csoport (Ausztria, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Észtország, Görögország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Málta, Hollandia, Lengyelország és Románia) arra kérte az Európai Bizottságot, hogy javasoljon új megoldásokat az Európába irányuló illegális bevándorlás megelőzésére.²¹ Többek között azt fogalmazták meg, hogy: „az EU-nak és tagállamainak fokozniuk kell hozzájárulásukat a kulcsfontosságú országokkal való egyenlő, konstruktív és széles körű partnerségek kialakításához, különösen a migrációs útvonalak mentén, azáltal, hogy az európai illegális migráció kezeléséről a menekültek támogatására, valamint a származási régiókban befogadó közösségekre helyezzük a hangsúlyt.”²² Továbbá kijelentették, hogy „fontos lenne, hogy a tagállamoknak lehetőségük legyen azon menedékkérőket, akik számára biztonságos harmadik országbeli alternatíva áll rendelkezésre, átadni az ilyen országokba”. Ezért kérelmezik, hogy értelmezzék újra a „biztonságos harmadik országok” fogalmának alkalmazását.²³

Figyelembe véve a fent leírtakat felmerül annak a lehetősége, hogy ha ez a migrációkezelési modell fellendül, akkor más nyugat-balkáni országokban is elkezdik alkalmazni. Ez viszont nem kis aggodalommal tölti el a régió államait. Az elmúlt évek migrációs hullámai óriási kihívást jelentettek a térség számára. Az egyébként is konfliktusokkal terhelt nyugat-balkáni régió esetében külön kockázati

¹⁹ LIBOREIRO 2023.

²⁰ SERES 2023.

²¹ 15 EU Countries Ask the European Commission to Propose New Solutions to Prevent Irregular Immigration to Europe 2024.

²² 15 EU Countries Ask the European Commission to Propose New Solutions to Prevent Irregular Immigration to Europe 2024.

²³ 15 EU Countries Ask the European Commission to Propose New Solutions to Prevent Irregular Immigration to Europe 2024.

tényezőt jelentene az újabb menekülttömegek megjelenése, amikor a térségben tartózkodó menekültek integrációja sem valósult meg. Figyelembe véve a nyugat-balkáni régió etnikai összetételét megállapítható: a nemzeti és vallási alapon történő incidensek és bizonyos társadalmi csoportok marginalizálódásának és stigmatizálásának megakadályozása érdekében rendkívül fontosak a beilleszkedési programok. A probléma kezelése érdekében szükséges a határvédelem megerősítése, a külső partnerekkel való szorosabb együttműködés. Fontos aláhúzni az EU és a kontinens határaitól távolabb eső országok szerepét az illegális bevándorlás kezelése kapcsán. Az olasz–albán megállapodás – nem megfelelő határellenőrzés esetén – további konfliktusokat generálhat a térség országai között. Albánia és Montenegró között 172 kilométer hosszú határ húzódik. A két albán menekülttábor és a montenegrói üdülőközpontok körülbelül 70 kilométer távolságra helyezkednek el egymástól. Figyelembe véve, hogy mindkét ország gazdaságának az egyik alappillére a turizmus, a lakosság zömének ez a fő megélhetési forrása, ezért nagyon fontos a szoros és összehangolt munka a határvédelem területén. A béke törekény a Nyugat-Balkánon. A jószomszédi kapcsolatok ápolása kulcsfontosságú a régió országai és egyben az unió államai számára is. Közös érdek, hogy a Nyugat-Balkán stabil és biztonságos régióvá váljon. Rendkívül kockázatos bizonytalan kimenetelű, előre nem látható problémákkal és kihívásokkal tarkított „tesztprogrammal” terhelni az évtizedek óta megoldatlan konfliktusokkal küzdő térséget.

2024. július 22.

Felhasznált irodalom

- 15 EU Countries Ask the European Commission to Propose New Solutions to Prevent Irregular Immigration to Europe (2024). *European Migration Network*, 2024. május 15. Online: <https://emnbelgium.be/news/15-eu-countries-ask-european-commission-propose-new-solutions-prevent-irregular-immigration>
- AFP (2024): Ustavni sud Albanije odobrio dogovor s Italijom o tražiocima azila. *Radio Slobodna Evropa*, 2024. január 29. Online: www.slobodnaevropa.org/a/albanija-italija-migranti-ustavni-sud/32796758.html
- Aj/ARD (2024): Albanija prihvatala migracijski sporazum s Italijom. *DW*, 2024. február 23. Online: www.dw.com/hr/albanija-prihvatala-migracijski-sporazum-s-italijom/a-68349465
- BALK Hírek (2024): HOTSPOT: Meloni bejelentette, hogy augusztustól Albániába viszik a migránsokat. *BALK Magazin*, 2024. június 7. Online: <https://balk.hu/2024/06/07/migransok-tenger-albania-olaszorszag/>
- LIBOREIRO, Jorge (2023): Italy-Albania Migration Deal Falls ‘Outside’ EU Law, Says Commissioner Ylva Johansson. *Euronews*, 2023. november 15. Online: www.euronews.com/

- my-europe/2023/11/15/italy-albania-migration-deal-falls-outside-eu-law-says-commissioner-ylva-johansson
- MAGYAR Ádám – MTI (2024): Jóváhagyta az albán alkotmánybíróság, hogy Olaszország bevándorlótáborokat létesítsen albán földön. *Euronews*, 2024. január 29. Online: <https://hu.euronews.com/2024/01/29/jovahagyt-a-alban-alkotmanybirosag-hogy-olaszorszag-bevandorlotaborokat-letesitsen-alban>
- MTI (2024a): Augusztus 1-jén nyitják meg Albániában az olasz fenntartású migránstáborokat. *Híradó*, 2024. június 5. Online: <https://hirado.hu/kulfold/cikk/2024/06/05/illegalis-bevandorlas-augusztus-1-jen-nyitjak-meg-albaniaban-az-olasz-fenntartasu-migranstaborokat>
- MTI (2024b): Olaszország augusztus elsején nyit migránstáborokat Albániában. *Híradó*, 2024. június 29. Online: <https://hirado.hu/kulfold/cikk/2024/06/29/olaszorszag-augusztus-elsejen-nyit-migranstaborokat-albaniaban>
- Open Letter: Appeal for Review of the Immigration Agreement with Italy (2023). *Civil Rights Defenders*, 2023. november 16. Online: <https://crd.org/2023/11/16/open-letter-appeal-for-review-of-the-immigration-agreement-with-italy/>
- Protocol Between the Government of the Italian Republic and the Council of Ministers of the Albanian Republic* [é. n.]. Online: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2023/11/Protocol-between-the-Government-of-the-Italian-Republic-and-the-Council-of-Minister-of-the-Albanian-Republic-1-1.pdf>
- SERES László (2023): Menekülttáborok Albániában: Scholz nyitott Meloni javaslatára. *Euronews*, 2023. november 11. Online: <https://hu.euronews.com/my-europe/2023/11/11/menekult-taborok-albania-scholz-meloni-illegalis-migransok>
- TAYLOR- BRACE, Alice (2024): Albania-Italy Migrant Deal Moves Ahead as Rome Publishes Tender for Processing Centre. *Euractiv*, 2024. március 26. Online: www.euractiv.com/section/politics/news/albania-italy-migrant-deal-moves-ahead-as-rome-publishes-tender-for-processing-centre/
- TAYLOR-BRACE, Alice – PASCALE, Federica (2023): Italy, Albania Migration Deal Divides Both Sides of Adriatic, Caution from EU. *Euractiv*, 2023. november 7. Online: www.euractiv.com/section/politics/news/italy-albania-migration-deal-divides-both-sides-of-adriatic-caution-from-eu/

Máthé Réka Zsuzsánna

Kik maradnak a partnereink?

Hétfőn Törökország hivatalosan is kérte felvételét a BRICS-országok csoportjába,¹ követve szövetségesét, Azerbajdzsánt, amely két hete nyújtotta be csatlakozási kérelmét.² Az Európai Unió számára mindkét ország csatlakozása veszteség lehet, ugyanakkor nem különösebben meglepő lépés. Az elmúlt egy év alatt a BRICS-országok dinamikusan bővültek, és a Brazília, India, Kína és Oroszország által vezetett csoport a Nyugat gazdasági és politikai szövetségének alternatíváját igyekszik kínálni – elsősorban a fejlődő országok számára.³

A Törökország uniós csatlakozásáról szóló tárgyalások több évtizede elkezdődtek, ám a kapcsolatok megromlása miatt azokat 2018-ban befagyasztották. Törökország és az EU 2021-ben elkezdett a kapcsolatok javításán dolgozni, több vezetői csúcstalálkozót is tartottak azóta. 2024 áprilisában az uniós vezetők kifejezték azon szándékukat, hogy folytassák a párbeszédet, és bizonyos kulcsfontosságú területeken, mint a regionális stabilitás, a külpolitika, a gazdaság, a kereskedelem, illetve a migráció, további tárgyalásokat terveznek. Törökországhoz hasonlóan Azerbajdzsán is több évtizede tart fenn kapcsolatokat az EU-val, noha ezek jóval kevésbé szorosak. Az unió részéről a kapcsolat az orosz–ukrán háború után vált rendkívül értékké, különösen, hogy az ország vállalta, hogy 2027-ig megduplázza az EU-ba irányuló gázexportját.⁴

A két ország csatlakozása a BRICS-csoporthoz rövid és középtávon nem jelenti, hogy az EU számára fontos területeken kizárt a további együttműködés. Azt viszont mindenképpen jelzi, hogy Törökország és Azerbajdzsán a BRICS-országokkal való gazdasági és politikai együttműködésben több potenciált lát, mint az EU-val fenntartott több évtizedes partneri kapcsolatban. Amennyiben a csatlakozás hosszabb távú következményeit szeretnénk felmérni, úgy tűnik, hogy a két ország „a Nyugat alternatíváját” választotta.

De valóban ennyire éles döntés ez? Egyelőre nem, ám ha figyelembe vesszük az USA és Kína között egyre növekvő geoökonómiai feszültségeket,

¹ HACA OGLU–KOZOK 2024.

² RFE/RL's Azerbaijani Service 2024.

³ MÁTHÉ 2023.

⁴ Portfolio 2024.

egyértelmű, hogy az USA egyre határozottabb lépéseket tesz riválisa ellen, illetve egyre határozottabb lépéseket vár el partnereitől is Kínával szemben. Így például Kanada 100%-os büntetővámot vetett ki a kínai elektromos járművekre,⁵ miután az USA és az EU is büntetővámokat jelentett be. Ezen túlmenően az USA igyekszik bevonni a Kína ellen viselt chipháborúba a fontosabb ázsiai exportőröket, így Dél-Korea⁶ és Japán⁷ cégeit is. Az USA egy 2023-ban elfogadott jogszabályra hivatkozva szeretné megtiltani a chipek kínai exportját,⁸ amely szerint amerikai származású technológiát tilos Kínának eladni.

Kína a világ második legnagyobb chipimportőre, így a chipháború miatt kieső kínai piac a gyártók számára kifejezetten nagy veszteséget jelenthet. Könnyen elképzelhető, hogy két különböző terméket fognak előállítani – egyet a kínai piacokra, míg egy másikat a nem kínai piacokra. Ez egyelőre csak néhány kulcsfontosságú termék esetén merülhet fel. Jelenleg úgy tűnik, hogy idővel a geoökonómiai konfliktus eszkalálódni fog, és teljes körű kereskedelmi háború alakulhat ki az USA és Kína között, amelyben várhatóan az EU amerikai partnere oldalán lesz kénytelen részt venni.⁹ Ilyen esetben elképzelhető, hogy Kína saját partnereit, elsősorban a BRICS-országokat „állítja választás elé”. Mindez azt jelentené, hogy számos más termék és szolgáltatás gyártása, illetve értékesítése terén két különböző részre szakadhat a világ gazdaság. Ennek a forgatókönyvnek az egyik legnagyobb vesztese Magyarország lehet rendkívül nyitott gazdasága miatt.

2024. szeptember 3.

Felhasznált irodalom

BERMINGHAM, Finbarr (2024): China Trade War ‘Maybe Unavoidable’, EU’s Top Diplomat Josep Borrell Warns. *South China Morning Post*, 2024. augusztus 21. Online: www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3275370/china-trade-war-maybe-unavoidable-eus-top-diplomat-josep-borrell-warns

DA SILVA, João (2024): Canada Hits China-Made Electric Cars with 100% Tariff. *BBC*, 2024. augusztus 27. Online: www.bbc.com/news/articles/cm2n091v4m5o

⁵ DA SILVA 2024.

⁶ KIT 2024.

⁷ LEONARD–HAWKINS–MOCHIZUKI 2024.

⁸ Industry and Security Bureau 2023.

⁹ BERMINGHAM 2024.

Kik maradnak a partnereink?

- HACAOGU, Selcan – KOZOK, Firat (2024): Turkey Bids to Join BRICS in Push to Build Alliances Beyond West. *Bloomberg*, 2024. szeptember 2. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2024-09-02/turkey-submits-bid-to-join-brics-as-erdogan-pushes-for-new-alliances-beyond-west
- Industry and Security Bureau (2023): Implementation of Additional Export Controls: Certain Advanced Computing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Updates and Corrections. *Federal Register*, 2023. október 25. Online: www.federalregister.gov/d/2023-23055
- KIT, Sam (2024): South Korea Wants US 'Carrots' for Embracing China Chip Curbs. *Bloomberg*, 2024. szeptember 2. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2024-09-02/south-korea-wants-us-carrots-for-embracing-china-chip-curbs?srnd=phx-economics-v2
- LEONARD, Jenny – HAWKINS, Mackenzie – MOCHIZUKI, Takashi (2024): China Warns Japan of Retaliation for Possible New Chip Curbs. *Bloomberg*, 2024. szeptember 2. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2024-09-02/china-warns-japan-of-retaliation-over-potential-new-chip-curbs
- MÁTHÉ Réka Zsuzsánna (2023): Bővült a BRICS-tagállamok listája. *Ludovika.hu*, 2023. augusztus 25. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/08/25/bovult-a-brics-tagallamok-listaja/
- Portfolio (2024): Azerbajdzsánhoz fordultak az Európai Unió vezetői, hogy még több gázt küldjön. *Portfolio.hu*, 2024. július 20. Online: www.portfolio.hu/gazdasag/20240720/azerbajdzsanzhoz-fordultak-az-europai-unio-vezetoi-hogy-meg-tobb-gazt-kuldjon-699619
- RFE/RL's Azerbaijani Service (2024): Day After Putin's Visit, Azerbaijan Applies to Join BRICS Alliance. *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 2024. augusztus 20. Online: www.rferl.org/a/azerbaijan-brics-bloc-russia-china-brazil-south-africa-india/33086206.html

Csepei Réka

A francia–német tengely fokozatos gyengülése az Európai Unión belül

Hónapról hónapra, választásról választásra egyre kézzelfoghatóbbá válik az Európai Unió két alapító államának gyengülése. A két pillér belpolitikai válsága értelemszerűen egész Európára kihat, hiszen átrendezheti annak erőviszonyait.

A tíz napja közzétett Draghi-jelentés¹ a kontinens lassú agóniáját vizionálja. De Németország és Franciaország jelenlegi legyengült belpolitikai helyzete nehezen teheti lehetővé a szükséges „radikális, konkrét és sürgős” változásokat. Logikusan merül fel tehát a kérdés: ki állhat majd a „Super Mariónak” titulált, az euró 2012-es mentőhadjáratát sikerre vivő olasz bankár által előírt elengedhetetlen reformhadjárat élére?

Fokozódó belpolitikai válság Franciaországban

Emmanuel Macron ez év április 25-én beszédet mondott a Sorbonne-on.² Akkori felszólalásából egyértelműen kiérezhető, hogy mint az európai politika vezetője kívánja magát feltüntetni. Ekkor még talán ez az ambíció némileg legitimnek tűnhetett, különösen az akkor már igencsak ingadozó, karizmatikusnak nem igazán nevezhető Olaf Scholz vezette német belpolitikai viszonyok tekintetében. De hol van már ez az idő? Azóta sok víz lefolyt a Szajrán. Az európai parlamenti, illetve az elnöki döntéssel előre hozott nemzetgyűlési választások következtében Macron elnök hatalma saját országán belül igencsak meggyengült. És ezt a sikeres olimpia dicsfénye sem tudta a francia választópolgárokkal elfeledtetni.

Már a július eleji nemzetgyűlési választások eredményeiből egyértelművé vált, hogy abszolút többség hiányában egyetlen erő sem fog tudni stabil kormányt felállítani. A két hónapig tartó tárgyalások eredményeképpen Macron elnök választása a konzervatív republikánus Michel Barnier-ra esett. Utóbbi, legalábbis a Matignon által közzétett információk szerint, még a hét vége előtt

¹ The Future of European Competitiveness: Report by Mario Draghi 2024.

² Discours sur l'Europe 2024.

bejelenti kormányának összetételét.³ Amit az új kormány első döntéseiről már tudni lehet, az az egyes adók megemelésének tervbe vétele.

Az új kormányfő „székfoglaló”, a jövődő kormány főbb politikai irányvonalait felvázoló beszédét azon határozott szándék hangsúlyozásával kezdte, miszerint elsődleges célja „a szenvedés, a nélkülözés, a harag és a közbiztonság kihívásaira válaszolni”. Ez utóbbi alatt kirajzolódik a bevándorlás problémája rendezésének elsődleges szándéka.

Középpontban a bevándorlás kérdése

Michel Barnier politikai karrierjében a migráció kérdése már régóta központi téma: 2021-ben a Republikánusok (LR) köztársaságielnök-jelöltségéért ringbe szálló Barnier moratóriumot indítványozott a bevándorlás megfékezésére. Az egyre inkább fenyegető migrációs hullámmal szemben az „erős kéz” politikájára van szükség – hangoztatta. A családegyesítés megakadályozása, a bevándorlók ingyenes orvosi ellátásának megvonása és a határok védelme állt már akkor is javaslati középpontjában. Barnier nyíltan prioritásként mutatja be a bevándorlás megfékezésének kérdését. De vajon személyes meggyőződés vagy politikai taktika ez részéről?

Ahhoz, hogy kormánya fennmaradjon, az új miniszterelnöknek a Nemzeti Tömörülést kell meggyőznie és egyben megnyugtattania. Barnier vajon helyet ad-e majd kormányában egy migrációs ügyekért felelős minisztériumnak?⁴ 2007-ben Nicolas Sarkozy elnöksége alatt volt már erre példa,⁵ a bevándorlási és nemzeti identitásért felelős minisztérium formájában (Ministère de l’Immigration et de l’Identité nationale, Brice Hortefeux és Éric Besson vezetése alatt). Egyelőre azonban a Matignon tagadja egy ilyen minisztérium felállításának a tervét, hiszen a baloldal és számos makronista számára a bevándorlási minisztérium valóságos *casus belli* jelentene.

A Barnier-kormányra váró feladat a „kör négyyszögesítésével” jellemezhető: egyszerre kell ugyanis a kormánynak meggyőznie a Nemzeti Tömörülést és a radikális baloldalt. Ráadásul a makronisták közül sokan erőteljesen ellenzik a migráció kérdésének miniszteri szintre emelését. Márpedig a 99 makronista képviselő nélkül Barnier kormányának semmi esélye nem

³ MAINGUET 2024.

⁴ Franceinfo 2024.

⁵ COURTOIS 2022.

lehet a bizalmatlansági indítvány elkerülésére. Ami pedig a baloldali pártokat illeti, már 2023 decemberében tanúi lehettünk frontális támadásuknak az akkori miniszterelnök asszony, Élisabeth Borne által előterjesztett bevándorlási törvényjavaslat ellen.

Az új miniszterelnök, Michel Barnier azonban már nyíltan felvállalja és hangsúlyozza kormányának egyik legfőbb prioritását, amelyet a bevándorlás megfékezésében határoz meg, „emberséges politikával, de erős kézzel”. Ezzel a francia választópolgárok egyik elsődleges aggodalmára ad választ (a bevándorlás az elmúlt két választás második legfontosabb témájaként szerepelt, a vásárlóerő után).

A franciák számára a bevándorlás kérdése a legutóbbi választások egyik legfontosabb témájává vált. Az emelkedő számadatok magukért beszélnek: 2023-ban az ország 320 000 tartózkodási engedélyt adott ki. Ez háromszor annyi, mint a 90-es években. A Nemzeti Tömörülésre leadott tizenegymillió szavazat is ezt az aggodalmat tükrözi.⁶

A francia kedélyeket azonban ez a kompromisszumos, szakértői kormányt feltételező kinevezés korántsem látszik megnyugtatni. Hiszen júniusban és júliusban is az urnák elé járultak, demokratikus véleménynyilvánításuk eredményeit azonban a választásokat követő döntések korántsem látszanak tükrözni. Jogosan merül fel tehát a demokratikus alapelvek tiszteletben tartásának kérdése. A Nemzetgyűlés vezető pozícióiba makronista politikusok kerültek, az újonnan kinevezett miniszterelnök pedig az 577 képviselői helyből csupán 49-et elfoglaló republikánus párt soraiból kerül ki.

Az új EU-biztos kinevezésének kérdése

Hasonló, a demokrácia alapelveinek igencsak ellentmondó helyzettel szolgált egy tegnapi hír is, miszerint az eddigi EU-biztos Thierry Breton helyett Stéphane Séjourné, a januárban kinevezett Gabriel Attal kormányának külügyminisztere fogja ezentúl Franciaországot képviselni az Európai Bizottságban.⁷ Több politikai elemző felháborodásának adott hangot, kiemelve, hogy ezzel Franciaország voltaképpen vazallusi státuszba került. Ez az esemény valóban értelmezhető Emmanuel Macron behódolásaként, hiszen ezzel elfogadta, hogy az EU egyik alapító államának demokratikusan megválasztott elnöke által kinevezett

⁶ Immigration: les chiffres pour 2023 2024.

⁷ La Croix 2024.

biztost (Thierry Breton) a választópolgárok által meg nem választott Von der Leyen lemondathatja. Mi ez, ha nem EU-s technokrata beavatkozás a francia belpolitikába? – teszik fel a kérdést többen. A Nemzetgyűlés elnöki pozíciójában megerősített Yaël Braun-Pivet után Stéphane Séjourné kinevezésével Emmanuel Macron ismét egy hűséges zsoldosát helyezte pozícióba, ami a nép több alkalommal is kinyilvánított akaratát semmiben nem tükrözi.

Stéphane Séjourné, az Attal-kormány külügyminisztere ez év januárja óta az Európai Parlament Renew frakciójának elnöke, Emmanuel Macron lelkes híve, az európai politikai színtéren a makrónia valóságos „megtestesítője”. Séjournét tehát Ursula von der Leyen nevezte ki, ami sokak szemében Franciaország „kapitulációját” jelenti az Európai Bizottsággal szemben. Jegyezzük meg itt azt is, hogy Franciaország egyetlen pozíciót sem kapott az úgynevezett *top jobs*⁸ közül! Mindez egyértelmű térvessztésre utal az unión belül.

A német belpolitika válsága

De nem sokkal biztatóbb Németország belpolitikai helyzete sem. A figyelem, illetve a belpolitikai válság középpontjában itt is a bevándorlás kérdése áll. Az Angela Merkel által 2015-ben több mint egymillió bevándorló befogadásáról hozott döntést⁹ a szövetségi állam azóta sem tudta megemésztetni. Az augusztus végi, egy szíriai iszlamista által végrehajtott késes támadás csak tovább fokozta a már amúgy is hatalmas méreteket öltött feszültségeket. Az AfD (Alternatíva Németországnak) tübingiai, illetve szászországi győzelme¹⁰ nemcsak komoly figyelmeztetést jelent a hatalmon lévő koalíció számára, hanem egyértelmű inspirálója a határok lezárását elrendelő döntésnek.

Szemmel láthatólag Németországban elindult egyfajta „licitálás” a különböző politikai erők között a bevándorlás megfékezésének kérdésében. Scholz kancellár a határok lezárását történelmi fordulatnak nevezte, hangsúlyozva, hogy ezzel országának az elmúlt húsz év legfontosabb lépését sikerült megvalósítania. Tegyük mindehhez hozzá azt is, hogy ezzel a döntésével az unió egyik alapító állama a schengeni megállapodás szabad áramlásának princípiumával szegül szembe,¹¹ országának védelmére.

⁸ IRIBARREN 2024.

⁹ ROSSITER 2021.

¹⁰ WIEDER 2024.

¹¹ RODRÍGUEZ-PINA 2024.

A kereszténydemokraták még messzebb akarnak menni: valamennyi bevándorló kitoloncolását követelik, beleértve azokat is, akik politikai menedékkjogot kérnek. A zöldek számára ugyanakkor ez teljes mértékben elképzelhetetlen, hiszen – hangsúlyozzák – ezzel a háború utáni Németország egyik alapértéke, a menedékkjog kérdőjeleződne meg.

Ne feledkezzünk meg arról sem, hogy ugyan az Európai Bizottság elnök asszonya német, és sikerült másodsorra is a bizottság élére kerülnie, azonban egy belső konfliktusokkal küzdő ország igencsak meggyengült pártjának a tagja.

A társadalmi kohéziót biztosító értékek, így a demokratikus szabályok, illetve a gazdaság válságával küzdő két ország legyengült belpolitikai helyzete még inkább kibillenti stabilitásából az unió két alapító pillérét. De vajon akkor melyek lesznek azok az erők – országok, pártcsoportok –, amelyek az Európa megmentését célul tűző Draghi-jelentésben előírt recepteket alkalmazni fogják? Másképpen fogalmazva: a két alapító állam meggyengülése vajon kik előtt nyithatja meg közép-, illetve hosszú távon a vezetői szerep átvételének lehetőségét?

2024. szeptember 19.

Felhasznált irodalom

- COURTOIS, Gérard (2022): 8 mars 2007 : le jour où Sarkozy a dégainé l'identité nationale. *Radio France*, 2022. március 31. Online: www.radiofrance.fr/franceculture/8-mars-2007-le-jour-ou-sarkozy-a-degaine-l-identite-nationale-7612296
- Discours sur l'Europe (2024). *Élysée*, 2024. április 24. Online: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/04/24/discours-sur-leurope
- Franceinfo (2024): Nouveau gouvernement : réflexion en cours à Matignon pour créer un ministère de l'Immigration. *Franceinfo*, 2024. szeptember 9. Online: www.francetvinfo.fr/politique/gouvernement-de-michel-barnier/info-franceinfo-nouveau-gouvernement-michel-barnier-reflechit-au-retour-d-un-ministere-de-l-immigration_6772024.html
- Immigration: les chiffres pour 2023 (2024). *Vie publique*, 2024. július 1. Online: www.vie-publique.fr/en-bref/292779-immigration-les-chiffres-pour-2023
- IRIBARREN, Marta Iraola (2024): EU Top Jobs Have Been Decided, What's Next? *Euronews*, 2024. június 28. Online: www.euronews.com/my-europe/2024/06/28/eu-top-jobs-have-been-decided-whats-next
- La Croix (2024): Commission européenne : Ursula von der Leyen nomme les 26 membres de son nouvel exécutif. *La Croix*, 2024. szeptember 17. Online: www.la-croix.com/international/commission-europeenne-ursula-von-der-leyen-nomme-les-26-membres-de-son-nouvel-executif-20240917

A francia–német tengely fokozatos gyengülése az Európai Unión belül

- MAINGUET, Maxime (2024): Michel Barnier: voici l'équipe qui va accompagner le nouveau Premier ministre à Matignon. *Ouest-France*, 2024. szeptember 17. Online: www.ouest-france.fr/politique/michel-barnier/michel-barnier-voici-lequipe-qui-va-accompagner-le-nouveau-premier-ministre-a-matignon-d4abed4-74ec-11ef-a1b1-27949002d4f5
- RODRÍGUEZ-PINA, Gloria (2024): Map | How Germany's Border Closures Jeopardize the Schengen Area. *EL PAÍS*, 2024. szeptember 16. Online: <https://english.elpais.com/international/2024-09-16/map-how-germanys-border-closures-jeopardize-the-schengen-area.html>
- ROSSITER, Joe (2021): Merkel's Immigration Policy: A Failure? *History in Politics*, 2021. május 15.
- The Future of European Competitiveness: Report by Mario Draghi (2024). *European Commission*, 2024. szeptember 9. Online: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
- WIEDER, Thomas (2024): German Regional Elections: Far-Right Surge in Thuringia and Saxony Weakens Scholz's Coalition. *Le Monde*, 2024. szeptember 2. Online: www.lemonde.fr/en/international/article/2024/09/02/german-regional-elections-far-right-surge-in-thuringia-and-saxony-weakens-scholz-s-coalition_6724445_4.html

Csepeli Réka

A migráció kérdése az európai politika homlokterében – Egyre erőteljesebb fellépés az illegális bevándorlás leküzdésére

Az uniós vezetők mai naptól kezdődő kétnapos brüsszeli találkozásán¹ Ukrajnán, a Közel-Keleten és a versenyképességen kívül a migráció kérdése lesz napirenden. A helyzet fokozatos súlyosbodása a bevándorlás problémájának előtérbe helyezését előlegezi. A tagállamok vezetői át fogják tekinteni a migrációval kapcsolatos átfogó megközelítés megvalósítását. Ez utóbbiról az Európai Tanács 2023. február 9-i rendkívüli ülésén született megállapodás, amely leszögezi, hogy a migráció „európai szintű kihívás és európai választ igényel”. Az egyre nagyobb problémát jelentő illegális bevándorlás problémája az Európai Bizottságot is erőteljesebb fellépésre kényszeríti. A téma határozott előtérbe kerülését mi sem bizonyítja jobban, mint az erre vonatkozó és egyre szaporodó nemzetközi tárgyalások, illetve az egyes tagországok belpolitikájában megfigyelhető radikalizálódó hangvétel a migráció kérdését illetően.

Ursula von der Leyen október 14-én levelet intézett a 27 tagállam vezetőihez,² amelyben erőteljesebb és koordináltabb fellépést sürget az unió egészében, új jogszabályi kereteket ígérve az illegális bevándorlók visszatérítésének megvalósításához. A tagországok belügyminiszterei október 9-én üléseztek Luxemburgban. Az illegális bevándorlás megfékezésére tett javaslataikat igen csak határozott hangvétel jellemezte.

Orbán Viktor miniszterelnök az Európai Parlamentben egy hete ismertette a soros magyar elnökség prioritásait.³ Ez utóbbiak egyikeként a migrációs válság súlyosságát, a külső határok védelmének fontosságát, az unió érdemi támogatásának szükségességét emelte ki, leszögezve, hogy „az EU menekültügyi rendszere ma nem működik”. Ezt követően a schengeni országok vezetőinek rendszeres csúcstalálkozójára, illetve a schengeni egyezmény Bulgáriára és Romániára való teljes körű kiterjesztésére tett javaslatot.

¹ Európai Tanács 2024.

² Franceinfo–AFP 2024.

³ Magyar Nemzet 2024.

Az október 17-én és 18-án összeülő Európai Tanács legfőbb célkitűzése a 2023-ban megtárgyalt és elfogadott átfogó megközelítéssel⁴ összhangban lévő és ebből táplálkozó operatív intézkedések megerősítése és felgyorsítása. Az ülés főbb pontjai: a fokozott külső tevékenység, az EU külső határain az ellenőrzés megerősítése, a visszatérések számának növelése és felgyorsítása, illetve a migránsok eszközként való felhasználása, az emberkereskedelem és az embercsempészet elleni küzdelem.

A migrációs nyomás egyre világosabban érzékelhető erősödése, igencsak érthető módon, az egyes tagállamok belpolitikáját is jelentősen befolyásolja. Egymást követik az egyre radikálisabb fellépések. Szinte nap nap után omlanak le a tabuk. Egyrésztől azért, mert a választópolgárok a közbiztonság romlásával és általában véve „kulturális értékeik fokozatos elvesztésével” kapcsolatos aggodalmaiknak adnak hangot, még hozzá egyre erőteljesebben, amikor a radikális, szélsőjobbként besorolt pártokra adják le szavazataikat, évről évre nagyobb számban. Másrésztől az ily módon hatalomra került vezetők, állampolgáraik legfőbb követeléseinek eleget téve, egyre radikálisabb javaslatokkal állnak honfitársaik elé a fokozatosan elhatalmasodó probléma megoldására, vagy legalábbis annak enyhítésére.

A francia törvényhozás is keményíteni látszik a hangnemén bevándorlási politikáját illetően. A konkrét és azonnali intézkedéseket követelő helyzet hármas célkitűzése a következő: az ellenőrzés megerősítése, a legális tartózkodási engedélyek kiadásának fokozott ellenőrzése és ezek csökkentése, valamint a kiutasítások számának növelése. A francia Nemzetgyűlés által 2023 decemberében csak igen nehezen megszavazott bevándorlási törvény⁵ eredetileg javasolt nyolcvanhat cikkelyéből az alkotmánybíróság negyvenet azonnal érvénytelenített.

A 2015-ös merénylethullám, az oktatók elleni rendszeres agressziók (amelyek két ízben is terrorista által elkövetett gyilkossággal végződtek), a templomokban, illetve zsinagógákban elkövetett merényletek után a franciák alig egy hónapja szembesültek egy 19 éves diáklány meggyilkolásával, amelyet marokkói bevándorló követett el. A már 2021-ben nemi erőszakért elítélt, majd két és fél év után szabadjára engedett férfi Franciaország területének elhagyására kötelező rendelet (OQTF) alatt állt.⁶ Ez az eset (amely sajnálatos módon korántsem precedens nélküli) azonban nemcsak a kedélyeket borzolta

⁴ Európai Tanács 2023.

⁵ LE MENECE – AFP 2024.

⁶ Courrier international 2024.

fel, hanem az említett rendelet hatékonysága kapcsán belpolitikai vitához is vezetett.

A francia állam 2023-ban 137 000 személyt utasított az ország területének elhagyására. Ez a szám a Németországban hozott hasonló döntéseknek a háromszorosát, az Olaszországban hozottaknak pedig az ötszörösét jelenti. Ezen számok fényében a francia ítélethozatal tehát igencsak szigorúnak tűnhet. Azonban ez csak a látszat, hiszen jelenleg a rendeletek alig 7%-át hajtják ténylegesen végre (az egész unióban is csak a 20%-ukat). Ez a rendkívül alacsony százalékos arány elsősorban a származási országokkal való vízumpolitika hiányosságaival magyarázható. A válságnak tehát diplomáciai vetülete is van.

A szeptember elején felállt Barnier-kormánynak a baloldal, de a makronista közép köreiből is sokak által szélsőségesnek ítélt belügyminisztere, Bruno Retailleau már kinevezésének másnapján meghirdette az erős kéz politikáját a bevándorlás kérdésének rendezése érdekében.⁷ Ezzel a szavazópolgárok által a vásárlóerő után másodikként megnevezett követelésnek kíván eleget tenni. A kormányfő, Michel Barnier több évtizedes karrierje során úton-útfélen hangsúlyozta a migrációs politika elsődlegességét. A kormányalakítást megelőzően a kizárólag a bevándorlás kérdésével megbízott minisztérium ötlete is felmerült, amire volt már példa Nicolas Sarkozy elnöke alatt.⁸ A belügyminiszter Retailleau semmilyen megoldást nem zár ki, hangsúlyozván, hogy a közbiztonság megerősítésének érdekében valamennyi eredeti ötletet meg kell vizsgálni, feltéve persze, hogy ezek tiszteletben tartják a jogszabályokat. Az új belügyminiszter kinevezésében és a bevándorlás kérdésének előtérbe helyezésében a Nemzeti Tömörülés befolyása egyértelműen érzékelhető. Franciaország tehát szemmel láthatólag kiutasításokkal akarja szabályozni a bevándorlást, a 2008-ban elfogadott visszatérési irányelv (*directive Retour*)⁹ szigorú alkalmazása révén, ily módon felkészülve a migrációs paktum bevezetésére.

Olaszország példája lépten-nyomon előtérbe kerül az EU határain kívül létrehozandó (és esetükben létre is hozott) fogadóközpontok kapcsán, amelyeket a Giorgia Meloni vezette ország Albániába telepített. A franciák is ezt a példát akarják követni, mondván: még az előtt kell erőteljesen fellépni, mielőtt a bevándorlók a tagállamok területére belépnek. A „kihelyezett migrációkezeléssel” kapcsolatos vita az Egyesült Királyság Ruandával kötött megegyezése kapcsán került először porondra. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ugyanis elítélte ezt a megállapodást,

⁷ Le Figaro – AFP 2024.

⁸ VAMPOUILLE 2010.

⁹ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council 2008.

mivel ez a menedékjogot sértette (abból az alapjogból kiindulva, hogy szabadon választható, hogy melyik országban kéri a migránsok a menedékjogot, és hogy az illető országban méltó feltételeket kell biztosítani a kérelmezők számára). Olaszország azonban nem ugyanazt teszi, mint a britek, hiszen esetükben voltaképpen két, az ország határain túlra mintegy kihelyezett fogadóállomásról van szó, amelyet maguk az olaszok működtetnek.

Maga Ursula von der Leyen is határozottabb fellépést tanúsít, amikor a származási és tranzitországokkal folytatott együttműködés javítását indítványozza. Az Albániába kihelyezett menekülttáborok megerősítésén kívül a Tunéziával, Egyiptommal, illetve Libanonnal kötött migrációs egyezmények mintájára a Bizottság elnök asszonya Szenegállal és Malival is sürgeti a megállapodást, újabb „visszatérési központok” megnyitása érdekében.

Feltételezhető továbbá, hogy a német kancellár, Olaf Scholz sem személyes meggyőződésének adott hangot, amikor a határok lezárását elrendelte. A tartományi választások, illetve az AfD egyre látványosabb sikere, amely a német választópolgárok egyre radikalizálódó preferenciáit tükrözi, nyilvánvalóan közrejátszott ebben a döntésben.

Ha röviden sorra vesszük néhány egyéb tagállam bevándorlással kapcsolatos álláspontját, ugyan különböző stratégiákat láthatunk, azonban a mielőbbi cselekvés szüksége egyértelműen szembeütközik valamennyiükben. Így a belarusz nyomás hatására Lengyelország például a napokban részben felfüggesztette a menedékjogot.¹⁰ Dánia még a maastrichti egyezmény előtt külön státuszt hozott létre a migráció ügyében.¹¹ A svédek 30 000 eurót adnának a származási országukba visszatérőknek, amely ötlet azonban felveti az embercsempészetre specializálódott maffiák megerősítésének problémáját. Spanyolország pedig a migrációs és menekültügyi paktumot egy évvel előrehozva, azaz már 2025-től alkalmazni kívánja saját országa területén.¹²

Végezetül nem szabad szem elől tévesztenünk azt az egyértelmű tényt, hogy a tagállamok, földrajzi elhelyezkedésüktől függően, igencsak aránytalanul vannak kitéve a migrációs nyomásnak. Reakcióik ezen tény fényében is vizsgálandók tehát. Egy másik átfogó megállapítás pedig, hogy a történelem előtti felelősség a volt gyarmatosító országokat más megítélésben kellene hogy részesítse az évszázadokon át kizsákmányolt és most bevándorlásra kényszerülő tömegekkel kapcsolatban.

¹⁰ BERRETTA 2024.

¹¹ GAVALAKIS 2024.

¹² SZUMSKI–HELLER 2024.

Mára már mindenki számára egyértelművé vált, hogy az idő sürget. A migrációs és menekültügyi paktum az eredeti megállapodás alapján azonban csak 2026-tól lép életbe. Egyelőre csak egyetlen tendenciát látunk kirajzolódni, mégpedig azt, hogy az egyre inkább elhatalmasodó migrációs nyomással szemben a vezetők nagy többsége egyfajta „ötletbörzét” indítványoz, a francia Retailleau csakúgy, mint Ursula von der Leyen. Csak remélni lehet, hogy ezek közül a felvetések közül sikerül majd olyanokat is találni, amelyek nemcsak a különböző pártállások, hanem az egyes országok pozícióinak is megfelelnek, lehetővé téve ezzel a Bizottság elnök asszonya által előírt közös, összehangolt és nem utolsósorban határozott fellépést.

2024. október 17.

Felhasznált irodalom

- BERRETTE, Emmanuel (2024): Menacée par la Biélorussie, la Pologne peut-elle suspendre le droit d'asile ? *Le Point*, 2024. október 14. Online: www.lepoint.fr/monde/menacee-par-la-bielorussie-la-pologne-peut-elle-suspendre-le-droit-d-asile-14-10-2024-2572650_24.php
- Courrier international (2024): Vu de l'étranger. Le meurtre de Philippine relance l'inflam-mable débat sur les obligations de quitter le territoire français. *Courrier international*, 2024. szeptember 26. Online: www.courrierinternational.com/article/vu-de-l-etranger-le-meurtre-de-philippine-relance-l-inflammable-debat-sur-les-obligations-de-quitter-le-territoire_222685
- Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals (2008). Online: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj/eng>
- Európai Tanács (2023): Az Európai Tanács rendkívüli ülése, 2023. február 9. *Consilium*, 2023. február 9. Online: www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2023/02/09/
- Európai Tanács (2024): Európai Tanács, 2024. október 17. *Consilium*, 2024. október 17. Online: www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2024/10/17-18/
- Franceinfo-AFP (2024): Immigration: la Commission européenne va proposer une nouvelle loi favorisant les expulsions des personnes en situation irrégulière. *Franceinfo*, 2024. október 14. Online: www.francetvinfo.fr/societe/immigration/immigration-la-commission-europeenne-va-proposer-une-nouvelle-loi-favorisant-les-retours_6838133.html
- GAVALAKIS, Nikolaos (2024): 'There's a Broad Consensus in Denmark Around Migration'. *IPS Journal*, 2024. július 9. Online: www.ips-journal.eu/interviews/theres-a-broad-consensus-in-denmark-around-migration-7635/
- Le Figaro – AFP (2024): Immigration : Bruno Retailleau se prononce sur les transferts de migrants dans des centres hors de l'UE. *Le Figaro*, 2024. október 14. Online: www.lefigaro.fr/politique/immigration-bruno-retailleau-se-prononce-sur-les-transferts-de-migrants-dans-des-centres-hors-de-l-ue-20241010
- LE MENECC, Thibault – AFP (2024): Loi immigration: quelles sont les principales mesures restantes du texte après la censure de 40% des articles par le Conseil constitutionnel? *Franceinfo*,

A migráció kérdése az európai politika homlokterében

2024. január 25. Online: www.francetvinfo.fr/societe/immigration/loi-immigration-quelles-sont-les-principales-mesures-restantes-du-texte-apres-la-censure-de-40-des-articles-par-le-conseil-constitutionnel_6325998.html

Magyar Nemzet (2024): Orbán Viktor: A migráció és a biztonsági fenyegetések miatt széteshet a schengeni térség. *Magyar Nemzet*, 2024. október 9. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2024/10/orban-viktor-az-ep-ben-ismerteti-a-soros-elnokseg-celkituzeseit-kovesse-nalunk-eloben>

RFI (2024): Immigration: les ministres européens évoquent un nouveau durcissement. *RFI*, 2024. október 11. Online: www.rfi.fr/fr/europe/20241011-immigration-les-ministres-europ%C3%A9ens-%C3%A9voquent-un-nouveau-durcissement

SZUMSKI, Charles – HELLER, Fernando (2024): Le Premier ministre espagnol Pedro Sánchez demande une mise en œuvre rapide du Pacte sur la migration et l’asile. *Euractiv*, 2024. október 10. Online: www.euractiv.fr/section/all/news/le-premier-ministre-espagnol-pedro-sanchez-demande-une-mise-en-oeuvre-rapide-du-pacte-sur-la-migration-et-lasile/

VAMPOUILLE, Thomas (2010): L’Identité nationale, vie et mort d’un ministère contesté. *Le Figaro*, 2010. november 16. Online: www.lefigaro.fr/politique/2010/11/15/01002-20101115ARTFIG00751-l-identite-nationale-vie-et-mort-d-un-ministere-conteste.php

Máthé Réka Zsuzsánna

A BRICS-csúcstalálkozó Oroszországban

Tegnap zárult le a 16-ik BRICS-csúcstalálkozó, amelyet idén Oroszországban, Kazanyban rendeztek meg. A csúcstalálkozó keddi megnyitóján több világvezető vett részt, így a BRICS-tagországok vezetői, köztük Hszi Csin-ping kínai elnök és Narendra Modi indiai miniszterelnök is. Az elnökség tagjai közül Cyril Ramaphosa dél-afrikai elnök részt vett, de Brazíliát Luiz Inácio Lula da Silva elnök sérülése miatt most a külügyminiszter képviselte.

A csúcstalálkozón mintegy 30 ország képviseltette magát különböző szinteken, így Mohammed bin Zayed Al Nahyan, az Egyesült Arab Emírségek elnöke, Maszúd Peszeskján iráni elnök, Abd el-Fattáh esz-Szíszi egyiptomi elnök, Abiy Ahmed etióp miniszterelnök, Recep Tayyip Erdoğan török elnök és Pham Minh Chinh vietnámi miniszterelnök is jelen volt. Meghívott vendégként számos más ország is képviseltette magát, így Azerbajdzsán, Bahrein, Banglades, Bolívia, a Bosznia-hercegovinai Szerb Köztársaság, Belarusz, Indonézia, Kazahsztán, Kirgizisztán, Kongó, Kuba, Laosz, Malajzia, Mauritánia, Mongólia, Nicaragua, Örményország, Srí Lanka, Palesztina, Szerbia, Tádzsikisztán, Thaiföld, Türkmenisztán, Üzbegisztán, valamint Venezuela.

A nemzetközi közösség számára meglepő módon az ENSZ főtitkára, António Guterres is részt vett a csúcstalálkozón, mi több, a házigazda szerepét betöltő Putyin elnökkel kétoldalú tárgyalásokat folytatott. Az ENSZ főtitkárának részvételét Ukrajna és politikai partnerei, így például Litvánia külügyminiszterei élesen bírálták, illetve „elfogadhatatlannak” tartották.¹ Az uniós tagjelölti státuszában mintegy két évtizede megrekedt Törökország kazanyi részvételéről egy bizottsági szóvivő elmondta,² az unió elvárja tagjelölt államaitól, hogy tartsák tiszteletben a kötelezettségvállalásokat, és igazodjanak az EU külpolitikai és biztonsági téren hozott döntéseihez.

A rendezvény során elfogadták a kazanyi nyilatkozatot,³ amelyben a tagállamok több mint 130 pontban foglalták össze politikai állásfoglalásaikat

¹ SCHICKLER 2024.

² VOHRA 2024.

³ BRICS 2024.

a legkülönbözőbb területeken, amelyek többségét három nagy csoportba lehet sorolni.

Egyrészt, a nyilatkozatban fontos szerepet kaptak a jelenlegi nemzetközi szervezetek és rezsimek, valamint az azokban többnyire domináns szerepet játszó fejlett gazdaságokkal való kapcsolatok. A BRICS-tagállamok ezen a fórumon is kifejezték, hogy a Bretton Woods-i intézmények, illetve az Egyesült Nemzetek Szervezetének átfogó reformját, ezen belül a Biztonsági Tanács reformját szeretnék elérni, beleértve a legkevésbé fejlett országok nagyobb képviselőtét a vezetői pozíciókban. A 2023-as Johannesburg II. nyilatkozatra hivatkozva felszólítják a fejlett országokat, hogy tartsák tiszteletben a fejlesztés finanszírozása iránti elkötelezettségüket, és működjenek együtt a fejlődő országokkal a fejlesztés különböző területein, beleértve az adózást, az adósságot, a kereskedelmet, a hivatalos fejlesztési támogatást, a technológiaátadást és a nemzetközi pénzügyi struktúra reformját. Továbbá elutasítják az egyoldalú, büntető és diszkriminatív protekcionista intézkedéseket, amelyek a megfogalmazók szerint nincsenek összhangban a nemzetközi joggal és a COP28-on elhangzott felhívással, amely szerint kerülni kell az éghajlat- vagy a környezetvédelem alapján hozott egyoldalú kereskedelmi intézkedéseket.

Egy második tömbbe a nemzetközi katonai konfliktusokat és a terrorizmust érintő megítéléseiket lehet sorolni. Mindennemű terrorizmust, így a kibertérben elkövetettet is szigorúan elítélik, akár csak a különböző bandaháborúkat és az emberi jogok súlyos megsértését. A nyilatkozatban Ukrajnáról egyetlen alkalommal esett szó, némileg homályosan fogalmazva szorgalmazza a konfliktusok diplomáciai úton való rendezését. Ezzel ellentétben több esetben is élesen elítélik Izrael cselekményeit.

Végezetül, a nyilatkozat a BRICS-tagállamok közös terveit tartalmazza, amelyek elsősorban a tagállamok gazdasági és társadalmi fejlődését tűzik ki célul. Felismerve, hogy országaik az ásványkincsek széles skálájából jelentős lelőhelyekkel rendelkeznek, létrehozzák a BRICS földtani platformját. Ehhez kapcsolódóan támogatják a nyers gyémántok kereskedelmét szabályozó Kimberley-folyamatot, de informális együttműködési platformot is kialakítanak, amelynek célja a nemesfémek BRICS-országokon belüli forgalmának növelése. Hangsúlyozzák, hogy a rugalmas ellátási láncok és az akadálytalan mezőgazdasági kereskedelem a hazai termeléssel együtt döntő fontosságú az élelmiszerbiztonság és a megélhetés biztosítása szempontjából, különösen az alacsony jövedelmű vagy erőforráshiányos gazdálkodók, valamint a nettó élelmiszer-importőr fejlődő országok számára. Ennek megfelelően az orosz fél kezdeményezésére létrehozzák a BRICS-országokon belüli

gabonakereskedelmi platformot. Ezeken túlmenően elindult a BRICS-en belül a közegészségügyi intézetek hálózata; a tudományos, technológiai és innovációs politika fejlesztésére, valamint a fiatal tudósok és innovátorok támogatása érdekében fejlesztik a BRICS egyetemi hálózatát. Az új ipari forradalom kapcsán létrehozzák az Innovációs Központot, amely rendezvényeket szervez, a BRICS Startup Fórum pedig az innováció és a gazdasági növekedés előmozdításában döntő szerepet játszó startupokat patronálja. Végül, de nem utolsósorban támogatják a BRICS Női Üzleti Szövetség női vállalkozói szellem előmozdítása érdekében tett intézkedéseit, valamint regionális irodák megnyitását.

Az esemény megosztotta a nemzetközi közvéleményt, ahogyan a szándéknyilatkozatban foglaltak is. Bár Putyin elnök ellen a Nemzetközi Büntetőbíróság elfogatóparancsot adott ki, és országa jelenleg a legsúlyosabban szankcionált állam, az elszigetelésére tett kísérletek mégsem voltak különösebben sikeresek. A felemelkedő globális dél országai nem különösebben ítélték el cselekményeit, és az Oroszország által szervezett rendezvényen szép számban és magas rangon képviseltették magukat. Úgy tűnik, hogy a számos köztük lévő ellentét és konfliktus ellenére egy dolog szorosan összeköti őket – alternatívát keresnek a jelenleg még unipolárisnak érzett és fejlett országok által dominált nemzetközi gazdasági, pénzügyi és politikai rezsimre. Egyesek rendkívül élesen fogalmazva úgy vélik, hogy az esemény és a kazanyi nyilatkozat erőteljes állásfoglalás az amerikai hegemonia, a pénzügyi kényszer és a szankciókon alapuló diplomácia ellen.⁴

Vitatható, hogy a Nyugat által bevezetett Oroszország elleni korlátozó intézkedések mennyire érték el politikai céljaikat. Az viszont kétségtelen, hogy a nemzetközi közösség tudomásul vette, hogy az USA-nak és az EU-nak számos eszköz áll rendelkezésére, amellyel a nemzetközi térben érvényesíteni tudja akaratát. A Kína és Oroszország által vezetett tömb számára ez paradox módon hat – igyekszik mielőbb alternatívát találni a fennálló nemzetközi intézményekre, és egyre szorosabbra fűzni a tagok közt lévő politikai és kereskedelmi kapcsolatokat.

2024. október 25.

⁴ AWAN 2024.

Felhasznált irodalom

- AWAN, Zamir Ahmed (2024): The Kazan Declaration and BRICS: Redefining Global Power Dynamics. *Modern Diplomacy*, 2024. október 26. Online: <https://moderndiplomacy.eu/2024/10/26/the-kazan-declaration-and-brics-redefining-global-power-dynamics/>
- BRICS (2024): *Kazan Declaration. Strengthening Multilateralism for Just Global Development and Security*. XVI. Brics Summit. 2024. október 23. Online: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/en/RosOySvLzGaJtmx2wYFv0lN4NSPZploG.pdf>
- SCHICKLER, Jack (2024): UN's Guterres Arrives in Russia for Controversial BRICS Summit. *Euronews*, 2024. október 23. Online: www.euronews.com/2024/10/23/uns-guterres-arrives-in-russia-for-controversial-brics-summit-putin-ukraine
- VOHRA, Anchal (2024): Will Turkey's Bid to Join BRICS Speed Up EU Accession? *DW*, 2024. szeptember 15. Online: www.dw.com/en/will-turkeys-bid-to-join-brics-speed-up-eu-accession/a-70208316

Kalas Vivien

Dublini transzferek az Európai Unióban

A tavalyi esztendőben a dublini rendelet nyomán Németország felől érkezett a legtöbb átvételi kérelem, a legnagyobb számban pedig Olaszország felé intézték ezeket a tagállamok.

Az Európai Tanács (EiT) október 17-i ülésén az állam- és kormányfők az illegális bevándorlás elleni küzdelem részeként szorgalmazták a származási és tranzitországokkal való együttműködés megerősítését, valamint eddig nem alkalmazott módszerek bevezetését is kilátásba helyezték az Európai Unió (EU) területére illegálisan igyekvők számának csökkentése érdekében.¹ Az idei esztendő első kilenc hónapjában az előző év ugyanezen időszakához mérten ugyan kevesebb, ám továbbra is jelentős mennyiségű – 166 000 – személy érkezett ilyen módon az EU-ba.² A hatályos jogszabályok alapján azonban nem csupán Európán kívülről érkezhetnek illegális bevándorlók egy-egy nemzet területére.

Másfél héttel ezelőtt a lengyel sajtóban napvilágot látott az a hír, amely szerint 2024-ben Németország mind ez idáig 40 000 illegális bevándorlót küldött vissza Lengyelországba a dublini rendelet vonatkozó passzusaira hivatkozva.³ Noha a hivatalos adatok szerint a valódi szám – 570 fő – messze elmarad a médiában közölt adattól, arra mindenesetre jó volt, hogy ráirányítsa a figyelmet az uniós migrációs politika egy kevésbé előtérbe helyezett részére, az úgynevezett dublini transzferekre.

Napjainkban az Európai Unió menekültügyi és migrációs politikájának egyik pillérét az 1990-ben elfogadott dublini egyezmény 2013-as módosításával megszületett dublini rendelet (Dublin III) jelenti.⁴ 2026-tól a tervek szerint ennek helyébe lép majd az idén tavasszal megszavazott új menekültügyi és migrációs paktum. A tagállamok a dublini rendeletben szabályozták – több szempont mentén – az egyes nemzetközi védelem iránti kérelmek elbírálásáért felelős nemzetek körét. A rendelet egyik pontja az illegális bevándorlás ügye, amikor is fő szabály szerint az első ország elve érvényesül. Ennek alapján alapvetően az a tagállam köteles elbírálni az ilyen úton benyújtott menedékkérelmet, ahol a bevándorló

¹ Európai Tanács 2024.

² Aljazeera 2024.

³ KRZYSZTOSZEK 2024.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.).

először lépett az unió területére. Mindezekhez kapcsolódóan dublini transzfernek azt az eljárást nevezzük, amikor egy tagország az elbírálással kapcsolatos felelősséget és magát a bevándorlót is átadja a jogszabály szerint felelős államnak. A folyamat minden esetben kérelem benyújtásával kezdődik az adott nemzet részéről. A rendelet kétféle ilyen kérelmet különböztet meg, az átvételre, illetve a visszavételre irányulót.⁵ Átvételi kérelem esetén a bevándorló még nem folyamodott menekültstátuszért a fogadó országban, a felelősség pedig egy másik államot terheli. Előfordulhat ez például családegyesítéskor, korábban már kiadott tartózkodási engedéllyel való rendelkezéskor vagy éppen illegális határátlépéskor. Visszavételre irányuló kérelemmel akkor élhet egy nemzet, ha területén a bevándorló menedékkérelmet nyújtott be, azonban ugyanezt megtette már a felelős országban is, vagy a felelős ország már egyszer átvette az illetőt.

A legfrissebb adatok alapján 2023-ban a legtöbb visszavételi kérelmet – 52 640 darabot – Németország intézte mások felé, utána következett Franciaország – 26 894 darab –, a harmadik helyen pedig Ausztria állt 11 454 darabbal.⁶ Az átvételi kérelmeket illetően ugyancsak Németország – 21 980 darab – és Franciaország – 21 830 darab – állt az első két helyen az Európai Unióban, a harmadik legtöbb ilyen kérelmet – 5030 – viszont Belgium küldte. Az illegális bevándorlás miatti átvételi kérelmek aránya mindhárom ország esetében meghaladta az 50%-ot: Németországban 56%, Franciaországban 68,4%, Belgiumban 60% volt.

A felelős országok részéről 2023-ban a legtöbb visszavételi kérelmet Bulgária – 17 880 darab –, Ausztria – 17 244 darab –, valamint Németország – 13 187 darab – kapta.⁷ Átvételi kérelmek Olaszországba – 32 027 darab –, Spanyolországba – 8466 darab –, illetve Franciaországba – 3325 darab – érkeztek a legnagyobb számban a tavalyi esztendőben. Utóbbiak esetében az illegálisan Európába érkezők miatt kapott átvételi kérelmek aránya Olaszországban 84,4%, Spanyolországban 48,4%, Franciaországban viszont mindösszesen 6% volt.

A kérelmek küldése még nem jelenti automatikusan valamennyinek a másik fél általi elfogadását, ám összességében elmondható, hogy az egyes tagországokra helyezhető migrációs nyomásnál nem csupán az újonnan érkezők számát, de a visszaküldött emberek mennyiségét is figyelembe kell venni.

2024. október 28.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.).

⁶ Eurostat 2024b.

⁷ Eurostat 2024a.

Felhasznált irodalom

- Aljazeera (2024): EU Leaders to Discuss Stricter Measures to Curb Arrivals of Asylum Seekers. *Aljazeera*, 2024. október 17. Online: www.aljazeera.com/news/2024/10/17/eu-leaders-to-discuss-stricter-measures-to-curb-arrivals-of-asylum-seekers
- Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás). Online: <https://jogkodex.hu/doc/2455718>
- Európai Tanács (2024): Következtetések. EUCO 25/24. Online: www.consilium.europa.eu/media/nmaf15ed/20241017-euco-conclusions-hu.pdf
- Eurostat (2024a): *Incoming 'Dublin' Requests by Submitting Country (PARTNER), Type of Request, Legal Provision, Sex and Type of Applicant (migr_dubri)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_dubri__custom_13467012/default/table?lang=en
- Eurostat (2024b): *Outgoing 'Dublin' Requests by Receiving Country (PARTNER), Type of Request, Legal Provision, Sex and Type of Applicant (migr_dubro)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_dubro__custom_13467021/default/table?lang=en
- KRZYSZTOSZEK, Aleksandra (2024): Germany Sent Back 570 Migrants to Poland in 2024, Below Media Forecasts. *Euractiv*, 2024. október 22. Online: www.euractiv.com/section/politics/news/germany-sent-back-570-migrants-to-poland-in-2024-below-media-forecasts/

Csepei Réka

Háború és béke – Törésvonalak az Európai Unió politikáján belül

A közel három éve tartó ukrajnai háború egyre inkább beárnyékolja az Európai Unió külpolitikáját, fokozatosan leépítve annak már amúgy is igen törékeny egységét. Ráadásul olyan időszakban, amikor az EU mind gazdasági szempontból, mind a szuverenitás vagy akár a védelem tekintetében igencsak nagy nehézségekkel küzd.

Mára már mindenki számára világossá vált, hogy a felgyorsuló és intenzitásában felerősödött ukrajnai háború fordulóponthoz érkezett. Valamennyi fél (és ebbe természetesen az EU is beleértendő) belefáradt a véget nem érő konfliktusba, és az egymásra mutogatást talán konkrét akciók válthatják fel. Minden jel szerint eljött tehát az idő, hogy a „támogatás minden áron” politikáját árnyaltabb, az EU jövőjére nézve is megnyugtatóbb stratégia váltsa fel.

Igen ám, de létezik-e ilyen stratégia az unión belül? Az EU mintha valósággal megbénult volna: mintha a két és fél év alatt „jól bevált” diskurzusát nem tudná mire átváltani. Azt a benyomást kelti, hogy voltaképpen nem tudja, hogyan viselkedjen ebben a helyzetben, és saját érdekeit sem képes definiálni, illetve azt sem, hogy mily módon, és főként milyen konkrét eszközökkel fogja majd megvédeni ezeket az érdekeit, ráadásul Ukrajna érdekeivel együtt.

Az ukrán–orosz háború diplomáciai fordulóponthoz érkezett

Az elmúlt néhány hétben a diplomácia is megmozdult. A „megvédjük Ukrajnát mindenáron” szlogen megfakult, egyrészt a gazdasági nyomás, másrészt a közvélemény fásultságának hatására. Ehhez természetesen harmadik meghatározó elemként csatlakozik Donald Trump megválasztása, aki január végén elfoglalja elnöki pozícióját, és ígérete szerint igen rövid időn belül véget vet a konfliktusnak. Az EU (legalábbis az Ukrajnát mind ez idáig szinte feltétel nélkül támogató része) egy 24 óra alatt lerendezett Trump–Putyin-megállapodástól és különösen ennek következményeitől fél, mondván: ez nem old meg majd semmit, legjobb esetben is csak tűzszünethez vezethet. Nyilvánvalóvá vált, hogy Putyin csak Trumpgal hajlandó tárgyalni, ezzel is érzékeltetni kívánja

az EU-val szembeni megvetését.¹ Erre példa Olaf Scholz egyszemélyes akciója is, azaz az a Putyinnal folytatott egyórás telefonbeszélgetése, amely többek szerint (így Volodimir Zelenszkij szerint is) csak olaj volt a tűzre.² A német kancellár „partizánakcióját” a franciák sem nézték jó szemmel, mondván: Emmanuel Macron elnök megkérdése és bevonása nélkül lépett (mindazok után, hogy Orbán Viktort hasonló akciójáért súlyos kritikával illették).³

Számos elemző szerint Putyin célja továbbra is Ukrajna alávetése, illetve ezzel párhuzamosan a transzatlanti megegyezés felrúgása. Jelenleg úgy tűnik, mintha Európa satuba lenne szorítva, egyik oldalról Putyin, a másiktól pedig Trump szorításában. Most már az ukránok is tárgyaláskészséget mutatnak, az orosz annexió elismerése nélkül, de az elfoglalt területeken lévő orosz jelenlét elfogadásával, diplomáciai tárgyalások formájában, a NATO védelmét kérve.⁴ Mindehhez a horizontális eszkaláció is hozzájárul: nemcsak Ukrajnában folynak az események, hanem a Baltikumban is, szabotázs formájában, illetve a kibertérben, információs háború formájában.

Mindemellett nem szabad szem elől tévesztenünk azt sem, hogy az ukrán–orosz háború esetében nem csupán geopolitikai konfliktusról van szó, hanem súlyos gazdasági következményekkel járó eseményről. Az ez év elején számos tagállamban tömegesen az utcára vonuló gazdák ismét drasztikus fellépéssel fenyegetnek. A mezőgazdasági szektor válsága mellett az energiaárak eddig soha nem látott módon emelkednek.

Az európai reakciók sokfélesége

Az elmúlt hetekben-hónapokban az egyre eszkalálódó háborús konfliktus tehát új dimenzióba érkezett, aminek következtében számos országban valóságos pánikreakciók alakultak ki. Az észak-koreai katonák részvétele, illetve az orosz atomfegyver-bevetés tetten érhető felülvizsgálata jelentette a legfontosabb fordulópontot.

Az ukrán–orosz konfliktus kiterjedése az eltelt időszak több országban megtartott választásaira is hatással volt: az orosz interferencia gyanúja Moldovában és Georgiában is felmerült, illetve tetten érhető volt. A romániai

¹ FAULCONBRIDGE 2024.

² CNN Staff 2024.

³ EL JABRI 2024.

⁴ NEWS WIRES 2024.

elnökválasztás első fordulójának meglepetéseredménye is kapcsolható jelen témánkhoz. Az eddig szinte ismeretlen, TikTokon kampányoló Călin Georgescu végzett az első helyen, a szavazatok közel 23%-ával, ami után kaotikus helyzet alakult ki a román belpolitikában. Georgescu nyíltan hivatkozik Putyinra és ellenzi az ukránok katonai támogatását, hangoztatván, hogy „a románok is békét akarnak”. Mindemellett megkérdőjelezi a NATO-t is, holott több mint 5000 NATO-katona tartózkodik az országban. Megkérdőjeleződik-e ezzel a nem várt fordulattal a románok „eurofíliája”? A román alkotmánybíróság ugyan elhalasztotta az első forduló eredményeinek érvényesítését, és a második forduló kimenetele még természetesen nem ismert, az egyértelműen a rendszer elleni voksolás a román lakosság elégedetlenségének mértékét jelzi. Ez a helyzet még inkább meggyengítheti a már amúgy is törékeny európai egységet.

Norvégia, Svédország és Finnország megkezdte a háborús készültséget, miután Biden elnök novemberben engedélyezte az ukránoknak az orosz területek rakétázását. A *Mi a teendő egy háború kitörése esetén?* elnevezésű brosúra a víz, a konzervek és a gyógyszerek beszerzését és tárolását írja elő.⁵ A németek „bunkerterve” pedig ugyan valamelyest szürrealistának tűnik, mégis jól tükrözi a háborús eszkaláció mértékét, illetve az arra adott reakciókat.⁶

Orbán Viktor és Robert Fico egyértelműen elítélte Joe Biden döntését, miszerint Ukrajna amerikai nagy hatótávolságú rakétákat vethet be Oroszország ellen (amit a francia sajtó „természetesen” azon nyomban Kreml-párti pozíciónak titulált). Az egyes nyugati médiumok által „trumpistának”⁷ és ezzel párhuzamosan „orospártinak” nevezett tagországok (így Magyarország, Szlovákia vagy Hollandia) a fősodratú állásponttól eltérő politikát folytatnak, „elnyerve” ezzel a „megosztók” szerepét. Ezek szerint az elemzők szerint két Európa rajzolódik ki: az EU demokratikus alapelveit kitartóan védelmébe vevő „egységes tömb” és az Orbán-féle illiberális áramlat követői, akik ily módon megoszthatják Európát. A háború elutasításának érve ily módon mint egyfajta negatív magatartás jelenik meg több elemzésben is. Ezzel egy időben egyre többen ismerik el, így a fősodratú médiában is, hogy a konfliktus igazi nyertese bizony az Amerikai Egyesült Államok lehet, amelynek régi-új elnöke nemcsak, hogy az egyedüli tárgyalóképes partner Putyin számára, hanem még a fegyvereit is el fogja tudni adni a vén kontinensnek a háborút követően, és természetesen jó áron.

⁵ ROBERT 2024.

⁶ VIGNAUD 2024.

⁷ MERCHET 2024.

Az EU számára nemcsak Ukrajna biztonságáról, hanem Európa biztonságáról is szó van. E szerint a (láthatólag egyre kevésbé) domináns álláspont szerint *mutatis mutandis*, ha Ukrajna nem élvez védelmet, Putyin nem fog itt megállni, hanem a várható tűzszünetet kihasználva újabb destabilizációs lépéseket tesz majd. Ettől a fajta értelmezéstől pedig már csak egy lépés az újabb hidegháború előrevetítése.

Disszonancia a közel-keleti konfliktus esetében is

Hasonló törésvonalakat figyelhetünk meg az EU-n belül a közel-keleti konfliktust illetően egyaránt. November 19-én a Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC) Benjamin Netanjahu és Joáv Galant, a nemrégiben leváltott izraeli védelmi miniszter ellen hozott ítéletet, amelyben háborús bűnökkel vádolja a két izraeli vezetőt.⁸ Azonban a Nemzetközi Büntetőbíróság döntésére leadott reakciók esetében sem beszélhetünk egységes európai álláspontról.⁹ Míg az európai diplomácia immáron csak volt vezetője, Josep Borrell megerősíti, hogy a háborús bűnök ügyében eljáró legfelsőbb bíróság döntését be kell tartani, Orbán Viktor az ítéletet egyenesen cinikusként kvalifikálta, és meghívta az izraeli államfőt Magyarországra. E két, egymással szöges ellentétben álló álláspont között a többi tagország reakcióit illetően számtalan árnyalatot találunk: így a német külügyminiszter, Annalena Baerbock bejelentette, hogy „vizsgálják” az ítéletet, francia kollégája, Jean-Noël Barrot mentelmi jogról beszélt, amennyiben Netanjahu Franciaországba jönne.¹⁰ Az osztrák külügyminiszter pedig egyenesen „nevetségesnek” nevezte az elfogatóparancsot.

Beszélhetünk-e még egységes európai fellépésről? Akár azt a kissé ironikus kérdést is feltehetnénk magunknak, hogy vajon „kit hívhatna fel” Donald Trump az EU-n belül, hogy a nemzetközi helyzetről beszélgessen. Minden jel arra mutat, hogy az EU immáron nem mint komoly geopolitikai partner jelenik meg a nemzetközi diplomácia porondján. Jogosan merülhet fel bennünk a kérdés: mi az a kohéziós erő, ami az európai egységet még hitelesen összekovácsolhatja?

⁸ Netanyahu's Arrest Sought by International Criminal Court 2024.

⁹ PATERNOSTER-DOM 2024.

¹⁰ FRADE 2024.

És melyek a lehetséges perspektívák?

A volt észt (és itt nem szükséges az erős szimbolikus jelentést külön kiemel-nünk, amely a diplomácia szerves része) miniszterelnök asszony, Kaja Kallas december 1-jén vette át az európai diplomácia vezetését. És még ennél is szim-bolikusabb az, hogy az új külügyminiszter asszony első útja Kijevbe vezetett.¹¹ A leköszönő Josep Borrell sajnálatának adott hangot, miszerint az EU nem tudott még több segítséget nyújtani Ukrajnának az ő diplomáciai vezetése alatt. Kaja Kallas hangsúlyozta, hogy „mindenki békét akar, de nem Ukrajna rovására, azaz az egyedüli orosz érdekek szerint”.

A béke szó az ukrán–orosz háború árnyékában szemmel láthatólag külön-böző hangsúlyokat, illetve értelmezéseket kapott. Engedtessek itt még azt megjegyezni, hogy minden valószínűség szerint akkor lehetne igazán boldog a világ, ha a háború szó tűnne mindannyiunk számára annyira feledésbe, hogy már pozitív tartalmat asszociálnánk hozzá, csakúgy, mint Örkény egyik egy-percesében.

2024. december 2.

Felhasznált irodalom

- CNN Staff (2024): Zelensky Accuses German Chancellor of Opening ‘Pandora’s Box’ with Putin. *CNN*, 2024. november 15. Online: <https://edition.cnn.com/2024/11/15/europe/germany-scholz-russia-putin-call-ukraine-intl-latam/index.html>
- EL JABRI, Anissa (2024): Russie: en visite à Moscou, Orban se présente en «faiseur de paix», Poutine campe sur ses positions. *RFI*, 2024. július 5. Online: www.rfi.fr/fr/europe/20240705-russie-en-visite-%C3%A0-moscou-orban-se-pr%C3%A9sente-en-faiseur-de-paix-poutine-campe-sur-ses-positions
- FAULCONBRIDGE, Guy (2024): Exclusive: Putin, Ascendant in Ukraine, Eyes Contours of a Trump Peace Deal. *Reuters*, 2024. november 20. Online: www.reuters.com/world/europe/putin-as-cendant-ukraine-eyes-contours-trump-peace-deal-2024-11-20/
- FRADE, Hélène (2024): Paris et l’immunité de Netanyahu: «Un marché diplomatique». *France 24*, 2024. november 28. Online: www.france24.com/fr/%C3%A9missions/dans-la-pres-se/20241128-d%C3%A9claration-fran%C3%A7aise-sur-l-immunit%C3%A9-de-netanya-hou-un-march%C3%A9-diplomatique
- HírKlikk (2024): Romániai választások – Az alkotmánybíróság elhalasztotta az első forduló eredményeinek érvényesítését. *HírKlikk*, 2024. november 30. Online: <https://hirklikk.hu/kozelet/romaniai-valasztasok-az-alkotmanybirosag-elhalasztotta-az-első-fordulo-ered-menyneinek-ervenyesiteset/440442>

¹¹ Les Echos 2024.

- Les Echos (2024): Europe : Kaja Kallas et Antonio Costa entament leur mandat par une visite à Kiev. *Les Echos*, 2024. december 1. Online: www.lesechos.fr/monde/europe/europe-kaja-kallas-et-antonio-costa-a-kiev-pour-leur-premiere-visite-a-letranger-dans-le-cadre-de-leurs-nouvelles-fonctions-2135036
- MERCHET, Jean-Dominique (2024): Qui est vraiment Viktor Orbán, le plus trumpiste des Européens? *L'Opinion*, 2024. november 6. Online: www.lopinion.fr/international/qui-est-vraiment-viktor-orban-le-plus-trumpiste-des-europeens
- Netanyahu's Arrest Sought by International Criminal Court (2024). *The New York Times*, 2024. november 21. Online: www.nytimes.com/live/2024/11/21/world/israel-netanyahu-hamas-gaza
- NEWS WIRES (2024): Zelensky Suggests NATO Membership Could End 'Hot Stage' of War. *France 24*, 2024. november 30. Online: www.france24.com/en/europe/20241130-zelensky-suggests-nato-membership-could-end-hot-stage-of-war
- ÖRKÉNY István (1968): Nézzünk bizakodva a jövőbe! In ÖRKÉNY István: *Egyperces novellák*. Budapest: Magvető. Online: <https://orkeny-egypercesek.blogspot.com/2012/01/nezzunk-bizakodva-jovobe.html>
- PATERNOSTER, Tamsin – DOM, Evelyn (2024): Les dirigeants européens sont divisés sur le mandat d'arrêt contre Benjamin Netanyahu. *Euronews*, 2024. november 22. Online: <https://fr.euronews.com/2024/11/22/les-dirigeants-europeens-sont-divises-sur-le-mandat-d-arret-contre-benjamin-netanyahu>
- ROBERT, Héloïse (2024): Trois pays européens préparent leurs civils à une possible guerre. *Slate*, 2024. november 18. Online: www.slate.fr/monde/europe-suede-norvege-finlande-pays-nordiques-preparer-civils-guerre-russie-ukraine-conseils-livret-brochure-recommandations-stock-boites-conserves-barres-cereales-soupes-iode-nucleaire-menaces-crises-survie
- VIGNAUD, Juliette (2024): Ce que contient le « plan bunker » lancé par l'Allemagne après les menaces russes. *Le Point*, 2024. november 25. Online: www.lepoint.fr/monde/tensions-avec-la-russie-ce-que-contient-le-plan-bunker-lance-par-l-alle-magne-25-11-2024-2576259_24.php

Csepeli Réka

„Kit hívjak, ha Európával akarok beszélni?”

Az idők során szállóigévé vált kérdés vajon érvényes-e még napjainkban az Európai Unióra? Ez a modern amerikai diplomácia atyjának tartott Kissinger szájába adott (bár sokak szerint ő maga által soha ilyen formában nem megfogalmazott) mondat mindenesetre két magatartást, illetve helyzetet is illusztrál: egyrészt az amerikai arroganciát, másrészt azt az európai megosztottságot, amely továbbra is beárnyékolja a vén kontinenst. Változott-e az 1970-es évek óta a helyzet, illetve számíthatunk-e e tekintetben, különösképpen Donald Trump januári hivatalba lépésével, némi változásra? A második mandátumát egy hónap múlva megkezdő amerikai elnök mindenesetre egy telefonszámot biztosan számontart, méghozzá Orbán Viktorét.

Európa megosztottsága

A háború folytatása mindenáron vagy a békekötés meggyorsítása? És ha béke, milyen feltételekkel? A német–francia tengelyt tekinthetjük-e még az unió tartópillérének a két ország belpolitikai instabilitásának tükrében? Fel tudja-e még venni a versenyt Európa az Egyesült Államokkal és Kínával? Hűen tükrözi-e az egyes tagállamok választópolgárainak döntését az európai intézmények összetétele? És meginoghat-e az unió polgárainak hite ezekben az intézményekben?

Az Európai Unión belül továbbra is sok a megosztottság. Holott nyilvánvaló, hogy a jelenlegi geopolitikai kihívásokhoz erős egységre lenne szükség. A Draghi-jelentés által felvázolt kritikus jövőkép ugyan némiképp felrázta az Európai Uniót, azonban az egységes cselekvés perspektívája még csak homályosan látszik kirajzolódni. Kontúrajait ugyan már számos program, jelentés, tanulmány körvonalazta, az Enrico Letta által sürgetett európai ipari stratégiától a soros magyar uniós elnökség prioritásaiig,¹ hangsúlyozva versenyképességünk erősítésének fontosságát, a 27 tagállam összehangolt cselekvésének jelei még igencsak váratnak magukra.

¹ Lásd az uniós magyar elnökség honlapját.

Kétségtelen, hogy a sokszínűsége és összetettsége tekintetében „barokknak” nevezhető Európa a bővítések által fokozatosan kitágulva, illetve a jelenlegi feszült nemzetközi helyzetben egyre több kihívásnak kell hogy eleget tegyen. Az egységes politikai, illetve gazdasági fellépést több, a közelmúltban bekövetkezett esemény és döntés is hátráltatta. Az eddigiekben az unió történelmi tartópilléreként számontartott és ekként működő német–francia tengely meggyengülése alapvetően új helyzetet teremthet.

Franciaország az 1958-ban Charles de Gaulle által alapított ötödik köztársaság történetében eddig példa nélküli belpolitikai válsággal küzd már hónapok óta. Az Emmanuel Macron által az idén immáron negyedikként kinevezett miniszterelnök, a centrista François Bayrou nagy valószínűség szerint az utolsó „mentőövet” jelentheti a hibrid makronista politika számára.² Ez a már hónapok óta húzódó válság azonban az ország belpolitikáján jóval túlmutat. A francia elnök idén áprilisban a Sorbonne-on elmondott beszédéből igencsak egyértelműen kiderült, hogy Macron Európa vezetőjeként kívánt mutatkozni. A kontinens szuverenitásának fontosságát előtérbe helyező felszólalásában hangsúlyozta, hogy az európai „ötletdoboz” kulcsa az ő kezében van. Országá ekkor még a német–francia tengely hajtómotorjának tűnt. Azóta azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az általa meghatározott politikai és gazdasági irányvonal korántsem felel meg a francia választópolgárok elvárásainak. A Nemzetgyűlés felosztatásával és a júliusra előre hozott választásokkal olyan mértékű belpolitikai válságba sodorta országát, amelyből igencsak nehéznek tűnik a kiút. Macron ezen – sokak szerint – elhamarkodott döntésével Franciaország voltaképpen európai kezdeményező erőként is megszűnt létezni. Ez nem azt jelenti, hogy a franciák szava már nem számít az EU-n belül, ugyanakkor az ország elveszítette hangadó szerepét.

Mindez számtalan, a közelmúltban történt eseménnyel is illusztrálható: Ursula von der Leyen a francia belpolitikai válságot kihasználva a MERCOSUR-megállapodás tárgyalásának befejezésére Montevideóba sietett, kiváltva ezzel a franciák felháborodását.³ Az Élysée-palota azonnal közölte, hogy Franciaország továbbra sem hajlandó az egyezményt jelen formájában elfogadni.⁴ A Nemzeti Tömörülés egyenesen „a francia nép hátba szúrásának” minősítette a Bizottság elnök asszonyának ezen lépését.⁵ A pártelnök Jordan Bardella

² SEGAUNES 2024.

³ EU Chief Lands in South America to Try Close Contentious Trade Deal 2024.

⁴ GALOPIN–CHAGNON 2024.

⁵ 20 Minutes – AFP 2024.

határozott lépést követel, Franciaország EU-s befizetése befagyasztásának a formájában. Az Engedetlen Franciaország pártja pedig bizalmatlansági indítvánnyal fenyegeti a Bizottságot.⁶

A franciák hangsúlyozzák, hogy a MERCOSUR még nincs ratifikálva. Ahhoz azonban, hogy az egyezmény életbelépését megakadályozzák, legalább négy olyan országnak kell fellépnie ellene, amelynek lakossága az unió össznépességének minimum 35%-át jelenti.⁷ Lengyelország és Ausztria mellett Írország és Hollandia is jelezte már a MERCOSUR-ral való elégedetlenségét. Azonban ez még mindig kevés lenne a lakosok számát tekintve. Olaszország csatlakozása az ellenzők táborába viszont megakadályozhatná a ratifikálást.⁸ A német és a spanyol nyomás az egyezmény elfogadására azonban igen erős.

Egy másik, Franciaországot érintő és az Európai Bizottsággal kapcsolatos esemény is felkavarta az elmúlt hónapokban a kedélyeket. A december 1-jén hivatalba lépett második Von der Leyen-bizottság⁹ francia biztosa, Stéphane Séjourné ugyan alelnöki pozíciót kapott, szerepe azonban jelentősen kisebb, mint elődjéé, Thierry Bretoné volt. Az Ursula von der Leyen és a volt francia biztos között kialakult és utóbbit lemondásra kényszerítő konfliktus az ország szuverenitásának kérdését is felvetette, amennyiben egy tagállam demokratikusan megválasztott elnöke által felkért biztost egy nem közvetlen demokratikus választás eredményeként megválasztott bizottsági elnök voltaképpen lecserélhetett. A volt biztos, Thierry Breton aggodalmának adott hangot, miszerint az eredetileg a kollegialitás alapelveire épülő Bizottság egyre inkább politikai testületté válik, ezzel saját hivatását is megkérdőjelezve.

Németországnak, az unió másik pillérállamának helyzete sem sokkal megnyugtatóbb. A november elején összeomlott koalíció és a gazdasági stagnálás az eddig Európában a legstabilabbnak tűnő államot is kibillentette regnáló pozíciójából.¹⁰ Ez persze a lehető legrosszabb pillanatban olyan politikai úrt hozott létre Európa szívében, amely az egész kontinens biztonságát fenyegetheti. A Bundestag Olaf Scholz által indítványozott és december 16-án lezajlott bizalmi szavazásának eredményeként a választásokra 2025. február 23-án kerül majd sor.¹¹ Addig pedig marad a bizonytalanság...

⁶ VIGNAUD 2024.

⁷ GROVER 2024.

⁸ GEOFFROY-IMBACH-ROMAIN 2024.

⁹ Toute l'Europe 2024.

¹⁰ TANNO-SHUKLA-DMITRACOVA 2024.

¹¹ IMPELLI 2024.

Kit lehet akkor „felhívni” Európában?

Ursula von der Leyen montevideói „partizánakciója” az EU egységét még inkább megbontotta, és Franciaországot még jobban eltávolította Németországtól. Mindeközben gyakorlatilag valamennyi tagállam a hetek múlva hivatalba lépő Donald Trump *America first* politikájától retteg, hangsúlyozva, hogy számára Európa nem más, mint „kis Kína, amelyik nem vásárol eleget”. Sokak szemében világosnak látszik, hogy Trump az erőviszonyokkal taktikázik, az egymásra licitálást szítva az egyes országok között.

A legtöbb tagállam arra számít, hogy Trump meg akarja majd osztani az európaiakat, bilaterális kapcsolatok kiépítésén keresztül. Holott csak az EU jelenthet védőernyőt, amihez erős egység szükséges. A Letta- és a Draghi-jelentés fényében mára már mindenki elismeri, hogy a nagy hiba az volt, hogy Európa kizárólag a kreativitásra koncentrált, ezzel az Egyesült Államoknak hagyva a pénzügyeket és Kínának az ipart. Mára már egyértelmű, hogy ki kell lépnünk az USA gyarmati hatalma alól.

Ugyanakkor az Európai Központi Bank elnök asszonya, Christine Lagarde a napokban arra szólította fel a tagállamokat, hogy többet kell az Egyesült Államoktól vásárolniuk a jó viszony kialakítása, illetve a kereskedelmi háború elkerülése érdekében.¹² Ne felejtsük el, hogy Európa esetében 27 piac áll szemben egy hatalmas és egységes pénzügyi hatalommal.

Megindult tehát az „egymásra licitálás” Donald Trump kegyeiért az európai politikusok körében.¹³ Emmanuel Macron azzal dicsekedhet, hogy ő láthatta először vendégül az újráválasztott amerikai elnököt, és nem is akármilyen keretek között: az öt év alatt újjászületett Notre-Dame nyitóceremoniájának keretében.¹⁴

A feszült nemzetközi helyzetben Európa egysége fontosabbnak tűnik tehát, mint valaha. Erős *leadership* szükséges. De vajon melyik tagállam vehetné át a vezetői szerepet a meggyengült német–francia tengely ismeretében?

A legtöbb tekintet Lengyelország felé fordul.¹⁵ Az orosz–ukrán háború révén igencsak exponált pozíciót betöltő ország geostratégiai szerepe egyértelműen megnövelte a lengyelek súlyát az EU-n belül. A jövő év január 1-jétől a soros elnökség szerepét betöltő Lengyelország a közös védelem kérdésében valóban

¹² Achetez américain pour éviter la guerre commerciale avec Trump, selon Christine Lagarde 2024.

¹³ SIMON–MANCINI–WINGROVE 2024.

¹⁴ CNEWS 2024.

¹⁵ BERGERON 2024.

nagy lépéselőnnyel bír. A közös védelmi költségvetés megemelését sürgető lengyelek mintegy 500 milliárd dolláros alap megszavazását javasolják. A védelemben eddig nem volt európai egység. Az ukrajnai háború rákényszeríti a kontinenst a közös hadi befektetésre. A Covid-19-járvány bebizonyította, hogy az EU tud egységesen működni. Donald Tusk lépten-nyomon hangsúlyozza, hogy országa a közös védelem érdekében lép fel. 340 000 katonájával a lengyel hadsereg a legerősebb Európában. Lengyelország védelmi logikája szerint közös ipari bázis kell a közös védelem érdekében.

A fentiekben az egyes tagállamok stratégiai helyezkedéséről beszéltünk. De mi a helyzet az unió intézményeivel? 2009 óta a liszaboni egyezmény értelmében a külügyi és biztonságpolitikai képviselőnek kellene Európa „arcának” a szerepét betöltenie. De vajon a Josep Borrell helyébe lépő Kaja Kallas hiteles tárgyalópartner lesz-e az átrendeződő amerikai diplomácia szemében?

Mindenesetre a volt EU-biztos, Thierry Breton kategorikus választ ad a cikkünk címében feltett kérdésre. Szerinte ugyanis „Donald Trump egyetlen emberben bízik Európában, és az Orbán Viktor”. „A magyar miniszterelnökön keresztül fog az EU-val tárgyalni, ami nem jelenti azt, hogy más európai vezetők nem jönnek majd számításba” – teszi hozzá. Köztük a francia elnök, a leendő német kancellár, Giorgia Meloni, Geert Wilders, illetve Robert Fico nevét is említi, a november eleji Orbán Viktorral folytatott megbeszélésének a fényében. Magyarország miniszterelnöke azonban minden bizonnyal megkerülhetetlen lesz a Fehér Ház számára.¹⁶ Egyszóval a január végén hivatalba lépő amerikai elnök most már tudja, hogy milyen számon hívható Európa.

2024. december 17.

Felhasznált irodalom

20 Minutes – AFP (2024) : Mercosur: « Trahison », la classe politique et l’Elysée furieux après la signature du traité par L’UE. *MSN*, 2024. december 6. Online: www.msn.com/fr-fr/actualite/france/mercosur-trahison-la-classe-politique-et-l-elyse%25C3%25A9e-furieux-ap-r%25C3%25A8s-la-signature-du-trait%25C3%25A9-par-l-ue/ar-AA1vpCyM

Achetez américain pour éviter la guerre commerciale avec Trump, selon Christine Lagarde (2024). *Businessbourse*, 2024. december 3. Online: www.businessbourse.com/2024/12/03/achetez-americain-pour-eviter-la-guerre-commerciale-avec-trump-selon-christine-lagarde/

¹⁶ TADEO–BRETON 2024.

- BERGERON, Thomas (2024): La Pologne: un nouvel acteur incontournable sur la scène européenne. *L'Autonomie*, 2024. szeptember 20. Online: <https://lautonomie.fr/societe/la-pologne-un-nouvel-acteur-incontournable-sur-la-scene-europeenne/>
- CNEWS (2024): Réouverture de Notre-Dame: Emmanuel Macron remercie «tous ceux qui ont permis de tenir la promesse». *CNEWS*, 2024. december 7. Online: www.cnews.fr/france/2024-12-07/en-direct-reouverture-de-notre-dame-lautre-vedette-de-la-ceremonie-donald-trump
- Discours sur l'Europe (2024). *Élysée*, 2024. avril 24. Online: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/04/24/discours-sur-leurope
- EU Chief Lands in South America to Try Close Contentious Trade Deal (2024). *France 24*, 2024. december 5. Online: www.france24.com/en/live-news/20241205-von-der-leyen-heads-to-eu-mercosur-summit-for-trade-deal
- GALOPIN, Alice – CHAGNON, Luc (2024): Accord UE-Mercosur : «Ce n'est pas la fin de l'histoire», réagit l'Elysée, pour qui le texte «reste inacceptable en l'état». *Franceinfo*, 2024. december 6. Online: www.francetvinfo.fr/economie/commerce/mercosur/direct-negociations-avec-le-mercosur-la-classe-politique-francaise-fustige-l-accord-conclu-par-ursula-von-der-leyen_6939779.html
- GEOFFROY, Romain – IMBACH, Romain – ROMAIN, Manon (2024): Accord UE-Mercosur : quelles coalitions de pays pourraient bloquer l'adoption du traité ? *Le Monde*, 2024. december 6. Online: www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/12/06/accord-ue-mercosur-quelles-coalitions-de-pays-pourraient-bloquer-l-adoption-du-traite_6434252_4355770.html
- GROYER, Flavien (2024): UE-Mercosur : la France peut-elle empêcher la signature de l'accord de libre-échange ? *Ici*, 2024. november 17. Online: www.francebleu.fr/infos/agriculture-peche/ue-mercosur-la-france-peut-elle-empêcher-la-signature-de-l-accord-de-libre-échange-6637385
- IMPELLI, Matthew (2024): German Chancellor Requests Confidence Vote, Setting Up Early Election. *MSN*, 2024. november 12. Online: www.msn.com/en-us/news/world/german-chancellor-requests-confidence-vote-setting-up-early-election/ar-AA1vG6Vv
- SEGAUNES, Nathalie (2024): François Bayrou nommé premier ministre : l'éternel recours appelé aux responsabilités. *Le Monde*, 2024. december 13. Online: www.lemonde.fr/politique/article/2024/12/13/francois-bayrou-nomme-premier-ministre-l-eternel-recours-appelle-aux-responsabilites_6446425_823448.html
- SIMON, Zoltan – MANCINI, Donato Paolo – WINGROVE, Josh (2024): Orban, Macron, Meloni Compete for Trump's Ear as Europe's Voice. *MSN*, 2024. október 12. Online: www.msn.com/en-us/news/politics/orban-macron-meloni-compete-for-trump-s-ear-as-europe-s-voice/ar-AA1vBLus
- TADEO, María – BRETON, Thierry (2024): Trump, Musk, Orbán : l'Union est-elle prête ? Les réponses de Thierry Breton. *Le Grand Continent*, 2024. november 8. Online: <https://legrandcontinent.eu/fr/2024/11/08/si-trump-veut-parler-deurope-le-coup-de-fil-sera-de-sormais-dabord-passe-a-orban-une-conversation-avec-thierry-breton/>
- TANNO, Sophie – SHUKLA, Sebastian – DMITRACOVA, Olesya (2024): Germany's Normally Stable Government Has Collapsed. Here's Why. *CNN*, 2024. november 7. Online: <https://edition.cnn.com/2024/11/07/europe/germany-government-collapse-explainer-intl/index.html>
- Toute l'Europe (2024): *Qui sont les 27 commissaires européens (2024-2029) ?* Online: www.touteleurope.eu/institutions/commission-europeenne-ursula-von-der-leyen-2-college-commissaires-europeens-membres/
- VIGNAUD, Juliette (2024): Et maintenant, LFI veut censurer la Commission européenne. *MSN*, 2024. december 13. Online: www.msn.com/fr-fr/politique/gouvernement/et-maintenant-lfi-veut-censurer-la-commission-europ%25C3%25A9enne/ar-AA1vNvNH

Bővítéspolitiká



Tárnok Balázs

Megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások Ukrajnával

Bevezetés

2024. június 25-én Luxemburgban került sor az ukrán EU-csatlakozásról szóló első miniszteri szintű kormányközi konferenciára, amellyel hivatalosan is megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások Ukrajnával. Magyar diplomáciai siker, hogy a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó garanciák is bekerültek a csatlakozási követelmények rendszerébe. Milyen eljárási szabályok mellett zajlanak a tárgyalások és mit kell teljesítenie Ukrajnának?

Az Európai Tanács 2023. december 14–15-i ülésén döntött a csatlakozási tárgyalások megnyitásáról Ukrajnával,¹ amit 2024. március 21–22-i következtetéseivel is megerősített.² Az uniós állandó képviselők június 14-én megállapodtak az Ukrajnával folytatott tárgyalások általános tárgyalási keretéről (*negotiation framework*),³ amelyet a Tanács június 21-én hivatalosan is jóváhagyott,⁴ így megnyílt az út a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt.

A tárgyalások a június 25-i luxemburgi kormányközi konferencián kezdődtek meg,⁵ ahol az EU-t Hadja Lahbib, a soros elnöki tisztséget betöltő Belgium külügyi és európai ügyekért felelős minisztere, valamint Várhelyi Olivér szomszédságpolitikáért és bővítésért felelős biztos képviselte. Az ukrán delegációt Olha Sztefansina miniszterelnök-helyettes vezette.

¹ Európai Tanács 2023.

² Európai Tanács 2024.

³ *General EU Position. Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024)* 2024.

⁴ Gazdasági és Pénzügyi Tanács 2024.

⁵ Az EU megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat Ukrajnával 2024.

A csatlakozási tárgyalások eljárási háttere

A tárgyalások a 2020 februárjában felülvizsgált bővítési módszertan szerint zajlanak.⁶ Ennek a módszertannak a célja, hogy lendületet adjon a tárgyalási folyamatnak azáltal, hogy előre meghatároznak tárgyalási fejezeteket, amelyeket tematikus klaszterek szerint csoportosítanak. Az új módszertan 33 előre meghatározott tárgyalási fejezetet hat tematikus klaszterbe oszt. Ezek a klaszterek: 1. alapvető kérdések (*fundamentals*); 2. belső piac; 3. versenyképesség; 4. zöldpolitika és fenntarthatóság; 5. erőforrások, mezőgazdaság és kohézió; 6. külső kapcsolatok.

A tárgyalások lényegi részét kormányközi konferenciák során fogják lebonyolítani, amelyen az összes EU-tagállam és Ukrajna vesz részt. Kormányközi konferenciát legalább évente egyszer tartanak, a Tanács következtetéseinek elfogadása után, figyelembe véve a Bizottság éves bővítési csomagját. A kormányközi konferencia a politikai párbeszédhez biztosít fórumot a reformfolyamat során. A konferencián vitatják meg a felek, hogy mely klaszterek, illetve fejezetek nyílhatnak meg vagy zárulhatnak le a következő évben.

Ukrajna egyes klaszterekben és fejezetekben történő előrehaladását a Bizottság ellenőrzi, folyamatosan nyomon követi a követelmények teljesülését, amivel kapcsolatban a brüsszeli testület rendszeresen tájékoztatja a Tanácsot, és konzultál a tagállamokkal. A tárgyalások minden klasztert egyben nyitnak meg az induló mérföldkövek (*benchmarks*) teljesítése után.

Az alapvető reformok fontosságára tekintettel az alapvető kérdésekre irányuló klaszter (*fundamentals cluster*) tárgyalásait nyitják meg először és zárják le utoljára, speciális eljárásrendet követve. E klaszter – az általános tárgyalási keret 2. sz. melléklete alapján – magában foglalja az igazságszolgáltatást és az alapvető jogokat, az igazságügyet, a szabadságot és a biztonságot, a gazdasági kritériumokat, a demokratikus intézmények működését, a közszolgálati reformot, a közbeszerzést, a statisztikát és a pénzügyi ellenőrzést.⁷ Általában az alapvető kérdésekre irányuló klaszter előrehaladása határozza meg a tárgyalások általános ütemét.

Amennyiben az előrehaladás megtorpan, Ukrajna megsérti az unió alapvető értékeit, vagy egyéb módon negatív elmozdulás figyelhető meg a követelmények teljesítésében, a Bizottság saját kezdeményezésére vagy egy tagállam

⁶ European Commission 2022.

⁷ General EU Position. Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024) 2024.

indokolt kérésére javasolhatja egyes, már ideiglenes lezárt klaszterek újranyitását, de akár a tárgyalások felfüggesztését is. Az alapvető kérdésekre irányuló klaszternek eljárási szempontból további kiemelt jelentőségét támasztja alá, hogy az e klaszter tekintetében érzékelt negatív elmozdulás alapján egyéb, már ideiglenes lezárt klasztereket is újra megnyithatnak.

Mit kell teljesítenie Ukrajnának?

A csatlakozás magában foglalja az unióhoz és annak intézményi keretéhez kapcsolódó jogok és kötelezettségek elfogadását, az úgynevezett *acquis* átvételét. Az *acquis* számos fejezetre bomlik, amelyek mindegyike adott szakpolitikai területet fed le; a fejezetek a már korábban említett hat tematikus klaszterbe csoportosítva jelennek meg.

A tárgyalási keret alapján Ukrajna a csatlakozást követően derogációval rendelkező tagállamként vesz részt a gazdasági és monetáris unióban, és az eurót hivatalos valutájává teszi egy Tanács általi döntés alapján, az ehhez szükséges feltételek, vagyis az úgynevezett maastrichti kritériumok teljesítésének értékelése után. A feltételrendszer arra is kitér, hogy Ukrajnának teljes mértékben fel kell karolnia és folytatnia kell a jogállamiság és az alapvető jogok területén, a demokratikus intézmények megerősítésében és a közszolgálati reformban, valamint a gazdasági kritériumok terén végrehajtott reformokat. A dokumentum szerint különös figyelmet kell fordítani az igazságszolgáltatási reformra, a korrupció elleni küzdelemre, valamint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmére és diszkriminációmentes kezelésére. Ez utóbbi kitétel a magyar politikai érdekérvényesítés eredménye.

Az alapvető kérdésekre irányuló klaszter tekintetében a Bizottság a vizsgálati jelentés alapján javaslatot tesz a jogállamisági fejezetekre vonatkozó, valamint a közszolgálati ütemtervre (*roadmap*). Ukrajnát felkéri, hogy hatóságai – minden releváns érdekelt fél, köztük a civil társadalom bevonásával lefolytatott átlátható konzultációs folyamat után – fogadjanak el ütemtervet a jogállamisági fejezetekhez (23 – igazságszolgáltatás és alapvető jogok; 24 – igazság, szabadság és biztonság). Ukrajnát felkéri továbbá, hogy készítse elő, és fogadja el a demokratikus intézmények működésére vonatkozó ütemtervet is.

A korrupció elleni küzdelem az Ukrajnával szemben támasztott feltételrendszer hangsúlyos pontja. A tárgyalási keret leszögezi: Ukrajna korrupció elleni küzdelemben elért eredményeit, beleértve a nyomozások és elítélések terén elért sikereket, szorosan figyelemmel kísérik. A korrupcióellenes politikákat

minden releváns fejezetben át fogják vezetni. Ennek megfelelően egy fejezetet nem fognak ideiglenesen lezárni, amíg az adott fejezetben a megfelelő korrupcióellenes politikák nincsenek végrehajtva.

A nemzeti kisebbségek védelme

A nemzeti kisebbségek védelme évekre visszamenőleg Ukrajna uniós csatlakozási törekvéseinek kritikus pontjának tekinthető. Az országban 2017-ben, 2019-ben és 2022-ben olyan jogszabályokat fogadtak el, amelyek megfosztották korábbi jogaitól a nemzeti kisebbségeket. A jogfosztás ellen számos nemzetközi szervezet tiltakozott, a kritikák élére Magyarország állt. Budapest leszögezte, hogy mindaddig nem támogatja az Ukrajnával folytatott uniós csatlakozási tárgyalások megkezdését, amíg Ukrajna garanciát nem vállal arra, hogy helyreállítja a nemzeti kisebbségek, így a kárpátaljai magyarok korábbi jogi státuszát.

Kulcskérdés volt tehát, hogy az Ukrajnával folytatott tárgyalások általános keretéről szóló dokumentum tárgyalása során milyen garanciákat vállal Ukrajna e kérdésben. A magyar kormány még az év elején 11 pontból álló javaslatot fogalmazott meg.⁸ Az uniós állandó képviselők június 14-i tárgyalása során véglegesítették az általános tárgyalási keretet. A külgazdasági és külügyminiszter tájékoztatása szerint az uniós tagállamok valamennyi magyar javaslatot beépítették a tárgyalási keretbe,⁹ ami jelentős magyar diplomáciai sikernek tekinthető. A június 25-i konferencián az ukrán delegáció vezetője is megerősítette, hogy Ukrajna vállalja a Magyarország által megfogalmazott 11 pontos követelés teljesítését.¹⁰

Az általános tárgyalási keret kimondja: Ukrajna cselekvési tervet fogad el a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmére, beleértve többek között a diszkrimináció és a gyűlöletbeszéd elleni küzdelmet, a kisebbségi nyelvek használatát és a kisebbségi nyelvű oktatást, hatékony intézkedések kidolgozásával, jelentési mechanizmusok létrehozásával és az illetékes felelős intézmények azonosításával. A dokumentum azt is rögzíti, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait Ukrajna alkotmányával összhangban kell védeni. Ezenkívül Ukrajnának jóhiszeműen kell végrehajtania

⁸ MOLNÁR 2024.

⁹ KECSŐ 2024.

¹⁰ ZUBKOVA 2024.

az EU tagállamaival kötött releváns kétoldalú megállapodásokat. Bár a szöveg nem nevesíti, ilyen kétoldalú megállapodás áll fenn Magyarország és Ukrajna között,¹¹ amely kötelezi Ukrainát, hogy részesítse védelemben a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását, és ennek biztosítására teremtsen meg minden szükséges feltételt.

Ukrajna az idő szorításában

Az uniós csatlakozási tárgyalások jellemzően éveket vesznek igénybe a felkészült országok esetében is. Ukrajna felkészültségét többen kifogásolják, a csatlakozási előrehaladás nehézkességét pedig jól szemlélteti, hogy több nyugat-balkáni ország esetében immár évtizedes távlatokban beszélhetünk a tárgyalásokról, anélkül, hogy látnánk azok végét. Nincs speciális, gyorsított eljárásrend Ukrainának az EU-hoz való csatlakozására, azonban politikai értelemben Ukrajna helyzete annyiban speciális, hogy az ország jelenleg a létéért küzd egy katonai agresszióval szemben, az uniós csatlakozás perspektívája pedig egyrészt támogatást nyújt az ukrán félnek ebben a küzdelemben, másrészt számos tagállam támogatja abban Ukrainát, hogy ahol lehet, sürgessék az előrehaladás elérését.

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) 42. cikk (7) bekezdése – az úgynevezett *kölcsönös védelmi záradék* – kimondja, hogy a „tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkével összhangban – köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ennek az államnak”. Amennyiben Ukrajna az EU tagjává válna, a kölcsönös védelmi záradék is érvényesíthető lehetne. Bár a kölcsönös védelmi záradék nem nevesíti kifejezetten a katonai segítségnyújtást, annak lehetősége beleérthető.

Ez mindenképpen befolyásolja majd a tárgyalások menetét; Ukrainát vélhetően ösztönözni fogja, hogy erején felül teljesítsen az uniós követelményeknek való mielőbbi megfelelés érdekében, az uniós tagállamokat pedig éppen óvatosságra intheti az éppen aktuális katonai helyzetkép függvényében.

2024. július 2.

¹¹ 1995. évi XLV. törvény.

Megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások Ukrajnával

Felhasznált irodalom

1995. évi XLV. törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédtság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés kihirdetéséről.
- Az EU megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat Ukrajnával (2024). *Consilium*, 2024. június 25. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-ukraine/
- Európai Tanács (2023): Az Európai Tanács következtetései, 2023. december 14. és 15. *Consilium*, 2023. december 15. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2023/12/15/european-council-conclusions-14-and-15-december-2023/
- Európai Tanács (2024): Az Európai Tanács következtetései, 2024. március 21–22. *Consilium*, 2024. március 22. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/03/22/european-council-conclusions-21-and-22-march-2024/
- European Commission (2022): *EU Accession Process Step by Step*. Online: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/eu_accession_process_clusters%20%28oct%202022%29.pdf
- Gazdasági és Pénzügyi Tanács (2024): Gazdasági és Pénzügyi Tanács, 2024. június 21. *Consilium*, 2024. június 21. Online: [\(www.consilium.europa.eu/hu/meetings/ecofin/2024/06/21/General-EU-Position-Ministerial-Meeting-Opening-the-Intergovernmental-Conference-on-the-Accession-of-Ukraine-to-the-European-Union-\(Luxembourg,-25-June-2024\)\)](http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/ecofin/2024/06/21/General-EU-Position-Ministerial-Meeting-Opening-the-Intergovernmental-Conference-on-the-Accession-of-Ukraine-to-the-European-Union-(Luxembourg,-25-June-2024))
- KECSŐ Richárd (2024): Minden magyar feltétel bekerült Ukrajna EU-csatlakozási keretdokumentumába. *Index*, 2024. június 15. Online: <https://index.hu/kulfold/2024/06/15/szijjarto-peter-ukrajna-haboru-csatlakozas-europai-unio/>
- MOLNÁR Szabina (2024): Szijjártó Péter 11 pontos magyar javaslattal érkezett Ungvárra. *Index*, 2024. január 30. Online: <https://index.hu/kulfold/2024/01/30/ukrajna-targyalas-karpatalja-jogok-menczer-tamas-szijjarto-peter-dmitro-kuleba/>
- ZUBKOVA, Daria (2024): Ukraine Will Implement Hungary's 11 Proposals for Protection of National Minorities. *Ukrainian News*, 2024. június 26. Online: <https://ukranews.com/en/news/1015842-ukraine-will-implement-hungary-s-11-proposals-for-protection-of-national-minorities>

Zsivity Tímea

Unió bővítés: Ukrajna a kanyarban előzi a Nyugat-Balkánt?

Hétfőn, július 1-jén Magyarország vette át az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztét.¹ Az elnökséget betöltő tagállamok hármas csoportokban, úgynevezett elnökségi triókban szorosan együttműködnek egymással. Az elnökségi triók rendszerét a lisszaboni szerződés vezette be 2009-ben.² 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.³

A program alapján a három tagország mindegyike elkészíti saját részletesebb féléves tervét. A jelenlegi triót a spanyol, a belga és a magyar elnökség alkotja.⁴ A három tagország a 2023. július 1. és 2024. december 31. közötti időszakra szóló közös „cselekvési tervében” megfogalmazta: az orosz-ukrán háború és a növekvő globális bizonytalanság megköveteli az Európai Uniótól, hogy növelje ellenálló képességét és stratégiai autonómiáját.⁵ A trió programjában kiemelte, hogy a csatlakozási tárgyalásokat az új bővítési módszertan szerint kívánja lefolytatni, figyelembe véve az Európai Bizottság tagjelöltekről szóló jelentéseit, a koppenhágai kritériumoknak való megfelelést és mindenekelőtt szem előtt tartva az unió új tagok befogadására való képességét.⁶

Spanyolország, Belgium és Magyarország közösen kidolgozott programjában négy prioritást fogalmazott meg: az EU gazdasági versenyképességének növelését, az uniós polgárok szabadságának és biztonságának szavatolását, a zöldebb és igazságosabb Európa kiépítését, valamint Európa érdekeinek és értékeinek előmozdítását a világban.⁷

Belgium június 30-án úgy adta át az EU soros elnökségét a magyar kormánynak, hogy 2024. június 25-én Luxemburgban sor került az ukrán

¹ Tanjug 2024.

² Az EU Tanácsának elnöksége [é. n.].

³ Az EU Tanácsának elnöksége [é. n.].

⁴ Az EU Tanácsának elnöksége [é. n.].

⁵ General Secretariat of the Council 2023.

⁶ General Secretariat of the Council 2023.

⁷ General Secretariat of the Council 2023.

EU-csatlakozásról szóló első miniszteri szintű kormányközi konferenciára.⁸ Ezzel hivatalosan is megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások Ukrajnával. Az unió fő elvárása Ukrajnával szemben a 23. (igazságszolgáltatás és alapvető jogok) és a 24. (igazság, szabadság és biztonság) csatlakozási fejezetnek való teljes körű megfelelés, az igazságügyi és közigazgatási reformok végrehajtása, ezzel együtt a szervezett bűnözés és a korrupció felszámolása, a gazdasági felzárkózás, valamint a nemzeti kisebbségek védelme.

Az uniós csatlakozási tárgyalásokra jellemző, hogy társadalmi-gazdasági és politikai értelemben felkészült országok esetében is több évet vett igénybe. Az Ukrajnával való csatlakozási tárgyalások megkezdése szimbolikus gesztusként értékelhető, és az EU egyfajta jelzéseként Oroszország és szövetségesei irányába, hogy amennyiben szükséges, képes egységesen fellépni érdekei és értékei megóvása érdekében. Az unió lépése azonban növelte a vele szembeni kritikus hangokat a Nyugat-Balkánon. A régió országainak uniós integrációja ugyanis hosszú évtizedek óta zajló folyamat, amelynek pozitív kimenetelét még mindig nem látni. Így az elmúlt években többszörösére nőtt az euroskeptikusok száma a térségben. Az elhúzódó – egyes nyugat-balkáni országok esetében meg sem kezdett – csatlakozási tárgyalások következményeként a régió néhány országa EU-n kívüli szereplőkkel fűzte szorosabbra gazdasági, politikai és kulturális kapcsolatait. Az elmúlt időszakban a térségben egyre nagyobb befolyásra tett szert Kína, Oroszország, Törökország, valamint az Öböl menti államok. Az EU a csatlakozási tárgyalások folyamán kikötötte, hogy a nyugat-balkáni országok által tárgyalt valamennyi megállapodásnak biztosítania kell az uniós normákkal való összeegyeztethetőséget. A közösség álláspontja szerint minden harmadik országgal kötött megállapodásnak megszüntetési záradékokat kell tartalmaznia, amelyek garantálják, hogy az országok az EU-csatlakozáskor felmondhassák a megállapodásokat.⁹ Az Európai Bizottság 2023. évi jelentésében Brüsszel „stratégiai aggodalmát” fejezte ki a Szerbia és Kína között 2023 októberében kötött megállapodás kapcsán. A magyar elnökség első napján, 2024. július 1-jén hatályba lépett a két ország közötti szabadkereskedelmi egyezmény, amelynek keretében a két fél fokozatosan megszünteti a vámok 90%-át a Szerbia és Kína közötti kereskedelemben.¹⁰ A vámok több

⁸ Az EU megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat Ukrajnával 2024.

⁹ Zsivity 2023.

¹⁰ K. B. G. 2024.

mint 60%-a már azonnal megszűnik a kínai kereskedelmi minisztérium múlt heti tájékoztatása szerint.¹¹

Bosznia-Hercegovinában a srebrenicai ENSZ-határozat elfogadását követően tetőfokára hágtak a nemzeti indulatok, és az országban állandósult a feszültség.¹² Milorad Dodik, a boszniai Szerb Köztársaság vezetője június végén bejelentette, hogy javaslatot dolgoztak ki a „békés szétválásra”, amelyet véleményezésre megküldenek a Bosznia-hercegovinai Föderációnak.¹³ Dodik szerint a szétválásra három-öt éven belül kerülne sor, amely idő alatt a két entitás megállapodással döntene Bosznia-Hercegovina államként történő megszűnéséről. Jake Sullivan, az amerikai elnök nemzetbiztonsági tanácsadója megerősítette, hogy a Fehér Ház aggódik Milorad Dodik elszakadási törekvései miatt, mivel azokat a daytoni békemegállapodás elleni támadásként értelmezi.¹⁴ Bejelentette, hogy az Egyesült Államok kormánya reagálni fog ezekre a fenyegetésekre, ami akár újabb szankciók bevezetését is jelentheti.¹⁵

Bosznia-Hercegovina és Szerbia mellett Montenegróban is élénk visszhangot váltott ki a srebrenicai ENSZ-határozat elfogadása. Ennek hatására a montenegrói parlament Horvátország erőteljes tiltakozása ellenére június végén elfogadta a Jasenovacról szóló határozatot.¹⁶ Charles Michel, az Európai Tanács elnöke vélhetően ezért lemondta július 2–3-ra tervezett montenegrói látogatását.¹⁷ Ezt követően Jakov Milatović montenegrói elnök Brüsszelbe utazott. A megbeszélés után az Európai Tanács vezetője kijelentette: „Montenegrónak az európai úton kell maradnia.”¹⁸

A fent leírtak jól példázzák, hogy a Nyugat-Balkánon törékeny a béke, és ezt a helyzetet EU-n kívüli szereplők könnyen saját céljaik és érdekeik elérésére használhatják fel. Ebből következik, hogy az uniónak a jelenleginél több forrást kell fordítania a nyugat-balkáni országok integrációjára, és sokkal támogatóbb hozzáállást szükséges tanúsítania.

Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnöksége hét tematikus területre kíván összpontosítani: az EU versenyképességének növelésére, az unió védelempolitikájának megerősítésére, következetes és érdemeken

¹¹ K. B. G. 2024.

¹² ZSIVITY 2024.

¹³ BALK Hírek 2024.

¹⁴ BALK Hírek 2024.

¹⁵ BALK Hírek 2024.

¹⁶ VARGA 2024.

¹⁷ NOVAKOVIĆ–RADULOVIC 2024.

¹⁸ NOVAKOVIĆ–RADULOVIC 2024.

alapuló bővítési politikára, az illegális migráció megfékezésére, a kohéziós politika jövőjének kialakítására, a gazdaságközpontú uniós agrárpolitika előmozdítására, valamint a demográfiai kihívások kezelésére.¹⁹ A versenyképesség növelése, a védelempolitika, az érdemeken alapuló bővítéspolitika, a migráció megfelelő kezelése egymással szorosan összefüggő és kölcsönhatásban lévő prioritások.

A gyorsan változó nemzetközi színtéren az EU-nak elemi érdeke a Nyugat-Balkán stabilabbá tétele. Az unió számára is fontos, hogy a közösség maradjon a régió első számú gazdasági és politikai partnere. Magyarországnak az EU Tanács soros elnökeként egyrészt lehetősége adódik, hogy közvetítőként eljárva a térség országait az EU-integráció útján tartsa, másrészt dinamizálja és az uniós politika prioritásai közé emelje a nyugat-balkáni bővítést. Harmadrészt saját 2004-es csatlakozási tapasztalatai alapján javaslatokat fogalmazhat meg a Bizottság számára azzal kapcsolatban, hogy a korábbi kelet-közép-európai bővítés tanulságait levonva milyen átmeneti szabályokkal lehetne gördülékenyebbé tenni a Nyugat-Balkán integrációját úgy, hogy az érintett országokkal szemben támasztott versenyképességi kritériumok megmaradjanak. Magyarországnak külön felelőssége van abban – és erre felhasználhatja a soros elnökségből adódó lehetőségeket –, hogy kezdeményezőleg lépjen fel az uniós kisebbségvédelmi rendszer kialakítása érdekében. Az unión belüli kisebbségvédelmi rendszer biztosítója lehetne annak, hogy az integrálódó Nyugat-Balkán etnikai konfliktusai ne ássák alá az egész kontinens biztonságát.²⁰

S nem utolsósorban Magyarországnak lehetősége adódik arra is, hogy hangsúlyosan felhívja a figyelmet azokra a geo- és biztonságpolitikai kockázatokra, amelyek a Nyugat-Balkán EU-n kívül maradásában rejlenek. Ilyen kockázati tényező a szervezett bűnözés és a korrupció mellett a migráció kérdése, a dezinformációk terjesztése, illetve Kína, Oroszország, Törökország, valamint az Öböl menti államok térnyerése a régióban.

2024. július 4.

¹⁹ Az EU Tanácsának elnöksége [é. n.].

²⁰ ZSIVITY 2023.

Felhasznált irodalom

- Az EU megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat Ukrajnával (2024). *Consilium*, 2024. június 25. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-ukraine/
- Az EU Tanácsának elnöksége [é. n.]. *Consilium*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/presidency-council-eu/
- BALK Hírek (2024): Dodik szeparatista fenyegetései újabb amerikai szankciókat vonhatnak maguk után. *BALK Magazin*, 2024. július 1. Online: <https://balk.hu/2024/07/01/szankciok-boszniai-szerbek-amerikai-biztonsag/>
- General Secretariat of the Council (2023): *Taking Forward the Strategic Agenda. 18-month Programme of the Council (1 July 2023–31 December 2024)*. 10597/23. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/en/pdf>
- K. B. G. (2024): Hétfőtől Szerbia összeér Kínával. *Világgazdaság*, 2024. június 28. Online: www.vg.hu/nemzetkozi-gazdasag/2024/06/hetfotol-szerbia-osszeer-kinaval
- NOVAKOVIĆ, Sanja – RADULOVIĆ, Jovo (2024): Mišel se sastao sa Milatovićem u Briselu, posjeta Crnoj Gori odložena zbog „političkih dešavanja”. *Glas Amerike*, 2024. július 2. Online: www.glasamerike.net/a/mi%C5%A1el-nakon-susreta-sa-milatovi%C4%87em-crna-gora-mo-ra-da-ostane-na-evropskom-putu/7681984.html
- Tanjug (2024): Mađarska od danas predsedava EU: Među prioritetima proširenje, borba protiv ilegalne imigracije i jačanje konkurentnosti. *Euronews*, 2024. július 1. Online: www.euronews.rs/evropa/vesti/128511/madarska-od-danas-predsedava-eu-medu-prioritetima-prosirenje-borba-protiv-ilegalne-imigracije-i-jacanje-konkurentnosti/vest
- VARGA Szilveszter (2024): A történelmi traumák politikai célokra történő felhasználása, ezúttal Montenegróban. *BALK Magazin*, 2024. június 29. Online: <https://balk.hu/2024/06/29/tortenelmi-traumak-jasenovac-montenegro-horvat/>
- ZSIVITY, Tímea (2023): Potential Sticking Points Between EU Accession Requirements and National Interests in Serbia, with Special Reference to Geopolitical and Minority Issues. *European Mirror*, 26(2), 89–108. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/7150/5759>
- ZSIVITY Tímea (2024): Srebrenica mint a burjánzó nacionalizmus szimbóluma. *Ludovika.hu*, 2024. május 24. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/05/24/srebrenica-mint-a-burjanzo-nacionalizmus-szimboluma/

Zsivity Tímea

Az agyelszívás réme előzi a csatlakozást a Nyugat-Balkánon

Július első napjától Magyarország tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét. Az elnökségi trió harmadik tagja főbb prioritásként az EU versenyképességének növelését, az unió védelempolitikájának megerősítését, következetes és érdemeken alapuló bővítési politikát, az illegális migráció megfékezését, a kohéziós politika jövőjének kialakítását, a gazdaságközpontú uniós agrárpolitika előmozdítását, valamint a demográfiai kihívások kezelését határozta meg.¹ A versenyképesség növelése, az érdemeken alapuló bővítéspolitikai és a demográfiai kihívások hatékony kezelése egymással szorosan összefüggő és kölcsönhatásban lévő területek.

A szabad mozgás alapvető jog az Európai Unióban, ami elősegíti, hogy a fiatal tehetségek és munkavállalók elvándoroljanak bizonyos térségekből. Ugyanez a tendencia figyelhető meg az EU-hoz csatlakozni vágyó nyugat-balkáni országokban is. A diplomás és a legjobb fiatal szakmunkások tömegesen hagyják el a régiót. A helyzetet súlyosbította Németország azon döntése, miszerint 2024. június 1-jétől évente akár 50 ezer – tehát kétszer annyi, mint az ezt megelőző években – nyugat-balkáni országokból származó munkavállalót kíván foglalkoztatni.² Június 1-jétől az EU-n kívüli országokból érkező munkavállalók úgynevezett „lehetőségkártyát” igényelhetnek, amely lehetővé teszi számukra, hogy egy évig munkavállalási céllal Németországban tartózkodhassanak.³ A két évvel ezelőtt létrehozott „lehetőségkártya” a német munkaerőpiac hiányosságait hivatott pótolni, különösen a mérnöki, informatikai (IT) és egészségügyi szektorban, ahol évente 400 ezer dolgozó hiányzik a munkaerőpiacról.⁴ A kártya ideiglenes vízumot és/vagy munkavállalási engedélyt biztosít, amely heti 20 óráig munkavégzésre vagy kéthetes próbamunkára jogosít. Ez a rendelkezés megkönnyíti Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Észak-Macedónia, Montenegró és Szerbia állampolgárainak belépését a német munkaerőpiacra. Hubertus Heil

¹ A magyar soros elnökség prioritásai [é. n.].

² ĐUKIĆ-PEJIĆ 2024.

³ SMAJIĆ 2024.

⁴ SMAJIĆ 2024.

német munka- és szociális ügyi miniszter kijelentette, hogy 2035-ig hétmillió szakképzett munkavállalót kell pótolni a társadalom elöregedése miatt: „Különösen súlyos a munkaerőhiány az olyan ágazatokban, mint a szociális ellátás, a vendéglátás és az IT-szektor.”⁵ Ezt követően a német kormány bejelentette, hogy a nyugat-balkáni országokból származó egyetemisták előtt is megnyitja kapuit, akik a nyári szünetben időnyomukat kívánnak vállalni.⁶ A régió egyetemi hallgatói is igényelhetnek ideiglenes munkavállalási vízumot Németországban. Őket a vendéglátásban, a kereskedelembe, az idegenforgalomba, az építőiparban és a mezőgazdaságban kívánják foglalkoztatni. Az egyetemisták esetében a munkavállalás feltétele, hogy aktív hallgatói jogviszonnyal rendelkezzenek. Esetükben a felső korhatár 35 év, s 12 hónap alatt maximálisan 90 napot tölthetnek egy németországi munkahelyen.⁷

A fent leírtak kapcsán felmerül a kérdés, hogy a térség országai miként tudják pótolni a magasan képzett fiatal munkavállalók hiányát? Mely társadalmi, gazdasági, politikai tényezők vezettek a fiatal szakemberek tömeges elvándorlásához? Mely intézkedésekkel lehet támogatni a szakembereket és védeni a régió országait az elvándorlással szemben?

A nyugat-balkáni országok gazdasági növekedésére és versenyképességére erőteljesen rányomja a bélyegét a munkaerőhiány. A diplomás és jól képzett szakmunkásokat nem tudják pótolni a török, kínai, indiai, pakisztáni vendégmunkások, akik zömmel az építőiparban helyezkednek el.⁸ Boban Stojanović közgazdászprofesszor szerint a fiatalok nem kizárólag gazdasági megfontolásból, hanem az országukban működő intézmények diszfunkcionalitása, az oktatási és egészségügyi rendszer hiányosságai miatt vándorolnak el.⁹

A fent leírtakat alátámasztják a Szerbiai Fiatalok Ernyőszervezete (KOMS) által végzett közvélemény-kutatás eredményei is. A felmérés szerint a fiatalok egyik legnagyobb problémája a munkanélküliség. A szerb Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat hivatalos adatai szerint 2024 márciusában 72 269 fiatal álláskeresőt regisztráltak, ami a rögzített munkanélküliek összlétszámának a 18,63%-át jelentti.¹⁰ Az adatok azt mutatják, hogy több fiatal nő munkanélküli, mint férfi (39 120 nő és 33 149 férfi), és a 25–29 éves korosztályban a nők felülreprezentáltak.¹¹ Az isko-

⁵ SMAJIĆ 2024.

⁶ SZMSZ 2024.

⁷ SZMSZ 2024.

⁸ ĐUKIĆ-PEJIĆ 2024.

⁹ ĐUKIĆ-PEJIĆ 2024.

¹⁰ KOMS 2024.

¹¹ KOMS 2024.

lából az első stabil és/vagy kielégítő állásba való átmenet Szerbiában csaknem két évet vesz igénybe (átlagosan 23,4 hónapot).¹² A felmérésből kiderül, hogy a munkanélküli fiatalok mintegy kétharmada nem vette igénybe a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat szolgáltatásait.¹³ Ezt a tendenciát alátámasztják az Európai Bizottság nyugat-balkáni országokról készült éves jelentései is.

A foglalkoztatott fiatalok 37%-a rendelkezik határozatlan idejű szerződéssel, de továbbra is aggasztó a „feketén” dolgozó fiatalok nagy száma (17%). A kutatás eredményei szerint öt fiatalból három nem a végzettségének megfelelő munkakörben dolgozik. A felmérésben részt vevők a korábbi évek eredményeihez hasonlóan továbbra is úgy gondolják, hogy az elhelyezkedéshez a legfontosabbak a személyes és családi ismeretségek („kapcsolatok”), a politikai pártban való aktivizmus.¹⁴

A fiatalok arra a kérdésre, hogy „terveznek-e elköltözni az országból”, a következő választ adták: 21% tervez, 28% pedig fontolgatja, de még nem kezdte el terve realizálását.¹⁵ A felmérés adatai szerint a megkérdezettek 33,4%-a a magasabb életszínvonalat, 31,8%-a a méltóságteljesebb életet, míg 14,1%-a a jobb közszolgáltatásokat jelölte meg kivándorlási szándéka indokaként.¹⁶ A felmérések eredményeit látva felmerül a kérdés, hogy miként lehet séges visszafordítani vagy mérsékelni az „agyelszívás” folyamatát.

A nyugat-balkáni országok számára eljött a végső idő, hogy az oktatási rendszert és a munkaerőpiaci igényeket harmonizálják. Szerbia esetében folytatni kell az „első fizetése” program végrehajtását, és növelni a kedvezményezettek számát.¹⁷ Külön jelentőséggel bír a fiatalok önálló lakhatáshoz való segítése, az új lakhatási politika kidolgozása. Növelni kellene a munkaügyi ellenőrzések számát a feketefoglalkoztatás visszaszorítása érdekében. A nyugat-balkáni országok nemzeti foglalkoztatási szolgálatainak intézményi fejlesztése és szolgáltatásaik népszerűsítése szükséges. Kulcsfontosságú a fiatalok vállalkozási kedvének ösztönzése finansziális eszközökkel, akárcsak a formális oktatási rendszer révén történő támogatása.

2024. augusztus 26.

¹² KOMS 2024.

¹³ KOMS 2024.

¹⁴ KOMS 2024.

¹⁵ KOMS 2024.

¹⁶ KOMS 2024.

¹⁷ Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat: Megjelent az Első fizetése” idejű pályázata 2024.

Felhasznált irodalom

- A magyar soros elnökség prioritásai [é. n.]. *Magyar elnökség. Az Európai Unió Tanácsa*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20250412082710/https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/hu/program/prioritasok/>
- ĐUKIĆ-PEJIĆ, Jelena (2024): Odlazak majstora iz Srbije–ko će ostati da radi? *DW*, 2024. június 1. Online: www.dw.com/bs/odlazak-majstora-iz-srbije-ko-%C4%87e-ostati-da-ra-di/a-69240010
- KOMS (2024): *Alternativni izveštaj o položaju i potrebama mladih u Republici Srbiji 2024*. Online: https://koms.rs/wp-content/uploads/2024/08/Alternativni_izvestaj_2024.pdf
- Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat: Megjelent az Első fizetésem idei pályázata (2023). *Vajdaság MA*, 2023. október 10. Online: <https://m.vajma.info/cikk/szerbia/33311/Nemzeti-Foglalkoztatasi-Szolgalat-Megjelent-az-Elso-fizetesem-idei-palyazata.html>
- SMAJIĆ, Mehmed (2024): Od 1. juna lakše do posla u Njemačkoj. *DW*, 2024. június 1. Online: www.dw.com/bs/od-danas-lak%C5%A1e-do-posla-u-njema%C4%8Dkoj/a-69239781
- SZMSZ (2024): Egyetemistákat is vár Németország idénymunkákra. *SZMSZ (Szabad Magyar Szó)*, 2024. július 28. Online: <https://szmsz.press/2024/07/28/egyetemistakat-is-var-nemetország-idénymunkakra/>

Zsivity Tímea

Tűzzel játszanak a koszovói kampányban

A koszovói hatóságok augusztus 30-án bezártak, és blokád alá vettek öt észak-koszovói szerb intézményt. Pristina lépését a nemzetközi közösség egyoldalúnak és koordinálatlannak minősítette, valamint súlyos biztonsági kockázatként értékelte.¹

A koszovói rendőrség múlt héten zárlat alá vette mindazokat a létesítményeket, amelyekben a helyi szerb kisebbség intézményei működtek, beleértve a járási közigazgatási hivatalokat, a Nyugdíjbiztosítási Alap, a Kosovska Mitrovica-i közigazgatási körzet, a Szociális Központ, a Koszovó-ügyi iroda és a Kommunális Közvállalat épületeit.² Elbert Krasniqi koszovói helyi önkormányzati miniszter kijelentette: céljuk a koszovóival párhuzamos szerb intézmények felszámolása.³ A koszovói rendőrség északi régióért felelős igazgatóhelyettese megerősítette, hogy a különleges egységek négy szerb többségű északi településen hajtottak végre akciót.⁴ Miloš Vučević szerb miniszterelnök sürgős és határozott reakciót kért a nemzetközi közösségtől.⁵

Aleksandar Vučić szerb elnök a Prágában megrendezett GLOBSEC-fórumon kijelentette: számít a NATO-ra az észak-koszovói szerbek védelmét illetően.⁶ Hozzátette: „megnyugtató, hogy a KFOR-egységek az Ibar folyó feletti hídon megerősítették jelenlétüket.”⁷ Véleménye szerint Albin Kurti koszovói miniszterelnök terve, miszerint megnyitja a hidat a járműforgalom számára, kizárólag a szerb nép provokációját szolgálja.⁸ A Kvinta-országok – az Amerikai Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország és Németország – bejelentették, hogy ők sem támogatják a híd megnyitását.⁹ A KFOR kijelentette,

¹ TELA 2024.

² SZMSZ 2024a.

³ MTI 2024.

⁴ Vlada Kosova potvrdila zatvaranje pet paralelnih srpskih institucija na sjeveru 2024.

⁵ Vlada Kosova potvrdila zatvaranje pet paralelnih srpskih institucija na sjeveru 2024.

⁶ Kosovo Online 2024.

⁷ Vučić zatražio od EU konkretne akcije na Kosovu, a ne samo osudu 2024.

⁸ Vučić zatražio od EU konkretne akcije na Kosovu, a ne samo osudu 2024.

⁹ SAD: Kosovo ugrožava mogućnosti koje smo pomogli da stvori 2024.

hogy a híd megnyitásáról szóló döntést a Pristina és Belgrád közötti párbeszéd keretében, az Európai Unió közvetítésével kell meghozni.¹⁰

Kurti az elmúlt időszakban számos lépést tett a Koszovó területén lévő szerb intézményrendszer felszámolására és az északi, zömében szerbek lakta járások Szerbiáról történő leválasztására. E célt szolgálja többek között a Koszovói Központi Bank (KKB) döntése, amely szerint 2024. február 1-jétől a készpénzes és a fizetési tranzakciók egyetlen pénzneme az euró. Az EU, az USA és a Kvintaországok képviselői akkor arra kérték a koszovói hatóságokat, hogy halasszák el a szerb dinár Koszovó területén történő használatát tiltó határozat végrehajtását, és a Belgrád és Pristina közötti párbeszéd ezen szakaszában kerüljék az egyoldalú, bizonytalan kimenetelű cselekedeteket.¹¹ Kurti közben már a következő évi választásokra készül, ami miatt arra kérte az aggódó feleket, hogy tartsák tiszteletben a KKB mint független intézmény döntését.¹² Ezt követően idén májusban az okozott feszültséget Belgrád és Pristina között, hogy a koszovói rendőrség a szerb dinár fizetőeszközkénti használatát tiltó határozatra hivatkozva zárta be a Posta Takarékbank fiókjait. Az Európai Unió emiatt elmarasztalta Koszovót. Az EU szerint Pristina ezen lépése negatívan befolyásolja az Észak-Koszovóban élő szerb kisebbség életét és a Belgráddal folytatott párbeszédet.¹³ Washington az akciót követően csalódottságának adott hangot. Közleményében úgy fogalmazott: a rendőri fellépést nem egyeztették a nemzetközi partnerekkel, és alkalmas a feszültségkeltésre.¹⁴

Augusztus 5-én a szerb posta kilenc létesítményébe hatolt be ismét a koszovói rendőrség négy észak-koszovói településen.¹⁵ A hatóság az Elektronikus és Postai Hírközlési Szabályozó Testület (ARKEP) utasítására végzett ellenőrzést az intézményekben.¹⁶ A parancsnok azzal indokolta az akciót, hogy ezek a létesítmények engedély nélkül működnek. Az EU ekkor ismételten figyelmeztette a koszovói hatóságokat, hogy kész szigorítani a Pristinával szembeni büntetőintézkedéseken, amennyiben a továbbiakban is egyoldalúan és koordinálatlanul fog megnyilvánulni.¹⁷

¹⁰ SAD: Kosovo ugrožava mogućnosti koje smo pomogli da stvori 2024.

¹¹ ZSIVITY 2024a.

¹² ZSIVITY 2024a.

¹³ Szabad Európa 2024.

¹⁴ SZMSZ 2024b.

¹⁵ SZMSZ 2024c.

¹⁶ SZMSZ 2024c.

¹⁷ EU upozorava Kosovo da su spremni na pooštavanje kaznenih mjera 2024d.

Az augusztus 30-i események is élénk nemzetközi reakciókat váltottak ki. James O'Brien, az Egyesült Államok európai és eurázsiai ügyekért felelős külügyminiszter-helyettese felszólította Albin Kurti koszovói miniszterelnököt, hogy súlyos következményekkel járó döntéseit megelőzően egyeztessen nemzetközi partnereivel, és hagyjon fel az együttműködésüket negatívan befolyásoló akciókkal.¹⁸ Az ügy kapcsán megszólalt Jörn Rohde, Németország pristinai nagykövete is. Kijelentette, hogy csatlakoznak az Egyesült Államok nagykövetségéhez: „aggó dalmukat és csalódottságukat fejezik ki az összehangolatlan lépések miatt.”¹⁹ Olivier Guérot, Franciaország koszovói nagykövete szerint az olyan cselekedetek, amelyek káros hatással vannak egy közösség tagjaira, „jelen esetben a szerb közösségre, nem üdvözlendő”, valamint ő is kihangsúlyozta, hogy az egyoldalú akciók nem hoznak tartós megoldást.²⁰ Charles Kupchan, az Egyesült Államok Nemzetbiztonsági Tanácsának korábbi európai ügyekért felelős igazgatója úgy véli, hogy az északi részen végrehajtott manőverek Kurtit szolgálják, nem Koszovót.²¹ Vjosa Osmani koszovói államfő augusztus közepén 2025. február 9-ére írta ki a parlamenti választásokat.²² Kurti most eredményeket kíván felmutatni a koszovói albán szavazóknak, és megpróbálja a központi kormányzat felügyelete alá vonni a szerbek lakta északi járásokat. Kurti ellenzi a szerb önkormányzatiság megerősítését, nem támogatja a Szerb Községek Közösségének megalakítását, amely az egyik alapfeltétele a szerb–koszovói viszony normalizálásáról szóló úgynevezett ohridi megállapodásnak.²³ Ezek a belpolitikai gesztusok több szavazót hozhatnak számára a jövő évi választásokon, de hosszú távon nézve megpecsételi a Belgrád–Pristina-párbeszéd sorsát és ezzel együtt Koszovó EU-integrációját, valamint negatív hatással lehet az EU által nyújtott támogatásokhoz való hozzáférésre is. Fontos kiemelni, hogy a Nyugat-balkáni Reform- és Növekedéstámogató Eszközhöz történő hozzáférést Szerbia és Koszovó esetében a kapcsolatuk normalizálására tett erőfeszítéseiktől, a konstruktív párbeszéd folytatásától és az eddigi megállapodásokba foglaltak maradéktalan végrehajtásától tették függővé.²⁴ Ha ezeknek a kritériumoknak nem tesznek eleget, akkor nem részesülnek az Eszköz által nyújtott anyagi juttatásokból. Ebből következik, hogy Szerbia és Koszovó számára egyaránt kulcsfontosságú, hogy egyensúlyt

¹⁸ O'Brien: Kurti da zaustavi nekoordinirane akcije koje negativno utječu na naše partnerstvo 2024.

¹⁹ O'Brien: Kurti da zaustavi nekoordinirane akcije koje negativno utječu na naše partnerstvo 2024.

²⁰ O'Brien: Kurti da zaustavi nekoordinirane akcije koje negativno utječu na naše partnerstvo 2024.

²¹ TELA 2024.

²² VARGA 2024.

²³ European Commission Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations 2023.

²⁴ ZSIVITY 2024b.

teremtsenek a szuverenitás és a politikai és törvényes jogok gyakorlása között, kapcsolatuk normalizálása, valamint az EU-hoz való csatlakozásuk érdekében.

2024. szeptember 6.

Felhasznált irodalom

- EU upozorava Kosovo da su spremni na pooštavanje kaznenih mjera (2024). *Radio Slobodna Evropa*, 2024. augusztus 8. Online: www.slobodnaevropa.org/a/eu-upozorava-kosovo-da-su-spremni-na-poo%C5%A1travanje-kaznenih-mjera/33070801.html
- European Commission Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (2023): *Commission Staff Working Document, Kosovo 2023 Report*. SWD/2023/692 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=SWD:2023:692:FIN>
- Kosovo Online (2024): Panel "Pridruživanje Zapadnog Balkana EU"; Vučić: Računamo na Nato da zaštiti Srbe na severu Kosova. *Kosovo Online*, 2024. augusztus 31. Online: www.kosovo-online.com/vesti/politika/uzivo-panel-pridruzivanje-zapadnog-balkana-eu-u-okviru-glob-sec-foruma-u-pragu-31-8
- MTI (2024): Felvonultak a páncélosok: új konfliktus robbant ki a szomszédban. *Mandiner.hu*, 2024. augusztus 31. Online: <https://mandiner.hu/kulfold/2024/08/felvonultak-a-pancel-osok-uj-konfliktus-robbant-ki-a-szomszedban>
- O'Brien: Kurti da zaustavi nekoordinirane akcije koje negativno utječu na naše partnerstvo (2024). *Radio Slobodna Evropa*, 2024. augusztus 31. Online: www.slobodnaevropa.org/a/obrien-kosovo-srbija-kurti/33100633.html
- SAD: Kosovo ugrožava mogućnosti koje smo pomogli da stvori (2024). *Radio Slobodna Evropa*, 2024. augusztus 8. Online: www.slobodnaevropa.org/a/matthew-miller-state-department-kosovo-/33070147.html
- Szabad Európa (2024): Az EU megróttá Koszovót, amiért szerb bankfiókokat zárt be. *Szabad Európa*, 2024. május 21. Online: www.szabadeuropa.hu/a/az-eu-megrotta-koszovot-ami-ert-szerb-bankfiokokat-zart-be/32957680.html
- SZMSZ (2024a): A koszovói rendőrség beköltözött az eddig szerbek által használt közintézményekbe. *SZMSZ (Szabad Magyar Szó)*, 2024. szeptember 3. Online: <https://szmsz.press/2024/09/03/a-koszovoi-rendorseg-bekoltozott-az-eddig-szerbek-altal-hasznalt-ko-zintezmenyekbe/>
- SZMSZ (2024b): Vučević: Újabb akció a koszovói szerbek megfélemlítésére. *SZMSZ (Szabad Magyar Szó)*, 2024. augusztus 31. Online: <https://szmsz.press/2024/08/31/vucevic-ujabb-akcio-a-koszovoi-szerbek-megfelemlitesere/>
- SZMSZ (2024c): A koszovói rendőrség behatolt a Szerb Posta épületeibe. *SZMSZ (Szabad Magyar Szó)*, 2024. augusztus 5. Online: <https://szmsz.press/2024/08/05/a-koszovoi-rendorseg-behatolt-a-szerb-posta-epuleteibe/>
- TELA, Valona (2024): Kupchan: Manevri na sjeveru zemlje služe Kurtiju, ne Kosovu. *Radio Slobodna Evropa*, 2024. szeptember 2. Online: www.slobodnaevropa.org/a/kupchan-kurti-zatvaranje-parallelne-institucije-kosovo-srbija/33102530.html
- VARGA Szilveszter (2024): Koszovó felszámolja a szerb intézményeket, miközben „Egyesítő Sándor” Boszniában portyázik. *BALK Magazin*, 2024. szeptember 2. Online: <https://balk.hu/2024/09/02/koszovo-szerb-intezmenyek-belgrad/>

Tűzzel játszanak a koszovói kampányban

- Vlada Kosova potvrdila zatvaranje pet paralelnih srpskih institucija na sjeveru (2024). *Radio Slobodna Evropa*, 2024. augusztus 30. Online: www.slobodnaevropa.org/a/kosovo-zatvorilo-pet-paralelnih-opstina/33100045.html
- Vučić zatražio od EU konkretne akcije na Kosovu, a ne samo osudu (2024). *Radio Slobodna Evropa*, 2024. augusztus 31. Online: www.slobodnaevropa.org/a/vucic-lajcak-kosovo-paralelne-institucije/33100688.html
- Zsivity Tímea (2024a): Koszovói szkander a pénzforgalomban. *Ludovika.hu*, 2024. január 31. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/01/31/koszovoi-szkander-a-penzforgalomban/
- Zsivity Tímea (2024b): Európai támogatások: kockázatokkal és mellékhatásokkal. *Ludovika.hu*, 2024. február 27. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/02/27/europai-tamogatasok-kockazatokkal-es-mellekhatasokkal/

Zsivity Tímea

Jön a sorkötelezettség a déli határ túloldalán

Az orosz–ukrán háború, az észak-koszovói, a dél-kaukázusi és a legutóbb kirobbanó közel-keleti fegyveres konfliktus rámutatott arra is, hogy Európa mennyire kiszolgáltatottá vált külső tényezőkkel szemben. A kialakult geopolitikai helyzetben egyértelmű lett, hogy Európának jelentős mértékben fejlesztenie kell védelmi képességeit, nemzetközi válságkezelési készségét és kapacitását.

Július első napjától Magyarország tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztét. Az elnökséget betöltő tagállamok hármas csoportokban, úgynevezett elnökségi triókban szorosan együttműködnek egymással. A jelenlegi triót a spanyol, a belga és a magyar elnökség alkotja. A három tagország a 2023. július 1. és 2024. december 31. közötti időszakra szóló közös „cselekvési tervében” megfogalmazta: „az orosz–ukrán háború és a növekvő globális bizonytalanság megköveteli az Európai Uniótól, hogy növelje ellenálló képességét és stratégiai autonómiáját.”¹ Spanyolország, Belgium és Magyarország közösen kidolgozott programjának egyik alappillérét az uniós polgárok szabadságának és biztonságának szavatolása képezi.² Magyarország elnökségi prioritásai közt szerepel az európai védelempolitika megerősítése.³

A magyar elnökség a közös biztonság- és védelempolitika terén három fő területre kíván fókuszálni: az EU katonai reagálóképességének és válságkezelő kapacitásainak megerősítésére; az európai katonai képességfejlesztés hatékonyságának növelésére; valamint az európai védelmi technológiai és ipari bázis megerősítésére, a védelmi innováció előmozdítására.⁴ Fontos kiemelni, hogy amíg a NATO a kollektív védelmet biztosítja a legtöbb tagállam számára, addig az EU a hibrid fenyegetésekkel, a kiberbiztonságot veszélyeztető tényezőkkel, a szervezett bűnözéssel szemben, valamint a külső határvédelem kapcsán kíván fellépni.

A jelenlegi biztonsági helyzetben kiemelt jelentőségű a nyugat-balkáni régió stabilitásának biztosítása. Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy Szerbia

¹ General Secretariat of the Council 2023.

² General Secretariat of the Council 2023.

³ A magyar soros elnökség prioritásai [é. n.].

⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja 2024.

mint az Európai Unióval határos EU-tagjelölt nagysága, demográfiai jellemzői, gazdasági fejlettsége, hadereje, unión kívüli szereplőkkel fenntartott kapcsolatai okán a térség stabilitása és biztonsága szempontjából is kiemelt jelentőséggel bíró ország. A *Global Firepower* 2024. évi beszámolója szerint Szerbia haderejét tekintve a 145 ország közül az 56.⁵ helyen áll, megelőzve az EU- és NATO-tag Horvátországot, Szlovéniát, valamint Albániát, Bosznia-Hercegovinát, Észak-Macedóniát, Koszovót és Montenegrót.⁶ A nyugat-balkáni ország folyamatosan fegyverzi fel a hadseregét. Szerbia legutóbb augusztus utolsó hetében írt alá egy szerződést, amely szerint 12 új, Rafale repülőgépet vásárol meg Franciaországtól.⁷ Éric Trappier, a Dassault Aviation vezérigazgatója elmondta, hogy az első harci gépet 2028-ban adják át a szerb légierőnek. A megállapodás értéke 2,7 milliárd euró.⁸ A Rafale többfunkciós, negyedik generációs vadászipülőgép, amely képes légi harcok megvívására, földi célpontok támadására, valamint felderítési feladatok ellátására is.⁹ Ezáltal a szerb légierő jelentősen növelheti harcképességét, ami különösen fontos a jelenlegi geopolitikai helyzetben, amikor ebben a térségben is növekvő feszültségek tapasztalhatók.

Fontos megjegyezni, hogy Szerbia azt követően döntött a Rafale vadászipülőgépek beszerzése mellett, miután Horvátország használt francia gépeket vásárolt. Ezt követően Aleksandar Vučić szerb elnök szeptember 14-én bejelentette, hogy aláírta a hozzájárulását a 75 napos kötelező katonai szolgálat visszaállítására.¹⁰ Erre azután került sor, hogy Horvátország védelmi minisztere, Ivan Anušić közölte: „Horvátország 2025. január 1-jétől újra bevezeti a két hónapos kötelező sorkatonai szolgálatot.”¹¹

A fent leírtakból megállapítható, hogy a megváltozott biztonsági környezetben a kelet-közép-európai és nyugat-balkáni országok is cselekvési kapacitásuk fokozására, a veszélyekkel szembeni ellenállásuk növelésére és védelmi képességeik fejlesztésére összpontosítanak.

Nem mellékes megjegyezni, hogy az EU 27 tagállamából ma 9 tagország – Ausztria, Ciprus, Dánia, Észtország, Finnország, Görögország, Lettország, Litvánia és Svédország – működtet sorköteles szolgálatot.¹² Itt ki kell

⁵ Megjegyzés: a 2025-ös adatok szerint Szerbia jelenleg a 63. helyen szerepel, az elemzés megjelenésekor, 2024-ben még az 56. volt.

⁶ GFP 2025.

⁷ VARGA 2024.

⁸ VARGA 2024.

⁹ VARGA 2024.

¹⁰ SZMSZ 2024.

¹¹ Index Vijesti 2024.

¹² PEDRAZZOLI 2024.

emelni, hogy vannak olyan országok, amelyekben a sorkötelezettséget részben a társadalmi akarat tartotta fent. Ausztria és Svájc nem NATO-tag, így számukra e gyakorlat országuk biztonsága megőrzésének alapját képezi. Azokban az országokban, ahol fennmaradt a sorkatonaság intézménye, a hadseregnek nagy társadalmi támogatottsága is van. Szerbiában a társadalmi támogatottság a sorkatonai szolgálat visszaállítása kapcsán mérsékeltnak mondható. A Szerbiai Fiatalok Ernyőszervezete (KOMS) által végzett közvélemény-kutatás eredményei szerint a fiatalok 49%-a támogatja a kötelező sorkatonaság visszaállítását, míg 43%-uk ellenvetését fejezte ki.¹³ A társadalmi támogatottság kérdésén túl felmerül még egyéb gyakorlati akadály is a sorkatonai szolgálat visszaállítása kapcsán. Ilyen például a regrutákat fogadó laktanyák állapota, hiszen számos katonai objektum használaton kívül áll, de a megfelelően képzett, a kiképzéshez szükséges személyi állomány hiánya is gondot okoz.¹⁴ A kötelező katonai szolgálat visszaállításának célja a tartalékos haderő bővítése és fejlesztése. A szolgálatot teljesítő polgárok a szerb hadsereg tartalékállományába kerülnek, szükség esetén hadgyakorlatra kötelezhetők, hadiállapot esetén pedig mozgósíthatók.¹⁵

Megállapítható, hogy a bővülő EU-nak hosszabb távon jobban felszerelt, képzetesebb és szervezettebb haderőre lenne szüksége ahhoz, hogy önállóan is képes legyen fellépni az őt fenyegető veszélyekkel szemben. Megfelelő szintű stratégiai autonómiára van szüksége ahhoz, hogy előmozdítsa a békét, és megőrizze a biztonságot határain belül és kívül egyaránt.

2024. szeptember 20.

Felhasznált irodalom

- A magyar soros elnökség prioritásai [é. n.]. *Magyar elnökség. Az Európai Unió Tanácsa*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20250412082256/https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/hu/>
- Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja* (2024). Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1ztb2e2b/2024-masodik-fele-vi-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- BOKIĆ, Uglješa (2024): Kako će u praksi izgleđati najavljeni obavezni vojni rok? *Danas*, 2024. szeptember 17. Online: www.danas.rs/vesti/drustvo/vojni-rok-u-praksi/

¹³ KOMS 2024.

¹⁴ BOKIĆ 2024.

¹⁵ BOKIĆ 2024.

Jön a sorkötelezettség a déli határ túloldalán

- General Secretariat of the Council (2023): *18-month Programme of the Council (1 July 2023–31 December 2024)*. 10597/23. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/en/pdf>
- GFP (2025): 2025 Military Strength Ranking. *Global Firepower*. Online: www.globalfirepower.com/countries-listing.php
- Index Vijesti (2024): Anušić: Vojni rok počinje 1. siječnja, trajat će dva mjeseca. *Index.hr*, 2024. augusztus 15. Online: www.index.hr/vijesti/clanak/anusic-vojni-rok-pocinje-1-sijechnja-trajat-ce-dva-mjeseca/2590852.aspx
- KOMS (2024): *Alternativni izveštaj o položaju i potrebama mladih u Republici Srbiji 2024*. Online: https://koms.rs/wp-content/uploads/2024/08/Alternativni_izvestaj_2024.pdf
- PEDRAZZOLI, Matteo (2024): European Countries Back to Discussing Compulsory Military Conscription. Nine Still Have It. *Eunews*, 2024. május 15. Online: www.eunews.it/en/2024/05/15/european-countries-back-to-discussing-compulsory-military-conscription-nine-still-have-it/
- SZMSZ (2024): Vučić hozzájárult a katonakötelezettség visszaállításához. *SZMSZ (Szabad Magyar Szó)*, 2024. szeptember 14. Online: <https://szmsz.press/2024/09/14/vucic-hozzajarult-a-kotelezo-sorkatonasag-visszaallitasahoz/>
- VARGA Szilveszter (2024): Szerbia 12 Rafale harci gépet vásárol, az elsőt a franciák 2028-ban szállítják le. *BALK Magazin*, 2024. augusztus 30. Online: <https://balk.hu/2024/08/30/szerbia-12-rafale-vadaszgep-az-elsot-2028-ban/>

Áron James Miszlivetz

New Commission but Old Challenges: Can It Deliver on Faster Integration?

The new line-up of Commissioners will define the next half-decade and will determine the path the European Union will follow in different policy areas, including new and existing ones. Enlargement seemed to slow down with the new membership of Croatia and even reversed with Brexit in 2016. Later, other challenges such as managing Covid and the war in Ukraine seemed to take over the agenda of European leaders. What can the new EU Commissioner on Enlargement continue of its predecessor's work to be successful, and what obstacles will he or she need to overcome for countries from the Western Balkans to join the EU?

This week under the United Nations High Level panels, leaders from all around the world gathered to discuss the state of the world. On an informal side-event, the EU High Representative met with Western Balkan leaders from Albania, Bosnia and Herzegovina Kosovo, North Macedonia, Serbia and Montenegro. The meeting was relevant for the candidate countries in order to resolve their bilateral disputes, e.g. Serbia–Kosovo dialogue as well as between North Macedonia and Bulgaria. While Bulgaria wants North Macedonia to recognise¹ its citizens as those who took part in its state-building including them in the constitution, the latter is reluctant to do so.

Soon after the incident, the Hungarian Prime Minister² Viktor Orbán met with its North Macedonian counterpart to offer a solution as an honest broker to resolve the dispute with pragmatic solutions on the table. During the meeting of the Committee of Permanent Representatives (Coreper) Albania received a green light to continue, however, due to its dispute with an EU member, North Macedonia did not receive a positive answer. A possible solution would be a legal agreement between the two countries, including Bulgarians in the constitution and at the same time letting the country move forward with EU integration. During her speech at the UN General Assembly, the President of

¹ NIKOLOV 2024.

² Euronews 2024b.

New Commission but Old Challenges: Can It Deliver on Faster Integration?

North Macedonia further echoed the comments saying that EU membership was like “waiting for Godot”.³

It will be the task of the new enlargement commissioner Marta Kos,⁴ a Slovenian diplomat to find a quick solution to this new dispute. The EU will also need to decide how it will make decisions with 30+ members; institutional reforms will need to take place as well as the restructuring of the common agricultural policy. The next five years will also be a challenge for the EU: First, regarding how Russia’s war in Ukraine will end. Second, how can it keep up competitiveness with new members joining, and third, should it give back more national decision-making regarding economic policies to Member States, especially to those who are smaller?

The EU – as always – is in a time of crisis management; however, it will need to come up with radical changes⁵ if it wants to become a global economic player. Citizens will need to have better social and transport infrastructure, better access to services, radically cut red tape for small businesses, starting reindustrialisation of certain sectors (pharmaceuticals, car industry, robotics, biotechnology) as the backbone of the economy, while at the same time boosting green investments in other sectors. The mergers of big companies should become much easier on a European level to boost startup unicorns in the continent. If the EU wants to win the 22nd century it will need to change how it sees Member States and their citizens as well as first becoming a leader on the continent, only then can it have a say in global affairs.

30 September 2024

References

- Euronews (2024a): North Macedonia Hits Out at Brussels, Says EU Accession Like ‘Waiting for Godot’. *Euronews*, 27 September 2024. Online: www.euronews.com/my-europe/2024/09/27/north-macedonia-hits-out-at-brussels-says-eu-accession-like-waiting-for-godot#vuukle-comments-2640666
- Euronews (2024b): Orbán Accuses Brussels of Denting North Macedonia’s Pride after further EU Bid Delay. *Euronews*, 28 September 2024. Online: www.euronews.com/my-europe/2024/09/28/orban-accuses-brussels-of-denting-north-macedonias-pride-after-further-eu-bid-delay

³ Euronews 2024a.

⁴ VINOCUR–HAJDARI 2024.

⁵ European Commission 2024.

- European Commission (2024): *The Future of European Competitiveness: Report by Mario Draghi*. Online: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059
- NIKOLOV, Krassen (2024): Bulgaria Happy over EU Blockade of North Macedonia Accession Talks. *Euractiv*, 27 September 2024. Online: www.euractiv.com/section/politics/news/bulgaria-happy-over-eu-blockade-of-north-macedonia-accession-talks/
- VINOCUR, Nicholas – HAJDARI, Una (2024): What Europe's New Enlargement Czar, Marta Kos, Means for Ukraine. *Politico*, 18 September 2024. Online: www.politico.eu/article/europe-enlargement-slovenia-marta-kos-russia-ukraine-moldova-accession/

Zsivity Tímea

Ohrid: szemben a végtelen halogatás perspektívájával

Közös magyar–észak-macedón kormányülés volt szeptember 27-én Ohridban. A tanácskozás egyik fő témája Észak-Macedónia Európai Unióhoz való jövőbeli csatlakozása volt.¹ Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnöksége prioritásként kezeli a következetes és érdemeken alapuló bővítéspolitikát.²

Míg a nyugat-balkáni országoknak elsősorban gazdasági érdeke fűződik a csatlakozáshoz, addig a gyorsan változó nemzetközi színtéren az EU fő célja határai biztonságának fenntartása és világpolitikai pozíciójának megőrzése. Magyarország az EU Tanács soros elnökeként dinamizálni szeretné a Nyugat-Balkán csatlakozási folyamatait, valamint a régió szempontjait – az EU csatlakozási feltételeivel összehangolva – az uniós politika prioritásai közé emelni.

Az uniós csatlakozási tárgyalásokra jellemző, hogy társadalmi-gazdasági és politikai értelemben felkészült országok esetében is több évet vett igénybe. Az Ukrajnával és Moldovával való csatlakozási tárgyalások megkezdése szimbolikus gesztusként értékelhető, az EU jelzéseként Oroszország és szövetségesei irányába, hogy amennyiben szükséges, képes egységesen fellépni érdekei és értékei megóvása érdekében. Az unió hasonló megfontolásból döntött úgy, hogy Albánia és Észak-Macedónia integrációs útja különvállik. Tirana újabb lépést tett előre az EU-hoz való csatlakozási folyamatban. Az unió nagykövetei szeptember végén döntöttek arról, hogy október 15-én kormányközi konferenciát tartanak Luxemburgban.³ Németország albániai nagykövete, Karl Bergner kijelentette: reméli, hogy Albánia második kormányközi konferenciájának híre reményt adhat más régióbeli országoknak, még akkor is, ha nem mindenki profitál ebből egy időben.⁴

Az unió lépése növelte a vele szembeni kritikus hangokat a régióban. A Nyugat-Balkán országainak uniós integrációja hosszú, évtizedek óta zajló folyamat, amelynek pozitív kimenetelét még mindig nem látni. Ezzel összefüggésben

¹ MTI 2024.

² Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja 2024.

³ JONES 2024.

⁴ JONES 2024.

az elmúlt években többszörösére nőtt az euroszeptikusok száma a térségben. Fontos megjegyezni, hogy Észak-Macedónia 2004-ben nyújtotta be az európai uniós tagság iránti kérelmét, és 2005-ben kapta meg az EU-tagjelölti státuszt.⁵ A várakozásokkal szemben az EU csak 2022 júliusában tartotta meg első kormányközi konferenciáját Észak-Macedóniával, egy időben Albániával, amely 5 évvel később, 2009-ben kérelmezte EU-tagságát, és 2014-ben nyerte el a tagjelölti státuszt.⁶

Az Európai Bizottság 2023. évi országjelentéséből kiderül, hogy Észak-Macedónia teljes mértékben igazodott a közösség kül-, biztonság- és védelempolitikájához.⁷ A jelentésben azt is megfogalmazták, hogy az ország továbbra is aktív szerepet játszik a vegyes migrációs áramlások kezelésében. A Frontex, valamint Észak-Macedónia határigazgatási együttműködéséről szóló megállapodás 2023. április 1-jén lépett hatályba, amely lehetővé teszi a Frontex számára, hogy közös műveleteket hajtsanak végre a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem és az irreguláris migráció ellenőrzése érdekében, a nemzetközi normákkal összhangban és az emberi jogok maradéktalan tiszteletben tartása mellett.⁸

A Bizottság jelentéséből az is kiderül, hogy a csatlakozási tárgyalások megkezdése szempontjából kulcsfontosságú a jószomszédi kapcsolatok kialakítása és a meglévő kétoldalú megállapodásokba foglaltak végrehajtása. A dokumentum nevesíti az Észak-Macedónia és Görögország közötti „Prespa-megállapodást”,⁹ valamint a Bulgáriával kötött barátsági, jószomszédi viszonyról és együttműködésről szóló szerződést, beleértve annak jegyzőkönyveit is.¹⁰

Jelen pillanatban a legfőbb problémát ismét a bolgár vétó jelenti, amely a két ország közötti történelmi-kulturális vitából ered. A történelem során Észak-Macedónia szláv lakosainak etnikai hovatartozását több szomszédos ország (Szerbia, Bulgária, Görögország) is vitatta. A bolgárok jelentős része a mai napig nem fogadta el, hogy a macedónok eltérő etnikumot alkotnak. A Bolgár Tudományos Akadémia Bolgár Nyelvi Intézetének 1978-ban megfogalmazott álláspontja szerint a macedón nyelv a bolgár nyelv dialektusának tekinthető.¹¹ Bulgária erre hivatkozva azzal a követeléssel állt elő, hogy

⁵ Észak-Macedónia [é. n.].

⁶ Albánia [é. n.].

⁷ European Commission 2023.

⁸ European Commission 2023.

⁹ European Commission 2023.

¹⁰ European Commission 2023.

¹¹ MILANOV 2017.

a szkopjei kormányzat ismerje el a macedón nyelv bolgár eredetét.¹² Továbbá felszólította az észak-macedón kormányt, hogy az alkotmány szövegébe foglalt nemzetiségek mellé kerüljön be a bolgár is.¹³ Az alkotmánymódosításhoz kétharmados támogatásra van szükség, viszont a jelenlegi kormány nem támogatja a módosító javaslatot. Ahhoz, hogy Észak-Macedónia tovább tudjon lépni az EU-s csatlakozási folyamatban, teljesítenie kell a bolgárok által támasztott alkotmánymódosítási követelményeket, amelyekbe szemlátomást Brüsszel hallgatólagosan beleegyezett.

Hrisztijan Mickoski, a macedón miniszterelnök szerint az ország „példátlan” helyzetben van, mivel bilaterális megállapodások kerültek be az uniós tárgyalási keretbe, amelyek jelentősen akadályozzák a haladást.¹⁴ „Ha ez a feltétele annak, hogy Észak-Macedónia folytathassa a tárgyalásokat, akkor azt mondom Brüsszelben – nem, köszönöm!” – jelentette ki Mickoski.¹⁵

A két ország közötti feszültség fokozásához nagyban hozzájárult a bolgár belpolitikai krízis, ahol Észak-Macedónia kérdése ismét a napi politika központi témájává vált. A bolgár Van Ilyen Nép párt éles kritikával illette Észak-Macedóniát. Kijelentette, hogy az ország soha nem fog csatlakozni az EU-hoz, amíg nem fogadja el a bolgár kisebbség követeléseit.¹⁶ Itt fontos megjegyezni, hogy az ország a csatlakozási tárgyalások megkezdése érdekében – a Görögországgal folyó több évtizedes vita lezárásaként – 2019-ben Macedóniáról Észak-Macedóniára változtatta a nevét.¹⁷

Megállapítható, hogy az elhúzódó – egyes nyugat-balkáni országok esetében meg sem kezdett – csatlakozási tárgyalások következménye az euroszeptikusok számának növekedése és az EU-n kívüli szereplők térnyerése a régióban. Az unió számára is kulcsfontosságú, hogy a közösség maradjon a nyugat-balkáni országok első számú gazdasági és politikai partnere. A kétoldali kapcsolatok rendezése és a régió országainak integrációja miatt sokkal támogatóbb hozzáállásra lenne szükség.

2024. október 14.

¹² EGERESI 2022.

¹³ European Commission 2023.

¹⁴ VARGA 2024.

¹⁵ Euronews–AP 2024.

¹⁶ VARGA 2024.

¹⁷ *Final Agreement for the Settlement of the Differences as Described in the United Nations Security Council Resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the Termination of the Interim Accord of 1995, and the Establishment of a Strategic Partnership Between the Parties* 2018.

Felhasznált irodalom

- Albánia [é. n.]. *Consilium*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/albania/#accession
- Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja (2024). Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1ztb2e2b/2024-masodik-fele-vi-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- EGERESI Zoltán (2022): *A bolgár–macedón identitásvita*. Online: https://real.mtak.hu/139078/1/KE_2022_07_BG_MK_bolgar_macedon_identitasvita_Egeresi_0321.pdf
- Észak-Macedónia [é. n.]. *Consilium*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/republic-north-macedonia/
- Euronews–AP (2024): Bulgária örül, hogy az EU egyelőre blokkolja Észak-Macedónia csatlakozását. *Euronews*, 2024. szeptember 27. Online: <https://hu.euronews.com/my-europe/2024/09/27/bulgaria-eu-blokkolas-eszak-macedonia-csatlakozas-alkotmany-kisebbseg>
- European Commission (2023): *Commission Staff Working Document, North Macedonia 2023 Report*. SWD/2023/693 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023SC0693>
- Final Agreement for the Settlement of the Differences as Described in the United Nations Security Council Resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the Termination of the Interim Accord of 1995, and the Establishment of a Strategic Partnership Between the Parties* (2018). Online: <https://mfa.gr/images/docs/eidikathemata/agreement.pdf>
- JONES, Mared Gwyn (2024): Albania Has Potential to Be Accession ‘Frontrunner,’ EU Ambassador Says. *Euronews*, 2024. szeptember 27. Online: www.euronews.com/my-europe/2024/09/27/albania-has-potential-to-be-accession-frontrunner-eu-ambassador-says
- MILANOV Viktor (2017): *Macedónia konfliktusainak nemzetközi jogi és politikai vetületei*. PhD-disszertáció. Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Online: <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/d5556f4e-02db-4fba-aac6-533537f3cf32/content>
- MTI (2024): Orbán Viktor: A Nyugat-Balkán népei és országai többet érdemelnek, mint amit Brüsszeltől kapnak. *Mandiner.hu*, 2024. szeptember 27. Online: <https://mandiner.hu/belfold/2024/09/orban-viktor-a-nyugat-balkan-nepei-es-oroszagai-tobbet-erdemelnek-mint-amit-brusszelbol-kapnak>
- VARGA Szilveszter (2024): Albánia és Észak-Macedónia európai útjai elválnak, Várhelyi egy látnok. *BALK Magazin*, 2024. szeptember 26. Online: <https://balk.hu/2024/09/26/albania-eszak-macedonia-europai-unio/>

Zsivity Tímea

Nyugat-balkáni integráció: előrelépés Albániával

Az Albániával tartott európai uniós csatlakozási konferencia második, miniszteri szintű ülése október 15-én volt Luxemburgban.¹ Az Európai Unió delegációját az Európai Unió Tanácsa magyar elnökségének nevében Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter vezette; ott volt Várhelyi Olivér, az Európai Bizottság még hivatalban lévő szomszédság- és bővítéspolitikáért felelős biztos. Albán részről Edi Rama miniszterelnök jelent meg.

Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnöksége hét tematikus területre kíván összpontosítani (az EU versenyképességének növelésére, az unió védelempolitikájának megerősítésére, következetes és érdemeken alapuló bővítési politikára, az illegális migráció megfékezésére, a kohéziós politika jövőjének kialakítására, a gazdalközpontú uniós agrárpolitika előmozdítására, a demográfiai kihívások kezelésére), amelyek közül az érdemeken alapuló bővítéspolitika, a versenyképesség növelése, a migráció megfelelő kezelése egymással szorosan összefüggő és kölcsönhatásban lévő prioritások.²

A luxemburgi találkozó célja az Albániával való csatlakozási tárgyalások megkezdése, az 1. klaszter megnyitása volt.³ Ezzel Tirana újabb lépést tett előre az európai integráció útján. Az unió fő elvárása Albániával szemben a 23. (igazságszolgáltatás és alapvető jogok) és a 24. (jogérvényesülés, szabadság és biztonság) csatlakozási fejezetnek való teljes körű megfelelés, a közigazgatási reformok végrehajtása, a gazdasági kritériumok teljesítése,⁴ ezzel együtt a szervezett bűnözés és a korrupció elleni hatékony küzdelem, a média függetlenségének biztosítása.⁵ Itt fontos megjegyezni, hogy az uniós csatlakozási tárgyalásokra jellemző, hogy a társadalmi-gazdasági és politikai értelemben egyaránt felkészült országok esetében is több évet vett igénybe.

Albánia 2009-ben nyújtotta be az európai uniós tagság iránti kérelmét. 2014-ben kapta meg az uniós tagjelölti státuszt, és ezt követően az EU 2022-ben, Észak-Macedóniával egy időben tartotta meg az első kormányközi konferenciát.⁶

¹ Council of the EU 2024.

² Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja 2024.

³ Council of the EU 2024.

⁴ Történelmi pillanat: megkezdődnek Albániával a csatlakozási tárgyalások 2024.

⁵ TIDEY 2024.

⁶ Albánia [é. n.].

Albánia Horvátországgal együtt 2009-ben lett a NATO tagja, ezzel a szövetség megerősítette jelenlétét az Adriai-tenger térségében.⁷

Az Európai Bizottság 2023. évi országjelentéséből kiderül, hogy Albánia teljes mértékben igazodott a közösség kül-, biztonság- és védelempolitikájához.⁸ A jelentés szerint Albánia 2022–2023-ban az ENSZ Biztonsági Tanácsának nem állandó tagjaként az EU álláspontjához igazodott az orosz–ukrán háború kapcsán, és megszavazta Oroszország tagságának felfüggesztését az ENSZ Emberi Jogi Tanácsából.⁹ Albánia álláspontja jelzi, hogy stratégiai döntést hozott az EU-csatlakozás mellett, és a közösség megbízható partnereként kíván fellépni. Ezt a szándékát támasztja alá az a megállapodás is, amelyet Giorgia Meloni olasz és Edi Rama albán miniszterelnök 2023 novemberében kötött arról, hogy Olaszország két menekülttábort létesít Albániában.¹⁰ Rama kijelentette, hogy „tehermegosztásról” van szó az Európai Unióval, amelynek messzemenő hatása „túlmutat a bal- és jobboldal hagyományos megosztásán”.¹¹ Az albán–olasz tervet az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen is támogatta. A megállapodás kapcsán Olaf Scholz német kancellár is nyitottságát fejezte ki.¹² Feltételezhetően ezek az események is ösztönözhatték arra az EU vezető tisztségviselőit, hogy megkezdjék a csatlakozási tárgyalásokat Albániával.

Fontos megjegyezni, hogy az unió nyugat-balkáni országokhoz fűződő viszonyát egyrészt a tagállami politikák, másrészt a geo- és biztonságpolitikai események határozzák meg. Az EU bővítéssel kapcsolatos bizonytalanságát, a térséghez való stratégia nélküli hozzáállását, a Nyugat-Balkán geopolitikai helyzetében rejlő lehetőségeket az unión kívüli szereplők is felismerték. Az EU és szövetségeseinek félelme, hogy a közösség nyugat-balkáni terjeszkedését Oroszország az etnikai feszültségek és befagyott konfliktusok szításával kívánja lassítani. Mivel az unió és a térség államai hasonló biztonsági kihívásokkal néznek szembe, ezért a régió szerepe felértékelődött.

Mindezek ellenére a csatlakozni kívánó országoknak hajlandóságot kell mutatniuk előírt és vállalt kötelezettségeik teljesítésére. Rama a csatlakozási tárgyalások megkezdésekor kijelentette, hogy Albánia „eltökélt szándéka, hogy minden jövőbeli kötelezettségének eleget tegyen”.¹³ [...] Nekünk, albánoknak nem lehet B-tervünk” az uniós integrációra – mondta.¹⁴

⁷ HARANGOZÓ 2022.

⁸ European Commission 2023.

⁹ European Commission 2023.

¹⁰ ZSIVITY 2024.

¹¹ Aj/ARD 2024.

¹² SERES 2023.

¹³ TIDEY 2024.

¹⁴ TIDEY 2024.

Az sem mellékes azonban, hogy az EU milyen mértékben képes dinamizálni a csatlakozási folyamatokat, valamint mennyire tud hiteles és vonzó képet festeni magáról. A térség egyes országaiban növekvő euroszkepticizmust és a harmadik országok térnyerését a régióban egyértelműen meghatározott csatlakozási perspektívákkal lehet kiküszöbölni.

2024. október 18.

Felhasznált irodalom

- Aj/ARD (2024): Albánia prihvatala migracijski sporazum s Italijom. *DW*, 2024. február 23. Online: www.dw.com/hr/albanija-prihvatala-migracijski-sporazum-s-italijom/a-68349465
- Albánia [é. n.]. *Consilium*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/albania/
- Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja (2024). Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1ztb2e2b/2024-masodik-fele-vi-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- Council of the EU (2024): *Second Meeting of the Accession Conference with Albania at Ministerial Level*. 2024. október 15. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/10/15/second-meeting-of-the-accession-conference-with-albania-at-ministerial-level/
- European Commission (2023): *Commission Staff Working Document Albania 2023 Report*. SWD/2023/690 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0690>
- HARANGOZÓ Dániel (2022): Atlanti sasok: Albánia a NATO-ban (2009–2022). *Nemzet és Biztonság*, 15(3), 74–88. Online: https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/20762/06_harangozo_74-88_nemzet_es_biztonsag_2022_03.pdf
- SERES László (2023): Menekülttáborok Albániában: Scholz nyitott Meloni javaslatára. *Euronews*, 2023. november 11. Online: <https://hu.euronews.com/my-europe/2023/11/11/menekult-taborok-albania-scholz-meloni-illegalis-migransok>
- TIDEY, Alice (2024): Albánia 2030-ra uniós tag akar lenni – mondta Rama miniszterelnök a „történelmi” tárgyalások után. *Euronews*, 2024. október 15. Online: <https://hu.euronews.com/my-europe/2024/10/15/albania-2030-ra-unios-tag-akar-lenni-mondta-rama-miniszterelnok-a-tortenelmi-targyalasok-u>
- Történelmi pillanat: megkezdődnek Albániával a csatlakozási tárgyalások (2024). *Magyar elnökség. Az Európai Unió Tanácsa*, 2024. október 15. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20250412082256/https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/hu/>
- ZSIVITY Tímea (2024): Nyugat-balkáni integráció: előrelépés Albániával. *Ludovika.hu*, 2024. október 18. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/10/18/nyugat-balkani-integracio-elorelepes-albaniaval/

Zsivity Tímea

Merre tovább, Szerbia? – Kettős vonzásban: Kelet és Nyugat határán

Az Európai Bizottság október 30-án elfogadta a 2024. évi bővítési csomagot, amelyben részletesen megvizsgálta, hogy a csatlakozni kívánó országok, köztük Szerbia milyen eredményeket ért el, és hogyan is áll jelenleg az integrációs folyamatban.¹ Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke kijelentette: „A feszült geopolitikai helyzet minden eddiginél sürgetőbbé teszi kontinensünk újraegyesítését a demokrácia és a jogállamiság közös értékeinek jegyében. A bővítést az új Bizottság is kiemelt prioritásnak tekinti.”² A dokumentum hangsúlyozza az érdemeken alapuló bővítés jelentőségét, és megállapítja, hogy az integráció sikere az egyes partnerek által elért konkrét eredményektől függ.

Az Európai Unió fő elvárása Szerbiával szemben a 23. (igazságszolgáltatás és alapvető jogok) és a 24. (jogérvényesülés, szabadság és biztonság) csatlakozási fejezetnek való teljes körű megfelelés, ezzel együtt a szervezett bűnözés és a korrupció felszámolása, a közösség kül-, biztonság- és védelempolitikájához való igazodás, az Oroszország elleni szankciók bevezetése. Mindezek mellett a csatlakozási tárgyalások alapját képezi Koszovóval való kapcsolatának normalizálása, az eddigi megállapodásokba foglaltak maradéktalan végrehajtása.³

Josep Borrell, az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai főképviseleje a bővítési dokumentum kapcsán elmondta: „Az uniós csatlakozás ma sokkal inkább stratégiai döntést jelent, mint valaha. Az új geopolitikai környezetben az uniós értékek követése, mindenekelőtt a jogállamiság tiszteletben tartása és az EU közös kül- és biztonságpolitikájához való igazodás jelzi a legjobban a stratégiai orientációt.”⁴ Szerbiát illetően hangsúlyozta: „Szerbia egyszerűen nem tarthat fenn kapcsolatokat Oroszországgal, és nem tehet úgy, mintha semmi

¹ Az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága 2024.

² Az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága 2024.

³ Az ohridi megállapodás hivatalosan is Szerbia uniós csatlakozási folyamatának a részévé vált 2024.

⁴ Remarks by High Representative/Vice-President Borrell and Commissioner Várhelyi at the Press Conference on the 2024 Enlargement Package 2024.

sem változott volna. Választania kell az egyiket vagy a másikat.⁵ Előbb-utóbb össze kell hangolnia kül- és biztonságpolitikáját az EU politikájával. Ellenkező esetben a tagság kérdése veszélybe kerül” – mondta Borrell.⁶ A főképviselő szerint Szerbiának előbb vagy utóbb igazodnia kell a közösség külpolitikájához, ellenkező esetben veszélybe kerülhet uniós tagsága.⁷

A Bizottság 2024. évi országjelentéséből kiderül, hogy Szerbia továbbra sem csatlakozott az Oroszország elleni korlátozó intézkedésekhez. Emellett Szerbia nem igazodott a főképviselő EU nevében tett egyéb nyilatkozataihoz, valamint az Oroszországot, Kínát, Belaruszt, Iránt, Észak-Koreát és Venezuelát érintő korlátozó intézkedésekhez sem.⁸ A jelentés szerint Szerbia szoros kapcsolatot ápol az orosz és a kínai vezetéssel, ami kérdéseket vet fel Szerbia stratégiai irányával kapcsolatban. A Bizottság aggodalmát fejezte ki a Szerbia és Kína között 2023 októberében kötött szabadkereskedelmi egyezmény miatt, amely 2024. július 1-jén lépett hatályba. A megállapodás szerint a két fél fokozatosan megszünteti a vámok 90%-át a Szerbia és Kína közötti kereskedelemben.⁹

A dokumentum szerint Szerbia 2024 júliusában Egyiptommal is szabadkereskedelmi megállapodást írt alá, amely még nem lépett hatályba.¹⁰ Ezenkívül az ország hasonló megállapodásokról tárgyal az Egyesült Arab Emírségekkel, Dél-Koreával és Izraellel is.¹¹ A Bizottság kikötötte, hogy Szerbiának a harmadik országokkal kötött szabadkereskedelmi megállapodások kapcsán biztosítania kell az uniós normákkal való összeegyeztethetőséget, és a szerződéseknek olyan megszüntetési záradékokat kell tartalmazniuk, amelyek garantálják, hogy az ország az uniós csatlakozásnál felmondhassa a megállapodásokat.¹²

Szerbia gazdasági helyzetéről megállapítható, hogy az EU-val való gazdasági integráció továbbra is magas szinten maradt. Az unió az ország legnagyobb kereskedelmi és befektetési partnere, 2023-ban teljes kereskedelmének 59,7%-át az EU adta.¹³ Fontos megjegyezni, az unió érdeke is, hogy Szerbia elsődleges gazdasági és politikai partnereként tekintsen a közösségre. Ennek oka, hogy Szerbiában található az egyik legnagyobb lítiumlelőhely Európában. A lítium mint a legkönnyebb fém központi szerepet játszik az Európai Unió

⁵ SZMSZ 2024.

⁶ Beta 2024.

⁷ VARGA 2024.

⁸ European Commission 2024.

⁹ ZSIVITY 2024a.

¹⁰ European Commission 2024.

¹¹ European Commission 2024.

¹² European Commission 2024.

¹³ European Commission 2024.

zöldátmeneti stratégiájában, mivel az elektromos járművek akkumulátorainak gyártásához erre van szükség. Jelenleg az EU Kínából szerzi be a nyersanyagot. Vučić elnök szerint országa évente körülbelül 58 ezer tonna lítiumot tudna biztosítani, ami az EU-ban gyártott elektromos járművekhez szükséges lítiummennyiség 17%-át fedezné.¹⁴ Ez Szerbiát stratégiai szereplővé tehetné az európai lítiumellátásban, ami nagy gazdasági és politikai előnyöket jelenthetne az országnak. Mivel az EU és más nemzetközi szereplők is érdeklődnek a szerbiai lítium kitermelése iránt, az ország ismét megkerülhetetlen szereplővé válhat az unió számára gazdasági és geopolitikai szempontból egyaránt.

A Bizottság felhívta Szerbia figyelmét, hogy az unió az ország legfőbb politikai és gazdasági partnereként elvárja a Közösségről és az uniós csatlakozásról szóló tárgyilagos kommunikációt. A jelentésben felszólították a szerb vezetést a dezinformációk és az információmanipulációk elleni küzdelem fontosságára.¹⁵

A fent leírtak jól példázzák, hogy a megváltozott geo- és biztonságpolitikai környezetben megnőtt Szerbia jelentősége, az ország a nyugat-balkáni régióban fontos stabilizáló szerepet tölt be. Ezért fontos, hogy az EU alaposan megfontolt megállapodások megkötésére ösztönözze Szerbiát uniós tagsága elérése érdekében. Ugyanakkor annak ellenére, hogy az ország elindult az európai integráció útján, továbbra is nyitott más, az EU által kevésbé vagy egyáltalán nem preferált gazdasági-politikai szereplőkkel való hosszú távú együttműködésre.

2024. november 6.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Szomszédsságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága (2024): *A Bizottság elfogadta a 2024. évi bővítési csomagot*. 2024. október 30. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-adopts-2024-enlargement-package-2024-10-30_hu
- Az ohridi megállapodás hivatalosan is Szerbia uniós csatlakozási folyamatának a részévé vált (2024). *Vajdaság MA*, 2024. április 22. Online: <https://m.vajma.info/cikk/szerbia/34038/Az-ohridi-megallapodas-hivatalosan-is-Szerbia-unios-csatlakozasi-folyamatanak-a-re-szeve-valt.html>
- Beta (2024): Borel: Zemlja ne može da bude članica EU i da održava odnose sa Rusijom. *N1*, 2024. október 30. Online: <https://n1info.rs/vesti/borel-zemlja-ne-moze-da-bude-clanica-eu-i-da-odrzava-odnose-sa-rusijom/>

¹⁴ ZSIVITY 2024b.

¹⁵ European Commission 2024.

Merre tovább, Szerbia? – Kettős vonzásban: Kelet és Nyugat határán

- European Commission (2024): *Commission Staff Working Document Serbia 2024 Report*. SWD/2024/695 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52024SC0695&qid=1685369578267>
- Remarks by High Representative/Vice-President Borrell and Commissioner Várhelyi at the Press Conference on the 2024 Enlargement Package (2024). *Európai Bizottság*, 2024. október 30. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/speech_24_5588
- SZMSZ (2024): Borrell: Nem lehet valaki az EU tagja, ha kapcsolatot tart fenn Oroszországgal. *SZMSZ (Szabad Magyar Szó)*, 2024. október 30. Online: <https://szmsz.press/2024/10/30/borrell-nem-lehet-valaki-az-eu-tagja-ha-kapcsolatot-tart-fenn-oroszorszaggal>
- ZSIVITY Tímea (2024a): Uniós bővítés: Ukrajna a kanyarban előzi a Nyugat-Balkánt? *Ludovika.hu*, 2024. július 4. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/07/04/uni-os-bovites-ukrajna-a-kanyarban-eloz-i-a-nyugat-balkant/
- ZSIVITY Tímea (2024b): Fordulóponton Szerbia: EU vagy BRICS? *Ludovika.hu*, 2024. június 21. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/06/21/forduloponton-szerbia-eu-vagy-brics/

Zsivity Tímea

Montenegró: EU-álmok és a bűnszervezetek árnyékában

Az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen október végi podgoricai látogatása során elmondta, hogy Montenegró 2028-ig történő csatlakozása az Európai Unióhoz rendkívül ambiciózus, de megvalósítható cél.¹ Miloško Spajić montenegrói miniszterelnök hangsúlyozta, hogy célja a csatlakozási tárgyalási fejezetek lezárása 2026-ig.²

A sikeres csatlakozási folyamat érdekében Montenegrónak számos uniós követelményt kell teljesítenie, különösen a jogállamiság, az igazságszolgáltatás, a szervezett bűnözés és a korrupció elleni küzdelem területén. Az Európai Bizottság a 2023.³ és a 2024.⁴ évi országjelentésében is felhívta mindezekre a figyelmet. Annak ellenére, hogy a montenegrói hatóságok idén júniusban megkapták a jogállamisággal kapcsolatos – a 23. és 24. csatlakozási fejezetre vonatkozó – időközi referenciaértékelési jelentést (*Interim Benchmark Assessment Report – IBAR*),⁵ amely szerint az ország jelentős előrelépést tett ezekben a kérdésekben, mégis számos nehézséggel kell szembenézniük a szervezett bűnözés és a korrupció felszámolása kapcsán. A Bizottság 2024. évi országjelentése szerint Montenegró közepesen felkészült a szervezett bűnözés elleni harcra. A dokumentum pozitívként értékeli, hogy az elmúlt időszakban előrelépés történt a pénzmosás és az emberkereskedelem területén elfogadott jogszabály-módosítások területén.⁶

A jelentés szerint a Bizottság 2023-as évre vonatkozó ajánlásait részben végrehajtották. A dokumentum alapján 2025-ben Montenegrónak a következőkre kell törekednie: előrelépést kell tennie a különleges rendőri egység, a különleges ügyészség és a podgoricai legfelsőbb bíróság megüresedett álláshelyeinek betöltését illetően; át kell szerveznie a különleges nyomozati tevékenységek

¹ BALK Hírek 2024.

² BALK Hírek 2024.

³ European Commission Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations 2023.

⁴ European Commission 2024.

⁵ STOJANOVIĆ 2024.

⁶ European Commission 2024.

részlegét; a fegyvertartásra vonatkozó jogszabályok módosítására, az uniós vívmányokkal és a nemzetközi normákkal való összehangolására van szükség; valamint minimális szintre kell csökkentenie a korrupció és a szervezett bűnözés bűnüldöző szervekbe és igazságszolgáltatási intézményekbe való beszivárgásának lehetőségét.⁷ A korrupció megelőzése és a hatékony belső ellenőrzés végrehajtása érdekében sürgősen át kell szerveznie a belügyminisztérium és a rendőrség szervezetét.⁸

A Bizottság értékelése szerint az igazságszolgáltatás hatékonyságát jelentősen javítani kell. A bíróságok előtt folyamatban lévő ügyhátralék jelentős: 2023 végére 20%-kal nőtt a 3 évnél régebbi esetek száma.⁹ Ami a szervezett bűnözést illeti, 2023-ban a podgoricai legfelsőbb bíróságon összesen 97 ügy volt folyamatban, 761 vádlott (690 magánszemély és 71 jogi személy) ellen.¹⁰ A helyzetet súlyosbítja, hogy az elmúlt öt évben 124 bíró hagyta el a montenegrói igazságszolgáltatást.¹¹ Ezzel fokozatosan gyengül a polgárok igazságszolgáltatásba és az ország biztonsági rendszerébe vetett bizalma. A helyzet lehetőséget nyújt a bűnözői csoportoknak, hogy a büntetéstől való félelem nélkül folytassák kriminális tevékenységüket. Sajtóértesülések szerint november 6-án két személy meghalt abban a lövöldözésben, amely során 30 golyót adtak le Podgorica egyik legforgalmasabb utcájában, délután három órakor, a csúcsforgalom kellős közepén.¹² A bűncselekményt két egymással rivalizáló bűnszervezet tagjai követték el. Az áldozatok a kavački bűnszervezet cetinjei ágának tagjai.¹³ Ezt megelőzően idén júniusban két ember halt meg és további három súlyosan megsebesült, amikor a délelőtti órákban bomba robbant Cetinjében. Az áldozatok akkor a škaljarski klán tagjai voltak.¹⁴ A kölcsönös leszámolások a két bűnszervezet között 2014-ben kezdődtek. A két klán a Latin-Amerikából származó kokaincsempészet feletti ellenőrzés miatt vetélkedik egymással. A leszámolások később kiterjedtek Szerbiára, majd fokozatosan több más európai országra (Boszniára, Görögországra és Olaszországra).¹⁵

A helyzet súlyosságát fokozza, hogy az elmúlt időszakban a rendőrség kapacitása jelentősen meggyengült, az ország rendőrhiánnyal is küszködik.

⁷ European Commission 2024.

⁸ European Commission 2024.

⁹ European Commission 2024.

¹⁰ European Commission 2024.

¹¹ RUDOVIĆ 2024.

¹² Premijer Spajić neće tražiti odgovornost zbog pogoršane bezbjednosti u Crnoj Gori 2024.

¹³ Premijer Spajić neće tražiti odgovornost zbog pogoršane bezbjednosti u Crnoj Gori 2024.

¹⁴ RTCG 2024.

¹⁵ MTI 2024.

Ivan Pekić, a montenegrói Nemzetközi Rendőrszervezet elnöke elmondta, hogy 1500 rendőr hiányzik a rendszerből.¹⁶ „Elegendő számú rendőr nélkül nehéz hatékonyan és eredményesen reagálni minden biztonsági fenyegetésre és kockázatra. A sürgős rendőri létszámbővítés mellett szükség van a meglévő állomány folyamatos képzésére, felszereltségének fejlesztésére, valamint a szolgálaton belüli jobb szervezethez és a motiváció növelésére különböző díjak, elismerések révén” – hangsúlyozta Pekić.¹⁷

Ezek az események egyértelműen rávilágítanak az igazságszolgáltatást és biztonsági szektort érintő reformok sürgősségére. Az ilyen tragikus események határozott fellépést igényelnek. Főként azért, mert a november 6-i lövöldözés egyik áldozata mindössze 20 éves volt. A klánok tagjai egyre fiatalabb személyek, ami aggasztó tendenciát jelez. Figyelembe véve ezeket a trendeket kiemelt jelentőségű a fiatalok számára kedvezőbb gazdasági lehetőségek biztosítása, szigorúbb büntetések kiszabása azokra, akik fiatalokat vonnak be a bűnszervezetekbe.

2024. november 14.

Felhasznált irodalom

- BALK Hírek (2024): Ursula szerint a 2028-as montenegrói csatlakozás megvalósítható cél. *BALK Magazin*, 2024. október 26. Online: <https://balk.hu/2024/10/26/ursula-szerint-a-2028-as-montenegrói-csatlakozás-megvalósítható-cél/>
- European Commission (2024): *Commission Staff Working Document Montenegro 2024 Report*. SWD/2024/694 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024SC0694>
- European Commission Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (2023): *Commission Staff Working Document Montenegro 2023 Report*. SWD/2023/694 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52023SC0694>
- MTI (2024): Hírhedt klántagokkal végzett bomba Montenegróban. *Karpat.in.ua*, 2024. június 20. Online: <https://podiji.karpat.in.ua/?p=161025&lang=hu>
- Premijer Spajić neće tražiti odgovornost zbog pogoršane bezbjednosti u Crnoj Gori (2024). *Radio Slobodna Evropa*, 2024. november 8. Online: www.slobodnaevropa.org/a/dps-sjed-nica-vijece-za-nacionalnu-bezbjednost/33191923.html
- RTCG (2024): „Bezbednosna situacija u Crnoj Gori je alarmantna”: Mafija bez straha od kazne. *Danas*, 2024. június 21. Online: www.danas.rs/svet/region/cetinje-napad-crna-gora/

¹⁶ RTCG 2024.

¹⁷ RTCG 2024.

Montenegró: EU-álmok és a bünszervezetek árnyékában

- RUDOVIĆ, Miloš (2024): Crnogorsko pravosuđe, deficitarno sudijama, izbjegavaju i pripravnici. *Radio Slobodna Evropa*, 2024. április 5. Online: www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-sudstvo-pravosudje-pripavnici-nedostatak/32892910.html
- STOJANOVIĆ, Marija (2024): Montenegro Has Met the Interim Benchmarks in the Rule of Law and Can Start Closing Chapters, EU Confirms. *European Western Balkans*, 2024. június 26. Online: <https://europeanwesternbalkans.com/2024/06/26/montenegro-has-met-the-interim-benchmarks-in-the-rule-of-law-and-can-start-closing-chapters-eu-confirms/>

Mernyei Ákos Péter

Vonzások és taszítások – Megoldás lehet-e a „társult állami státusz” az unió bővítéspolitikai problémáira?

Érdekes elképzeléssel állt elő¹ az Európai Unió bővítésével kapcsolatban az Enrico Letta által elnökölt, befolyásos Jacques Delors Intézet korábbi igazgatója, Sébastien Maillard úr (akivel volt szerencsém a múlt héten személyesen is találkozni): javaslata szerint szükséges lenne a „társult állam” (*associated state*) jogállás bevezetése az uniós tagságra pályázók számára csatlakozásukat megelőzően. Az alábbiakban a Delors Intézet tanulmányát ismertetem, s azzal kapcsolatban kritikai észrevételeket és kérdéseket vetek fel.

A többlépcsős csatlakozás (*gradual integration*) nem új keletű ötlet.² A kiindulópont magától értetődik: minél nagyobb az unió, annál különbözőbb jogi, gazdasági, társadalmi adottságokkal, illetve földrajzi területről jönnek újabb és újabb tagállamjelöltek. Emellett ez a diverzitás az unió tagállamaihoz képest is sokszor növekvő távolságot jelent. Mindez magával hozza azt is, hogy a közösségi vívmányok (*acquis communautaire*) – amelyek maguk is rohamtempóban fejlődnek és sokasodnak (vö. az egyre mélyülő unió koncepciójával) – átvétele és meghonosítása egyre több időt igénylő folyamat, s a csatlakozási tárgyalások is (részben ezért, részben más okokból) elhúzódnak. A csatlakozni kívánó tagállamok ennek eredményeképpen hosszú ideig „az unió előszobájában” várakoznak, mintegy „lebegnek a légüres térben”. Ez a bizonytalanság, illetve megakadás súlyos politikai következménnyel járhat számukra belföldön, de az unió számára is. Bár ebben a fázisban is történik/történhet közeledés az EU és a tagjelölt között (részleges piaci integráció egyes uniós szektorokba, például energetika, távközlés), azonban ennek a folyamatnak jelenleg nincs intézményesített, jogilag külön kezelt státusza.

A Delors Intézet javaslata szerint köztes státuszt, az úgynevezett „társult állam” (*associated state*) jogállást kellene bevezetni. Érvelése szerint a tagjelöltekkel kötött s kifejezetten a csatlakozást előkészítő „társulási megállapodások” ugyan bevett nemzetközi egyezményi formát jelentenek, ám ezek

¹ MAILLARD 2024.

² EMERSON et al. 2021.

a megállapodások mintegy „kötelmi” alapon szabályozzák az együttműködést, de nem biztosítanak intézményi (intézményesített) jogállást. Ennek létrehozatala tenné lehetővé, hogy a jól teljesítő csatlakozni kívánó államok meg tudják különböztetni magukat a más, olyan harmadik államoktól, amelyek bár jelentős (gazdasági-politikai tartalmú) szerződésekkel kötődnek az unióhoz, vagy nem is szándékoznak az EU-hoz csatlakozni (például Svájc vagy Norvégia), vagy azokkal az EU akart más tartalmú együttműködést létrehozni (például szabadkereskedelmi övezet létrehozása Ukrajnával a 2022-es háború kirobbanását megelőzően).

A tanulmány érvelése szerint igen fontos lenne jogi szempontból az új státusz létesítése, ez ugyanis lehetővé tenné a tagjelöltek szegmentálását, amelyre eszerint a 2004-es „Big Bang” bővítésnél nem volt mód. Ehhez hozzáteszi, hogy a státusz létesítésének (természetesen – *a szerző megjegyzése*) politikai célja is van: nevezetesen annak a külvilággal történő érzékeltetése, hogy a „társult” állam az Európai Unióval, és nem más hatalmi tényezővel áll „geopolitikai közelségben”.

Az elképzelés három feltételt vázol fel a „társult állam” státusz elnyeréséhez: egy politikait, egy jogit és egy gazdaságit. A politikai feltétel értelmében azt kívánná meg, hogy az érintett állam köteleződjék el az EU demokratikus elvei és alapvető értékei mellett. Ennek formájaként a tanulmány olyan országgyűlési határozatot kívánná meg, amelyben az állam hitet tesz amellelt, hogy tiszteletben fogja tartani a Chartát, valamint egy második határozatot, amelyben azt vállalja, hogy követni fogja a Versailles-ban 2022-ben elfogadott „stratégiai irányítút” – amely jelenleg az EU27 2030-as biztonságpolitikai doktrínáját jelenti. A tanulmány hozzáteszi, hogy mindez jelenti a közös kül- és biztonságpolitika (CFSP) döntéseinek legalább két évig történő alkalmazását is – s példaként hozza az Oroszországgal szembeni szankciós rezsimet, illetve a kínai autókra kivetett vámokat. A jogi feltétel alatt a tanulmány azt érti, hogy a jelölt államnak érdemi előrehaladást kell elérnie saját 33 csatlakozási fejezete tekintetében. Ennek kapcsán kiemeli, hogy különösen a 23. és a 24. fejezetet tartja fontosnak, amelyek a *rule of law* témakört szabályozzák, s amelyeket a Bizottság – az európai szemeszter keretében – rendszeresen értékeli. A harmadik, gazdasági feltétel pedig azt kívánná meg, hogy az érintett állam képes legyen részt venni az uniós egységes piac működésében – amit akként magyaráz, hogy különösen a közbeszerzésre, az állami támogatásokra és a szellemi alkotások jogára vonatkozó uniós szabályok „kielégítő mértékű átültetése és alkalmazása” lenne az elvárás. Praktikusan tehát a piacnyitás és az uniós tőke szabad beáramlása előtt álló jogi akadályok lebontásáról van szó.

A fenti három feltételt a Bizottság értékelné, s javaslatot tenne az Európai Parlament és az Európai Tanács számára (utóbbi tekintetében egyhangú) jóváhagyásra, mielőtt a „társult állam” státusz megadásáról a Tanács formálisan döntene. Hozzáteszi, hogy a státusz később megvonható lenne, abban az esetben, ha a Bizottság úgy találja, hogy a három feltétel közül valamelyik nem teljesül. A javaslat szerint a státusz megvonásához a Tanács minősített többségi támogatása is elegendő lenne.

És hogy mit kínálna az érintett államoknak ezekért cserébe a javaslat? Először is lehetővé tenné számukra, hogy részt vegyenek a különböző tanácsi formációk ülésein, ám szavazati jog nélkül, tisztán tanácskozási jogkörrel, továbbá azzal, hogy a soros elnökséget betöltő tagállam dönthet bizonyos ügyeknél a „társult tagállam” kizárásáról az ülésről. Másodszor, az új státusz lehetővé tenné, hogy az érintett államok megfigyelőket küldhessenek az Európai Parlament plenáris ülésére és egyes bizottságaiba, ugyancsak tanácskozási joggal. Emellett a státuszt elnyerő állam további csatlakozási tárgyalásainak fejezetei a státusz megadásától fogva nem egyhangúsággal, hanem minősített többséggel lennének lezárhatók, kivéve az utolsót, amellyel a tagállamok a tárgyalások teljes lezárásáról döntenek. Végül, pénzügyi szempontból az új státusz lehetővé tenné, hogy a már lezárt csatlakozási fejezetek alapján bizonyos uniós forrásokhoz is hozzáférjen az érintett állam. A javaslat hozzáteszi, hogy ezeknek a forrásoknak érdemben meg kell haladniuk a csatlakozni kívánó tagállamok számára most nyitva álló úgynevezett „előcsatlakozási eszköz” által biztosítottakat, s az MFF-et természetesen ennek az új rendszernek a figyelembevételével módosítani kellene.

A várható hatások és kockázatok tekintetében a következőket mondja a Delors Intézet: az új státusz lehetővé tenné a csatlakozni kívánó állam számára, hogy jobban megismerje az EU működését belülről, s ez fordítva is igaz. Másrészt az unió fel tudná mérni, hogy alkalmas-e a közösség az aktuális állapotában új tagállamok felvételére, illetve azt, hogy milyen módosítások szükségesek ennek megtörténtehez. Politikai oldalon az új státusz biztosítása (elnyerése) „segítene meggyőzni a közvéleményt, illetve a külföldi befektetőket a folyamatban lévő csatlakozási tárgyalások hitelességéről, az EU-n belül pedig biztosítaná a közvéleményt arról, hogy nem szalad visszafordíthatatlanul előre egy csatlakozási folyamat”. A tanulmány úgy érvel, hogy a „társult állam” státusz intézményesítése alkalmas lenne továbbá arra, hogy mintegy tesztelje az érintett állam valós szándékait – hozzátevé, hogy a folyamat akként is alakítható lenne, hogy amennyiben az érintett állam tíz év tárgyalást követően sem éri el (kapja meg – *a szerző megjegyzése*) az új státuszt, akkor az a csatlakozási folyamat teljes

eredménytelenségét és lezárását jelenthetné. Végül, geopolitikai szempontból a társult állami minőség kézzelfogható megerősítése és demonstrációja lenne az unióhoz tartozásnak.

A kockázatok között a tanulmány azt látja, hogy a „reverzibilitás” (viszszafordíthatóság) bár előírható jogszabályi szinten, az a gyakorlatban sosem működik. Mindehhez hozzáteszi, hogy igaz ugyan, hogy egy ilyen lépés súlyos politikai elhatározást kívánna a tagállamoktól a társult állam irányába, mégis (sic!) „az azzal való fenyegetés megfelelően használható lenne annak érdekében, hogy nyomást gyakoroljanak az érintettre”. A tanulmány emellett rizikós-nak látja, hogy az új státuszban a csatlakozni kívánó tagállamok nem újabb, a csatlakozásuk elé gördített akadályt látnak-e majd, amelyre megoldásként az EU tagállamainak teljes kiállását javasolja az új jogintézmény mellett. Hozzáteszi, hogy meg kellene határozni, hogy a státusz elnyerését követően meghatározott időn belül az összes csatlakozási fejezetet le kell zárni, ellenkező esetben az időmúlás annak automatikus elvesztésével jár – más szavakkal a társult státusz csak meghatározott időre lenne biztosítható. Végül, a tanulmány úgy érvel, hogy az új státusz biztosítása véleménye szerint ösztönözné az EU-tagállamokat arra, hogy fokozzák az érintett állam támogatását annak érdekében, hogy az EU a más hatalmi centrumok általi destabilizációs folyamatokat ellensúlyozza.

Figyelemmel arra, hogy a javasolt jogintézményt nem tartalmazzák a Szerződések, a szerző véleménye szerint azonban az ügy nem tűr halasztást, a következő szerződésmódosításig a szabályozási hiány áthidalására a tanulmány arra tesz javaslatot, hogy a második Von der Leyen-bizottság nyújtson be kezdeményezést az Általános Ügyek Tanácsa elé erről, illetve az Európai Parlament fogadjon el határozatot az új státusz létesítéséről. Mindezek után az Európai Tanács egyhangúlag döntsön!

A tanulmány mindenképp figyelemre méltó. Egyrészt azért, mert azt a Letta úr által vezetett Delors Intézet jegyzi, s mint ilyen, komoly döntéshozókhoz kerül, másrészt azért, mert a „valamit tenni kell az uniós csatlakozás felgyorsítása érdekében” felismerés, hál’ istennek, erőteljesen megjelenik benne. Úgy vélem ugyanakkor, hogy több ponton is szakmai-politikai kritikával kell viseltetni az elképzelés iránt, remélve, hogy a vita teremtő természetű lehet, s a problémára, amely tényleg megoldásért kiált, közös erővel jobb megoldást tudunk találni.

A tanulmány kiindulópontja, miszerint az orosz-ukrán háború tette vissza a bővítés kérdését az uniós politikai agenda prioritásai közé, sajnos részben valóban igaz – és az EU politikai ütemérzékének hiányosságára mutat rá.

A napjainkban a szemünk előtt átalakuló világrend nem előzmények nélküli. A nemzetközi kapcsolatokkal komolyan foglalkozók régóta jelzik a jelentéset és az abban rejlő veszélyeket – köztük az unió helyzetének meggyengülését és a bővítés mint az e folyamat lassítását/visszafordítását lehetővé tévő egyik lépés szükségszerűségét. Ezzel kapcsolatban fontos felhívni a figyelmet, hogy többek között Magyarország is régóta szorgalmazza a bővítés kérdésének a legfontosabbak között való kezelését. Hazánk első uniós elnöksége alatt sikerült sínre tenni Horvátország csatlakozását, illetve azóta is töretlenül jelezzük minden uniós fórumon, hogy az uniónak nem szabad megállnia a jelenlegi határainál. Fontos és helyes felismerés a Delors Intézet részéről ugyanakkor, hogy a kérdéssel kellő intellektuális mélységben kell foglalkozni, s az nem halogatható tovább.

A tanulmány – véleményem szerint – téves kiindulópontot választ, amikor a kiutat keresi. A jelenleg csatlakozásra váró államok – legalábbis a nyugat-balkániak – hosszú ideje az unió előszobájában vannak, s időről időre felütik a fejüket hangok, amelyek elbizonytalanodásukat mutatják: mindez az unió számára a lehető legrosszabb. Egyrészt hitelteleníti az uniós csatlakozási folyamatot, s ezáltal az EU-t magát is leértékeli a világpolitikában, másrészt az érintett államokban az uniótól elforduló közvélemény óhatatlanul más, olyan geopolitikai szereplők felé tereli őket (részben kényszerből is), amelyek éppen versenytársai az uniónak.

A politikai problémára, illetve aggályokra – amelyek adott esetben valóság is lehetnek természetesen – javasolt jogi típusú megoldási ötlet (tudniillik a „társult állam” státusz) megint csak félrekezelése a helyzetnek: egyrészt (amint azt a tanulmány is elismeri) egy új jogállás intézményesítése ellen-szenvet, további várakoztatásérzést teremthet az érintett államokban, s ezen az sem változtat, ha az új státusz mellett a tagállamok egységesen állnak ki. Sőt, az ilyen kiállás inkább a „meg nem felelés”, az „alkalmatlanság” érzését ültetheti el a csatlakozni kívánókban.

A tanulmány javaslatának alapállása, hogy – helytelenül – egyfajta szubordinált viszonyként fogja fel a csatlakozást, amelyben a tagállamok jóváhagyását ki kell érdemelnie a csatlakozni kívánónak, amely érdem ráadásul elveszíthető. Még ha logikailag elvitathatatlanul is a klub tagjainak döntése kell természetesen minden esetben az új klubtag felvételéhez, látni kell, hogy a viszony nem adományt jelent a „megfelelő” teljesítményt nyújtóknak: az Európai Uniónak legalább annyira érdeke az új tagállamok felvétele, mint fordítva. Geopolitikai, gazdasági-piacszerzési, kulturális és általában „életképességi” szempontból emi-nens uniós érdek a bővítés. Ezt elkendőzni, illetve úgy beállítani, hogy az unió

„hajlandó” mindenféle feltétel teljesítése esetén egy időleges és az érintett állam számára semmilyen garanciát nem nyújtó státuszt biztosítani, súlyos hiba.

Emellett, a tanulmány által felvázolt jogi keretrendszer – tudniillik a teljes piac megnyitása és a politikai vívmányok átvétele – a tagsággal járó előnyök nélkül felettébb kétséges, hogy vonzó lehet (még bizonyos uniós források megnyitása mellett is) olyan államok számára, amelyek orra előtt évtizede húzzák a mézesmadzagot. Különösen igaz ez úgy, hogy a tanulmány azt kívánja meg, hogy az érintett államok az unió legfontosabb külpolitikai döntéseit teljes egészében kövessék (szankciók, vámok). Az érintett államok jelentősen tőkehiányosak, sokszor súlyos államháztartási nehézségekkel is küzdenek. Igen valószínűtlen, hogy a teljes tagság által biztosított stabilitás hiányában vállalni tudnák ezeknek a feltétel nélküli alkalmazását. Fennáll a veszélye, hogy ezek megkövetelése politikai-gazdasági szempontból lehetetlen helyzetbe hozza az érintett államokat, azokban épp az EU-párti politikai oldal kormányválságát okozza, s ezzel romba dönti a csatlakozási folyamatot. Természetesen nem értelmetlen vagy haszontalan a „teljesítményt” megkívánni. Erről szól a Magyarország által is képviselt „érdemalapú” (*merit-based*) megközelítés. De a gondolat túlhajtása inkább tűnik kontraproduktívnak, semmint a tagságot vonzóvá tévő ösztönzőnek.

Az az elvárás, hogy már a társult állami státuszhoz is szükséges a teljes politikai és értékelvű elkötelezettség és annak a gyakorlatban való bizonyítása is, teljesen bizonytalanná teszi a megfelelést, hiszen aligha lenne könnyű akár a legrégebbi tagállamokban, akár az intézmények gyakorlatában a *rule of law* tényleges és hiánytalan érvényesülésére példát találni. Könnyen lehet, hogy a feltétlen politikai elköteleződés deklarálása és minden nap való bizonyításának kívánalma helyett az érdemalapú megközelítéssel járna jobban az unió: ezzel legalább részben visszatérve ahhoz az alapító gondolathoz, hogy az uniós közösség elsősorban a közös érdekű gazdasági kapcsolatok rendezésére és előmozdítására jött létre.

Végül, annak *expressis verbis* kimondása a tanulmányban, hogy a társult státusz visszavonásával való fenyegetés eszköz lehet az unió kezében (dinamikus politikai nyomás), csakúgy, mint a társult státusz meghatározott időre való biztosítása s azt követően a csatlakozási folyamat eredménytelen lezárása (statikus politikai nyomás), inkább a bántalmazó kapcsolat, semmint az egészséges partnerség képét vetíti előre. A bántalmazó kapcsolatokról pedig tudjuk, hogy inkább szenvedést és frusztrációt, nem örömet hoznak, arról nem is beszélve, hogy sokszor tragédiával érnek véget. A tragédia, ez esetben, az öreg kontinens egységesítése helyett a vélt kiválóságon alapuló kirekesztés, amely által minden közvetlenül érintett fél csak veszítene.

Mindezek alapján, véleményem szerint, nem a tanulmány által javasolt felállást lenne célszerű erőltetni, hanem józanul felismerve, azonosítva és képviselve az uniós érdeket a politikai problémára politikai megoldást kellene találni: tárgyalni, tárgyalni, tárgyalni, s még addig az unió hajójának fedélzetére hozni ezeket az államokat, amíg úgy nem döntenek, hogy inkább megtanulnak úszni a nyílt tengeren vagy egy másik, akár az uniósnál nagyobb hajó felé.

2024. november 26.

Felhasznált irodalom

- EMERSON, Michael et al. (2021): *A Template for Staged Accession to the EU*. Online: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/10/A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>
- MAILLARD, Sébastien (2024): *Enlargement Needs an Associated State Status. A Bold Step Towards EU Membership*. Paris: Notre Europe – Institut Jacques Delors. Online: https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/04/PP305_Etats_associes_Maillard_EN.pdf

Máthé Réka Zsuzsánna

Georgia távolodik az EU-tól

Szeptemberben Törökország kérelmezte felvételét az egyre dinamikusabban bővülő BRICS-országokhoz,¹ követve az EU számára szintén stratégiai fontosságú Azerbajdzsánt. Az EU számára két fontos ország csatlakozása a rivális tömbhöz elég nagy veszteség lehet hosszú távon. November vége óta egy uniós tagjelölt ország, Georgia látszik eltávolodni az Európai Uniótól. Úgy tűnik, hogy Georgia az EU és az USA, valamint a velük szemben elhelyezkedő Oroszország geopolitikai játszmájának áldozata lett. Ezt a játszmát az EU rosszul játszotta, és lehet, hogy ismét szövetségést veszített.

A háttértörténet

Georgia és az EU kapcsolatai az utóbbi fél évben megromlottak, különösen miután az ország júniusban elfogadta a külföldi befolyással kapcsolatos átláthatóságról szóló törvényt. A miniszterelnök állítása szerint az Európai Bizottság megfenyegette a törvény bevezetése miatt,² míg a szomszédságpolitikáért felelős biztos szerint csak attól szerették volna megóvni a miniszterelnököt, hogy a feszültség növekedjen, és Tbiliszi utcáin kontrollálhatatlan helyzet alakuljon ki. Majd a Bizottság október elején felfüggesztette a georgiai gazdaság fejlesztésére és az uniós tagság felé vezető út támogatására szánt alapokat, mintegy 121 millió eurót,³ valamint kilátásba helyezte a vízummentesség felfüggesztését is. A választások előtt a kormány újabb jogszabályt fogadott el,⁴ amely korlátozza az LMBTQ+-jogokat. Nem meglepő módon ez tovább élezte a kapcsolatokat Georgia és az EU között.

Az október végén tartott választások eredménye jelenleg is vitatott.⁵ Az EBESZ megfigyelői tapasztaltak rendellenességeket, és azok kivizsgálását sürgették, de összességében jól szervezett választásoknak minősítették

¹ MÁTHÉ 2024.

² GAVIN 2024a.

³ GAVIN 2024b.

⁴ STARCEVIC 2024.

⁵ MTI 2024.

az eseményt. Az ország EU-párti köztársasági elnöke elutasította az eredményeket, és a szavazás megismétlésére szólította fel a hatóságokat, amit a georgiai alkotmánybíróság elutasított.⁶ Az Európai Parlament élesen tiltakozott a választás eredménye ellen, és egy állásfoglalásban annak megismétlésére szólította fel Georgiát, valamint a nyertes párt elitjei elleni korlátozó intézkedések bevezetését kérte.⁷

Mindezek után a georgiai miniszterelnök úgy döntött, hogy kormánya 2028-ig nem tűzi napirendre az EU-csatlakozási tárgyalásokat. A miniszterelnök döntése szerint az ország továbbra is teljesíti a csatlakozási megállapodásból eredő kötelezettségeit, bár visszautasít minden uniós finanszírozást 2028 végéig, amíg Georgia gazdaságilag megfelelően felkészült lesz arra, hogy 2030-ban megkezdhesse a tagságról szóló tárgyalásokat.⁸ A georgiai kormányfő szerint az EU zsarolásra használta fel a csatlakozási tárgyalásokat, és ezzel szemben kívánt fellépni.⁹ Döntését követően az ország fővárosában valóban kontrollálhatatlan helyzet alakult ki, ezrek tüntetnek.

Követett el hibát az EU?

Az anyagi források politikai érdekek szerinti felhasználása nem elszórt vagy egyedi jellegű. Elképzelhetőnek tűnik, hogy az EU a tárgyalási folyamatokat és a támogatás folyósítását valóban politikai nyomásgyakorlásra is használhatta – bár erre konkrét bizonyítékot nem fogunk találni. Ám a Magyarország és Lengyelország esetében befagyasztott EU-források, pontosabban a lengyel kormányváltást követő azonnali forrásfelszabadítás, illetve a Bizottság ez irányú jövőbeli tervei jeles példái annak, hogy az EU hogyan használja az anyagi forrásokat politikai céljainak elérésére – az emberi jogok érvényesítésére hivatkozva.¹⁰

Az emberi jogok erősítését célul kitűző donorok által alkalmazott különböző stratégiákat tekintélyes szakirodalom dolgozza fel. Hillary Corwin két stratégiatípust különböztet meg: egyrészt a kényszerítő stratégiákat, másrészt az intézményformáló, úgynevezett katalitikus stratégiákat.¹¹ A kényszerítő jellegű stratégiák azok, amelyek alatt a politikai feltételrendszerrel

⁶ ERUYGUR 2024.

⁷ Parliament Calls for New Elections in Georgia 2024.

⁸ PARULAVA 2024.

⁹ L. K. 2024.

¹⁰ SORGI 2024.

¹¹ CORWIN 2023.

és a kényszerítő befolyással kapcsolatos eszközök értendők. Ezek a stratégiák azon források esetében alkalmazhatók, amelyek a legnagyobb előnyöket biztosítják az elitek és a vezetők számára, vagy mert a segély helyettesíthető, vagy mert a társadalom legszegényebb tagjai helyett a társadalom szélesebb köreinek kedvez. Az intézményformáló stratégiákat a demokrácia támogatására, a kapacitásépítésre, az igazságügyi reformokra, a civil társadalom támogatására, a konfliktusmegelőzésre és a béketeremtésre irányuló külföldi segélyekkel kapcsolatos eszközök esetében szokták alkalmazni. A szerző a külföldi támogatási kötelezettségvállalásokat, az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) DAC (Fejlesztési Támogatási Bizottság) valamennyi donorországa által 2003–2018 között nyújtott támogatásokat vizsgálta statisztikai módszerekkel. Az általa vizsgált időszakban a donorok többnyire a katalitikus stratégiát helyezték előtérbe, ám ezt néha a kényszerítő stratégiával helyettesítették.

Az adományozók abban az esetben alkalmazták a kényszerítő stratégiákat, amikor az elvárt reformokhoz jelentős akadályok és magas költségek kapcsolódtak. Továbbá olyankor is, amikor az állami erőszak sérti a biztonsági érdekeket, ám a politikai liberalizáció nem lenne kívánatos. Az adományozók inkább alkalmazzák a katalitikus stratégiákat, amikor erősebb érdekeik fűződnek az emberi jogok előmozdításához, és amikor a politikai liberalizáció akadályai alacsonyabbak. Vagyis az adományozók politikai, bürokratikus és biztonsági érdekeiknek megfelelően választanak a két eltérő stratégia között.

A Bizottság által felfüggesztett alapok miatt úgy tűnik, hogy az EU a kényszerítő stratégiát alkalmazta, és ebben az esetben ez nem minősült a legjobb döntésnek. A katalitikus stratégiák alkalmasabbak lettek volna, hiszen a társadalom széles köre támogatja a csatlakozást, amelynek egyik lényeges eleme a politikai és gazdasági liberalizáció – így ennek viszonylag alacsony akadályai vannak Georgiában. Mi több, a térségben a konfliktusmegelőzésnek rendkívül fontos szerepe lett volna, ám úgy tűnik, erről az EU megfeledkezett.

Hibának tűnik, hogy az EU rendkívül határozottan kíván fellépni egy tagjelölt állammal szemben, ám nem veszi figyelembe annak törekény geopolitikai helyzetét – gyakorlatilag a területén állomásozó orosz csapatok jelenlétét. Azt is felejtetni tűnik, hogy 1992 óta az említett csapatok többször is felbukkantak az ország határainál, és fellépésük bőségesen túlmutatott a határozottság fogalmán. A szovjet birodalom összeomlása óta Georgiának rendkívül bonyolult kapcsolata van Oroszországgal: 1992-ben Dél-Oszétia, majd 1993-ban Abházia súlyos etnikai tisztogatás után orosz befolyás segítségével

elszakadt Georgiától.¹² 2008-ban a NATO bejelentette, hogy Ukrajna és Georgia NATO-tagállam lesz, bár konkrét időpontot nem határozott meg. Ezt követően Oroszország és Georgia között ismét fegyveres konfliktus alakult ki. Ezt francia közvetítéssel sikerült diplomáciai úton megoldani, ám az ország területén azóta is vannak mind orosz, mind NATO-csapatok. 2008 után a georgiai-orosz kapcsolatok megromlottak, aminek következtében Georgia lényeges anyagi forrásoktól esett el.¹³

A 2012 óta hatalmon lévő Georgiai Álom párt pragmatikusabb orosz kapcsolatok kialakítását szorgalmazta. Ezeket a 2022-es ukrán-orosz háború alatt is fenntartotta és Kelly és Kramer szerint az Oroszország ellen kivetett szankciókat igyekezett megkerülni, növelve saját jövedelmét.¹⁴ Gyanítható, hogy nemcsak az anyagi javak miatt döntött így a georgiai kormány, hanem a történelmi tapasztalatok is formálták külpolitikáját. Mindezek fényében érkezett 2022-ben az a kérés Ukrajna részéről, hogy Georgia és Moldova második frontot nyisson Oroszország ellen, lekötve annak erejét, így segítve az ukrán győzelmet.¹⁵ Ezt a kérést a Georgiai Álom párt élesen elutasította, majd ezt követően a kormány rendkívül érzékenyen reagált minden nyugati kérésre.

Ilyen körülmények között érték a kormányt az EU részéről a külföldi befo-lyással kapcsolatos törvény miatti éles kritikák. Úgy tűnik, ebben a helyzetben ez egyértelmű hiba volt. A törvény egyaránt érinti az EU-hoz, az USA-hoz, de az Oroszországhoz közel álló szervezeteket is, amennyiben azok *legálisan* működnek. Érdemes megjegyezni, hogy az első ilyen jellegű törvényt pont az USA vezette be 1938-ban, és azóta is érvényben van,¹⁶ majd ezt követően, már a hidegháború után, 1994 után több mint hatvan ország vezetett be hasonló jogszabályt.¹⁷ Igaz ugyan, hogy ezek között Oroszország, illetve több posztszovjet állam is szerepel, de Georgia lakosságának 89%-a támogatja az uniós tagságot és alkotmánya előírja a csatlakozási törekvések folytatását.¹⁸ Indokolatlannak tűnik tehát az a félelem, amely szerint a törvény bevezetése bármilyen módon gátolná az érintett nyugati civil szervezetek működését, leépítené a georgiai demokráciát, vagy mindezek miatt a georgiaiak kifejezetten oroszbarát

¹² CLOGG 2001.

¹³ KELLY-KRAMER 2024.

¹⁴ Georgia's Economic Dependence on Russia Continues to Grow: January-June 2023 2023.

¹⁵ Georgia Rejects Kyiv's 'Second Front' Call 2022.

¹⁶ STRAUS 2024.

¹⁷ BROMLEY-SCHOFER-LONGHOFFER 2020.

¹⁸ IRI Georgia Poll Finds Support for EU Accession High, Weariness of Russian Presence, Lack of Faith in Political Parties 2023.

politikát folytatnának. Ezzel szemben a kritikák ilyen szintű élessége és a források felfüggesztése megalapozta az EU-, illetve Nyugat-ellenes narratívákat. Vagyis a törvény bevezetése körüli éles tiltakozás és az uniós alapok megvonása a kellő körütekintés hiányáról tett bizonyosságot.

Egy másik hiba az Európai Parlament által elfogadott állásfoglalás, amelyben a választások megismétlését követelik. Leginkább azért melléfogás, mert az EP-nek nincsen olyan jogköre, hogy a tagjelölt országok választását elbírálja, és az eredmények függvényében döntsön az ország csatlakozási folyamatáról. Az Európai Unióról szóló szerződés 49. cikke szerint az EP mindössze arról szavazhat, hogy elfogadják-e egy tagjelölt ország csatlakozását, vagy sem – miután a tárgyalások lezárultak. Ezt a hatáskörét az intézmény bőségesen túllépte, és az EU és Georgia közötti feszült helyzetet tovább éllezte.

Továbbá a Bizottság vélhetően rosszul becsülte fel az újonnan megválasztott kormány uniós támogatásokhoz való ragaszkodását. Kevésbé tűnik valószínűnek, hogy az EU számolt a miniszterelnök azon döntésével, hogy lemond az uniós támogatásokról, hiszen azok jelentős összegek. Csakhogy ezek hiányában valószínűnek tűnik, hogy Georgia más partnereknek fog ajtót nyitni.

Összegezve az EU politikai és biztonságpolitikai érdekeit valószínűleg jobban szolgálta volna a katalitikus stratégiák alkalmazása. Bölcsebb lett volna Georgia törékeny geopolitikai helyzetét figyelembe venni, és annak fényében értékelni a kormány politikáit. A kényszerítő eszközök ilyen jellegű felhasználása most visszaütött, hiszen a csatlakozási folyamatot az új kormány nem tűzi napirendre, és nem fogad el pénzt sem EU-tól. Ezzel jelentősen csökkent az EU befolyása a térségben, miközben várhatóan megnövekszik az orosz vagy a kínai térnyerés.

2024. december 9.

Felhasznált irodalom

- BROMLEY, Patricia – SCHOFER, Evan – LONGHOFER, Wesley (2020): Contentions Over World Culture: The Rise of Legal Restrictions on Foreign Funding to NGOs, 1994–2015. *Social Forces*, 99(1), 281–304.
- CLOGG, Rachel (2001): Abkhazia: Ten Years On. *Conciliation Resources*. Online: <https://web.archive.org/web/20080302113248/http://www.c-r.org/resources/occasional-papers/abkhazia-ten-years-on.php>
- CORWIN, Hillary (2023): Coercive and Catalytic Strategies for Human Rights Promotion: State Violence and Foreign Assistance. *World Development*, 167, 106227. Online: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106227>

- ERUYGUR, Burc (2024): Georgia's Constitutional Court Rejects President's Bid to Annul Election Results. *Anadolu Ajansi*, 2024. december 3. Online: www.aa.com.tr/en/asia-pacific/georgia-s-constitutional-court-rejects-president-s-bid-to-annul-election-results/3412201
- GAVIN, Gabriel (2024a): EU Commissioner Denies He Threatened Georgia's Prime Minister. *Politico*, 2024. május 23. Online: www.politico.eu/article/georgia-pm-kobakhidze-eu-commission-threat-fico-slovakia/
- GAVIN, Gabriel (2024b): EU Strips Georgia of €121M in Funding Over 'Democratic Backsliding'. *Politico*, 2024. október 8. Online: www.politico.eu/article/eu-georgia-130-million-funding-democratic-backsliding/
- Georgia Rejects Kyiv's 'Second Front' Call (2022). *Interfax*, 2022. március 27. Online: <https://interfax.com/newsroom/top-stories/77455/>
- Georgia's Economic Dependence on Russia Continues to Grow: January-June 2023 (2023). *Transparency International Georgia*, 2023. szeptember 29. Online: www.transparency.ge/en/post/georgias-economic-dependence-russia-continues-grow-january-june-2023
- IRI Georgia Poll Finds Support for EU Accession High, Weariness of Russian Presence, Lack of Faith in Political Parties (2023). *International Republican Institute*, 2023. április 25. Online: www.iri.org/news/iri-georgia-poll-finds-support-for-eu-accession-high-weariness-of-russian-presence-lack-of-faith-in-political-parties/
- KELLY, Ian – KRAMER, David J. (2024): How the Georgian Government, Once a US Ally, Became an Adversary, Against the Wishes of Its Protesting Citizens. *Just Security*, 2024. május 14. Online: www.justsecurity.org/95658/georgia-protests-us-ally/
- L. K. (2024): Besértődött Grúzia, eltolja az uniós csatlakozást: velük „a tisztelet nyelvéen kell beszélni”. *Economx.hu*, 2024. november 28. Online: www.economx.hu/gazdasag/gruzia-uni-os-csatlakozas-felfugesztes.800367.html
- MÁTHÉ Réka Zsuzsánna (2024): Kik maradnak a partnereink? *Ludovika.hu*, 2024. szeptember 3. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/09/03/kik-maradnak-a-partnereink/
- MTI (2024): Eldőlt, ki nyerte a grúziai választásokat. *Portfolio.hu*, 2024. október 27. Online: www.portfolio.hu/global/20241027/eldolt-ki-nyerte-a-gruziai-valasztasokat-719157
- Parliament Calls for New Elections in Georgia (2024). *European Parliament*, 2024. november 28. Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20241121IPR25549/parliament-calls-for-new-elections-in-georgia
- PARULAVA, Dato (2024): Georgia Hits Brakes on EU Accession Bid. *Politico*, 2024. november 28. Online: www.politico.eu/article/georgia-pause-eu-accession-bid-until-2028-irakli-kobakhidze/
- SORGI, Gregorio (2024): Von der Leyen Accused of Power Grab of €400B in Regional Cash. *Politico*, 2024. július 12. Online: www.politico.eu/article/4859220/
- STARCEVIC, Seb (2024): Georgia Signs Sweeping Anti-LGBTQ+ Bill Into Law. *Politico*, 2024. október 3. Online: www.politico.eu/article/georgia-signs-sweeping-anti-lgbtq-bill-into-law/
- STRAUS, Jacob R. (2024): Foreign Agents Registration Act (FARA): An Overview. *Congress.gov*, 2024. január 5. Online: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10499#:~:text=%E2%80%9CThe%20Foreign%20Agents%20Registration%20Act,in%20light%20of%20their%20associations.%E2%80%9D>

Zsivity Tímea

Robbanásveszély az észak-koszovói robbantás után

António Costa, az Európai Tanács új elnöke, Kaja Kallas, az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, valamint Marta Kos bővítési biztos december 3-án Brüsszelben találkozott a nyugat-balkáni országok vezetőivel.¹ Costa hangsúlyozta, hogy a Nyugat-Balkán jövője az Európai Unióban van, és mindent meg kell tenni, hogy ez a jövő megvalósuljon. A találkozó célja a régióban zajló események és a térség uniós csatlakozási tárgyalásainak előmozdítására vonatkozó lehetőségek megvitatása volt.²

Kaja Kallas Szerbia elnökével, Aleksandar Vučićsal és Albin Kurti koszovói miniszterelnökkel folytatott megbeszéléseit követően kijelentette, hogy az uniós csatlakozás csak a két fél közötti kapcsolatok normalizálása révén lehetséges, az ohridi megállapodásban rögzített feltételek figyelembevételével.³ A főképviselő elítélte a Koszovó északi részén, Zubin Potok közelében történt novemberi robbantást, s üdvözölte a felek együttműködési készségét a terrortámadás után. Hozzátette, hogy az elkövetőknek az igazságszolgáltatás elé kell kerülniük.⁴

A november 29-én, Zubin Potok közelében található Varage faluban történt robbanás következtében súlyosan megrongálódott az Ibar–Lepenac-csatorna, amely vízellátást biztosít a régió számára, beleértve a hőerőműveket is.⁵ A robbanás következtében a csatornából kiömlő víz elöntötte a közeli utakat és házakat, miközben áramkimaradások is történtek. Az ivóvízellátás megszűnt és a környező területek energiaellátása is veszélybe került.⁶

Albin Kurti, Koszovó miniszterelnöke a robbanást terrorcselekménynek minősítette, amelyet szakértelemmel rendelkező személyek hajtottak végre.⁷ Céljuk Koszovó kritikus infrastruktúrájának aláásása volt, veszélyeztetve

¹ Novi predsednik Evropskog saveta poručio da je budućnost Zapadnog Balkana u EU 2024.

² Novi predsednik Evropskog saveta poručio da je budućnost Zapadnog Balkana u EU 2024.

³ Novi predsednik Evropskog saveta poručio da je budućnost Zapadnog Balkana u EU 2024.

⁴ Novi predsednik Evropskog saveta poručio da je budućnost Zapadnog Balkana u EU 2024.

⁵ SZMSZ 2024a.

⁶ SZMSZ 2024a.

⁷ VARGA 2024.

ezzel a víz- és energiaellátást. Kurti szerint az elkövetők valószínűleg Szerbiából irányított szervezett bűnözői csoportok.⁸ A miniszterelnök a támadást Koszovó állami szuverenitása elleni jól megtervezett terrorakcióként értékelte, és azonnali konzultációt kezdeményezett a KFOR-parancsnoksággal, valamint a koszovói Biztonsági Tanáccsal.⁹

A szerb elnök szerint Pristina több okból is Belgrádot vádolja a csatornarobbantással: egyrészt ezzel szeretné elérni a koszovói biztonsági erők Észak-Koszovóba történő irányítását, másrészt akadályokat görgetne Szerbia európai integrációja elé, továbbá a 2025. február 9-i parlamenti választások közeledtével a koszovói hatóságok terrorizmus vádjával ellehetetleníthetik a szerb jelölteket, ezáltal is gyengítve a koszovói szerb közösséget.¹⁰ Emellett Albin Kurti, amikor népszerűsége csökken, gyakran Szerbiát hibáztatja a problémákért.¹¹

Vučić alaptalannak nevezte a vádakait, és felelőtlennek tartotta Kurti kijelentéseit, amelyek szerinte a térség stabilitását veszélyeztetik. A robbanást követő rendőri akciók során Koszovóban fokozták a biztonsági intézkedéseket és több helyen razziákat tartottak.¹² Aleksandar Vulin szerb miniszterelnök-helyettes úgy véli, hogy Belgrádból senki sem rongálta volna meg a csatornát, mivel az a szerbeket veszélyeztetné. Szerinte ha támadásról van szó, nem pedig műszaki hibáról, akkor annak elkövetője nem lehet szövetségese sem a szerbeknek, sem Szerbiának, és a KFOR-nak kell kivizsgálnia az esetet, valamint megvédenie a koszovói szerbeket.¹³

A koszovói biztonsági helyzet tovább bonyolódik: Kurti bejelentette, hogy 2028-ra nemzeti hadsereggé kívánja átalakítani a koszovói biztonsági erőket.¹⁴ A miniszterelnök közölte, hogy a biztonsági erők létszáma mára megduplázódott, költségvetése pedig megháromszorozódott.¹⁵ Kurti bejelentette, hogy Koszovó saját állami lőszergyárat és dróntervező központot épít. „A jelenlegi fegyvereinket és lőszereinket NATO-tagországoztól vásároltuk, az USA-tól, Törökországtól, Németországtól, az Egyesült Királyságtól és Horvátországtól” – mondta Kurti.¹⁶ A koszovói biztonsági erők fegyverzetét páncélozott

⁸ VARGA 2024.

⁹ VARGA 2024.

¹⁰ TÖRÖK 2024.

¹¹ TÖRÖK 2024.

¹² SZMSZ 2024a.

¹³ VARGA 2024.

¹⁴ Euronews / FM 2024.

¹⁵ Euronews / FM 2024.

¹⁶ Euronews / FM 2024.

járművekkel, drónokkal és páncéltörő rakétákkal fejlesztik. A pristinai kormány azt állítja, hogy ezek kizárólag védelmi célokat szolgálnak. „Egy ilyen hirtelen felfegyverkezés és militarizálás nagyon veszélyes, és csak egy irányba vezethet” – mondta Aleksandar Rapajić katonai elemző.¹⁷

A koszovói kormánynak a kisebbségekkel kapcsolatos politikája is vitákat generált. Kurti kijelentette, hogy nem hajthatja végre a szerb közösségek közösségének (ZSO) létrehozását, mivel ez nem az ő hatáskörébe tartozik.¹⁸ Ezzel szemben a szerb kormány arra figyelmeztetett, hogy a koszovói szerb lakosság ellen irányuló intézkedések, például a szerb iskolák bezárása, a párbeszéd végét jelentenék. Nikola Stojanović, a külügyminisztérium államtitkára rámutatott, hogy a Koszovóban élő szerbek fizikai, intézményi és politikai erőszaknak vannak kitéve. Elítélte Pristina pusztító, egyoldalú intézkedéseit, amelyek fenntarthatatlan helyzetet teremtettek.¹⁹

A nemzetközi közösség, különösen az Egyesült Államok érdeklődése a helyzet iránt kulcsszerepet játszik. A koszovói amerikai nagykövet, Jeffrey Hovenier elítélte a Zubin Potok közelében történt eseményeket, és hangsúlyozta, hogy Koszovó demokratikus rendjét nem lehet aláásni ilyen cselekményekkel.²⁰ Az amerikai kormány teljes támogatásáról biztosította Koszovót. Hovenier arra is figyelmeztetett, hogy külföldi szereplők aktívan próbálják aláásni Koszovó demokráciáját etnikai megosztottságok szításával. A nagykövet kiemelte, hogy az Egyesült Államok továbbra is elkötelezett Koszovó mint soknemzetiségű ország mellett, és támogatja a független médiát, beleértve a kisebbségi közösségek médiáját is.²¹ Hozzátette, hogy az elfogulatlan tájékoztatás fontosságát ki kell hangsúlyozni, és el kell ítélni azokat, akik ezeket a felületeket más célra használják. Hovenier kiemelte, hogy az Egyesült Államok kész további lépéseket tenni Koszovó demokráciájának védelme érdekében.²² Itt fontos megjegyezni, hogy Trump újbóli megválasztása is nagyban befolyásolhatja az USA Nyugat-Balkánt érintő politikáját.

¹⁷ Euronews / FM 2024.

¹⁸ SZMSZ 2024b.

¹⁹ SZMSZ 2024c.

²⁰ Hovenier o napadu na kanal Ibar-Lepenac: Još je rano da se zna krivac, nijedna grupa ili država ne sme biti isključena 2024.

²¹ Hovenier: Postoje strani akteri koji žele da potkopaju demokratiju na Kosovu koristeći etničke podele 2024.

²² Hovenier: Postoje strani akteri koji žele da potkopaju demokratiju na Kosovu koristeći etničke podele 2024.

Összességében a koszovói helyzet kritikus szakaszhoz érkezett, ahol a belső és regionális feszültségek, valamint a nemzetközi közösség reakciói mind kulcsfontosságúak a helyzet alakulása szempontjából. A kisebbségek jogainak védelme és a regionális stabilitás megőrzése érdekében sürgős, átfogó megoldásokra van szükség.

2024. december 13.

Felhasznált irodalom

- Euronews / FM (2024): Koszovó fegyverkezik. *Euronews*, 2024. december 5. Online: <https://hu.euronews.com/2024/12/05/koszovo-fegyverkezik>
- Hovenier o napadu na kanal Ibar-Lepenac: Još je rano da se zna krivac, nijedna grupa ili država ne sme biti isključena (2024). *Radio Slobodna Evropa*, 2024. december 2. Online: www.slobodnaevropa.org/a/hovenier-napad-kanal-ibar-lepenac-kosovo-sever/33223630.html
- Hovenier: Postoje strani akteri koji žele da potkopaju demokratiju na Kosovu koristeći etničke podele (2024). *Radio Slobodna Evropa*, 2024. december 10. Online: www.slobodnaevropa.org/a/hovenier-postoje-strani-akteri-koji-%C5%BEele-da-potkopaju-demokratiju-na-kosovu-koriste%C4%87i-etni%C4%8Dke-podele/33234662.html
- Novi predsednik Evropskog saveta poručio da je budućnost Zapadnog Balkana u EU (2024). *Radio Slobodna Evropa*, 2024. december 3. Online: www.slobodnaevropa.org/a/eu-kallas-kosovo-kurti-srbija-vucic/33225113.html
- SZMSZ (2024a): Robbanás és rendőrségi akció Zubin Potok környékén. *SZMSZ (Szabad Magyar Szó)*, 2024. november 30. Online: <https://szmsz.press/2024/11/30/robbanas-es-rendor-segi-akcio-zubin-potok-kornyeken/>
- SZMSZ (2024b): Kurti: Nem alakíthatom meg a szerb községek közösségét, nem az én hatásköröm. *SZMSZ (Szabad Magyar Szó)*, 2024. november 19. Online: <https://szmsz.press/2024/11/19/kurti-nem-alakithatom-meg-a-szerb-kozsegek-kozosseget-nem-az-en-hataskorom/>
- SZMSZ (2024c): Szerbia az EBESZ máltai találkozásán is a koszovói helyzet súlyosbodására figyelmeztetett. *SZMSZ (Szabad Magyar Szó)*, 2024. december 6. Online: <https://szmsz.press/2024/12/06/szerbia-az-ebes-maltai-talalkozojan-is-a-koszovoi-helyzet-sulyosbodasara-figyelmeztetett/>
- TÖRÖK László (2024): Szerb elnök: hibrid támadási kísérlet érte Szerbiát. *24.hu*, 2024. december 1. Online: <https://24.hu/kulfold/2024/12/01/vucic-szerbia-hibrid-tamadas-koszovo-csatorna-felrobbantasa-terrorizmus/>
- VARGA Szilveszter (2024): Robbanás egy csatornában, támadás a koszovói kritikus infrastruktúra ellen? *BALK Magazin*, 2024. november 30. Online: <https://balk.hu/2024/11/30/robbanas-egy-csatornaban-tamadas-a-koszovoi-kritikus-infrastruktura-ellen/>

Zöld- és energiapolitika



Tóth Bettina

Zöldpolitikai esélylatolgatás

2024 nyara számos fordulatot hozott a zöldpolitika jövőjét illetően: az Európai Bizottság elnökének személyében nem állt be változás, ami az európai zöldmegállapodás folytonosságát valamelyest garantálja, ugyanakkor az Európai Parlamentben jelentős átrendeződés zajlott többek között a Patrióták Európáért pártcsalád megjelenésével, amely politikai erő meglehetősen más megközelítést alkalmaz a szakpolitikát illetően.

A 2024-es európai parlamenti választás az öt évvel ezelőtti eredményekhez képest messze nem hozta a zöldek áttörő többségét, hiszen 2029-ig az előző időszakhoz képest húsz képviselővel kevesebben ülnek majd a Zöld pártcsalád soraiban.¹ Ez az eredmény nemcsak az európai polgárok preferenciájának elmozdulását mutatja, hanem azt is, hogy számos képviselő, még ha valamelyest egyet is ért a klímapolitikai irányvonalakkal, más szakpolitikákat előnyben részesítve és más politikai irányt preferálva képzelte el következő ötéves munkáját. A jelentős átrendeződést ugyanakkor más is befolyásolhatja: a magyar kezdeményezésre életre hívott Patrióták Európáért pártcsalád lett a harmadik legnagyobb erő az Európai Parlamentben, amely meghatározó lesz a szakpolitika jövőbeli mozgásterét tekintve.² A Patrióták a következő 12 országot és pártokat tömöríti magában 84 képviselői hellyel: Fidesz – Magyarország, ANO – Csehország, FPÖ – Ausztria, Chega – Portugália, VOX – Spanyolország, PVV – Hollandia, Flamand Érdek – Belgium, Dán Néppárt, Nemzeti Tömörülés – Franciaország, Liga – Olaszország, AUTO – Csehország, Értelem Hangja – Görögország, Lettország az Első.³

A diverz pártcsalád tagjai között az energiapolitikát illetően nem rajzolódik ki nagy ellentmondás: szinte kivétel nélkül támogatják az – európai vagy hazai – energiaszuverenitás megteremtését, amelyben kiemelt szerep jut az atomenergiának. Az egyedüli kakuktktojás az osztrák FPÖ, amely korábban még elutasította az atomenergia-lobbit, viszont mára jobb megoldásnak véli

¹ TÓTH 2024.

² Európai Unió 2024.

³ INFOSTART 2024.

még a napenergiánál is.⁴ A megújuló energiaforrások tekintetében a holland párt rendelkezik radikális nézetekkel: eszerint egyáltalán nincs valamennyi ilyen energiaforrásra szükség, ugyanis az atomenergia mellett továbbra is a gáz- és szénérőművekre kívánja alapozni az ország energiatermelését.⁵ A spanyol VOX hasonlóan nagy szerepet szán továbbra is a szénhidrogéneknek. A cseh ANO mindaddig nem tartja fontosnak a megújuló energia arányának kötelező meglétét, ameddig országa nem tudja – leginkább az atomenergiára alapozva – elérni az átállást.⁶ Ezek alapján az energiapolitikát tekintve meglehetősen egységes álláspontot fognak képviselni a Patrióták; ugyanakkor például a megújuló energia témakörében lehetnek majd ellentmondások a pártcsalád tagjai között.

Az éghajlatvédelem esetében már nem ennyire egységesek a Patrióták. A dánok nagy hangsúlyt fektetnek a társadalom és a környezet egyensúlyának megteremtésére, de nem ideológiai alapon és nem kifejezetten a jelenlegi keretrendszerben; a szén-dioxid-adót teljes mértékben elutasítják és a szélenergia tekintetében is szigorúbb szabályozásokat eszközölnének. Ezzel szemben a hollandok, a belgák⁷ és a cseh AUTO is teljes mértékben elutasítja a jelenlegi nemzetközi klímavédelmi egyezményeket és stratégiákat.⁸ De így van ezzel a cseh ANO, az osztrák FPÖ, a Dán Néppárt és az olasz Liga is: az európai zöldmegállapodást felül kell vizsgálni! A francia Nemzeti Tömörülés programjában szinte nem is tesz említést klímavédelmi célokról,⁹ a portugál Chega¹⁰ és a spanyol VOX pedig inkább klímatagadó attitűddel rendelkezik. Mindezekből fakadóan a Patrióták valószínűsíthetően keményen fognak fellépni a klíma- és környezetvédelmi jogszabályokkal szemben; a következő öt évben a természet-helyreállítási törvényhez hasonló szituációk sokasága, vagyis erős ellenpólus fog képződni az Európai Parlamentben a területen.

Az Európai Bizottság pro-zöldpolitikai attitűdje valószínűsíthetően folytatlagos lesz, hiszen élén továbbra is az európai zöldmegállapodást meghirdető elnök, Ursula von der Leyen fog állni. Az eddigi eredmények és nyilatkozatok alapján viszont biztos állítható, hogy más jelleget ölt majd Von der Leyen zöldpolitikai zászlóshajója, mint az elmúlt öt évben. Alapvető fordulat volt, hogy Von der Leyen a kampányidőszakban jelentősen redukálta a zöldpolitikai

⁴ Atomstopp erkundet für EU-Wahl die Anti-Atom-Haltung der österreichischen Parteien 2024.

⁵ Partij voor de Vrijheid 2023.

⁶ Program hnutí ANO do voleb do Evropského parlamentu [é. n.].

⁷ Vlaams Belang 2024.

⁸ Přísaha 2024.

⁹ Rassemblement National 2024.

¹⁰ Programa Político 2021 2021.

témákat, többségében a versenyképességre, a bürokrácia leépítésére, a védelmi kérdésekre vagy a mezőgazdaságra fókuszált.¹¹ Utóbbi relációjában például felmerült 2024 elején a gazdatüntetések hatására, hogy a „Mentsük meg a méheket és a gazdákat” európai polgári kezdeményezésen alapuló javaslatot visszavonják.¹² Ez a javaslat eredetileg a vegyiparból származó gyomirtószer 80%-os visszaszorítását tűzte ki célul, a Bizottság pedig már eleve 50%-ra csökkentette javaslatában. Nemcsak a kampányban, hanem az újraválasztásakor intézett beszédében is érzékelhető volt a hangsúlyváltás.¹³ Az európai versenyképesség jövőjének felvázolását követően tért ki arra, hogy hogyan is fog kinézni a *Green Deal in action*, vagyis a zöldmegállapodás a gyakorlatban. A növekedési stratégiaként aposztrofált megállapodáshoz már a kampányidőszakban meghirdették az ehhez társított, az európai ipart szolgáló tervet, amely megközelítés jelentősen eltér az elmúlt öt év álláspontjától.¹⁴ Mindez nem lenne felróható, amennyiben az előző ciklusban a célkitűzések nagymértékben teljesültek volna: 2019-ben száthatvanhat olyan jogszabálysomagot terveztek elfogadni a ciklus végéig, amely a zöldmegállapodást érinti, viszont mindössze ötvennyolcat fogadtak el. Egy másik ellentmondásként lehet megjegyezni a beszéd alapján, hogy az általános klímavédelmi és dekarbonizációs célok mellett a mezőgazdaság kizöldítésére is ígéretet tett, ami messzemenően szembemegy az előbb részletezett döntéssel a gyomirtószer tekintetében.

Az európai parlamenti erőviszonyokban beállt változás, valamint a Bizottság hangsúlyeltolódásai alapján megállapítható, hogy a 2024–2029-es időszakban nehezebb dolguk lesz a környezet- és klímavédőknek az európai szinten. Mindez abban az esetben nem jelenthet majd problémát, ha a már elfogadott jogszabályok végrehajtása a megfelelő ütemben fog haladni; ellenkező esetben viszont a 2030-as éghajlati célok nem csak egy-két ország esetében válnak elérhetetlenné.

2024. július 24.

¹¹ GRIERA 2024.

¹² Black Day for Health and Biodiversity: EU Commission Withdraws Proposal for Pesticide Reduction 2024.

¹³ Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations 2024.

¹⁴ A zöld megállapodáshoz kapcsolódó ipari terv. Vezető szerepben Európa nulla nettó kibocsátású ipara 2023.

Felhasznált irodalom

- A zöld megállapodáshoz kapcsolódó ipari terv. Vezető szerepben Európa nulla nettó kibocsátású ipara (2023). *Európai Bizottság*, 2023. február 1. Online: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_hu
- Atomstopp erkundet für EU-Wahl die Anti-Atom-Haltung der österreichischen Parteien (2024). *OTS.at*, 2024. június 5. Online: www.ots.at/presseaussendung/OTS_20240605_OTS0006/atomstopp-erkundet-fuer-eu-wahl-die-anti-atom-haltung-der-oesterreichischen-parteien
- Black Day for Health and Biodiversity: EU Commission Withdraws Proposal for Pesticide Reduction (2024). *PAN Europe*, 2024. február 6. Online: <https://www.pan-europe.info/press-releases/2024/02/black-day-health-and-biodiversity-eu-commission-withdraws-proposal-pesticide>
- Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (2024): Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, Candidate for a Second Mandate 2024-2029. *European Commission*, 2024. július 18. Online: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-european-parliament-plenary-president-ursula-von-der-leyen-candidate-second-mandate-2024-2024-07-18_en?prefLang=hu
- Európai Unió (2024). *Európai Parlament*, 2024. július 23. Online: <https://results.elections.europa.eu/hu/valasztasi-eredmenyek/2024-2029/>
- GRIERA, Max (2024): What Von der Leyen's Campaign Tour Says About Her Priorities. *Euractiv*, 2024. május 18. Online: www.euractiv.com/section/elections/news/what-von-der-leyens-campaign-tour-says-about-her-priorities/
- INFOSTART (2024): Megalakult a Patrióták Európáért frakció – itt a taglista és a vezetőség. *Infostart*, 2024. július 8. Online: <https://infostart.hu/kulfold/2024/07/08/megalakult-a-patriotak-europaert-frakcio-itt-a-taglista-es-a-vezetoseg>
- Partij voor de Vrijheid (2023): *Nederlanders weer op 1*. Online: www.pvv.nl/images/2023/PVV-Verkiezingsprogramma-2023.pdf
- Přísaha (2024): *Memorandum o koaliční spolupráci*. Online: https://motoristesobe.cz/wp-content/uploads/prisaha_motoriste_memorandum.pdf
- Program hnutí ANO do voleb do Evropského parlamentu [é. n.]. *ANO*. Online: www.anobudelip.cz/cs/eurovolby/nas-program/
- Programa Político 2021 (2021). *CHEGA*. Online: https://partidochega.pt/index.php/programa_politico/
- Rassemblement National (2024): *Bardella Premier Ministre – Un projet, une méthode*. Online: <https://rassemblementnational.fr/documents/202406-programme.pdf>
- TÓTH Bettina (2024): Az európaiak mégsem aggódnak eléggé a klímaváltozás miatt? *Ludovika.hu*, 2024. június 11. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/06/11/az-europaiak-megsem-aggodnak-elegge-a-klimavaltozas-miatt/
- Vlaams Belang (2024): *Vlaanderen weer van ons Verkiezingsprogramma*. Online: www.vlaams-belang.org/sites/default/files/2024-03/202403_Verkiezingsprogramma_DEF_Web.pdf

Tóth Bettina

Az EU közepesen teljesít a klímavédelemben

Az Éghajlatváltozási Teljesítményindex szerint az Európai Unió három helyet javított a 2023-as eredményéhez képest, mégis mind a négy vizsgált kategóriában (ÜHG-kibocsátás, megújuló energia, energiafelhasználás és klímapolitika) *közepes* minősítést ért el. Az Éghajlatváltozási Teljesítményindex (*Climate Change Performance Index – CCPI*) összesen 63 ország és az EU klímavédelmi teljesítményét követi nyomon 2005 óta egységes keretrendszer alapján, mivel ezek az országok felelősek a globális üvegházhatásúgáz-kibocsátás (ÜHG) több mint 90%-áért.¹ Az elemzés négy kategóriában zajlik: ÜHG-kibocsátás, megújuló energia, energiafelhasználás és klímapolitika. Az első 3 kategória – amely az összteljesítmény 80%-át adja – nemzetközileg ismert szervezetek/intézmények kvantitatív adatainak elemzéséből áll, míg a klímapolitikai helyzetképhez kvalitatív értékelési módszer tartozik: az értékelt országok nemzeti szakértői teljesítményértékelést adnak meghatározott kérdéssor alapján. Az utolsó aspektus tekintetében tehát nem zárható ki a szubjektivitás teljes mértékben, ugyanakkor az Index nemzetközi elfogadottsága révén a legmegbízhatóbb forrás a legfőbb kibocsátó országok értékelésére.

A 2024. évi CCPI szerint – amely összességében 2021–2023 közötti adatokat és értékeléseket fog össze – az Európai Unió a 16. helyet érte el, három helyezést javítva előző évi pozíciójához képest.² Hozzá kell tenni, hogy az első három helyen egyetlen ország sem szerepel a nagyon jól teljesítők között, hanem alapvetően a 3. helyen kezdődik a besorolás. Az európai országok közül az élmezőnyben szerepel Dánia (3), Észtország (4), Hollandia (8), Svédország (10), Norvégia (12), Portugália (13), Németország (14), Luxemburg (15), Spanyolország (18), Litvánia (19) és az Egyesült Királyság (20), közülük viszont a svédek és a norvégok rontottak az előző évi helyezésükhöz képest.

Az EU-t mind a négy kategóriában *közepes* besorolású teljesítménnyel illeték, aminek több oka van: egyrészt a szakértők szerint a 2030-as cél, miszerint addigra 55%-kal csökkenti a károsanyag-kibocsátását az 1990-es szinthez képest, nem elegendő. Másrészt csökkenteni szükséges az energiaigényét,

¹ *Climate Change Performance Index* [é. n.].

² European Union [é. n.].

többek között az épületállomány felújításával és a megújulóenergia-alapú fűtés használatával. Harmadrészt a szakértők azt is bírálták, hogy a tagállamok túl laza keretek között mozoghatnak a kereskedelem, a bankszektor vagy a kibocsátási kvóták tekintetében.

Ugyanakkor ha kizárólag a klímapolitikát vesszük górcső alá, az Európai Unió az előkelő negyedik helyen szerepel Hollandiát, Dániát és Finnországot követve. Ez a helyezés nem véletlen, hiszen az elmúlt öt évben az Ursula von der Leyen vezette Európai Bizottság európai zöldmegállapodáshoz tartozó százhatvannyolc kezdeményezése közül összesen nyolcvanhat javaslatot fogadtak el. Köztük említhető a határkiigazítási mechanizmus (CBAM), a megújuló energia energiamixben való részarányának növeléséről szóló irányelv, az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerének (ETS) felülvizsgálata vagy akár a sokáig blokkolt természet-helyreállítási törvény is, amely 2024. augusztus 18. óta jogerős.³

Az eredeti kezdeményezések közül csupán ötöt vontak vissza, és négyet blokkolnak egyes tagállamok, amely arány statisztikailag elfogadható. A fennmaradó hetvenhárom kezdeményezés elfogadása pedig remélhetőleg a következő ciklusban lezajlik, ami által a következő értékelés idején még jobb eredményt érhet el az Európai Unió.

2024. augusztus 30.

Felhasznált irodalom

Climate Change Performance Index [é. n.]. Online: <https://ccpi.org/>
European Union [é. n.]. *Climate Change Performance Index*. Online: <https://ccpi.org/country/eu/>
Tóth Bettina (2024): Természet-helyreállítás: elfogadva! *Ludovika.hu*, 2024. június 26. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/06/26/termeszett-helyreallitas-elfogadva/

³ Tóth 2024.

Tóth Bettina

A Draghi-jelentés szerinti „zöldnövekedés”

A Mario Draghi által összeállított, az európai versenyképességről szóló jelentés szerint a „zöldnövekedéshez” is új alapokra kell helyezni a gondolkodást, amelyben inkább hangsúlyosabb a növekedés, mint a zöld. Nem véletlen, hiszen meglehetősen ellentmondó ez a terminológia, ha a folyamatos és végtelen gazdasági növekedést célozzuk meg.

Mario Draghi, Olaszország egykori miniszterelnökét és az Európai Központi Bank korábbi elnökét Ursula von der Leyen kérte fel egy évvel ezelőtt arra a feladatra, hogy készítse el az Európa versenyképességéről szóló jelentést, reformjavaslatokkal ellátva. A 2024 nyarára tervezett megjelenés helyett a jelentést¹ szeptember 9-én mutatta be közösen Draghi és Von der Leyen egy sajtótájékoztatón,² amelyet egy héttel korábban általános prezentálás is megelőzött.³

Az átfogó, radikális javaslatok (a védelmi beruházások növelése, az ipar-, valamint a beruházási politika reformja, a kutatás-fejlesztés erősítése stb.)⁴ mellett érdemes megvizsgálni Draghi „zöldnövekedésként” titulált vízióját. Ahogy a sajtótájékoztatón Von der Leyen is kiemelte, „hosszú távú versenyképességünk biztosításának egyetlen módja a fosszilis tüzelőanyagokról a tiszta, versenyképes és körforgásos gazdaság felé történő elmozdulás”. Erre a gondolatra a jelentés is ráerősít: a tiszta energia végső soron megvédi Európát az árrobbanásoktól és egyúttal új gazdasági lehetőségeket is kínál. Ugyanakkor megállapítja, hogy az átállás fokozatos lesz, valamint hogy a fosszilis tüzelőanyagok az évtized hátralévő részében továbbra is központi szerepet játszanak majd az energiaárak kialakításában. Ahhoz viszont, hogy a megújuló energiaforrások nagyobb teret nyerjenek, elengedhetetlen az uniós környezetvédelmi jogszabályok rugalmasabbá tétele.

¹ *The Future of European Competitiveness. Part A. A Competitiveness Strategy for Europe. September 2024 2025.*

² Statement by President von der Leyen at the Joint Press Conference with Mario Draghi on the Report on the Future of EU Competitiveness 2024.

³ BLENKINSOP 2024.

⁴ VARGA 2024.

Mindehhez számos kompromisszumra van szükség, például az európai ipar javát szolgálva, elkerülve a dezindusztrializációt. Draghi szerint az EU szén-dioxid-kereskedelmi rendszeréből (ETS) több forrást kellene a nehéziparba irányítani, a közbeszerzéseknek kifejezett helyi minimális termelési követelményeket kellene tartalmazniuk és célzott állami támogatási aukciókat kellene szervezni az új „kezdő iparágak” (eddig a rendszerben nem részesülők) számára. Az autóipart külön is nevesítik: a 2035-től kizárólag kibocsátásmentes új gépjárművek piacra kerülésének szabályozását megalapozóan meglehetősen későn kezdte el az EU a teljes ellátási lánc nulla kibocsátásának kialakítását, nevezetesen a töltőinfrastruktúra-lefedettség vagy az akkumulátorgyártó hálózat kiépítését.

Ezek megteremtése még nem késő, csak szorosabb európai együttműködésre van hozzá szükség. A nemzeti szinten kiemelkedő, kereskedelmi érdekelt-ségű magáncégek támogatása helyett az EU-nak európai szintű logika alapján kellene kiválasztania a támogatott vállalatokat. Hasonlóképpen az energia- és a közlekedési infrastruktúra tervezésének európai szintre kellene áthelyeződnie. Draghi új, uniós szintű tervezési koordinátort vizionál, amely kívül esik a nemzeti jogi kereteken, és amely felgyorsítaná a határokon átnyúló energia-hálózati összeköttetések kiépítését.

Bár a jelentés nagy hangsúlyt fektet a nagyobb európai együttműködés lehetőségére, ugyanazokkal az alapvető kihívásokkal szembesül, amelyekkel az EU mindig is szembekerült: eltérő nemzeti érdekek és a tagállamok közötti egyhangúság követelménye a legkényesebb döntések meghozatalakor. Ennek tekintetében Draghi elismeri, hogy „az EU megerősítése szerződés módosításokat igényel”, de ragaszkodik ahhoz, hogy ez „nem előfeltétele annak, hogy Európa előrehaladjon”. Ennek érdekében elő kell mozdítani a hasonlóan gondolkodó országok kisebb csoportjainak együttműködését.

A jelentés irányítúként szolgálhat Von der Leyen új zászlóshajójának, az új tiszta ipari stratégiának,⁵ valamint a magyar elnökség részére is, hiszen első prioritásaként határozta meg az új európai versenyképességi megállapodás – valószínűsíthetően novemberi – elfogadását.⁶ Nevéből fakadóan erős utalás látható az európai zöldmegállapodás vonatkozásában, ezért – és az alapvető holisztikus megközelítés alapján – várhatóan számos zöldpolitikai elem is helyet kap majd az új stratégiai irányban. A magyar elnökség klímapolitikát érintő prioritásai már hangsúlyozzák az EU gazdasági versenyképességének

⁵ BALS–VASSILIADIS 2024.

⁶ A magyar soros elnökség prioritásai [é. n.].

megőrzését, kifejezetten a körforgásos gazdaság előmozdítása kontextusában. E gazdasági modell esetében érdekes kérdés a növekedés, hiszen lényege, hogy az új erőforrások folyamatos bevonása helyett minél nagyobb mértékben a régiekre kell alapozni a működést. Ez pedig egy idő után nem az általános értelemben vett növekedést szolgálja, ugyanis szűkül az igénybe vett erőforrások mennyisége.

Az új stratégiák tervezésénél tehát érdemes lenne a „zöldnövekedést” közelebbről megvizsgálni, és olyan koncepciót előállítani, amely sem teoretikus, sem gyakorlati értelemben nem ellentmondásos. Látható, hogy az EU eddigi erőfeszítései – még ha nem is az elvárt mértékben – elérik céljukat, hiszen a 2023-ra vonatkozó adatok szerint – a LULUCF-szektor nem beleszámítva – 7,5%-kal csökkent az EU üvegházhatásúgáz-kibocsátása, a globális megoszlás tekintetében pedig Kína, az Egyesült Államok és India után már csak a negyedik legtöbbet kibocsátó szereplő.⁷ Ezt azonban konzekvensen kell továbbra is csökkenteni, ahol már elengedhetlenné válik a Draghi-jelentésben is megfogalmazott reformjavaslatok politikai szintre emelése.

2024. szeptember 13.

Felhasznált irodalom

- A magyar soros elnökség prioritásai [é. n.]. *Magyar elnökség. Az Európai Unió Tanácsa*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20250412082710/https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/hu/program/prioritasok/>
- BALS, Christoph – VASSILIADIS, Michael (2024): Advancing Climate Neutrality While Strengthening Competitiveness – with a Just and Ambitious Clean Industrial Deal. *Euractiv*, 2024. augusztus 28. Online: www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/advancing-climate-neutrality-while-strengthening-competitiveness-with-a-just-and-ambitious-clean-industrial-deal
- BLINKINSOP, Philip (2024): Draghi Says EU is Falling Behind Its Rivals in Competitiveness. *Reuters*, 2024. szeptember 4. Online: www.reuters.com/markets/europe/draghi-says-eu-is-falling-behind-its-rivals-competitiveness-2024-09-04/
- CRIPPA, M. et al. (2024): *GHG Emissions of All World Countries*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC138862>
- Statement by President von der Leyen at the Joint Press Conference with Mario Draghi on the Report on the Future of EU Competitiveness (2024). *European Commission*, 2024. szeptember 9. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_4601

⁷ JRC 2024.

A Draghi-jelentés szerinti „zöldnövekedés”

- JRC (2024): GHG Emissions of all World Countries. *European Commission*, 2024. szeptember 4. Online: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134682>
- The Future of European Competitiveness. Part A. A Competitiveness Strategy for Europe. September 2024* (2025). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf
- VARGA Csilla (2024): Az uniós versenyképesség jövőjének záloga? *Ludovika.hu*, 2024. szeptember 10. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/09/10/az-unios-versenykepesség-jovojenek-zaloga/

Tóth Bettina

Folyamatos az előrelépés az EU energiapolitikájában

Az energiaunió helyzetéről szóló 2024. évi jelentés szerint számos területen, így a megújulóenergia-termelés és az üvegházhatásúgáz-kibocsátás tekintében is előrehaladás látható az EU teljesítményét illetően. Az Európai Bizottság évente közzéteszi az energiaunióról szóló jelentését, amely az energiaunió, a REPowerEU terv és a tiszta energiára való átállás célkitűzéseinek megvalósítása terén elért uniós előrehaladást méri az energia- és éghajlati célokkal összhangban.¹ Az energiaunió helyzetéről szóló tavalyi jelentést követően, amely a 2020–2023-as időszak kihívásaival és eredményeivel foglalkozik,² az idei jelentés azt mutatja be, hogy a Bizottság megbízatásának utolsó évében az EU hogyan reagált sikeresen az eddig példátlan kihívásokra. A klímapolitikát alátámasztó legjelentősebb eredmények a következők:

- Az EU üvegházhatásúgáz-kibocsátása 1990 és 2022 között 32,5%-kal csökkent, míg az uniós gazdaság ugyanebben az időszakban mintegy 67%-kal nőtt.
- Az atomenergia mögött a szélenergia lett a villamos energia második legjelentősebb forrása.
- 2024 első felében az EU-ban megújuló energiaforrások termelték a villamos energia 50%-át.
- 2022 augusztusa és 2024 májusa között 138 milliárd köbméterrel csökkent a gázkereslet.

A megújuló energiaforrások felé történő hangsúlyeltolódás nemcsak szakpolitikai, hanem finansziális alapokon is nyugszik. Az IRENA (Nemzetközi Megújuló Energia Ügynökség) jelentése arra a következtetésre jutott, hogy a megújuló energia versenyképes marad, még akkor is, ha a fosszilis energiahordozók árai csökkennek.³ A 2023-ban globálisan telepített 473 GW-nyi, megújuló energia-

¹ European Commission 2024a.

² Európai Bizottság 2023.

³ International Renewable Energy Agency 2024.

forráson alapuló infrastruktúra 81%-ának 2022 és 2023 között alacsonyabbak voltak a költségei, mint a fosszilis tüzelőanyagokat használó alternatíváknak.

Az energiaunióról szóló jelentés ugyanakkor összegzi azon cselekvéseket és területeket is, amelyeket a továbbiakban még inkább erősíteni szükséges. Mindenekelőtt a tagállamoknak mihamarabb be kell nyújtaniuk végleges nemzeti energia- és klímaterveket, amellyel láthatóvá válnak a 2030-as kibocsátáscsökkentési célkitűzés elérését szolgáló lépcsőfokok.

A tiszta energiára való átállás tekintetében többek között – ahogy a Draghi-jelentés is hangsúlyozza – elengedhetetlenné válik az ipari tevékenység összehangolása a klímapolitikai célokkal, valamint a fogyasztói oldal tudatosítása, szemléletformálása is szükségszerű.⁴ Ehhez kapcsolódnak szorosan a lakossági energiahatékonysági programok, amelyek megvalósításához az EU a Szociális Klímaalap által 2026 és 2032 között legalább 86,7 milliárd eurót fog mozgósítani a kibocsátáskereskedelmi rendszerből származó bevételekből és legalább 25%-os tagállami társfinanszírozásból.

Mindehhez úgynevezett szociális klímatervet kell készítenie valamennyi tagállamnak 2025 júniusáig: Magyarország e tekintetben a Klímaalapból több mint 3 milliárd euró támogatásra jogosult, amelyből energiahatékonysági felújításokat, a megfizethető és energiahatékony lakhatáshoz való hozzáférést, tiszta fűtő- és hűtőrendszereket, a megújuló energia integrálását, valamint a kibocsátásmentes és alacsony kibocsátású mobilitásra és közlekedésre irányuló strukturális intézkedéseket és beruházásokat tud majd megvalósítani.⁵

2024. szeptember 27.

Felhasznált irodalom

Európai Bizottság (2023): *Az energiaunió 2023. évi helyzetéről szóló jelentés*. COM/2023/650 final.

Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0650>

European Commission (2024a): *State of the Energy Union Report 2024*. COM/2024/404 final.

Online: https://energy.ec.europa.eu/document/download/bd3e3460-2406-47a1-aa2e-c0a0ba52a75a_en?filename=State%20of%20the%20Energy%20Union%20Report%202024.pdf&prefLang=hu

European Commission (2024b): *State of the Energy Union 2024: Hungary*. Online: https://energy.ec.europa.eu/document/download/e54bc94a-bcd7-402b-8edc-aaaf912d17ce_en?filename=17_HU_SoEUr%20Fiche_2024.pdf&prefLang=hu

⁴ Tóth 2024.

⁵ European Commission 2024b.

Tóth Bettina

International Renewable Energy Agency (2024): *Renewable Power Generation Costs in 2023*. Online: www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2024/Sep/IRENA_Renewable_power_generation_costs_in_2023.pdf

TÓTH Bettina (2024): A Draghi-jelentés szerinti „zöld növekedés”. *Ludovika.hu*, 2024. szeptember 13. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/09/13/a-draghi-jelentes-szerinti-zold-novekedes/

Tóth Bettina

Általános célok a nemzetközi klímadiplomáciában

2024. október 14-én ülésezett formálisan először az Európai Unió Tanácsának környezetvédelmi formációja a magyar elnökség kezdete óta. A legfontosabb feladat megvalósult, elfogadták az Európai Unió tárgyalási álláspontját többek között a novemberi COP29 klímaváltozással foglalkozó konferenciára. Továbbra is jelentős hiányosságok láthatók egyes területeken.

Az Európai Unió Környezetvédelmi Tanácsa a magyar elnökség júliusi informális ülése¹ után október 14-én tartotta első formális, vagyis hivatalos napirenddel zajló ülését Luxemburgban.² Ez az alkalom lehetőséget nyújtott többek között az Európai Unió az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye (UNFCCC) 29. részes feleinek konferenciáján (COP29), Bakuban képviselendő tárgyalási álláspontjának meghatározására, amely feladat le is zárult; kérdés, hogy minden területen megfelelő-e a hangsúly és az erőfeszítés.

A hiányosság egyelőre abban látszik, hogy ugyan a részt vevő miniszterek elismerik, hogy „a klímaváltozás egzisztenciális fenyegetés az emberiségre, az ökoszisztémákra és a biológiai sokféleségre, valamint a békére és a biztonságra nézve”, ezért hatékony és ambiciózus globális célra van szükség az éghajlatváltozás finanszírozása terén, mégsem esett egyelőre szó konkrétumokról.³ Emellett zászlóshajójára tűzi az EU-s álláspont az 1,5 °C-os hőmérsékleti célhoz való közelítést (a 2 °C helyett), a hosszú távú reziliencia kialakítása mellett. Ehhez kapcsolódik szorosan a klímaalkalmazkodás fontosságának beemelése, vagyis a már bekövetkezett hatásokkal szembeni felkészültség növelése is megjelenik a kibocsátás mérséklése mellett. Ezen elemek hangsúlyossá válása többek között abból is következhet, hogy a tavalyi COP28-on lezajlott az első globális értékelés (*Global Stocktake*), amelynek következtében új, eddig csak kisebb lépésekben alkalmazott eszközökhöz kell nyúlni a globális célok elérése érdekében.⁴

¹ Környezetvédelmi miniszterek informális találkozója 2024.

² A magyar elnökség rendkívül eredményes első hivatalos Környezetvédelmi Tanácsa – Luxembourg, október 14. 2024.

³ Az Európai Unió Tanácsa 2024.

⁴ Global Stocktake Reports Highlight Urgent Need for Accelerated Action to Reach Climate Goals [é. n.].

Egy másik kritikus kérdéskör a biológiai sokféleség megőrzése. Uniós szinten is kiemelten foglalkoznak a tagállamok a területtel, ugyanakkor Kolumbiában október második felében rendezik meg a kifejezetten biodiverzitással foglalkozó COP16-ot, amely tekintetében a miniszterek szintén elfogadták álláspontjukat. Az ENSZ biológiai sokféleségről szóló egyezményének két jegyzőkönyve van: a cartagenai jegyzőkönyv a biológiai biztonságról és a nagoyai jegyzőkönyv a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről és azok igazságos megosztásáról, amelyek 2003-ban és 2014-ben léptek hatályba. Ezeknek a megállapodásoknak a konferenciáit és üléseit kétfévente rendezik meg. A COP15 2022-ben elfogadta az új globális biológiai sokféleségi keretrendszert, amely 23 célt fogalmaz meg a biodiverzitás csökkenésének megállítására, beleértve a 2030-ra vonatkozó föld- és óceánvédelmi vállalásokat.⁵ Az EU és tagállamai elkötelezték a globális biológiai sokféleségi keretrendszer végrehajtása mellett, amit a júniusban elfogadott természet-helyreállítási törvény is bizonyít.⁶ A Tanács jelenlegi célja, hogy a COP16-on hatékony, átlátható mechanizmust fogadjanak el a kollektív előrehaladás globális áttekintésére vonatkozóan, hogy mérni lehessen, mennyire teljesültek a célok. Ehhez az EU pénzügyi forrásokat is mozgósítana, viszont konkrétumokat itt sem osztottak meg.

Az Európai Unió tagállamainak miniszterei továbbá véleményt cseréltek a Dél-Koreában november 25-től megrendezendő ötödik Kormányközi Egyeztetési Bizottság (*Intergovernmental Negotiations Committee – INC-5*) előkészületeit illetően. Az egyeztetés középpontjában a műanyagszennyezés elleni küzdelem állt, a részt vevő felek a hangsúlyt a rugalmasságra és a társadalmi ambíció megőrzésére helyezték. Az általános célok mellett ugyanakkor itt sem hangoztak el olyan jelentős tevékenységek, amelyeket az EU képviselhetne az egyeztetéseken, mint az egyszer használatos műanyagok és a nem újrahasznosítható műanyagok fokozatos kivonása.

Végül a találkozóról kiemelendő, hogy a miniszterek aktualizálták a vegyi anyagokra vonatkozó rendeletet, amelynek célja a forgalomba hozott vegyi anyagokkal kapcsolatos új veszélyek bejelentésének megkönnyítése, a vegyipari termékek (digitális) címkézésének egyértelműbbé tétele, valamint magasabb szintű védelem biztosítása a vegyi anyagok jelentette veszélyekkel szemben. Ez a szabályozás többek között közvetve a biológiai sokféleség megőrzését is szolgálja a természetbe kerülő veszélyes anyagok redukálása révén.

⁵ CBD 2022.

⁶ Tóth 2024.

Mindezen tárgyalási álláspontokat két szempontból érdemes górcső alá venni: egyrészt arról adnak tanúbizonyságot, hogy míg a közösségen belül meglehetősen szigorú és részletes szabályozásokat eszközölnek, addig a globális tárgyalóasztalnál visszafogott, általános, gazdasági érdekeket nem csorbitó álláspontot képviselnek. Másrészt a 1,5 °C-os cél képviselésében először az EU 2030–2050-re vonatkozó kibocsátáscsökkentési céljait szükséges közelíteni, adott esetben (2040) még meg is határozni. Ehhez többek között az EU következő nemzetileg meghatározott hozzájárulásának (*Nationally Determined Contributions – NDC*) egyértelmű dátumokat kell tartalmaznia a fosszilis energia-hordozók fokozatos kivonására vonatkozóan. Konkrétumok nélkül ugyanis nem várható cselekvés.

2024. október 16.

Felhasznált irodalom

- A magyar elnökség rendkívül eredményes első hivatalos Környezetvédelmi Tanácsa – Luxembourg, október 14. (2024). *Magyar elnökség. Az Európai Unió Tanácsa*, 2024. október 15. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20250412084825/https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/hu/hirek/a-magyar-elnoekseg-rendkivuel-eredmenyes-elso-hivatalos-koernyezetvedelmi-tanacs-luxembourg-oktober-14/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024): Az ENSZ éghajlatváltozási konferenciája: az EU erőfeszítéseket sürget az 1,5 °C-os cél elérhető közelségben tartása érdekében. *Consilium*, 2024. október 14. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/10/14/un-climate-change-conference-eu-calls-for-efforts-to-keep-the-15-c-goal-within-reach/
- CBD (2022): COP15: Nations Adopt Four Goals, 23 Targets for 2030 in Landmark UN Biodiversity Agreement. *Convention on Biological Diversity*, 2022. december 19. Online: www.cbd.int/article/cop15-cbd-press-release-final-19dec2022
- Global Stocktake Reports Highlight Urgent Need for Accelerated Action to Reach Climate Goals [é. n.]. *United Nations*. Online: www.un.org/en/climatechange/global-stocktake-reports-highlight-urgent-need-for-accelerated-action-to-reach-climate-goals
- Környezetvédelmi miniszterek informális találkozója (2024). *Magyar elnökség. Az Európai Unió Tanácsa*, 2024. július 11–12. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20250412082753/https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/hu/esemenyek/a-koernyezetvedelmi-miniszterek-nem-hivatalos-uelese-11-127/>
- TóTH Bettina (2024): Természet-helyreállítás: elfogadva! *Ludovika.hu*, 2024. június 26. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/06/26/termeszeti-helyreallitas-elfogadva/

Tóth Bettina

Az alkalmazkodásé a jövő? – Éghajlati felmérés az európai polgárok körében

Az Európai Beruházási Bank megbízásából évente felméri az európai lakosság klímaváltozáshoz való viszonyát. Az idei közvélemény-kutatásban a válaszadók az országuk előtt álló kihívások között az éghajlatváltozást a megélhetési költségek után a második helyre sorolták, és szinte kivétel nélkül egyetértettek abban, hogy életvitelüket a változó éghajlathoz kell igazítaniuk a jövőben. Ugyanakkor míg a társadalom már elindult a klímaalkalmazkodás priorizálása útján a kibocsátáscsökkentés ösztönzése helyett, a döntéshozók továbbra is utóbbi területre összpontosítanak.

Az Európai Beruházási Bank 2018 óta minden évben elkészíti az éghajlati felmérést, amely az Európai Unió, valamint marginálisan az Amerikai Egyesült Államok lakosai klímaváltozásról alkotott képét, ahhoz való viszonyulását veszi górcső alá. Az idei kutatás 2024 augusztusában készült 24 148 személy bevonásával, ebben a magyar állampolgárok közel ezres nagyságrendben vettek részt.¹

Az éghajlatváltozás mint kihívás az évek alatt fokozatosan előrelépett az európai válaszadók által felállított listán: 2024-ben a megélhetési költségek emelkedése után az éghajlatváltozást a második legnagyobb kihívásként nevezték meg, míg 2020-ban még csak a negyedik helyen szerepelt.² Felértékelődött továbbá a klímaalkalmazkodás szerepe is: a válaszadók 94%-a ismerte el, hogy alkalmazkodni kell az éghajlatváltozáshoz, 50%-uk szerint pedig prioritásként kell kezelni az elkövetkező években. A magyar válaszadók esetében szinte ugyanilyen arányú válaszok érkeztek.³ A dél-európai országokban élők viszont – ahogy az már a korábbi években is megmutatkozott – általában jobban aggódnak a klímaváltozás miatt, esetükben 65% kezeli elsődleges fontosságú területként az adaptációt.⁴

¹ 94% of Europeans Support Measures to Adapt to Climate Change, According to EIB Survey 2024–2025.

² European Investment Bank 2021.

³ A magyarok közel kétharmada elismeri, hogy az éghajlatváltozás miatt változtatnia kell majd az életmódján – derül ki az EBB felméréséből 2024.

⁴ EIB climate survey 1/6 [é. n.].

Ez az eredmény nem meglepő, hiszen ha csak az idei évet vizsgáljuk, számos olyan extrém időjárási esemény zajlott, amellyel szemben csak a felkészülés segíthet: a villámárvizek esetében megmutatkozik a sok burkolt felület hátránya a zöldterületekkel szemben, vagy példaként említhető a mezőgazdaságban a vízigényes növénykultúrák termesztése olyan területeken, ahol a vízkészletek nem teszik lehetővé az öntözésmentes gazdálkodást.

Habár a gazdasági szereplőknél még nem látható jelentős paradigmaváltás, a társadalom az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra gazdasági lehetőségként és hosszú távú befektetésként tekint: az európaiak 86%-a szerint az e területbe való befektetés munkahelyeket teremthet és fellendítheti a helyi gazdaságot, továbbá úgy vélik, hogy még most kell beruházni annak érdekében, hogy elkerüljük a későbbi magasabb költségeket. Ehhez kapcsolódóan meglepően pozitív eredmény, hogy a válaszadók 72%-a szerint saját életstílusukat is az alkalmazkodás jegyében kell átalakítaniuk, vagyis az eddig jellemző egyéni elszigetelődés változni látszik. A magyar résztvevők esetében ez a hozzáállás kevésbé jellemző, de a megkérdezettek közel kétharmada egyetértett ezzel. A tekintetben viszont, hogy a költségek kire háruljanak, továbbra is a vállalatok szerepelnek az első helyen, de szorosan mögötte megjelenik már az egyén is mint teherviselő. Kevésbé pozitív eredményként lehet kezelni, hogy az európaiak több mint egyharmada szerint a jövőben akár a lakhelyük módosítására is szükség lehet a klímaváltozás következményei miatt.

Az éghajlati felmérés ugyanakkor nemcsak a problémákra hívja fel a figyelmet, hanem a lakosság által preferált megoldásokra is. E tekintetben három prioritásban egyeztek meg az európai válaszadók: a városi hőszigetethatást minimalizálni kell (például a mikroklíma javításával, a zöldfelületek növelésével), fejleszteni kell az infrastruktúrát (például vízelvezetés, viharelhárítás, rugalmasabb villamosenergia-hálózatok telepítése), valamint tájékoztatni kell a lakosságot, hogy saját környezetében hogyan tud felkészülni a szélsőséges időjárási jelenségekre. A magyar viszonyokat ugyanakkor jól tükrözi, hogy a második helyen – letaszítva az infrastruktúra-fejlesztést a harmadik helyre – a lakóházak és a középületek szigetelésének javítása szerepel; ez azonban inkább mitigációs kérdéskör, mintsem adaptációs.

Az eredményekből az látszik, hogy a társadalom saját környezetében is egyre inkább érzi a klímaváltozás közvetlen (aszály, árvizek, villámárvizek stb.) és közvetett (az élelmiszerárak növekedése, az infrastruktúra meghibásodása miatt például energiaellátási zavarok észlelése) hatásait. Úgy tűnik, hogy már nincs szükség a szakértők folyamatos figyelmeztetéseire, habár a Copernicus Éghajlatváltozási Szolgálat novemberi közleménye szerint „gyakorlatilag

biztos”, hogy 2024 lesz az első olyan év, amikor több mint 1,5 °C-kal melegebb lesz, mint az iparosodás előtti korszakban.⁵

A társadalom visszajelzései tükrözik például az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) egy márciusi jelentésében is megfogalmazott gondolatokat, miszerint Európa nincs felkészülve a szélsőséges időjárási eseményekre és azok növekvő előfordulására.⁶ Az EEA ebben a jelentésében következtetésként már levonta, hogy az eddigi mitigációs, vagyis kibocsátáscsökkentési erőfeszítések mellett a klímaalkalmazkodásra kell hangsúlyt helyezni, amelynek alapját a minden szektort átfogó adaptációs stratégiák jelentik. Ugyan valamennyi európai ország rendelkezik vonatkozó stratégiákkal és akciótervekkel, a piacot továbbra is uralják a mitigációs kérdések (például energetikai átállás), és számos esetben az úgynevezett *greenwashing* tevékenységek is, amelyek habár kívülről „zöldnek” tűnnek, valójában nem azok.⁷ Talán ha a lakossági paradigmaváltás megváltozott fogyasztói szokásokká alakul át a jövőben, a gazdasági szereplők is lépni fognak a trendváltás irányába.

2024. november 15.

Felhasznált irodalom

94% of Europeans Support Measures to Adapt to Climate Change, According to EIB Survey (2024–2025). *European Investment Bank*. Online: www.eib.org/en/surveys/climate-survey/7th-climate-survey/eu-27

A magyarok közel kétharmada elismeri, hogy az éghajlatváltozás miatt változtatnia kell majd az életmódján – derül ki az EBB felméréséből (2024). *European Investment Bank*, 2024. november 11. Online: www.eib.org/en/press/all/2024-437-nearly-two-thirds-of-hungarians-respondents-recognise-that-they-will-have-to-adapt-their-lifestyle-due-to-climate-change-eib-survey-finds?lang=hu

Copernicus: 2024 Virtually Certain to Be the Warmest Year and First Year Above 1,5°C (2024). *Copernicus*, 2024. november 7. Online: <https://climate.copernicus.eu/copernicus-2024-virtually-certain-be-warmest-year-and-first-year-above-15degc>

Country Profiles (2018). *Climate-ADAPT*, 2018. november 30. Online: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/countries-regions/countries>

EIB Climate Survey 1/6 [é. n.]. *European Investment Bank*. Online: www.eib.org/en/surveys/climate-survey/1st-climate-survey/citizens-climate-change-survey

⁵ Copernicus: 2024 Virtually Certain to Be the Warmest Year and First Year Above 1,5°C 2024.

⁶ Europe is Not Prepared for Rapidly Growing Climate Risks 2024.

⁷ Country Profiles 2018.

Az alkalmazkodásé a jövő? – Éghajlati felmérés az európai polgárok körében

European Investment Bank (2021): *The EIB Climate Survey. The Climate Crisis in a COVID-19 World: Calls for a Green Recovery*. Online: www.eib.org/attachments/thematic/the_eib_climate_survey_2020_2021_en.pdf

Europe is Not Prepared for Rapidly Growing Climate Risks (2024). *European Environment Agency*, 2024. március 11. Online: www.eea.europa.eu/en/newsroom/news/europe-is-not-prepared-for

Tóth Bettina

Mire lesz elég évi 300 milliárd dollár?

2024. november 11. és 22. között zajlott Azerbajdzsán fővárosában a közel 200 ország vezetőit és éghajlatváltozással foglalkozó delegációit tömörítő COP29. Összességében intenzív és nézetkülönbségekkel teli tárgyalások zajlottak, amelyeken korlátozott eredmények születtek.

Dubai után 2024-ben Baku adott otthont az UNFCCC részes felei konferenciájának, az éghajlatvédelemmel foglalkozó COP29-csúcstalálkozónak, amelyen közel 200 ország vezetői és delegációi vettek részt.¹ Míg az Egyesült Arab Emírségekben tartott COP28-csúcstalálkozó fő célja a párizsi megállapodásban foglalt, a globális felmelegedést érintő célértékre való fókuszálás (és eredménye a dokumentumban rögzített „fosszilis tüzelőanyagokról való átállás”), addig az idei találkozó prioritása a tiszta energiára való átálláshoz és a klímaváltozás elleni küzdelemhez szükséges finanszírozás biztosítása volt.

A szakértők szerint a két hétig tartó csúcstalálkozó helyszíne is már kontra-produktív volt azzal, hogy Azerbajdzsán az energiaellátás tekintetében egyre nagyobb mértékben támaszkodik fosszilis energiahordozókra (de ugyanez a kritika érte a tavalyi helyszínválasztást is – ez azonban meghatározott szabályok szerint történik, így a kritika kevésbé mondható megalapozottnak).² Az esemény alatt a helyzeten az sem segített, hogy İlham Alijev azerbajdzsáni elnök országa olaj- és gáztartalékait „Isten ajándékának” nevezte.³

A csúcstalálkozón a nézetkülönbségekkel teli egyeztetések ellenére az országok megállapodásra jutottak a szén-dioxid-kibocsátási kvótákat érintő kereskedelemről, valamint megegyeztek arról, hogy a fejlett országok 2035-ig évente 300 milliárd dollárral támogatják a fejletlenebb/szegényebb országokat a klímaváltozás elleni küzdelemben.⁴ Arról, hogy utóbbi elegendő lesz-e, már megoszlanak vélemények.

¹ UN Climate Change Conference Baku – November 2024 2024.

² Zöld Hang 2024.

³ HARVEY 2024.

⁴ WAGNER 2024.

Eredmények

A részt vevő államok közel 10 évig tartó tárgyalások után megállapodást kötöttek a szén-dioxid-kibocsátási kvótákról, amely döntés megnyitja az utat az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) által felügyelt piacon zajló kereskedelem előtt. Azerbajdzsán számára kiemelt prioritás volt, hogy foglalkozzanak a kérdéssel, és megegyezésre jussanak a párizsi megállapodás 6. cikkére vonatkozó szabályokat illetően (például az új globális hitelezési mechanizmus működése). Az elfogadott keretrendszer lehetővé teszi, hogy az országok egymással és a vállalatokkal is kereskedhessenek szén-dioxid-kibocsátási egységekkel, valamint részletesen meghatározza azt az elszámolási rendszert, amellyel a kvóták „kettős felhasználása” (értékesítése) megakadályozható. Mindazonáltal a kritikusok attól tartanak, hogy az elfogadott szabályok alacsony bázison határozzák meg az elvárásokat, és továbbra sem sikerült kiküszöbölni a 6. cikk hibáit.

A kibocsátási kvóták kereskedelmét érintő szabályozáson túl a fejlett országok kötelezettséget vállaltak arra, hogy különböző forrásokból 2035-ig évente 300 milliárd dollárt biztosítanak a fejletlenebb országok számára a klímaváltozás negatív hatásaival való küzdelem érdekében. A konkrét összeg meghatározásához hosszú, zárt ajtós megbeszélésekkel kikövezett út vezetett. Legutóbb 2009-ben született pénzügyi vonatkozású megállapodás az országok között, akkor évi 100 milliárd dollár biztosításáról állapodtak meg a fejlődő államok számára.⁵ Az évi 300 milliárd dolláron túl a COP29-megállapodás arra is felszólítja a feleket, hogy dolgozzanak évi 1300 milliárd dollár felszabadításán, amelynek nagy részét magánfinanszírozásokon keresztül kellene biztosítani, hogy a szegényebb országok megfelelően tudjanak fellépni a klímaváltozással szemben. India – amely ország a világ harmadik legnagyobb szennyezője és ötödik legnagyobb gazdasága – részéről Chandni Raina jelezte, hogy a megállapodás elégtelen, mivel a meghatározott cél „túl kevés és túl távoli”. Szakértők annak is hangot adtak, hogy a támogatások nagyobb részének vissza nem térítendő támogatásnak kellene lennie, tekintettel arra, hogy a piaci hitelek a fejlődő országok adósságterhei növekedésének kockázatát hordozzák magukban.

Az Európai Unió és az Egyesült Államok arra törekedett, hogy bővítse azoknak az országoknak a körét, amelyek hozzájárulnak a fejlődő világ klímafinanszírozásához. Mindazonáltal a tárgyalásokat nem segítette, hogy Kína mint a világ egyik legnagyobb gazdasága és károsanyag-kibocsátója az ENSZ

⁵ HARVEY 2024.

szerint még mindig fejlődő gazdaságként van nyilvántartva, ezért nem köteles dedikáltan hozzájárulni ahhoz. A kínai képviselők jelezték, hogy ezen nem is kívánnak változtatni, viszont aláhúzták: Kína 2016 óta több mint 24 milliárd dollárral segítette különböző projektek finanszírozásán keresztül a fejlődő országok klímaváltozás elleni küzdelmét, ami néhány fejlett ország hozzájárulásával is felveszi a versenyt.

Az országok közül sokan hangot adtak elégedetlenségüknek a csúcstalálkozót követően: míg a fejlett országok a számukra fontosnak ítélt „fosszilis tüzelőanyagokról való átállásra vonatkozó szövegezést” nem tudták beilleszteni az elfogadott dokumentumba, addig a fejlődő országok olyan megállapodással távoztak, amelyet – a véleményük szerint alacsony finanszírozás miatt – kudarcként értékeltek. A klímaváltozás elleni küzdelemhez számos aspektust érintő prioritásátrendeződésre van szükség. Ahogy António Guterres, az ENSZ főtitkára fogalmazott: „A világ fizessen most, vagy az emberiség fogja megfizetni az árát. A klímafinanszírozás nem jótékonyság, hanem befektetés.”⁶ Az országok a következő lépéseket efelé a 2025-ben megrendezendő COP30-csúcstalálkozón, Brazíliában tehetik meg.

2024. november 29.

Felhasznált irodalom

- COP29 Countdown: Failure on Climate Finance ‘Not an Option’, Says Guterres (2024). *UN News*, 2024. november 21. Online: <https://news.un.org/en/story/2024/11/1157276>
- HARVEY, Fiona (2024): Backroom Deals and Betrayal: How Cop29’s Late \$300bn Deal Left Nobody Happy. *The Guardian*, 2024. november 26. Online: www.theguardian.com/environment/2024/nov/26/how-late-deal-left-a-sense-of-dissatisfaction-and-betrayal-at-cop29-baku
- UN Climate Change Conference Baku – November 2024 (2024). *UNFCCC*, 2024. november 11–22. Online: <https://unfccc.int/cop29>
- WAGNER, Siobhan (2024): COP29: Five Things We Learned. *Bloomberg*, 2024. november 24. Online: www.bloomberg.com/news/newsletters/2024-11-24/cop29-what-the-deal-in-baku-means-for-cop30-in-belem?srnd=phx-green-united-nations-climate-summit
- Zöld Hang (2024): Klímaválság és COP29: Lehetne ezt jobban is csinálni? *Zöld Hang*, 2024. november 18. Online: <https://zoldhang.hu/2024/11/18/klimavalsag-es-cop29-lehetne-ezt-jobban-is-csinalni/>

⁶ COP29 Countdown: Failure on Climate Finance ‘Not an Option’, Says Guterres 2024.

Tóth Bettina

Klímacsúcsokból sosem elég!

Nemrég ért véget a COP29-klímacsúcs Bakuban, amely általánosságban foglalkozott a klímaváltozás okozta kihívásokkal és az azokra adott válaszokkal. Emellett vannak olyan nemzetközi találkozók is, amelyek a klímaváltozás egy-egy specifikus részével foglalkoznak; erre példa a másfél hete zajló COP16, amely az elsivatagosodás témakörére épül.

Az ENSZ részes feleinek konferenciái (*Conference of the Parties – COP*) közül általában az évente megrendezett, az éghajlatváltozással foglalkozó (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*) esemény kap nagyobb publicitást; így volt ez a novemberben Bakuban zajló COP29 esetében is.¹ A részterületeket érintő találkozókról már sokkal kevesebb szó esik, pedig ezeken az eseményeken is kardinális kérdésekről döntenek a résztvevők. Így van ez a december 2. és 13. között Szaúd-Arábia fővárosában, Rijádban zajló, az elsivatagosodás elleni küzdelemről szóló ENSZ-egyezmény részes feleinek (*United Nations Convention to Combat Desertification – UNCCD COP16*) konferenciáján is.²

A konferenciát a globális aszályvédelmi rendszerről szóló tárgyalások dominálják, mind a megvalósítást, mind a finanszírozást illetően. Mindezekre azért van szükség, mert a Magyarországon is jelentős klímahatás, vagyis az aszály³ – amelyet az éghajlatváltozás és a nem fenntartható mezőgazdaság csak erősít – gyakorisága és intenzitása az ezredforduló óta közel 30%-kal nőtt, ami veszélyezteti a mezőgazdaságot, a vízbiztonságot és 1,8 milliárd ember megélhetését.⁴

Ahogy a COP29-en is a klímafinanszírozás került a tárgyalások középpontjába, Rijádban is hasonló bejelentések és megállapodások születtek. A Szaúd-arábiai Királyság a Rijádi Globális Aszályellenálló Képesség Partnerségének (*Riyadh Global Drought Resilience Partnership*) életre hívásával és annak kéréseiben 150 millió dollárral, az Iszlám Fejlesztési Bank és az OPEC Nemzetközi

¹ TÓTH 2024.

² COP16 2024.

³ SZENTES 2022.

⁴ Global Response to Drought Takes Center Stage at UN Land Conference in Riyadh 2024.

Fejlesztési Alapja 1-1 milliárd dollárral, az Arab Koordinációs Csoport pedig 10 milliárd dollárral járul hozzá a talajromlás, az elsivatagosodás és az aszály elleni küzdelemhez, az eddigi reaktív működés felszámolása helyett a proaktivitást támogatva. A világ nyolcvan legsebezhetőbb országa számára ebből a forrásból biztosítanak majd támogatásokat, hiteleket, biztosításokat, hogy csökkentsék az aszályal szembeni kitettségüket.

A konferencia során azt a jelentést is közzétették, amelyet az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontjával készítettek.⁵ A dokumentum számos olyan kulcsüzenetet fogalmaz meg, amely eddig is nyilvánvaló volt, ugyanakkor még mindig nem kap elegendő figyelmet. Megállapítja többek között, hogy „[a]z aszályok a természetes éghajlati változékonyság, az antropogén – vagyis emberi tevékenység okozta – éghajlatváltozás, valamint a víz- és földkészletekkel való rossz emberi gazdálkodás kombinációjából erednek”, és „a klímamodellek szerint a jövőben gyakoribb és súlyosabb formában fognak jelentkezni”. Amellett, hogy a környezetre negatív hatást gyakorolnak, számos társadalmi és gazdasági következményük van, ezért több ágazatot átfogó szakpolitikai tevékenységre van szükség.

Az UNCCD célkitűzései alapján a 2025–2030 közötti időszakra szükséges éves beruházásokat 355 milliárd dollárra becsülik. Az ugyanerre az időszakra tervezett beruházások azonban csak évi 77 milliárd dollárt tesznek ki, így további 278 milliárd dollárt kellene mozgósítani. A jelentés emellett azt is részletezte, hogy a magánszektorból nem érkeznek beruházások a földterületek helyreállítására és az ellenálló képesség növelésére, ugyanakkor – többek között – az élelmiszeriparban érintett vállalatoknak még az országoknál is nagyobb érdeke rejlik a termőföldek megfelelő minőségű rendelkezésre állásában, hiszen jelentős profittól eshetnek el. Így ahogy az éghajlatváltozással általánosságban foglalkozó COP29-en elfogadott tőkeallokálás esetében is, itt is azon kell lennie a hangsúlynak, hogy évente minél több forrást vonjanak be nemcsak az országok részéről, hanem a privát szféra nagymértékű mozgósításával is.

2024. december 11.

⁵ TORETI 2024.

Felhasznált irodalom

- COP16 (2024): Over \$12 Billion Pledged for Land Restoration and Drought Resilience Amid Crunch COP16 Land Financing Talks. *COP16 Riyadh*, 2024. december 3. Online: www.unccd-cop16.org/news-room/news-details?lang=en&id=177
- Global Response to Drought Takes Center Stage at UN Land Conference in Riyadh (2024). *United Nations Sustainable Development*, 2024. december 3. Online: www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2024/12/cop16-un-land-conference-opening-pr/
- SZENTES Olivér (2022): Szárazság Magyarországon 2022-ben és a múltban. *HungaroMet Magyar Meteorológiai Szolgáltató Nonprofit Zrt.*, 2022. július 5. Online: www.met.hu/ismetret-tar/erdekesssegek_tanulmanyok/index.php?id=3198&hir=Szarazsag_Magyarorszagon_2022-ben_es_a_multban
- TORETI, Andrea et al. (2024): *World Drought Atlas*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139691>
- TÓTH Bettina (2024): Mire lesz elég évi 300 milliárd dollár? *Ludovika.hu*, 2024. november 29. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/11/29/mire-lesz-eleg-evi-300-milliard-dollar/

Digitalizáció és innováció



Pató Viktória Lilla

Megjelent az Európa digitális évtizedéről szóló jelentés

Az Európai Bizottság 2014 óta nyomon követi a tagállamok digitális fejlődését a gazdaság és a társadalom digitális fejlettségét mérő mutatóval (DESI), amelyről évről évre jelentést közöl. 2023-tól, a 2030-ig szóló digitális évtized szakpolitikai programmal összhangban,¹ a DESI beépült a digitális évtized helyzetéről szóló jelentésbe,² a digitális célok megvalósítása terén elért eredmények nyomon követésére szolgál, amelyben egységes és országspecifikus analízis is található.

A jelentés az EU digitális átalakulásának haladását – a DESI-hez híven – négy kulcsfontosságú területen méri: digitális infrastruktúra, digitális készségek, a közszolgáltatások digitalizálása és a vállalkozások digitalizálása. Az idei jelentést 2024. július 2-án mutatta be az Európai Bizottság, amely a 2023-as adatokra épül, feltárja a főbb hajtóerőket és kihívásokat is, mint a jelenlegi geopolitikai helyzet, a komplex gazdasági környezet és az új technológiák, például a generatív mesterséges intelligencia hatása a versenyképességre, továbbá hangsúlyozza az EU globális jogalkotói szerepét és az ipar megerősítésének szükségességét.

2023-ban ősszel tették közzé a jelentést,³ idén hamarabb végzett az analízissel az Európai Bizottság. A tavalyi jelentést a jelenlegi elnökségi triót betöltő tagállamok szempontjából elemeztük,⁴ így a 2024-es jelentést is megkíséreljük azok mentén végezni. Egy regionális összehasonlítás – például ha a kelet-közép-európai régió államait vizsgálánánk – több hasonlóságot mutatna, azonban az elnökségi triót adó államok azért kerülnek most górcső alá, mert a trió digitális prioritásaival és az egyes elnökségek azonos területű prioritásaival érdemes összevetni.

Miközben a foglalkoztatott IKT-szakemberek száma továbbra is alacsony, a spanyol lakosság körében nőtt az alapvető digitális készségek általános

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2481 határozata a Digitális Évtized 2030 szakpolitikai program létrehozásáról 2022.

² 2024 State of the Digital Decade Package [é. n.].

³ 2023 Report on the State of the Digital Decade 2023.

⁴ PATÓ 2023.

szintje. Spanyolország erősségei között főként a kkv-k mesterségesintelligencia-adoptációja – 9,2% volt, amely az EU-átlag (8%) feletti –, valamint az alapvető digitális készségek fejlesztése (amely szintén az uniós átlag felett van, az egész társadalomra vetítve 66,2%) található. Fejlesztendő terület a kkv-k felhőalapú szolgáltatásainak adoptációja (27,2%), illetve az IKT-szakemberek arányának növelése a munkavállalók körében (4,4%), amely nemcsak az EU-átlag alatt van, de a nemzeti stratégiában kijelölt cél is alacsonyabb, mint az EU digitális évtizedének elvárásai.

2023-ban Belgium jelentős előrelépést tett a mesterséges intelligencia vállalatok általi átvétele terén. Továbbra is jelentős kihívások állnak fenn a fejlett digitális készségek és a kapcsolódási lefedettség területén, az 5G-lefedettség kevesebb mint a fele az uniós átlagnak (40,4%). A közszolgáltatások digitalizálásában (az állampolgárok 82,3%-a, a vállalkozások 91,6%-a éri el) azonban az ország élvasként emelkedik ki. Az IKT-szakemberek aránya itt is a gyenge pontok között van. Noha a munkavállalók 5,4%-a tartozik a szakterülethez, ami az EU átlag (4,8%) felett van, de a végzettség tekintetében nagy az elmaradás, ráadásul az egész unióban a legalacsonyabb volt 2021-ben a STEM-végzettségű nők aránya (27,4%).

2023-ban Magyarország jelentős előrelépést tett a széles sávú csatlakozás terén, javítva az alapvető 5G-lefedettséget. A digitális készségek – különösen az idősebb generációk számára –, valamint a fejlett technológiák, például a mesterséges intelligencia magyar vállalkozások általi átvétele azonban továbbra is különösen fejlesztendő terület. A mesterséges intelligencia vállalati adoptációjában (3,7%) az uniós célkitűzéstől jelenleg 90%-kal vagyunk elmaradva. Az elmúlt évben a magyar kkv-k előrehaladást értek el a digitalizáció, ezen belül is az adatelemzés (53,2%) átvétele terén, amely az uniós átlag felett van, a korábbiakhoz képest pedig az ország majdnem kétszeres javulást ért el a felhőszolgáltatások (37,1%) terén. Az IKT-szakemberek (4,2%) száma itt is alacsony, és sérelmezi a jelentés, hogy a 2,4%-os éves növekedéssel nem fogjuk elérni a 2030-as európai célkitűzést.

Mindhárom országra vonatkozóan megfogalmazza a jelentés, hogy növelniük kell teljesítményüket a 2030-as digitális célkitűzések eléréséhez. Spanyolország esetében a kkv-k és a közszolgáltatások digitalizációját tartja fő fejlesztendő területnek, Belgiumban a hálózati lefedettség fejlesztendő (5G-infrastruktúra), Magyarországon a fejlett digitális technológiák kkv-k általi adoptációjának elősegítésére, az e-ID és az alapvető digitális készségek elterjesztésére tesz javaslatot a jelentés. A három országban azonos, hogy az IKT-szakember-képzés fejlesztése a Bizottság ajánlásai között van. A belga

és a magyar jelentés ezen pont alatt a női szakemberek képzésének fontosságára is rávilágít, így a nemek közötti egyenlőség ösztönzésére a szektorban. Egyúttal kirajzolódik az is, hogy a vizsgált országokban nőtt a gyermekek online védelmének hatékonysága miatti aggodalom. Érdekes, hogy a három tagállam közül a magyarok a legelégedettebbek az EU jogvédelmével a digitális térben. A spanyoloknak csupán a 36%-a, a belgák 51%-a hisz abban, hogy az EU megvédi digitális jogaikat, míg a magyarok 60%-a derűlátó.

A 2024-es jelentés újszerű, hiszen először értékeli a tagállamok által 2023-ban elfogadott digitális évtizedre vonatkozó nemzeti stratégiai ütemterveket⁵ is. A spanyol stratégia a Bizottság szerint azt mutatja, hogy az ország jelentős erőfeszítéseket tervez a digitális évtized célkitűzéseinek elérése érdekében. A tizennégy fő teljesítménymutató közül tizenháromra tűzött ki célokat, amelyek összességében összhangban vannak az uniós értékekkel, kivéve a digitális alapkészségek területét, amely felülmúlja az uniós célt, és az IKT-szakembereket, amely kissé elmarad az uniós ambíció szintjétől. Spanyolország 26,7 milliárd euróra (a GDP 1,8%-ára) becsült teljes költségvetés elkülönítését tervezi (a magánbefektetések nélkül) a célok elérésére. Belgium ütemtervében a Bizottság a tizennégy kulcsfontosságú teljesítménymutató közül tizenkettőre tűzött ki célokat, amelyek általában összhangban vannak az EU 2030-as ambícióival, kivéve a Fiber to the Premises (FTTP) célkitűzést. A digitális átalakulás eléréséhez Belgium 892 millió euróra (a GDP 0,2%-ára) becsült teljes költségvetés elkülönítését tervezi (a magánbefektetések nélkül). A magyar útitervet úgy értékelte a Bizottság, hogy az ország korlátozott erőfeszítéseket tervez a digitális évtized célkitűzéseinek elérése érdekében. A tizennégy kulcsfontosságú teljesítménymutató közül tizenkettőre tűzött ki célokat, az esetek felében a célok az EU 2030-as ambíciói felett vannak vagy ahhoz igazodnak, míg a másik felük alacsonyabb. A digitális átalakulás megvalósítására Magyarország (magánberuházások nélkül) 1,7 milliárd euróra (a GDP 0,9%-ára) becsült teljes költségvetés elkülönítését tervezi. A jelentésben látszik, hogy míg a digitális célok eléréséhez Belgium GDP-hez mért befektetése a három ország viszonylatában a legalacsonyabb, Magyarország erőfeszítéseit találja a Bizottság korlátozottnak. Vélhetően azért, mert a magyar célkitűzések igazodnak legkevésbé az uniós agendához: a mutatók fele tekintetében alacsonyabb fejlődést, a másik fele tekintetében viszont az EU 2030-as céljainál magasabb fejlődést irányoz elő.

⁵ National Digital Decade Strategic Roadmaps [é. n.].

Magyarország elnökségi prioritásában⁶ a versenyképesség-növelés szempontjából tartja fontosnak a digitális célok elérését. Kiemelt prioritás az új európai versenyképességi megállapodás elfogadása, többek között a zöld- és a digitális átmenet elősegítése az európai gazdasági szereplőkkel és az európai polgárokkal partnerségben. Programjában⁷ versenyképesség-növelőnek számítja az adózás digitalizációjára való törekvést, a bel- és igazságügyi együttműködés terén a vízumeljárás digitalizációját és a határon átnyúló igazságügyi együttműködést támogató rendszerek létrehozását ösztönzi. A programban megjelenik az igazságszolgáltatás digitalizációja is, valamint az oktatás, különösen a felsőoktatás terén a digitális átálláshoz való alkalmazkodás ösztönzése úgy, mint a spanyol programban. A közlekedési, távközlési és energiaügyi tanácshoz kapcsolódóan a 2030-as szakpolitikai célok elérésére való törekvést is kiemeli a program, nevesíti a digitális vezetői engedélyek elterjesztését. A digitális diplomácia mint az EU külkapcsolati tevékenysége is megjelenik a magyar elnökség programjában, valamint a digitális piacokról, a digitális szolgáltatásokról és a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet végrehajtását is napirenden tartja, az utóbbiról való megegyezést a spanyol elnökség könyvelheti el sikerként. A digitális turizmus, a fogyasztóvédelem és a kibervédelem szerepel a magyar programban.

Az azt megelőző belga elnökség⁸ a versenyképesség növelése mellett a demokratikus értékek szempontjából is fontos területnek jelölte meg a digitális átmenetet a jogállamiság és a demokrácia fejezetében. A spanyol elnökség⁹ az EU újraiparosítása és nyílt stratégiai autonómiájának biztosítása miatt Európa digitális szuverenitását kívánta erősíteni. Programjában¹⁰ kitért a digitális és versenyképes oktatás fontosságára, illetve az igazságszolgáltatási rendszer digitalizációjára.

A jelentésből kiolvasható, hogy az EU aggódik, hogy tudja-e teljesíteni a 2030-ra kitűzött digitális átállási céljait, hiszen még nem érte el a legtöbb cél és irányelv konvergenciáját, az egyes célok elérésének üteme lassabb a vártnál. Ez különösen igaz a készségek, a jó minőségű hálózati kapcsolat, a mesterséges intelligencia és az adatelemzés üzleti alkalmazása, valamint a félvezetők és a startup-ökoszisztémák terén. Emellett a Bizottság a digitális egységes piac teljes potenciáljának kiaknázására buzdít, mert úgy értékeli, hogy a nemzeti

⁶ A magyar soros elnökség prioritásai [é. n.].

⁷ Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja 2024.

⁸ Priorities [é. n.].

⁹ Spanish Presidency of the Council of the EU–2023 [é. n.].

¹⁰ The Spanish Presidency Programme [é. n.].

Megjelent az Európa digitális évtizedéről szóló jelentés

és EU-szintű haladás elégtelen volt, még mindig jelentős mértékű a széttagolt-ság. A jelentés hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak együtt kell működniük, és fenn kell tartaniuk a stratégiában vállalt kötelezettségeket.

2024. július 10.

Felhasznált irodalom

- 2023 Report on the State of the Digital Decade (2023). *European Commission*, 2023. szeptember 27. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2023-report-state-digital-decade>
- 2024 State of the Digital Decade Package [é. n.]. *European Commission*. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/2024-state-digital-decade-package>
- A magyar soros elnökség prioritásai [é. n.]. *Magyar elnökség. Az Európai Unió Tanácsa*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20250412082710/https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/hu/program/prioritasok/>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2481 határozata a Digitális Évtized 2030 szakpolitikai program létrehozásáról (2022). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D2481>
- Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja (2024). Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1ztb2e2b/2024-masodik-fele-vi-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- National Digital Decade Strategic Roadmaps [é. n.]. *European Commission*. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/national-strategic-roadmaps>
- PATÓ Viktória Lilla (2023): Hogyan teljesítenek az elnökségi triót adó államok? *Ludovika.hu*, 2023. október 6. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/10/06/hogyan-teljesitenek-az-elnoksegi-triot-ado-allamok/
- Priorities [é. n.]. *Belgian presidency. Council of the European Union*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12710/20241018132616/https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/priorities/>
- Spanish Presidency of the Council of the EU–2023 [é. n.]. *EESC*. Online: www.eesc.europa.eu/hu/initiatives/spanish-presidency-council-eu-2023
- The Spanish Presidency Programme [é. n.]. *Spanish Presidency. Council of the European Union*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20240622085750/https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/the-spanish-presidency-programme/>

Pató Viktória Lilla

Létrejöhet nemzetközi szabályozás a mesterséges intelligenciára?

A technológiai innováció és a globális hatalomgyakorlásra való törekvés közötti kapcsolat hosszú múltra tekint vissza. Az utóbbi időben azonban az olyan új technológiák, mint az 5G, a mesterséges intelligencia, a nanotechnológia és a robotika, minden eddiginél jobban összefonódtak¹ a geopolitikával, a gazdasági és kereskedelmi érdekekkel. Jó példa erre a fokozódó kínai–amerikai technológiai rivalizálás a kulcsfontosságú mesterségesintelligencia- és félvezetőszektorban. Amellett, hogy jelentős hatást gyakorol a gazdaságokra és a versenyképességre, a technológia fejlesztése révén a geopolitikai harcok középpontjába is kerül kiemelten a kiberhadviselés, a választási beavatkozás és a dezinformáció területén. A Brookings Institution elemzője úgy véli,² hogy aki 2030-ban vezet a mesterséges intelligencia területén, az fog uralkodni a világon 2100-ig. Az orosz elnök 2017-ben jósolta³ meg ugyanezt. Mindebből látható, hogy a globális térben hasonlóan gondolkodnak a mesterséges intelligencia feletti irányítás és fejlesztés hatalmi tényezőjének nagyságáról.

De mi a helyzet a szabályozással?

2019-ben az Európai Bizottság elnöke megosztotta a Geopolitikai Bizottságról alkotott elképzelését⁴ az Európai Parlamenttel mandátumának felvételekor. Nem sokkal később az orosz–ukrán háború felnagyította a geopolitikai kihívásokat, még inkább a figyelem középpontjába helyezve a technológiát.

Az EU megpróbálta befolyásolni a globális normákat azáltal, hogy kihasználja a belső piaca által kínált vonzerejét, emellett a Brüsszel-hatás érvénysülésére törekedve⁵ a technológia szabályozásának terén is. Ennek korai példája az általános adatvédelmi rendelet (GDPR), amelynek tartós hatása

¹ How Is New Technology Driving Geopolitical Relations? 2019.

² GILL 2020.

³ MEYER 2017.

⁴ KOENIG 2019.

⁵ SIEGMANN–ANDERLJUNG 2022.

volt, és világszerte befolyásolta az adatkezelési gyakorlatokat. A rendeletet egy sor digitális jogszabály követte 2020 óta. Többek között a digitális szolgáltatások és a digitális piacok szabályozása, a digitális kormányzás, az adat és a mesterséges intelligencia szabályozása és a technológiai térhez kapcsolódó infrastruktúrák és eszközök (félvezetők, chippek, kritikus nyersanyagok) uniós kodifikációja mind az elmúlt két év vívmánya.

A mesterségesintelligencia-rendelet⁶ (AI Act) 2024. augusztus 1-jétől hatályos és közvetlenül alkalmazandó az EU tagállamaiban, célja, hogy keretet adjon a polgárok digitális biztonsága és alapvető jogai védelmének, amelyben az innováció új lendületet kap. Az AI Act meghatározza a mesterségesintelligencia-rendszerek fogalmát, amely tekintetében az OECD-vel közös taxonómiát alkotott,⁷ mutatva a koordinációt a nemzetközi szabályozás irányába. Újabb mérföldkövet jelent, hogy a 2022-ben létrehozott⁸ CIA Bizottság kidolgozta, majd az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2024. május 17-én Strasbourgban elfogadta a mesterséges intelligenciáról szóló egyezményt,⁹ amelyhez az Európai Unió 2024. szeptember 5-én, a magyar EU-elnökség alatt csatlakozott. Az Egyezmény az emberi jogok védelmére törekszik a technológiai térben, ahogy az az Európa Tanács mandátumából fakad.

Az Egyezmény aláírása nemcsak szimbolikus, hanem konkrét kötelezettségeket is ró a részes felekre. A megállapodás célja, hogy biztosítsa az MI-rendszerek életciklusa során végzett tevékenységek emberi jogokkal, demokráciával és jogállamisággal való összhangját, ugyanakkor elősegítse az innovációt és a bizalmat is a technológia iránt. Ez a megközelítés különösen fontos egy olyan technológia esetében, amely hatással lehet a munkaerőpiacra, az egészségügyre, az oktatásra és alapvetően minden olyan területre, ahol gépi döntéshozatalt alkalmaznak. Az Egyezmény egyik központi eleme az úgynevezett kockázatalapú megközelítés, az AI Act-hez hasonlóan. Ez azt jelenti, hogy az MI-rendszereket nem egységes szabályozási keret szerint kezelik, hanem a rendszerek potenciális kockázatainak megfelelően különböző szabályozási szinteket alkalmaznak. Például egy magas kockázatú MI-rendszer, amely közvetlen hatással van az emberi jogokra, szigorúbb szabályozás alá esik, míg az alacsonyabb kockázatú rendszerekkel szemben enyhébb követelményeket támasztanak. Az Egyezmény hangsúlyt fektet az átláthatóságra is: előírja,

⁶ Európai Bizottság 2021.

⁷ PATÓ 2023.

⁸ PATÓ 2022.

⁹ Council of Europe 2024.

hogy a mesterséges intelligencia által létrehozott tartalmak esetében világossá kell tenni, hogy azokat MI generálta, illetve hogy az embereknek tisztában kell lenniük azzal, ha egy MI-rendszerrel lépnek interakcióba. Ez a rendelkezés különösen fontos a dezinformáció elleni küzdelemben és az átlátható döntéshozatal biztosításában, mert nem szabad megfélemlkezni a technológia társadalomra gyakorolt hatásáról. Az MI-rendszerek átláthatósága és elszámoltathatósága segít megelőzni azokat a problémákat, amelyek a mesterséges intelligencia „fekete doboz” jellegéből adódhatnak, amikor a döntéshozatal folyamata rejtve marad az emberi felügyelet előtt. Ez különösen fontos olyan kritikus területeken, mint az egészségügy, a bűnüldözés vagy a pénzügyi szektor, ahol az MI által hozott döntések közvetlen hatással lehetnek az emberek életére. Egy másik kulcsfontosságú elv az MI-rendszerek dokumentációjának és elszámoltathatóságának erősítése. A fejlesztőknek és az üzemeltetőknek pontosan dokumentálniuk kell a rendszerek működését és kockázatkezelési intézkedéseit, hogy szükség esetén vissza lehessen követni a döntéshozatal folyamatát és a felelősségi köröket. Az innováció ösztönzésére az Egyezmény támogatja a „szabályozási homokozók” (*regulatory sandboxes*) bevezetését is, amelyek olyan tesztkörnyezetek, ahol a vállalatok innovatív MI-megoldásokat próbálhatnak ki korlátozott szabályozási keretek között.

Az Egyezmény az első olyan jogilag kötelező nemzetközi megállapodás, amely a mesterséges intelligencia szabályozására összpontosít az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság védelme érdekében. Az aláírási folyamat nem korlátozódik Európára: az Egyesült Államok és több másik ország is jelezte csatlakozási szándékát, ami azt mutatja, hogy globális konszenzus kezd kialakulni az MI felelős alkalmazásával kapcsolatban. Ez különösen fontos, hiszen az MI-technológia határokon átnyúló jellege miatt elengedhetetlen a nemzetközi együttműködés a szabályozásban. Az eltérő fejlettség, jogi, gazdasági és politikai kontextus miatt a globális szabályozás nem tűnik megvalósíthatónak, de az alapvetésekben jó előjel a harmonizációra való törekvés.

2024. szeptember 9.

Felhasznált irodalom

- Council of Europe (2024): *Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law*. Online: <https://rm.coe.int/1680afae3c>
- Európai Bizottság (2021): *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*. 2021/0106(COD). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206>
- GILL, Indermit (2020): *Whoever Leads in Artificial Intelligence in 2030 Will Rule the World Until 2100*. *Brookings*, 2020. január 17. Online: www.brookings.edu/articles/whoever-leads-in-artificial-intelligence-in-2030-will-rule-the-world-until-2100/
- How Is New Technology Driving Geopolitical Relations? (2019) *Chatham House*, 2019. október 22. Online: www.chathamhouse.org/events/all/research-event/how-new-technology-driving-geopolitical-relations
- KOEING, Nicole (2019): *The 'Geopolitical' European Commission and Its Pitfalls*. Online: www.hertie-school.org/fileadmin/user_upload/Policy_Brief_Nicole_geopolitical_commission.pdf
- MEYER, David (2017): Vladimir Putin Says Whoever Leads in Artificial Intelligence Will Rule the World. *Fortune*, 2017. szeptember 4. Online: <https://fortune.com/2017/09/04/ai-artificial-intelligence-putin-rule-world/>
- PATÓ Viktória Lilla (2022): Megkapta mandátumát az Európa Tanács Mesterséges Intelligencia Bizottsága. *Ludovika.hu*, 2022. április 8. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/04/08/megkapta-mandatumat-az-europa-tanacs-mesterseges-intelligencia-bizottsaga/
- PATÓ Viktória Lilla (2023): Megszületett a világ első átfogó MI-szabályozása. In SCHMIDT Laura – TÁRNOK Balázs (szerk.): *Szakpolitikai elemzések 2023. II. félév*. Budapest: Ludovika, 171–177.
- SIEGMANN, Charlotte – ANDERLJUNG, Markus (2022): *The Brussels Effect and Artificial Intelligence: How EU Regulation Will Impact the Global AI Market*. [H. n.]: Centre for the Governance of AI. Online: https://cdn.governance.ai/Brussels_Effect_GovAI.pdf

Pató Viktória Lilla

A tudás szabad áramlása mint az EU ötödik szabadsága

Az Európai Unió belső piacának négy alapvető szabadsága – az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlása – az európai integráció alapvető pillérei. Az elmúlt években egyre inkább előtérbe került a tudomány, az innováció és a tudás szabad áramlásának szükségessége, amelyet egyes európai vezetők az „ötödik szabadságnak” neveznek. Ezt a koncepciót először Jacques Delors alkotta meg 1989-es európai parlamenti felszólalása során, amikor az ötödik szabadságnak – amelyet a talán legfontosabb szabadságként jelölt meg – a gondolatok és tapasztalatok szabad áramlását, megosztását nevezte.¹ Delorst követően meghatározó még ebben a gondolkodásban Janez Potočnik, az EU korábbi kutatási biztosa 2007-ben publikált tanulmánya,² amelyben amellet érvel, hogy a tudást ötödik szabadsággá kell tenni.

Jelenleg a kifejezést az Európai Bizottság kutatási, fejlesztési és innovációs politikáinak mélyebb integrációjával összefüggésben használja, és arra utal, hogy a tudományos munka és a technológiai fejlődés mozgása szabad az unión belül. Ezt hivatott biztosítani az Európai Kutatási Térség (ERA), amely célja a kutatók, a tudás és a technológia szabad áramlásának erősítése az EU-ban, azonban a tagállamok politikai érdekeinek megfelelően a vízió nem valósult meg teljesen. Von der Leyen a 2024–2029-es bizottsági ciklusban az Európai Kutatási Térség új jogszabályának (ERA Act) megvalósítása révén szeretné a tudás áramlásának szabadságát megerősíteni, hivatkozva arra, hogy Enrico Letta belső piacról szóló jelentésében³ is azt szorgalmazta, hogy a kutatás és az innováció váljon a belső piac ötödik szabadságává.

Mario Draghi gazdasági megoldása az európai KFI erősítésére egy DARPA típusú⁴ innovációs ügynökség létrehozása az amerikai Fejlett Védelmi Kutatási Projektek Ügynöksége (DARPA) mintájára. Bár az EU jelenlegi innovációs programja, a Horizon Europe a radikális innovációt is támogatja, Draghi szerint

¹ DELORS 1989.

² Make 'Knowledge' a Fifth Community Freedom, Says Potocnik at Green Paper Launch 2007.

³ Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs 2024.

⁴ BONVILLIAN – VAN ATTA – WINDHAM 2019.

nem rendelkezik elegendő forrással és struktúrával a valódi áttörő technológiai fejlesztések előmozdításához. Az ügynökség létrehozását az Európai Innovációs Tanács átalakításával képzei el, amely függetlenebb lenne a Bizottságtól, és több szakértőt alkalmazna, akik nagyobb szabadságot és költségvetést kapnának a radikális technológiák támogatására. Az ügynökség egy német modellhez hasonló kihívásalapú rendszert is alkalmazhatna, ahol innovációs csapatok versenyeznek a finanszírozásért. Az EIC már most is támogatja az áttörő technológiákat, de Draghi kritikája szerint túlságosan a kis- és középvállalkozásokra és a későbbi fázisú technológiákra összpontosít. Az új ügynökségnek inkább az áttörő technológiák korai szakaszára kellene összpontosítania, ahol a magánbefektetések még nem elérhetők.

Noha európai intézményi támogatói lehetnek a javaslatnak, jól átgondolt intézményi struktúraváltással valósítható csak meg úgy, hogy a tagállami innovációs ügynökségek ne konkurenciára, hanem partnerre találjanak benne, emellett a költségvetési tervezésnek is lehetnek kihívásai. Kérdés továbbá az is, hogy az Európai Innovációs Tanácsot jelenlegi formájában mennyire lehet átalakítani, hogy megfeleljen a DARPA-modellnek, vagy inkább teljesen új szervezet létrehozására lesz szükség.

Mindemellett a Mario Draghi-féle jelentés⁵ versenyképesség-erősítő tényezőnek tartja a kutatás és az innováció szabad áramlását, mert kulcsfontosságú lehet az új technológiák gyors bevezetésében, egyenesen a Kutatási és Innovációs Unió megvalósítását javasolta. Az ERA Act tervezete vélhetően a kutatási infrastruktúra, a nemzetközi együttműködés, valamint a fiatal kutatók pénzügyi és munkabiztonsági feltételeinek javítására is összpontosít majd.

Most úgy tűnik, hogy mindez jelentős politikai támogatást kap, amit Ursula von der Leyen által a startupokért, kutatásért és innovációért felelős bolgár biztos, Ekaterina Zaharieva részére átadott megbízólevél⁶ is megerősít. A biztos mandátumában hangsúlyos szerepet kap a tudás szabad áramlásának biztosítása és az ERA Act megalkotása. Ezek az elvárások kiválóan illeszkednek az Európai Kutatási Térség következő, 2025–2027-es szakpolitikai agendájának jelenleg zajló kidolgozási folyamataihoz. Ezek mentén Magyarország tanácsai következtetések megtárgyalását tervezi, amelyek meghatározzák a KFI jövőbeli prioritásait az EU-n belül.

⁵ *The Future of European Competitiveness. Part B / In-Depth Analysis and Recommendations* 2025.

⁶ VON DER LEYEN 2024.

A magyar elnökség egyik fő prioritása⁷ az EU versenyképességének növelése, amely szorosan kapcsolódik az európai kutatási és innovációs ökoszisztéma eredményességének javításához. Ennek érdekében kiemelt figyelmet fordítanak a jelenlegi innovációs rendszerben tapasztalható hiányosságok felszámolására, különösen az európai kutatási és innovációs térség széttagoaltságának csökkentésére, valamint az innovációs szakadék megszüntetésére. Az elnökség célja annak vizsgálata, hogy az eddigi intézkedések – például a Widening-kezdeményezések – milyen mértékben járultak hozzá az innovációs szakadék csökkentéséhez, és merre kell tovább haladnia az Európai Kutatási Térségnek. Ezt az Európai Kutatási Térség 2022–2024-es politikai menetrendjének és az új európai innovációs menetrend végrehajtásáról szóló jelentésnek az értékelésével végzi az elnökség. Az Európai Bizottság az ERA négyéves megújításának előrehaladásáról szóló jelentését 2024. október végén tervezi kiadni, amelyben áttekintést ad a fennmaradó kihívásokról is.

Az ERA és a tudomány ötödik szabadságának megvalósítása fontos lépés lehet az EU számára, hogy globálisan versenyképes tudományos és innovációs térséggé váljon. Az MI alkalmazása a tudományban ehhez további lendületet adhat, azonban a tagállamok közötti politikai koordináció alapvető fontosságú a sikerhez. Bár a javaslat üdvözlendő, jelentős kihívásokkal néz szembe. A tagállamok közötti koordináció mindig is nehézségeket okozott, különösen a kutatási és fejlesztési források elosztása terén. Az új ERA Act olyan intézkedéseket tartalmazhat, amelyek kötelező érvényűvé tennék az eddig csak önkéntes jellegű együttműködések, az EU és a tagállamok közötti klasszikus hatáskörmegosztástól eltérően új kötelezettségeket keletkeztetnének. A másik kihívás a kutatók szabad áramlásának biztosításakor az „agyelszívás” megakadályozása a fejlettebb tagállamok irányába és a fiatal kutatók támogatásának kérdése egész Európában. Ahhoz, hogy a tudomány és az innováció valóban az ötödik szabadságává válhasson, az EU-nak gondoskodnia kell arról, hogy a kutatásban és az innovációban dolgozó szakemberek egyenlő feltételek mellett tudjanak dolgozni az egész kontinensen.

A mesterséges intelligencia a tudományban

A mesterséges intelligencia (MI) szerepe a tudományban szorosan összefügg az ötödik szabadság megvalósításával, mivel felgyorsítja a tudományos

⁷ Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja 2024.

kutatásokat, és határokon átnyúlóvá teszi az információ- és tudásáramlást. Az EU *AI in Science* programjának célja az MI alkalmazásának bővítése a tudományos folyamatokban, különösen az adatfeldolgozás, az előrejelzési modellek és a döntéshozatal terén, és ennek segítségével a társadalmi kihívások megoldása. Ahogy az ERA egyre inkább beépül az EU szabályozási keretébe, úgy válhat az MI a tudományos felfedezések és az innovációs versenyképesség kulcsfontosságú motorjává.

Az Európai Bizottság célja, hogy az MI-technológiák és a kutatási infrastruktúrák fejlesztésével biztosítsa Európa vezető szerepét a globális tudományos közösségekben. Ehhez azonban olyan keretrendszerre van szükség, amely biztosítja a kutatók szabad mozgását, az erőforrások méltányos elosztását és az innovációs technológiák gyors terjedését.

Jóllehet, az MI-technológia gyors fejlődése világszerte új lehetőségeket teremt a tudományos áttörések számára, ugyanakkor jelentős kockázatokat is hordoz, amelyek kezelése megfelelő szabályozást és nemzetközi együttműködést igényel. Utóbbira az Európa Tanács egyezménye⁸ is jó példa, valamint az, hogy az ENSZ és az OECD 2024 szeptemberében bejelentette,⁹ hogy szorosabb együttműködést alakít ki a globális MI-szabályozás terén. Az OECD tudományos és elemzőkapacitásai, valamint az ENSZ globális elérhetősége összehangoltan működik, célja, hogy rendszeres, tudományos alapú kockázat- és lehetőség-értékelések készüljenek az MI-vel kapcsolatban, amelyek elősegítik a befogadó, biztonságos és emberközpontú MI fejlesztését.

Az új Bizottság biztosi portfóliói a tudomány és a technológia területén

A tudománypolitika infrastruktúrájának megújításával összefüggésben szükséges szót ejteni az új biztosi portfóliókról.¹⁰ Ekaterina Zaharieva, az új startupokért, kutatásért és innovációért felelős európai biztos feladata – több biztossal átfedésben – olyan javaslatok gyakorlatba ültetése, amelyek növelik Európa versenyképességét. A portfólió kialakítása érdekes, különösen a startupok beépítése az innovációs feladatok közé üdítő újdonság, az oktatás kivonása a megbízatásból viszont aggodalmakat kelt az egyetemek

⁸ PATÓ 2024.

⁹ OECD and UN Announce Next Steps in Collaboration on Artificial Intelligence 2024.

¹⁰ Press Statement by President Von der Leyen on the Next College of Commissioners 2024.

körében. Zaharieva – megbízólevele alapján – főként az Európai Innovációs Tanács és az Európai Kutatási Tanács bővítésén fog dolgozni, illetve a kutatás és az innováció európai ötödik szabadságként való elismerésén. További célja a szabályozások egyszerűsítése, az MI-kutatási tanács létrehozása és az EU biotechnológiai stratégiájának kidolgozása.

A portfóliók kialakításából kirajzolódik, hogy a tudományos és technológiai politikák több biztos között oszlanak meg. Teresa Ribera Rodríguez, az Európai Bizottság tiszta, igazságos és versenyképes átmenetért felelős ügyvezető alelnöke a kis- és középvállalkozások védelmére, valamint a jövőbeli európai versenyképességi alap összhangjának biztosítására összpontosít. Henna Virkkunen, a Bizottság technológiai szuverenitási és biztonsági alelnöke az új mesterségesintelligencia-kutatási tanács létrehozásán és a csúcstechnológiák támogatásán dolgozik. Stéphane Séjourné, a Bizottság jóléti és ipari stratégiai alelnöke a zöldtechnológiákra és az ipari dekarbonizációra összpontosít egy új ipari dekarbonizációs törvényjavaslattal. Roxana Mînzatu, a készségekért és felkészültségért felelős alelnök az Erasmus+ és az európai diplomák erősítésén dolgozik. Várhelyi Olivér, az egészségügyért és állatjólétért felelős biztos az új európai biotechnológiai törvényjavaslat kidolgozására összpontosít. Idesorolható még Wopke Hoekstra, az éghajlatért és tiszta növekedésért felelős biztos, aki a dekarbonizáció és a tiszta technológiák támogatásán dolgozik, valamint Andrius Kubilius, a védelemért és űrért felelős biztos, aki az európai védelem egységes piacának létrehozására és az európai űrjogszabály javaslatának megalkotására kapott mandátumot.

A több biztoshoz tartozó feladatkörök egyik fő kihívása, hogy a szakterületek közötti szoros együttműködés hiánya késleltetheti a szükséges intézkedések meghozatalát. Az MI gyorsan fejlődő terület, és a hatékony szabályozás, valamint a tudományos alkalmazások fejlesztése sürgős és koordinált megközelítést igényel. Ha a portfóliók közötti együttműködés nem zökkenőmentes, az akadályozhatja az EU globális versenyképességét az MI-kutatásban és -alkalmazásban. Ugyanakkor előnyt is jelenthet, hogy a szakterületek külön biztosok alá tartoznak, mivel ez a munka szakmai színvonalát növelheti, például a kutatásban használt MI-eszközök szabályozásának kidolgozása és fejlesztésének ösztönzése terén, mint azt a *Horizon Europe* és a *Digital Europe* program célkitűzései is mutatják.

2024. október 7.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja (2024). Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1ztb2e2b/2024-masodik-fele-vi-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- BONVILLIAN, William Boone – VAN ATTA, Richard – WINDHAM, Patrick (2019): *The DARPA Model for Transformative Technologies. Perspectives on the U.S. Defense Advanced Research Projects Agency*. Cambridge: Open Book Publishers. Online: <https://books.openbookpublishers.com/10.11647/obp.0184.pdf>
- DELORS, Jacques (1989): Statement on the Broad Lines of Commission Policy. CVCE, 1989. január 17. Online: www.cvce.eu/obj/address_given_by_jacques_delors_to_the_european_parliament_17_january_1989-en-b9c06b95-db97-4774-a700-e8aea5172233.html
- Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (2024): Enrico Letta's Report on the Future of the Single Market. *European Commission*, 2024. április 10. Online: https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/enrico-lettas-report-future-single-market-2024-04-10_en
- Make 'Knowledge' a Fifth Community Freedom, Says Potocnik at Green Paper Launch (2007). *European Commission*, 2007. április 5. Online: <https://cordis.europa.eu/article/id/27454-make-knowledge-a-fifth-community-freedom-says-potocnik-at-green-paper-launch>
- OECD and UN Announce Next Steps in Collaboration on Artificial Intelligence (2024). *OECD*, 2024. szeptember 22. Online: www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/09/oecd-and-un-announce-next-steps-in-collaboration-on-artificial-intelligence.html
- PATÓ Viktória Lilla (2024): Létrejöhet egy nemzetközi szabályozás a mesterséges intelligenciára? *Ludovika.hu*, 2024. szeptember 9. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/09/09/letrejhethet-egy-nemzetkozi-szabalyozas-a-mesterseges-intelligenciara/
- Press Statement by President Von der Leyen on the Next College of Commissioners (2024). *European Commission*, 2024. szeptember 17. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4723
- The Future of European Competitiveness. Part B | In-Depth Analysis and Recommendations* (2025). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf
- VON DER LEYEN, Ursula (2024): *Mission Letter. Ekaterina Zaharieva. Commissioner-Designate for Startups, Research and Innovation*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/130e9159-8616-4c29-9f61-04592557cf4c_en?filename=Mission%20letter%20-%20ZAHARIEVA.pdf

Pató Viktória Lilla

Fennmarad-e a transzatlanti párbeszéd a technológiai területen?

Donald Trump második mandátuma várhatóan jelentős hatással lesz az EU és az Egyesült Államok mesterséges intelligenciával kapcsolatos együttműködésére, valamint az Európai Kutatási Térségre.

Miközben az EU a mesterséges intelligencia szabályozására törekszik – amelyben a napokban is történt előrelépés, amikor a Bizottság közzétette az általános célú mesterségesintelligencia-kódex tervezetét¹ –, az amerikai elnök várhatóan szabadabb kezet ad az amerikai iparnak, és az innováció ösztönzésére helyezi a hangsúlyt a szabályozás helyett. A kampány során Trump általános hozzáállása a szabályozáshoz a „kevesebb több” elvét követte – és várhatóan ez az új területekre, például a mesterséges intelligenciára is áttérjed. Az *EU AI Act* volt az első szabályozás, amely ezzel az új technológiával foglalkozott, azonban az Egyesült Államokban eddig nem született politikai konszenzus arról, hogy mit kell – vagy kellene-e egyáltalán bármit is – tenni. Igaz, hogy a Biden-kormányzat által bevezetett *AI Executive Order*² szabályozási irányba mutató kezdeményezés volt, de ennek a jövője kétséges. Elon Musk, Trump egyik közeli tanácsadója korábban a fejlesztések lassítását sürgette,³ de az iparág továbbra is új termékeket és szolgáltatásokat vezet be, így várhatóan az új kormány sem fog a technológiai fejlődés útjába állni.

Az elnöki ciklus alatt folytatódó „Amerika az első” politika protekcionista intézkedéseket foganatosíthat és a nemzetközi együttműködések újragondolását hozhatja. Ez kihívást jelenthet az EU–USA Kereskedelmi és Technológiai Tanács⁴ (TTC) számára, mivel az együttműködés területei, például a technológiai szabványok és a mesterséges intelligencia fejlesztése, újraértékelésre szorulhatnak. A TTC célja, hogy elősegítse az amerikai és európai technológiai együttműködést, különös figyelmet fordítva a mesterséges intelligencia biztonságos és megbízható fejlesztésére. A Biden-kormányzat által bevezetett új

¹ Commission Publishes First Draft of General-Purpose Artificial Intelligence Code of Practice 2024.

² HARRIS–JAIKARAN 2024.

³ Pause Giant AI Experiments: An Open Letter 2023.

⁴ PATÓ 2023.

irányelvek összhangban⁵ állnak az EU AI Act céljaival, 2024 tavaszán pedig az *EU AI Office* (Európai Mesterségesintelligencia-iroda) és az *USA AI Safety Institute* (Mesterségesintelligencia-biztonsági Intézet) elkezdett olyan eszközök fejlesztésén dolgozni,⁶ amelyek célja a mesterségesintelligencia-modellek értékelése.

Ami a kutatásfinanszírozást illeti, az amerikai elnök bejelentette,⁷ hogy Elon Muskot bízna meg egy szövetségi költségcsökkentési program irányításával (a Kormányzati Hatékonysági Minisztérium társvezetőjeként),⁸ amely akár 2 billió euróval is csökkenthetné az amerikai közkiadásokat, mindez hatással lehet az EU transzatlanti kapcsolataira. A Heitor-jelentést⁹ kidolgozó munkacsoport véleménye szerint csökkenni fog egyes tudományterületek finanszírozása az Egyesült Államokban, ami az európai kutatási ökoszisztémát vonzóbbá teheti az amerikai kutatók számára. A Trump-adminisztráció várhatóan nagyobb nyomást helyez majd az EU-ra, hogy növelje a katonai és kettős felhasználású kutatásokra¹⁰ fordított összegeit is.

Az amerikai politikai irányváltás miatt a tudományos kutatások finanszírozása is átalakulhat, amire már 2024 tavaszán tettek előkészületeket¹¹ a kutatók, ha a választási eredmények tükrében kevesebb támogatást kapnának a fenntarthatóságot, a klímát, a zöldátállást, valamint a megújuló energiát célzó tudományos kutatások. Azt várják¹² ugyanis, hogy Trump visszavonja Joe Biden zöldkutatásra irányuló finanszírozási intézkedéseit, szigorítja a bevándorlási szabályokat, és megvédi az amerikai egyetemek kutatásait a kínai hírszerzéstől.

Pontosabb képet néhány hónap múlva láthatunk arról, hogy a második ciklusát töltő amerikai elnök milyen irányt vesz a techdiplomáciában és a tudományfinanszírozásban, és hogy az Európai Unióra milyen hatással lesznek ezek a változások. Kérdéses különösen, hogy ha Trump az amerikai piac önszabályozására hagyatkozik, az növelni fogja-e az USA és az EU közötti technológiai szakadékot, ha utóbbi továbbra is a szabályozásra összpontosít. Továbbá felmerülhet az a kérdés is, hogy a kutatásfinanszírozás esetleges átalakításával az EU irányába megindulhat-e az amerikai agyelszívás. Azt is érdekes lesz megfigyelni, hogy a régi-új elnök intézkedései miként fogják befolyásolni az USA–Kína

⁵ BASSINI 2023.

⁶ GREENACRE 2024.

⁷ BLACKBURN et al. 2024.

⁸ LUHBY–SNEED–MARSH 2024.

⁹ Directorate-General for Research and Innovation 2024.

¹⁰ ZUBAŞCU 2024.

¹¹ HERSHER 2024.

¹² CARPENTER 2024.

technológiai versenyt a polarizálódó világban. Abban mindenesetre bizakodnunk kell, hogy a transzatlanti párbeszéd fennmarad az EU és az USA között.

2024. november 21.

Felhasznált irodalom

- BASSINI, Marco (2023): The Global Race to Regulate AI: Biden's Executive Order Spillover Effects on the EU AI Act. *IEP@BU*, 2023. december 1. Online: <https://iep.unibocconi.eu/publications/global-race-regulate-ai-bidens-executive-order-spillover-effects-eu-ai-act>
- BLACKBURN, Piper et al. (2024): Elon Musk and Vivek Ramaswamy Will Lead New 'Department of Government Efficiency' in Trump Administration. *CNN*, 2024. november 12. Online: <https://edition.cnn.com/2024/11/12/politics/elon-musk-vivek-ramaswamy-department-of-government-efficiency-trump/index.html>
- CARPENTER, Susan (2024): Biden Administration Rushes to Spend Climate, Semi-Conductor Funding with Term Coming to an End. *Spectrum News 1*, 2024. november 15. Online: <https://spectrumnews1.com/ca/southern-california/politics/2024/11/15/biden-administration-rushes-to-spend-climate-semiconductor-funding>
- Commission Publishes First Draft of General-Purpose Artificial Intelligence Code of Practice (2024). *European Commission*, 2024. november 14. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-publishes-first-draft-general-purpose-artificial-intelligence-code-practice>
- Directorate-General for Research and Innovation (2024): Align, Act, Accelerate – Research, Technology and Innovation to Boost European Competitiveness. *Publications Office of the European Union*. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication-2f9fc221-86bb-11ef-a67d-01aa75ed71a1/language-en>
- GREENACRE, Martin (2024): EU and US to Work Together on AI Guidelines. *Science/Business*, 2024. április 5. Online: <https://sciencebusiness.net/news/ai/eu-and-us-work-together-ai-guidelines>
- HARRIS, Laurie – JAIKARAN, Chris (2024): Highlights of the 2023 Executive Order on Artificial Intelligence for Congress. *Congress.gov*, 2024. március 4. Online: www.congress.gov/crs-product/R47843
- HERSHER, Rebecca (2024): Why Many Scientists Fear a Second Trump Term. *NPR*, 2024. június 3. Online: www.npr.org/2024/07/08/nx-s1-4916564/trump-science-censorship-fears
- LUHBY, Tami – SNEED, Tierney – MARSH, Rene (2024): Trump Wants Elon Musk to Overhaul the Government. Here's What Could Be on the Chopping Block. *CNN*, 2024. november 14. Online: <https://edition.cnn.com/2024/11/14/politics/elon-musk-doge-trump/index.html>
- PATÓ Viktória Lilla (2023): I am AI. *Ludovika.hu*, 2023. június 6. Online: www.ludovika.hu/blogot-perc-europa-blog/2023/06/06/i-am-ai/
- Pause Giant AI Experiments: An Open Letter (2023). *Future of Life Institute*, 2023. március 22. Online: <https://futureoflife.org/open-letter/pause-giant-ai-experiments/>
- ZUBAȘCU, Florin (2024): Call for More EU Investment in R&D After Trump Win. *Science/Business*, 2024. november 7. Online: <https://sciencebusiness.net/news/dual-use/call-more-eu-investment-rd-after-trump-win>

További uniós szakpolitikák



Mernyei Ákos Péter

Azért a víz az úr – Mire számíthatunk az Európai Uniótól az árvíz okozta károk enyhítése kapcsán?

Bár szakemberek és önkéntesek tömegei dolgoznak azon, hogy az árvíz minél kisebb kárt okozzon Magyarországon, a hatalmas árhullám következtében előálló károkat teljesen elhárítani nem tudjuk. A helyreállítás és az újjáépítés pedig az emberi és pénzügyi erőforrásokat egyaránt igénybe vevő feladat lesz, amely enyhítéséhez elméletileg rendelkezésre áll az Európai Unió kifejezetten erre a célra rendelt Szolidaritási Alapja. Kérdés, hogy Magyarország részesülhet-e ebből, vagy jogegyenlősége pusztán papíron létezik.

Jelen sorok írásakor tetőzik Budapesten az árhullám, így ezek a napok még a (lehetséges mértékű) kárelhárítás és kárenyhítés idejét jelentik. A víz rövidesen azonban visszavonul, újra járhatók lesznek a most elöntött utak, vissza lehet kapcsolni az áramszolgáltatást, s nem védekeznünk kell majd, hanem meg lehet és meg kell kezdenünk a helyreállítási munkálatokat. Mert rendbe szedni való lesz bőven. A kiöntött Duna, ha egyszer levonul, töméntelen kárt hagy maga után: megrongálódott magánházak és középületek, utak, villamos berendezések, gátak és egyéb védművek maradnak a nyomában, nem is beszélve arról a hordalékról és szemétről, amely irgalmatlan nagy területen szétterülve szennyezést fog maga után hagyni – tönkretéve az érintett mezőgazdasági területek jó részét is.

Feladat tehát lesz bőven, amelynek megoldásában a károsult országok (remélhetőleg) nem maradnak magukra. Az Európai Unió több mint húsz éve intézményesítette az úgynevezett Szolidaritási Alapot,¹ felismerve, hogy a mind gyakoribbá váló természeti csapások elleni védekezés, kárelhárítás és helyreállítás a közösség részéről összefogást és finanszírozást igényel. Az Alap a felebaráti szolidaritáson túl a közösség jól felfogott érdeke is kell hogy legyen: „Ma neked, holnap nekem.” A tagállamok természeti adottságaiktól függően eltérő fajtájú és eltérő mértékű természeti csapásoknak vannak kitéve, amelyekben közös azonban, hogy elkerülhetetlenek, és súlyosan rombolják az épített és a természeti környezetet az unió országában. A jól működő, értékközösséget

¹ EU Solidarity Fund [é. n.].

valló Európai Unió pedig nem szabad hogy tétlenül nézze, hogy a sors fintorától függően hol egyik, hol másik tagját tépázza meg menthetetlenül a természet.

Bár ezt józanul gondolkodva nehéz másként látni, az Európai Bizottság elnöke, Von der Leyen minapi X-posztjában² mégis elfelejtette felsorolni Magyarországot azon tagállamok között, amelyeket a mostani közép-európai árvíz keményen sújt, s amelyeknek támogatást kell nyújtani, vagy ahogy Von der Leyen fogalmazott, „amelyek mellé oda kell állni”. Történt ez aközben, hogy éppen a magyar fővárosban tetőzik az áradó Duna. A politikai vezetés „tévedését” később aztán a Bizottság korrigálta, jelezve,³ hogy a támogatás minden érintett ország számára elérhető. Noha Magyarország részesült már ilyen támogatásban (mégpedig 2006-ban és 2010-ben, majd a Covid-19-járvány miatt 2020-ban is), mivel hazánk 2013-as, legutóbbi nagy árvíz miatt benyújtott támogatási kérelmét a Bizottság elutasította, felettébb kétséges, hogy egy ilyen „jelzésértékű” elnöki üzenetet követően ez alkalommal mire számíthatunk.

Mindemellett, bízva a jog érvényesülésében (és nem annak a politika általi félretételében), érdemes áttekinteni, hogy mit is jelent az Európai Unió dedikált Szolidaritási Alapja, s milyen eljárásrendben, milyen támogatásra pályázhatunk/számíthatunk az árvíz okozta károk enyhítése kapcsán. Az Alapot az európai jogalkotó⁴ még jóval a keleti bővítés előtt, 2002-ben hozta létre, annak érdekében, hogy az (akkor még) Közösség, „gyorsan, hatékonyan és rugalmasan reagálhasson a vészhelyzetekre”. Az Alapból olyan tagállam (sőt, akár az unióval még csak csatlakozási tárgyalásokat folytató állam is) kérhet támogatást, amelyben – súlyos természeti katasztrófa vagy (a joganyag 2020-as módosítása óta) közegészségügyi vészhelyzet következtében – az életkörülményeket, az emberi egészséget, a természeti környezetet vagy a gazdaságot érintő súlyos következmények merülnek fel. A támogatás célja az, hogy kiegészítse az érintett tagállam erőfeszítéseit, és fedezze közkiadásai egy részét, annak érdekében, hogy segítse az országot meghatározott sürgősségi, illetve helyreállítási műveletek elvégzésében.

A támogatás igénybevételére olyan „súlyos természeti katasztrófa” jogosít fel, amelynek közvetlen következményeként a kár (2011-es árakon) meghaladja a 3 milliárd eurót vagy az ország GNI-ának 0,6%-át, azzal, hogy mindig a kisebb összeg tekintendő a küszöbnek. Az Eurostat adatai szerint Magyarország

² VON DER LEYEN 2024.

³ Portfolio 2024.

⁴ Tanács 2012.

2011-es GNI-a 27 156 212 millió forint,⁵ amelynek a 0,6%-a hozzávetőleg 1 629 372 millió forint. Ez az összeg – mai árfolyamon számolva – nagyságrendileg 4,073 milliárd eurót tesz ki. A szabályozás ugyanakkor hozzáteszi, hogy valamely régió támogatásához az érintett régió által megtermelt GDP 1,5%-ára rúgó költség is elegendő. Fontos kitétel, hogy az Alap csak olyan költségeket finanszíroz, amelyek egyébként nem biztosíthatók, azaz amelyek megtérítésére biztosítás elvileg sem köthető. Így feltehetőleg beletartoznak az ártéren lévő létesítmények helyreállítására fordított költségek, ezekre ugyanis jellemzően a biztosítók – éppen azért, mert azok árvíz miatti károsodásával alappal lehet számolni – nem kötnek szerződést.

A támogatás igénylésének eljárásrendje az, hogy legkésőbb a katasztrófa miatt előálló első károk bekövetkeztétől számított tizenkét héten belül a tagállamnak az Európai Bizottsághoz kérelmet kell benyújtania, amelyben megjelöli a keletkezett károkat, az azok elhárítására, illetve a helyreállításra fordított, becsült költséget s azt, hogy milyen más forrás állt a tagállam rendelkezésére a kárenyhítési beavatkozások finanszírozására. Látható, hogy az Alapból elérhető támogatás szubszidiárius jellegű: csak a máshonnan meg nem térülő költségek fedezésére vehető igénybe, és a tagállamoknak kötelessége is, hogy minden más lehetséges forrásból megkíséreljék költségeik megtérítését. Fontos további szabály, hogy a tagállamnak azt is be kell a Bizottság felé kérelmében mutatnia, hogy miként implementálta a katasztrófamegelőzéssel és -elhárítással kapcsolatos uniós szabályozást – ennek meg nem felelő volta ugyanis meghatározott esetben kizáró körülmény lehet.

A határidő alapján úgy tűnik, hogy Magyarországnak nagyjából december közepéig lehet a támogatás iránti kérelmét benyújtania, amely kérelem azonban később frissíthető az utóbb rendelkezésre álló adatokkal. A kérelmet ezt követően a Bizottság értékeli, s legkésőbb a beérkezéstől számított hat héten belül javaslatot tesz az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, amelyeknek a lehető leghamarabb dönteniük kell a támogatás odaítélése kérdésében. A jogszabály *expressis verbis* kimondja, hogy a Bizottság a katasztrófaelhárítási támogatási kérelmeket méltányosan kezeli. Folytatva tehát az előbbi számításokat, amennyiben Magyarország támogatási kérelmet nyújt be, legkésőbb 2025. január végéig tudnunk kell, megalapozottnak találja-e a Bizottság az igényünket, s ha igen, mekkora összeg erejéig. A Rendelet értelmében az EP és a Tanács jóváhagyását követően a támogatást egyetlen részletben és haladéktalanul ki kell fizetni a tagállam számára. Megemlítenőd, hogy emellett a természeti csapás

⁵ 21.1.1.12. Gross National Income (GNI) of Hungary [é. n.].

által sújtott tagállamok előzetes támogatást is kérhetnek a Bizottságtól, amely legfeljebb 100 000 000 euró összegre rúghat, s nem haladhatja meg az igényelt támogatási összeg 25%-át.

Papíron tehát egyszerű eljárásról van szó, amely alapjaiban a tagállamok és az uniós szervek együttműködéséről és a kölcsönös bizalomról, valamint – tegyük hozzá – együttesen a jól működő, szolidáris Európai Unióról szól. Ennek tükrében kifejezetten fájó és éppen nem ilyen unió képét mutatja a Bizottság elnökének X-posztja, amelyben Magyarországot a lehetséges kedvezményezettek köréből (az ügy érdemi ismerete nélkül, jó előre) kihagyta. A kivételezés soha nem szerencsés. Ahogy a jog félretétele sem. A kiközösítés nem küld jó üzenetet sem a tagjelölt országoknak, sem azoknak a – tegyük hozzá – EU-nál erősebb világpolitikai szereplőknek, amelyekkel az Uniónak éppen fel kellene vennie a versenyt. Mert igaz ugyan, hogy a víz az úr, de összefogás és tisztességes eljárás nélkül annyit sem tehet ellene a közösség, amennyi éppen a módjában állna.

2024. szeptember 24.

Felhasznált irodalom

- 21.1.1.12. Gross National Income (GNI) of Hungary [é. n.]. *Hungarian Central Statistics Office*. Online: www.ksh.hu/stadat_files/gdp/en/gdp0012.html
- A Tanács 2012/2002/EK rendelete (2002. november 11.) az Európai Unió Szolidaritási Alapjának létrehozásáról.
- EU Solidarity Fund [é. n.]. *European Commission*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/solidarity-fund_en
- Portfolio (2024): Brüsszel üzent: Magyarország is kaphat uniós pénzt az árvízkárok miatt. *Portfolio.hu*, 2024. szeptember 22. Online: <https://portfolio.hu/unios-forrasok/20240922/brusszel-uzent-magyarorszag-is-kaphat-unios-penzet-az-arvizkarok-miatt-711435>
- VON DER LEYEN, Ursula [@vonderleyen] (2024): The EU Solidarity Fund Can Cover Parts of the Damage. We Can Also Use the Flexibility of the Existing Cohesion Policy Rules to Mobilise Up to €10 Billion. And Help Communities in Recover. Europe Stands by Your Side. X, 2024. szeptember 19. Online: <https://x.com/vonderleyen/status/1836813421108453538?mx=2>

Kalas Vivien

Demográfiai kihívások az Európai Unióban

A demográfiai változások jelentette nehézségek kezelése várhatóan ismét Dubravka Šuica feladata lesz az Európai Bizottságban. A kérdésre Magyarország is kiemelt figyelmet fordít hat hónapos elnöksége során, a cél több tanácsi következtetés elfogadása.

Az előző ciklust követően az Európai Bizottság (EB) elnöke ismét a horvát Dubravka Šuicát bízta meg újabb öt esztendőre a demográfiai kihívások kezelésével a megújult összetételű testületben. Ursula von der Leyen az egyes biztosjelöltek jövőbeni feladatait tartalmazó megbízólevelében Šuica számára két fő prioritást határozott meg.¹ Egyrészt a foglalkoztatottak számának növelését, különös tekintettel a nőkre, fiatalokra és más, eddig alulreprezentált csoportokra. Az uniós biztosjelölt másik feladata a demográfiai eszköztárban foglaltak végrehajtása annak érdekében, hogy az Európai Unió (EU) segítséget nyújtson a tagországoknak nehézségeik csökkentésében. Mindezek természetesen részét képezik az Ursula von der Leyen által 2029-ig meghatározott politikai prioritásoknak.²

A demográfiai eszköztárat 2023 októberében ismertette a Bizottság,³ eleget téve az Európai Tanács ugyanazon év júniusában megfogalmazott felhívásának.⁴ Az eszköztár célja a demográfiai problémák orvoslása, amellyel egyúttal a közösség versenyképességét is növelni tudják. Az Európai Unióban természetes fogyás figyelhető meg,⁵ és az előrejelzések szerint az unió népessége tovább fog csökkenni a következő évtizedekben.⁶ Az EB mindezen célkitűzések megvalósítása érdekében négy területen jelölt ki fejlődési irányvonalakat a tagállamok részére.

Az első a család és a munka összhangjának megteremtése, hogy a gyermekvállalás ne legyen hátráltató tényezője a sikeres karriernek. Ennek keretében a Bizottság szorgalmazza egyebek mellett a nők munkaerőpiacon való részvételi arányának jelentős mértékű növelését, azt, hogy a lehető legtöbb háromévesnél

¹ VON DER LEYEN 2024b.

² VON DER LEYEN 2024a.

³ Európai Bizottság 2023.

⁴ Európai Tanács 2023.

⁵ Eurostat 2024d.

⁶ Eurostat 2024e.

idősebb részesüljön kisgyermekkorai nevelésben, valamint az apasági szabadság alkalmazását. A legfrissebb adatok szerint míg 2023-ban az EU-ban a nők körében valamivel több, mint 65%-os volt a foglalkoztatási ráta, addig a férfiak esetében ez a 75%-ot is meghaladta.⁷ Kisgyermekkorai nevelésben 2022-ben közösségi szinten az arra jogosultak 93,1%-a vett részt,⁸ amely arány egyelőre alatta marad a 2030-ig tartó időszakra szóló stratégiai keretrendszerben kijelölt 96%-os referenciaértéknek.⁹

A második területet a fiatalabb generáció támogatása jelenti, amely magában foglalja például a korai iskolaelhagyók számának csökkentését, valamint a lakhatási helyzet javítását. Korai iskolaelhagyónak azon 18 és 24 éves kor közötti polgárokat nevezzük, akik legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkeznek, és nem vesznek részt oktatásban, képzésben.¹⁰ Ezen fiatalok aránya 2023-ban uniós szinten 9,5%-os volt,¹¹ amelyben ugyan folyamatos csökkenés tapasztalható az esztendőik előrehaladtával, ám még van teendő a területen, ha a nemzetek 2030-ra 9% alatti számot szeretnének látni.¹²

Az Európai Bizottság harmadikként az idősebb generáció munkavállalásának ösztönzését, illetve a megfelelő életszínvonal biztosítását nevezte meg a demográfiai kihívások kezelésére szolgáló eszközként. Ennek értelmében fenntartható nyugdíjrendszer kialakítására van szükség, a munkahelyek különböző formákban történő támogatására a nyugdíjhoz közel álló polgárok foglalkoztatása esetén, továbbá a minőségi egészségügyi ellátás megteremtése ugyancsak megkerülhetetlen. 2023-ban az Európai Unióban az 55–64 éves korosztály tagjai körében 63,9%-os volt a foglalkoztatási ráta, amely az elmúlt évek során lassú, ám növekvő tendenciát mutatott.¹³

Végezetül, negyedik pontként a Bizottság a legális migráció elősegítését határozta meg. Ennek érdekében uniós tehetségbázist hoznának létre, amelyen keresztül az uniós munkaadók és a harmadik országbeli munkavállalók találhatnának egymásra. Ezen túlmenően felgyorsítanák a harmadik országban szerzett képesítések uniós elismerését, továbbá növelnék a tanulmányi céllal az EU-ba érkezők arányát is.

⁷ Eurostat 2024b.

⁸ Eurostat 2024c.

⁹ KALAS 2021.

¹⁰ Európai Bizottság 2015.

¹¹ Eurostat 2024a.

¹² KALAS 2021.

¹³ Eurostat 2024b.

Demográfia és a magyar soros elnökség

A demográfiai fordulat elérése hosszú időt és sok munkát igényel, ám az első lépéseket Magyarország már ezekben a hónapokban szeretné megtenni. A 2024 második felében esedékes magyar uniós elnökség legfontosabb célkitűzései között szerepel ugyanis a fennálló problémákra való megoldáskérés.¹⁴ A demográfiai eszköztárra Magyarország kiindulási pontként tekint, annak mentén, a hatáskörök teljes tiszteletben tartásával határozták meg a részintézkedéseket, így nem véletlen, hogy az eszköztárban leírt és a magyar cselekvési tervek számos helyen megegyeznek. A magyar elnökség kiemelt fontosságúnak tartja a kisgyermekes családok támogatását, valamint annak elősegítését, hogy a munkát vállalni akaró idősebb korosztály tagjai elhelyezkedhessenek – akár nyugdíj mellett is – a munkaerőpiacon. Magyarország több tanácsi következtetés elfogadását tervezi a rendelkezésére álló hat hónap alatt, olyan területeken, mint például a kohéziós politika szerepe a demográfiai kihívások kezelésében, illetve a „munkaerő-tartalékok hatékony mobilizálása”.

Európa versenyképességének a középpontba kerülésével óhatatlanul több figyelem irányul a népességváltozásra és annak – egyelőre – káros hatásaira is. Ezt tükrözi az Európai Bizottság fentebb bemutatott új intézkedéscsomagja is. A magyar törekvések emiatt jó eséllyel kedvező fogadtatásra találnak majd az európai politikusok körében, a migráció mint lehetséges – hosszú távú – megoldás a népességcsökkenésre kérdésében azonban már nézeteltérések mutatkoznak meg. A közös nevezőre jutás azonban megkerülhetetlen, ha a nemzetek közös uniós választ szeretnének adni a problémára.

2024. szeptember 25.

Felhasznált irodalom

Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja (2024). Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1ztb2e2b/2024-masodik-fele-vi-magyar-elnokseg-programja.pdf>

Európai Bizottság (2015): *Oktatás és képzés 2020. Iskolai irányelv. Átfogó iskolai megközelítés a korai iskolaelhagyás megelőzésére. Az irányelv legfontosabb üzenetei*. Online: https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/policy_rec_hungarian_final.pdf

¹⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja 2024.

Demográfiai kihívások az Európai Unióban

- Európai Bizottság (2023): *Demográfiai változások Európában: a cselekvés eszköztára*. COM(2023) 577 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0577>
- Európai Tanács (2023): *Az Európai Tanács ülése (2023. június 29. és 30.) – Következtetések*. EUCO 7/23. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/hu/pdf>
- Eurostat (2024a): *Early Leavers from Education and Training by Sex (sdg_04_10)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_10/default/table?lang=en&category=t_educ.t_educ_outc
- Eurostat (2024b): *Employment and Activity by Sex and Age–Annual Data (lfsi_emp_a)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_emp_a_custom_12941970/default/table?lang=en
- Eurostat (2024c): *Participation in Early Childhood Education by Sex (Children Aged 3 and Over) (sdg_04_31)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_31/default/table?lang=en&category=t_educ.t_educ_part
- Eurostat (2024d): *Population Change–Demographic Balance and Crude Rates at National Level (demo_gind)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_gind_custom_8571582/default/table?lang=en
- Eurostat (2024e): *Population Projections (tps00002)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00002/default/table?lang=en&category=t_proj
- KALAS Vivien (2021): Új uniós szintű oktatáspolitikai célok a 2021-2030-as időszakra. *Ludovika.hu*, 2021. február 23. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/02/23/uj-unios-szintu-oktatapolitikai-celok-a-2021-2030-as-idoszakra/
- VON DER LEYEN, Ursula (2024a): *Europe's Choice. Political Guidelines for the next European Commission 2024–2029*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political+Guidelines+2024-2029_EN.pdf&fbclid=IwY2xjawFZCJBleHRuA2FlbQlxAABHb7PubIEtEuNiutRdmoGbP-So43w0qaC9QSTZ2cZXdb0JYrYPT0GGxgcA_aem_RlXwMuA4m1GGykoZjx1fVA
- VON DER LEYEN, Ursula (2024b): *Mission Letter. Dubravka Šuica. Commissioner-Designate for the Mediterranean*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/24039223-f92e-40a0-a440-a27d9715051a_en?filename=Mission%20letter%20%C5%A0uica.pdf

Csepeli Réka

Az EU agrárpolitikája az ellentmondások kereszttüzeiben

Az unió agrárpolitikáját nem csupán a klímaváltozás okozta rendkívüli időjárási körülmények, a megemelkedett inputköltségek, a harmadik országokból érkező import fenyegeti (mint ahogyan arra a magyar elnökségi program is felhívja a figyelmet), hanem saját belső logikája is, amelynek ellentmondasságait a gazdák helyzetének fokozatos romlása és elégedetlenségük ezzel arányos erősödése is jelzi. Zöldmegállapodás, KAP, növekedés, szuverenitás, szabadkereskedelmi egyezmények és azok következményei – az unió politikájának ezen sarokkövei mind tartalmaznak egymással ellentmondó érveket.

Mindannyian emlékszünk a múlt év végi, gyakorlatilag az egész uniót érintő gazdatüntetésekre, amelyek voltaképpen ezen ellentmondásokra hívták fel a figyelmet. Nem véletlen tehát, hogy a magyar elnökség prioritásainak egyike a gazdaközpontú uniós agrárpolitika.¹ A program vonatkozó része rámutat, hogy az európai mezőgazdaság talán soha nem nézett szembe annyi kihívással (a klímaváltozás okozta rendkívüli időjárási körülmények, megemelkedett inputköltségek, harmadik országokból érkező import és a termelési szabályozások túl ambiciózus szigorítása), mint napjainkban. A magyar uniós program arra is felhívja a figyelmet, hogy „az EU stratégiai autonómiájának része kell hogy legyen az élelmiszerszuverenitás és az élelmezésbiztonság hosszú távú garantálása”. Nem kevesebb, mint „az uniós agrárpolitika 2027 utáni szabályainak kialakításához a versenyképes, válságálló és gazdabarát európai mezőgazdaság megteremtése” a tét.

Az agrárszektorban azonban a válsághelyzet újra kiélesedni látszik, mintegy felelevenítve az elmúlt tél gazdalázadásainak emlékét. Franciaországban több helyütt, így Normandiában és a déli megyékben is a gazdák már október közepe óta mozgolódnak, ezzel igyekeztvén felhívni a figyelmet egyre súlyosbodó körülményeikre.² A főbb mezőgazdasági szakszervezetek újabb országos mozgalomra szólítanak fel november közepétől. Az alig két hónapja kinevezett Barnier-kormány belügyminisztere, Bruno Retailleau már most kérte

¹ Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja 2024.

² France 2 2024.

a tüntetőket, hogy „kerüljék a felesleges erőszakot”. Egyben azt is hangsúlyozta, hogy a rendfenntartó erők „elnézők” lesznek a francia lakosság körében rendkívül népszerű mozgalom résztvevőivel. Kiemelte továbbá, hogy a „gazdák csupán a munkájukból akarnak megélni, és igazságos és egyenlő bánásmódban részesülni”, hozzátéve, hogy „az előírások és az adminisztráció leegyszerűsítése elegendhetlenné vált”.³

A francia társadalom tehát számíthat arra, hogy a gazdák ismét blokádnál vesznek az országot. A helyzet azonban még súlyosabbnak mondható, mint kilenc-tíz hónappal ezelőtt. Hiszen míg akkor a gazdák mintegy 40%-a volt kilátástalan helyzetben, a banki és a szövetkezeti hitelekkel küzdők aránya mára már akár a 70%-ot is elérheti. És ez a válság akár az ország élelmiszerellátását is veszélyeztetheti.

A franciaországi helyzet tehát több mint kritikus. A gazdák követelése is ugyan világosak (az agrárszektor hagyja el a Kereskedelmi Világszervezetet, az ukrán termékekre ne ugyanazok az adófeltételek nehezedjenek, mint az európai gazdákra, a KAP-reformot vizsgálják felül), ugyanakkor a kép felnagyításakor szembesülnünk kell azzal, hogy voltaképpen alapvető ellentmondások sokaságával állunk szemben.

A francia gazdák egyre erőteljesebben hangsúlyozzák, hogy országuk mezőgazdaságát „az uniós agrárpolitika ledarálta”. Ez egyben azt is jelenti számukra, hogy Franciaországnak az EU-s politikába már beleszólása sincs. Az ország uniós agrárpolitikája voltaképpen a kompenzációs segélyek elérésében ki is merül. A MERCOSUR és az Európai Unió közötti egyezmény aláírása valószínűleg már csak hetek kérdése. Márpedig ez mintegy casus belli lenne a francia gazdák számára. Az a bizonyos utolsó csepp a pohárban.⁴

Az Argentínát, Brazíliát, Uruguayt, Paraguayt és tavaly december óta Bolíviát is magába foglaló MERCOSUR (*Mercado Común del Sur*)⁵ és az Európai Unió között 2019 júniusában aláírt egyezmény ratifikálása időszzerűvé vált. Az EU által valaha kötött legfontosabb szabadkereskedelmi egyezményről van szó, amely közel 800 millió személyt és 40–45 milliárd eurós importot és exportot jelent.⁶

Az évek óta főként a környezetvédelem elveivel való összeegyeztethetlenségre hivatkozó MERCOSUR–EU egyezmény elleni tiltakozásnak Emmanuel

³ Franceinfo–AFP 2024.

⁴ SLAVICEK 2024.

⁵ EU-Mercosur: Text of the Agreement 2019.

⁶ La Rédaction 2024.

Macron a „fáklyavivője”.⁷ Hiszen a francia gazdák (valljuk be, jogosan) tisztességtelen versenyfeltételektől tartanak. És többek között pontosan azért, mert az érintett dél-amerikai országok agrártermékei előre láthatóan bizony eláraszthatják az európai piacot, holott, illetve pontosan azért, mert nem kell ugyanazokat a környezetvédelmi előírásokat betartaniuk, mint európai versenytársaiknak. Az Európai Unió szükséges szuverenitását úton-útfélen zászlajára tűző francia elnök tehát nemcsak saját országának, hanem az egész kontinensnek az érdekeit is szem előtt tartja, amikor az egyezmény aláírását többek között környezetvédelmi feltételekhez köti.

Emmanuel Macron már a Kanadával kötött CETA esetében is az úgynevezett „tükrözáradékok”, azaz a vonatkozó előírások viszonyosságával érvelt.⁸ Ez az érv azonban a MERCOSUR-egyezmény esetében igencsak problematikusnak tűnik. Hiszen ugyan Franciaország már vagy öt éve ismételteti, hogy – legalábbis jelen állapotában – ellenzi a MERCOSUR-egyezmény aláírását, más országok, elsősorban Németország azonban sürgeti annak mielőbbi ratifikálását. Mindez persze érthető is, hiszen a két ország érdekei mások: Franciaország a KAP első számú haszonélvezője, míg a németeknek új piacokra van szükségük. Ők lesznek, illetve lehetnek a hozzáadott értékű termékek (gépkocsik, nehézipar) exportjának legfőbb kedvezményezettjei.

A MERCOSUR-egyezmény tehát korántsem csupán az olcsóbb és az uniós környezetvédelmi szempontoknak nem alávetett mezőgazdasági termékekről szól. Dél-Amerikában a mezőgazdaság, míg az Európai Unióban a gépipar fog a legtöbb haszonra szert tenni belőle. Ebből kifolyólag az EU-ban a közös agrárpolitika forrásaiból szükséges felkészíteni a gazdálkodókat az élesedő versenyre, míg Dél-Amerikában a cégeknek technológiai fejlesztéssel és a versenyképesség növeléssel, az egyes államoknak pedig a bürokrácia és az adminisztráció hatékonyságának a növelésével kell felkészülniük a növekvő európai versenyre.

De elegendő lesz-e mindez a kedélyek lecsillapítására? Hiszen az agrárszektorként válsága egy sokkal általánosabb probléma katalizátora csupán. És ebben az ellentmondásokkal teli helyzetben nem csupán a gazdák érintettek. Jogosan merül fel a kérdés, hogy az európai fogyasztók mire számíthatnak. A hormonkezelt szarvasmarhák vagy az antibiotikummal táplált csirkékkel kereskedő dél-amerikai dömping riasztó árnya jóval túlmutat a francia mezőgazdaság

⁷ Le Figaro – AFP 2020.

⁸ J. Br. – AFP 2024.

válságának kérdésén. Itt már élelmezési, sőt, egészségügyi kérdésről is szó van – és ezek a társadalom egészét érintik.

Jelen témánkhoz kapcsolódóan engedtessek meg arra is röviden kitérnünk, hogy milyen elvi és ebből kifolyólag gyakorlati ellentmondások feszülnek az EU környezetvédelmi és gazdasági politikája között. Ahogy a klímaváltozás egyre erőteljesebb környezeti katasztrófák kíséretében jelentkezik, fokozatosan mindenki számára egyértelművé kéne válnia annak a ténynek, hogy a véges energiaforrásokkal rendelkező Földre nem lehet végtelen növekedést előirányzó gazdaságpolitikát építeni. Ugyanakkor a közgazdasági megközelítések paradigmaváltása nélkül marad az 1929–1933-as válságból való kilábalásra Simon Kuznets által bevezetett, majd John Maynard Keynes által a második világháború alatt kidolgozott GDP-indikátor.⁹ Közel százéves, teljesen más gazdasági körülmények között felállított mutatóról van szó tehát, amely sem a gazdasági növekedés ökológiai korlátaival (anakronisztikus is lenne ezt elvárni tőle), sem annak társadalmi vetületével nem foglalkozik.

És talán pontosan az európai gazdák növekedő elégedetlenségével és életkörülményeik rohamos zuhanásával illusztrálható a leginkább, hogy a GDP nem az emberi jólét mércéje. A fejlődés mérésekor ugyanis kizárólag a GDP-re és a gazdasági nyereségre való összpontosítás figyelmen kívül hagyja a gazdasági növekedés társadalomra gyakorolt negatív hatásait, például az éghajlatváltozást és a társadalmi egyenlőtlenségeket. Itt az ideje, hogy felismerjük a GDP korlátait, és kibővítsük a fejlődés mérését, hogy az figyelembe vegye a társadalom életminőségét.

De képesek vagyunk-e a szükséges paradigmaváltásra abban a világgazdaságban, amelyben „versenytársaink” (így többek között a COP21-klímamegállapodásból kilépett Egyesült Államok) nemcsak, hogy nem vesznek részt a környezeti katasztrófák elleni planetáris harcban, hanem gazdaságpolitikájuknak nem hajlandók ilyen és egyéb határokat sem szabni?

2024. november 5.

⁹ ÖZGÖDE 2021.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja (2024). Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1zbt2e2b/2024-masodik-fele-vi-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- EU-Mercosur: Text of the Agreement (2019). *European Commission*, 2019. június 29. Online: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en
- France 2 (2024): Colère des agriculteurs: de nouvelles actions? *Franceinfo*, 2024. október 17. Online: www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/agriculture/colere-des-agriculteurs-de-nouvelles-actions_6843209.html
- Franceinfo–AFP (2024) : Manifestations des agriculteurs: le ministre de l’Intérieur, Bruno Retailleau, donnera des consignes de «bienveillance». *Franceinfo*, 2024. október 25. Online: www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/agriculture/manifestations-des-agriculteurs-le-ministre-de-l-interieur-bruno-retailleau-donnera-des-consignes-de-bienveillance_6859466.html
- J. Br. – AFP (2024): Ceta: Emmanuel Macron assure qu’il s’agit d’un «très bon accord» pour l’agriculture française. *BFM Business*, 2024. március 22. Online: https://bfmtv.com/economie/entreprises/agriculture/ceta-emmanuel-macron-assure-qu-il-s-agit-d-un-tres-bon-accord-pour-l-agriculture-francaise_AD-202403220565.html
- La Rédaction (2024): L’accord d’association UE-Mercosur en huit questions. *Vie publique*, 2024. november 14. Online: www.vie-publique.fr/questions-reponses/289981-laccord-dasociation-ue-mercosur-en-huit-questions
- Le Figaro – AFP (2020): Accord UE-Mercosur : un coût environnemental trop élevé par rapport aux bénéfices économiques. *Le Figaro*, 2020. szeptember 17. Online: www.lefigaro.fr/conjoncture/accord-ue-mercosur-un-cout-environnemental-trop-eleve-par-rapport-aux-benefices-economiques-20200917
- ÖZGÖDE, Onur (2021): The Invention of Economic Growth: The Forgotten Origins of Gross Domestic Product in American Institutional Economics. *ProMarket*, 2021. október 31. Online: www.promarket.org/2021/10/31/gdp-invention-economic-growth-kuznets-history/
- SLAVICEK, Marie (2024): Accord UE-Mercosur : pourquoi ce traité cristallise la colère des agriculteurs. *Le Monde*, 2024. január 31. Online: www.lemonde.fr/economie/article/2024/01/31/accord-ue-mercosur-pourquoi-ce-traite-cristallise-la-colere-des-agriculteurs_6214066_3234.html

Kalas Vivien

Úton 2030 felé

Bizakodók lehetnek a tagországok 2030-ig elérendő oktatáspolitikai célkitűzéseik megvalósításával kapcsolatban. A legnagyobb lemaradás a diákok alapkészségeivel kapcsolatban mutatkozik meg.

Az európai uniós szakpolitikákat a jogalkotási kompetencia alapján három nagyobb csoportba lehet sorolni. A kizárólagos hatáskörbe tartozók – például versenypolitika, közös kereskedelempolitika – esetében csakis közösségi szinten alkotható jogszabály. A legtöbb szakpolitika megosztott hatáskörbe tartozik, vagyis mind az Európai Unió (EU), mind a tagállamok végezhetnek jogalkotást, mindössze arra kell ügyelni, hogy a nemzeti szinten hozott jogszabály nem mondhat ellent közösségi szintűnek. A nemzeti hatáskörbe tartozóknál – így például az oktatáspolitikában is – ugyanakkor az EU csupán csak kiegészítő, koordináló, összehangoló tevékenységet végezhet. Noha tehát közösségi szintű jogalkotásra nincsen lehetőség ezen szakpolitikai területen, mindez nem jelenti azt, hogy a tagországok ne törekednének kooperációra. Az oktatáspolitikában való koordináció az 1970-es évektől vált egyre intenzívebbé az Európai Unió nemzetei között, amelyek felismerték azt, hogy az oktatás hozzájárul a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentéséhez, elősegíti az esélyegyenlőséget, továbbá a humán erőforrás fejlesztésével az adott állam versenyképessége is növekedni tud. A 2021 és 2030 – egy esetben 2025 – közötti időszakra szóló stratégiai keretrendszer is ennek az együttműködésnek a részét képezi. 2021 februárjában az oktatáspolitikáért felelős politikusok több területen fogalmaztak meg az évtized végére – vagy közepére – közösen elérendő referenciaértékeket.¹

Az egyik a kisgyermekkorú nevelésben részesülők száma, illetve aránya volt. 2030-ig azt szeretnék elérni, ha a háromévesnél idősebb, ám még nem iskoláskorú gyermekek több mint 96%-a venne részt ilyen nevelésben. A legfrissebb adatok szerint 2022-ben ez az arány 93,1%-os volt az Európai Unióban, ami összességében növekedést jelent az elmúlt esztendőkhöz képest.² A legjobb mutatókkal Belgium rendelkezik – 98,4% –, a legtöbb teendő pedig Romániára

¹ KALAS 2021.

² Eurostat 2024d.

vár még. Magyarországon 2019-től minimális csökkenés tapasztalható a kisgyermekkorú nevelésben részesülők körében, ám így is csupán fél százalékponttal vagyunk lemaradva az uniós átlagtól.

A második pontot a természettudományok, a szövegértés, illetve a matematika területén való alapkészségek jelentik. Ezek kapcsán a politikusok 15% alá csökkentenék azon diákok arányát, akik a PISA-felmérések alapján alulteljesítenek ezekben a tárgyakban. A háromévenként publikált adatok azt mutatják, hogy nemcsak, hogy nem közeledik az EU ezen céljához, de egyre távolabb kerül tőle valamennyi területen.³ Az országok közül Litvániában és Magyarországon tapasztalható a természettudományokat illetően folyamatos fejlődés az elmúlt kilenc évben.

9% alá szorítanák vissza 2030-ra továbbá azon 18 és 24 év közötti fiatalok arányát, akik korai iskolaelhagyónak minősülnek, vagyis legfeljebb alapfokú végzettséggel rendelkeznek, és nem folytatták tanulmányaikat. E területen már ismét javulás látható uniós szinten. 2023-ban – folyamatos csökkenést követően – 9,5%-os volt ez az arány.⁴ A legmagasabb arányban Romániában – 16,6% – és Spanyolországban – 13,7% – figyelhető meg ez a jelenség, a legjobban pedig Görögország és Lengyelország teljesít 3,7%-os aránnyal. Magyarországon ugyan magasabb ez a szám – 11,6% –, mint az uniós átlag, az elmúlt évek alatt azonban csökkenő tendencia volt tapasztalható.

A politikusok a 25–34 éves korosztály körében a felsőfokú végzettséggel rendelkezők arányát 45%-ot meghaladóra növelnék az évtized végére. A tavalyi esztendőben közösségi szinten 43,1%-uk szerzett diplomát, és a folyamatok arra engednek következtetni, hogy kényelmesen meg tudják majd valósítani a nemzetek a kitűzött célt.⁵ A huszonhét tagországból 2023-ig tizenötnek sikerült egyedül is teljesítenie a 45%-os arányt. Ezen túlmenően a felnőttképzésben részt vevők arányát 60% fölé szeretnék emelni a 25–64 évesek között. 2020 óta az erre vonatkozó értékek folyamatos emelkedést mutatnak, tavaly 12,8% mondhatta el magáról, hogy részt vett valamilyen további képzésen.⁶ A legtöbben Dániában (30,5%) és Svédországban (38,8%) választják ezt a lehetőséget, a legkevesebben pedig Bulgáriában (1,4%) és Görögországban (3,4%) élnek vele.

³ Eurostat 2024c.

⁴ Eurostat 2024b.

⁵ Eurostat 2024f.

⁶ Eurostat 2024a.

Végezetül, a tagországok 2025-re a 25–34 esztendőss, felsőfokú szakképesítést szerző fiatalok körében tűzték ki célul, hogy 60% fölé emelik azok arányát, akik már tanulmányaik során szereztek munkahelyi tapasztalatot. 2022-ben ez a szám 60,2% volt, ezt azonban meg is kell tudniuk őrizni a nemzeteknek az évtized közepéig.⁷ A legmagasabb arányban Spanyolországban (98,6%) voltak ilyen fiatalok, a legkevesebben pedig Romániában (8,4%).

A 2030-as, illetve 2025-ös célok felé haladva a legtöbb területen folyamatos fejlődés látható közösségi szinten, egy kitűzött referenciaértéket már el is értek a tagállamok. A legtöbb munka az alapkészségek területén vár még rájuk, ahol az eredmények és a szándékok között egyre nagyobb szakadék húzódik.

2024. november 13.

Felhasznált irodalom

- Eurostat (2024a): *Adult Participation in Learning in the Past Four Weeks by Sex (sdg_04_60)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_60/default/table?lang=en
- Eurostat (2024b): *Early Leavers from Education and Training by Sex (sdg_04_10)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_10/default/table?lang=en&category=t_educ.t_educ_outc
- Eurostat (2024c): *Low Achieving 15-Year-Olds in Reading, Mathematics or Science (sdg_04_40)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_40/default/table?lang=en
- Eurostat (2024d): *Participation in Early Childhood Education by Sex (Children Aged 3 and Over) (sdg_04_31)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_31/default/table?lang=en&category=t_educ.t_educ_part
- Eurostat (2024e): *Population Aged 20-34 with Work Experience While Studying by Sex, Age, Educational Attainment Level and Years Since Completion of Highest Level of Education (edat_lfs_9919)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_LFS_9919__custom_8351360/default/table?lang=en
- Eurostat (2024f): *Population by Educational Attainment Level, Sex and Age (%) – Main Indicators (edat_lfse_03)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/edat_lfse_03__custom_13687758/default/table?lang=en
- KALAS Vivien (2021): Új uniós szintű oktatáspolitikai célok a 2021-2030-as időszakra. *Ludovika.hu*, 2021. február 23. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/02/23/uj-unios-szintu-oktatapolitikai-celok-a-2021-2030-as-idoszakra/

⁷ Eurostat 2024e.

Kalas Vivien

Vonzóbbá tennék a felsőoktatási életpályát az Európai Unióban

Az oktatásért felelős miniszterek hétfői ülésének középpontjában a felsőoktatás helyzete állt. Az elfogadott javaslatokkal az európai versenyképességet erősítenék. November 25-én találkoztak egymással az oktatásért felelős miniszterek Brüsszelben, az Oktatási, Ifjúsági, Kulturális és Sportügyi Tanács soron következő ülésének keretében. A politikusok három nagyobb témakörrel tárgyaltak: a felsőoktatási életpályák vonzóbbá és fenntarthatóbbá tételének feltételeiről, az európai versenyképesség és a szükséges készségek megerősítésének lehetőségeiről a felsőoktatáson keresztül, akár a digitális kompetenciák fejlesztése révén, akár közös, európai diplomák létrehozásával.¹ Ezen túlmenően eszmecserét folytattak az oktatási és képzési stratégiai partnerségekről. Az erről szóló következtetésükben a miniszterek kiemelték ezen partnerségek szerepét a versenyképesség növelésében, és felkérték az Európai Bizottságot, hogy javaslatcsomaggal nyújtson segítséget a megvalósításban a nemzeteknek. A Tanács-ülés eredményeképpen a tagállamok elfogadtak egy, a felsőoktatási életpályákról szóló ajánlást is.² A tanácsi ajánlások olyan jogi következménnyel nem járó dokumentumok, amelyek az intézmény politikai álláspontját és esetleges jövőbeni intézkedésekre vonatkozó javaslatait tartalmazzák.

A hétfői dokumentumban foglaltak célja, hogy – a Szerződésekben meghatározott hatásköröket tiszteletben tartva – ösztönözzék a tagországokat az inkluzív és előítélet-mentes munkakörnyezet megteremtésére a felsőoktatásban, ideértve például a származási, nemi, vallási alapon történő diszkrimináció tilalmát. Ennek folyományaképpen vonzóbbá válna a felsőoktatásban való elhelyezkedés is. A tagállamok ezen túlmenően ugyancsak prioritásként nevezték meg a nemzetek közötti kooperáció szorosabbra fűzését ezen a területen, amely egyszerre járulna hozzá az Európai Unió versenyképességének növeléséhez, továbbá az európai identitás megszilárdításához. A Tanács négy fő pontban fogalmazta meg ajánlásait az uniós országok számára. Elsőként a tudományos életpályák sokszínűségére hívta fel

¹ Education, Youth, Culture and Sport Council (Education and Youth), 25 November 2024. Main Results 2024.

² Council of the European Union 2024.

a figyelmet, amelyhez tartozóan szorgalmazta ezek elismerését és támogatását, valamint kiemelte a folyamatos szakmai továbbképzés biztosításának fontosságát, amelyekkel a felsőoktatási intézmények dolgozói számára nyújthatnának segítséget a változó elvárásokhoz való alkalmazkodásban, új készségek elsajátításában, új pedagógiai módszerek alkalmazásában. A második pontban a befogadó, versenyképes és vonzó munkafeltételek biztosításához szükséges intézkedéseket járták körül. Ezek közé tartozik a nemek közötti egyenlőség megteremtése például a karrierlehetőségeket, a bérezéseket vagy éppen a munkaszerződés típusait illetően, a munka és a magánélet összhangjának elősegítése, illetve a szükséges szociális védelem garantálása. Hasonló módon kiemelték a politikusok a felsőoktatás terén a nemzetek közötti együttműködés ösztönzését, előmozdítását. Ehhez kapcsolódóan fontosnak tartják a felsőoktatásban dolgozók oktatási, képzési programokban való részvételének elismerését, például többletszabadságok által, a mobilitási programok népszerűsítését, továbbá a transznacionális oktatási tevékenységek fejlesztése érdekében végzett munka beemelését a szakmai értékelés szempontjai közé. Végezetül, a miniszterek hangsúlyozták, hogy a mindezekre irányuló reformokkal kapcsolatos szakpolitikai döntéseket megelőzően fokozottan kell támaszkodni a felsőoktatás valós helyzetére.

A Tanács ezen ajánlása az Európai Bizottság által idén márciusban bemutatott, három kezdeményezésből álló felsőoktatási intézkedéscsomag egyik elemének jóváhagyását jelenti.³ A Bizottság javaslatcsomagja emellett magában foglalja a közös európai diploma tervét, továbbá a minőségbiztosítási folyamat megújítását és a képesítések automatikus elismerésében való előrelépést.

2024. november 27.

Felhasznált irodalom

Council of the European Union (2024): *Council Recommendation on Attractive and Sustainable Careers in Higher Education*. 15477/24. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15477-2024-INIT/en/pdf>

Education, Youth, Culture and Sport Council (Education and Youth), 25 November 2024. Main Results (2024). *Consilium*. Online: www.consilium.europa.eu/en/meetings/eycs/2024/11/25/

European Commission Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture (2024): *Blueprint for a European Degree – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. *Publications Office of the European Union*. Online: <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/4559af49-43e2-11ef-865a-01aa75ed71a1>

³ European Commission Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture 2024.

Tagállami politikai helyzetkép



Csepeli Réka

Meglepetéseredmények a francia nemzetgyűlési választásokon

A Charles de Gaulle által 1958-ban létrehozott ötödik köztársaság¹ történelmi fordulóponthoz érkezett. Ugyan a nemzetgyűlési választások július 7-i második fordulója nem juttatta a Nemzeti Tömörülést abszolút többséghez – ezzel egyben a társbérletet is elkerülve –, mégis elmondhatjuk, hogy az Emmanuel Macron döntésével előre hozott kétfordulós voksolás a több mint hatvanöt éve működő elnöki rendszert alapjaiban rengette meg.

A Nemzeti Tömörülés hatalmas meglepetésre csupán a harmadik helyet érte el a második fordulóban, az eddig szinte hibátlanul működő előzetes felmérések előrejelzéseivel szemben. Az Új Népfront első helye ugyanakkor nem jelent abszolút többséget a Nemzetgyűlésben.

A választási eredmények

A július 7-én este 8 órakor beérkezett eredmények szerint az Új Népfront került ki győztesként. Az ötszázhetvenhét fős Nemzetgyűlés pozícióiból előreláthatólag százhetvenöt és kétszázöt közötti képviselői posztot foglalhat el. Ugyanakkor ez az eredmény nem jelent abszolút többséget (ehhez ugyanis kétszáznyolcvankilenc képviselői hely megszerzésére lett volna szükség). Az előzetes felmérések, illetve az előző két voks eredményei alapján első pozícióba diagnosztizált Nemzeti Tömörülés csupán a harmadik helyet szerezte meg, amely a Nemzetgyűlésen belül csupán száztizenöt–százötven képviselőt jelent. A második helyre, szintén meglepetésként, Emmanuel Macron Ensemble koalíciója került, százötven–százhetvenöt képviselővel. A legfőbb kérdés tehát az marad, hogy mely irányvonalak mellett alakul Franciaország jövője, illetve hogy ki lesz az ország következő miniszterelnöke.

¹ Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur 1958.

Újjáéledő politikai élet

A politikai elemző szemszögéből nézve voltaképpen a legérdekesebb nem is az, hogy mik a választás eredményei, hanem hogy mi is zajlott le ebben az országban Macron elnök június 9-i európai parlamenti választásokat követő, a Nemzetgyűlést feloszlató bejelentése óta. Ez a precedens nélküli helyzet ugyanis valósággal felpeszdtette, felrázta a sokkos állapotából igen gyorsan feléledő francia politikai életet. Pozitív oldalról vizsgálva a kérdést megállapíthatjuk, hogy a francia állampolgárok visszatértek a demokratikus rendszer által meghatározott eszközökhöz. A francia társadalom effajta újrapolitizálódása igencsak figyelemreméltó ebben az elfásult, politikába belefáradt és csalódott országban. A francia nép tehát újra hallatni akarta a hangját. És, tegyük hozzá, ez alkalommal hosszú idő óta nem „valaki ellen”, hanem „valaki mellett” szavaztak, méghozzá az eddigi választásokhoz képest jelentősen nagyobb számban (az első fordulóban a választópolgárok 66%-a, a másodikban pedig 66,7%-a járult az urnákhoz).²

Ehhez hozzátehetjük azt is, hogy a baloldal rekordidő alatt állított fel igen széles koalíciót Új Népfront (*Nouveau Front Populaire*) néven,³ amely a radikális pozíciót képviselő LFI-től (*La France insoumise*) a kommunista párton és a zöldeken keresztül a mérsékelt szocialistákig mindenkit magába foglal (így a volt köztársasági elnök François Hollande-ot, illetve a mérsékelt baloldali *Place publique* pártot vezető Raphaël Glucksmann is). Ez ugyanakkor nem precedens nélküli, hiszen részben a 2022-es elnökválasztási kampány kontextusában létrejött NUPES (*Nouvelle Union Populaire Ecologique et Sociale*)⁴ baloldali tömörülést eleveníti fel, azonban ez alkalommal szélesebb szférában, és már a 2027-es elnökválasztásra kivetített ambíciókkal.

Köztársasági front és egészségügyi kordon

A nemzetgyűlési választások két fordulója közötti egy hét újabb közös meg egyezéseket, illetve koalíciókat hozott. A szélsőjobboldal abszolút többségétől rettegő pártok (ideértve a makronista koalíciót, illetve a mérsékelt jobboldali Republikánus párt tagjainak jó részét is) köztársasági frontot (*front républicain*)

² Législatives 2024 2025.

³ Nouveau Front Populaire [é. n.].

⁴ La NUPES [é. n.].

alakítottak. A *Le Monde* a nemzetgyűlési választások első fordulójának másnapján vezércikkében szólította fel koalícióra a „republikánus pártokat a szélső-jobboldal hatalomra jutásának megakadályozására”.⁵ A baloldali napilap azzal érvel, hogy „erős összefogásra van szükség egy olyan politikai irányzat hatalomra jutásának a megakadályozására, amelynek az alapértékei – így elsősorban a nemzeti preferencia, azaz a franciáknak járó elsőbbségi jog, amely a nemzetiség alapjául »a vér jogát«, azaz a származást, és nem a területi jogot venné figyelembe – ütköznek a francia köztársaság eszméjével”.

Elmondhatjuk tehát, hogy a francia politikai élet újra erőre kapott, aminek következtében a „makrónia” arroganciája talán némiképp lecsillapodhat majd. Annál is inkább, mert Macron elnök *Ensemble* (Együtt) koalíciója mára már kisebbségbe került.

Az eltelt alig egy hónapban a választópolgárok három alkalommal is hangot adtak (illetve adhattak) véleményüknek. Az urnák tükrözik is az elégedetlenséget, amelyet az elmúlt években elfogadott döntések, többek között a nyugdíj-törvény erőszakos érvényesítése fémjelez.

Az elnöki döntés óta eltelt közel egy hónap mintegy átrendezte a francia belpolitikai színteret. A politikai paletta a szélsőségek irányába tolódott. Ez a bipolarizáció voltaképpen az ötödik köztársaság mérsékelt pártok közötti váltógazdaságának végét jelenti. Másképpen fogalmazva felvethetjük akár azt a kérdést is, hogy vajon Franciaország a De Gaulle által elképzelt és megvalósított köztársasági eszme végéhez közeledik-e.

Érdekes azt is megfigyelnünk, hogy az előzetes riogatások nem váltak be: a kormányozhatatlanság veszélye ugyan még nem hárult el teljesen, de ez a perspektíva a társbérlet lehetőségének megszűnésével igen jelentős mértékben mérséklődött. Macron elnök polgárháborúval való „fenyegetőzése” sem bizonyult megalapozottnak. Sőt, a franciák egyre inkább úgy érzik, játszadoznak az érzelmeikkel, a félelmeikkel (ne felejtjük el azt sem, hogy Emmanuel Macron egyedül döntött a Nemzetgyűlés felosztatásáról is – jogosan tehető fel tehát az a kérdés is, hogy ki juttatta ezt az országot ebbe a krízishelyzetbe).

A június 9-i elnöki bejelentést követően felerősödött az a „Péter és a farkas”-jelenség, amely a Nemzeti Front 1972-es megalakulása óta jellemzi a francia közéletet,⁶ illetve a francia belpolitikát. Ez alatt az értendő, hogy az egyes politikai erők a szélsőjobb hatalomra jutásával addig fenyegetőznek, amíg az valóban be nem következik. Az 1980-as évektől kezdve ugyanis valamennyi mérsékelt

⁵ BOUCHEZ 2024.

⁶ ALBERTINI–DOUCET 2014.

republikánus párt a szélsőségek és ezen belül is elsősorban a szélsőjobb veszélyeire hívja fel a figyelmet. A francia belpolitikában a François Mitterrand 1981-es elnöklete óta kialakult szélsőjobboldal-ellenes blokádnak, az úgynevezett egészségügyi kordon (*cordon sanitaire*)⁷ az ötödik köztársaság meghatározó vonásai közé tartozik. Ugyanakkor az is figyelemre méltó, hogy ez a tendencia az elmúlt időben az Európai Unió valamennyi országában igencsak meggyengült (kivéve a történelmi felelősség tekintetében kivételt képező Németországban – bár ez a tendencia itt is lazulni látszik).

A kormányzásra képes többség, illetve a miniszterelnöki pozíció tehát a vasárnap esti eredmények tükrében sem egyértelmű. A nemzetgyűlési választások két fordulója között felmerült a francia államigazgatási tradícióktól igencsak idegen szakértői kormány ötlete. Az Olaszországban már több ízben bevált modell akár Franciaországban is megvethetné a lábát. Bár ez a teória a ma esti eredmények, illetve ambíciók tükrében igen valószínűtlennek látszik.

Polarizálódó választási preferenciák

A választási eredményektől elvonatkoztatva az igazán érdekes kérdés volta-képpen az, hogy hogyan jutott a mérsékelt pártok váltógazdaságához szokott, De Gaulle és az ötödik köztársaság elnöki hatalmára koncentráló, mérsékelt, szélsőségektől távol maradó politikát hirdető, köztársasági elvekre és összefogásra épülő Franciaország a „szélsőségek” összecsapásához. A gazdasági téren az infláció és az értékek szintjén az identitásvesztés mentén önmagát kereső elkeseredett ország értelemszerűen fordult a szélsőségek felé. Ehhez a gyarmatosító múlt feldolgozatlanságától a Mitterrand elnökségével megjelenő „kaviárbaloldalon” keresztül a közbiztonság és a bevándorlás kérdésének tabuként kezeléséig sok mindent meg kellene vizsgálnunk. Itt ugyanis már nem csupán a választási kampányban előtérbe kerülő vásárlóerő kérdéséről van szó, hanem sokkal inkább egy identitásvesztésből kilábalni próbáló ország reakciójáról! És pontosan ez magyarázza a Nemzeti Tömörülés (relatív, illetve talán átmeneti) sikerét. A régóta és jól átgondolt stratégia ugyanis pontosan a vásárlóerő-bevándorlás-közbiztonság hármas érvére épül.

A francia választópolgárok többsége a nemzetgyűlési választások július 7-i második fordulójában tehát a baloldali Népfontra voksolt – illetve a „republikánus ellenállás” jegyében alakult mobilizáció következményeképpen a Nemzeti

⁷ Roué 2024.

Tömörülés által képviselt szélsőjobboldali pozíció ellen. Jogosan merülhet fel azonban az a kérdés, hogy a választásról választásra egyre jobbra tolódó francia választópolgárok előtt vajon meddig állítható fel az a „köztársasági blokád”, amely az ország államtanácsa által (*Conseil d'État*)⁸ szélsőjobboldalinak besorolt pártot megakadályozhatja a hatalomra jutásban. Erre talán a 2027-es elnökválasztáson kaphatunk választ. Addig is következtethetünk arra, hogy egy másik „szélsőség” kerülhet előtérbe – ezúttal a baloldalon. Az LFI-t (*La France insoumise*) képviselő Jean-Luc Mélenchon ugyanis a nemzetgyűlési választások tegnap esti eredményeit követően közvetlenül felszólalt. Beszédében kiemelte, hogy nemcsak a szélsőjobboldal, hanem az Emmanuel Macron által képviselt politika is leáldozott. Azt is hangsúlyozta, hogy az Új Népfront névre hallgató baloldali koalíció kész a kormányzásra. Ez a felszólalás ugyanakkor igencsak figyelemreméltó egy olyan személyiség részéről, aki a választási kampány alatt bejelentette, hogy nem pályázik a miniszterelnöki pozícióra. Tegyük mindehhez hozzá azt is, hogy a francia választópolgárok többsége inkább a baloldali, mint a jobboldali szélsőségtől tart!

Az elkövetkezendő napok, illetve hetek az eljövendő három év francia politikáját fogják meghatározni. Vajon a „makróniával” koalícióra lépő baloldali Népfront vagy egy szakértői kormány lép az elkövetkezendő hetekben hatalomra? Mindenesetre ez a döntés nemcsak Franciaországra, hanem az unió egyetlen atomfegyverrel rendelkező hatalma révén egész Európára kihatással lesz.

2024. július 8.

Felhasznált irodalom

- ALBERTINI, Dominique – DOUCET, David (2014): *Histoire du Front national*. Paris: Tallandier.
- BOUCHEZ, Yann (2024): « Front républicain » dans « Le Monde », un barrage de plus en plus fissuré contre l'extrême droite. *Le Monde*, 2024. június 30. Online: www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2024/06/30/front-republicain-dans-le-monde-un-barrage-de-plus-en-plus-fissure-contre-l-extreme-droite_6245519_4500055.html
- CHAGNON, Luc – SCIGACZ, Marie-Adélaïde (2022): L'article à lire pour comprendre ce qu'est le front républicain, cette notion qui ressurgit régulièrement lors de l'élection présidentielle. *Franceinfo*, 2022. április 21. Online: www.francetvinfo.fr/elections/presidentielle/l-article-a-lire-pour-comprendre-ce-qu-est-le-front-republicain-cette-notion-qui-ressurgit-regulierement-lors-de-l-election-presidentielle_5088709.html

⁸ Décision du Conseil d'État concernant l'attribution des nuances politiques 2024.

- Décision du Conseil d'État concernant l'attribution des nuances politiques (2024). *Français du monde*, 2024. június 27. Online: <https://francais-du-monde.org/2024/06/27/decision-conseil-etat-nuances-politiques/>
- La NUPES [é. n.]. Online: <https://nupes-2022.fr/>
- Législatives 2024 (2025). *Data.gouv.fr*, 2025. január 26. Online: <https://data.gouv.fr/fr/reuses/legislatives-2024/>
- Nouveau Front Populaire [é. n.]. Online: <https://nouveaufrontpopulaire.fr/>
- Publication des candidatures et des résultats aux élections. Législatives 2024 (2024). *Les archives des élections en France*, 2024. június 30. – július 7. Online: www.archives-resultats-elections.interieur.gouv.fr/resultats/legislatives2024/
- ROUÉ, Hélène (2024): Qu'est-ce qu'un cordon sanitaire ? *Le Journal du Dimanche*, 2024. április 19. Online: www.lejdd.fr/politique/quest-ce-quun-cordon-sanitaire-144273
- Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur (1958). *Conseil constitutionnel*. Online: www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.
- VIGREUX, Jean (2022): *Histoire du Front populaire*. Paris: Tallandier.

Csepeli Réka

Franciaország versenyfázisban – és nem csak az olimpián

Megkezdődtek a XXXIII. Olimpiai Játékok,¹ a mai napra kitűzött és nagy várakozások kísérette megnyitó ünnepség nézőrekordra esélyes (akár egy milliárdan is követhetik a ma esti ceremóniát világszerte).² Azonban a versengés nem csupán ennek a világméretű sporteseménynek a keretein belül zajlik, hiszen a küzdelem már több mint két hete tart a francia belpolitika porondján. A Nemzetgyűlés Macron elnök által a június 9-i EP-választások eredményének fényében bejelentett felosztása óta a francia belpolitikai élet nem talál ki az útvesztőből. Azaz politikai patthelyzet állt elő az unió egyik alapító, illetve annak történelmi és politikai tengelyét mind ez idáig meghatározó kulcsállamában.

A belpolitikai patthelyzet

A francia elnök kedden, július 23-án este szólalt fel először a nemzetgyűlési választások második fordulója óta.³ A többiek által igen arrogánsnak ítélt beszédében Emmanuel Macron voltaképpen *business as usual* stratégiát vázolt fel. Elismerte ugyan az elnöki többség választási vereségét és felvállalta június 9-i döntését, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy semelyik pártcsoport nem ért el abszolút többséget, azaz „semelyikük nem került ki győztesként” a választásokból. Kiemelte azt is, hogy ez a helyzet együttműködésre kötelezi a Nemzetgyűlésben képviselt pártokat, mintegy új fejezetet nyitva ezzel a francia belpolitikai életben. A pártokat így módon koalíciós megegyezésre szólítja fel az ország talpra állítása érdekében, több ízben hangsúlyozva, hogy a választásoknak nincs igazán nyertese. Az elnöki beszéd előtt egy órával az Új Népfront újabb nevet javasolt a miniszterelnöki pozícióra, a civil társadalom soraiból választott Lucie Castets személyében,⁴ amely felvetést Emmanuel Macron felszólalásában

¹ Paris 2024 [é. n.].

² Futura – ETX Daily Up 2024.

³ AUCAIGNE-LAMBERT-LAINÉ 2024.

⁴ RÉDACTION 2024.

jóformán figyelemre sem méltatta, mondván: „a kérdés nem az, hogy ki kerül a kormány élére, hanem hogy ki kerül többségbe a Nemzetgyűlésben.”

A remekül időzített, az olimpiai játékok első hivatalos eseményeinek előestéjén a Trocadéron megrendezett elnöki interjúból az is kiderült, hogy a jelek szerint nem számíthatunk új kormányfői kinevezésre augusztus közepe, azaz az olimpia vége előtt. Ha pedig a paralimpia záró dátumát is figyelembe vesszük (márpedig ez utóbbi jelentőségét Macron több ízben is hangsúlyozta), akkor akár szeptemberig is elhúzódhat az új miniszterelnök kinevezése. Hozzá kell tennünk ugyanakkor, hogy Franciaország nem marad ez alatt az idő alatt kormány nélkül, hiszen az aktuális ügyekért felelős kormány (*gouvernement d'affaires courantes*) a helyén marad, biztosítva ezzel az állam működésének folyamatosságát.

A Nemzetgyűlés legtöbb (százkilencvenhárom) képviselői helyét betöltő⁵ és ily módon magát a választások győztesének tartó Új Népfront⁶ már a július 7-i második forduló estéjén felszólította Emmanuel Macront, hogy „tartsa tiszteletben a nép akaratát”, és soraiból nevezze ki az új miniszterelnököt. Azonban a baloldali koalíció azóta sem tud konszenzusra jutni a miniszterelnöki jelöltet illetően: Huguette Bello, a Réunion sziget regionális tanácsának elnöke után kedden az LFI (Lázadó Franciaország) által túlzottan Macron-pártinak titulált közgazdász és környezetvédelmi szakember, Laurence Tubiana is visszavonta pályázatát.

Ez a döntésképtelenség egyre inkább lejártni látszik a baloldali pártokból június 9-ét követően rendkívüli gyorsasággal összekovácsolt pártcsoportsulást. Az LFI-ből kizárt François Ruffin keddi felszólalása szerint⁷ a „cinikus számíttgatások” miatt a baloldali koalíció lekészt arról a lehetőségről, hogy az ország leendő kormányának élére kerüljön, mivel mostantól életbe lép a Macron elnök által meghirdetett „olimpiai fegyverszünet” (*trêve olympique*).⁸

Tegyük hozzá mindehhez pontosításképpen azt is, hogy az alkotmány⁹ 8-as cikkelye szerint egyedül a köztársasági elnök nevezheti ki a miniszterelnököt! Ugyanakkor semmi nem kötelezi arra, hogy a legtöbb képviselői helyet elért párt soraiból válassza őt.

⁵ KAGNI 2024.

⁶ Nouveau Front Populaire [é. n.].

⁷ Ouest-France 2024.

⁸ La Croix 2024.

⁹ Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur 1958.

A Nemzetgyűlés kulcspozícióinak¹⁰ betöltése jelentette a politikai csatározások újabb színterét. Az elnök mellett az alelnököket is magába foglaló huszonnégy fős hivatal, illetve a nyolc állandó bizottság (kulturális és oktatási, gazdasági, külügyi, szociális, honvédelmi, fenntarthatósági és területrendezési, pénzügyi és jogi) elnökének megválasztására a július 18-i első ülésen került sor.

Macron elnök taktikázása

Az elnök kedd este elhangzott felszólalásának hallatán több elemzőben is felmerült az az elképzelés, miszerint Macron kezdettől fogva kikalkulálta volna ezt a jelen helyzetet. Hiszen az idő neki kedvez, és ehhez még az olimpiai játékok idejére meghirdetett „türelmi időszak” is hozzájárul. Egyre inkább kirajzolódni látszik egy Emmanuel Macron körül felépülő esetleges koalíció árnyéka, amely az Ensemble (Együtt) elnöki pártcsoportosulás mellett a republikánus jobboldalt és a szocialisták egy részét is magába foglalná, egy centrumvonal mentén. Az újonnan átnevezett Köztársasági jobboldal (*Droite républicaine*) frakcióvezetője, Laurent Wauquiez hétfőn „sürgősségi törvényhozási paktumot” hirdetett meg, az ország megbénulásának elkerülése érdekében.¹¹

Ezen irány stratégiáját az is bizonyítja, hogy Gabriel Attal miniszterelnök lemondását a Nemzetgyűlés első, július 18-i ülését megelőző napon elfogadva lehetővé tette, hogy az általa januárban kinevezett kormány ily módon felmentett tagjai már mint szavazati joggal rendelkező képviselők szavazhassanak a kulcspozíciók betöltéséért folyó voksoláskor. Igen egyértelműen ennek köszönhető ugyanis az az eredmény, amely az eddig is a Nemzetgyűlés elnöki funkcióját betöltő makronista Yaël Braun-Pivet-t juttatta ismét a francia köztársaság harmadik legfontosabb posztjára. Tegyük hozzá, Braun-Pivet összesen tizenhárom szavazattal előzte meg a Népfront jelöltjét, a 74 éves kommunista képviselő André Chassaigne-t!¹² Az Attal-kormány tizenhét volt minisztere képviselőként szavazott.¹³

Az előre hozott nemzetgyűlési választások eredményeképpen kialakult három blokk egyike sem képes tehát önállóan kormányt felállítani. Illetve

¹⁰ Las Décodeurs 2024.

¹¹ Le Nouvel Obs – AFP 2024.

¹² LCP.fr 2024.

¹³ Le Figaro – AFP 2024.

amennyiben ezt mégis megtenné, azt a többi párt pillanatok alatt egy bizalmatlansági indítvány benyújtásával ellehetetlenítené.

Azt a kérdést is érdemes feltennünk, hogy voltaképpen ki is nyerte meg a választásokat. A Nemzeti Tömörülés kapta a választópolgárok legtöbb, mintegy tizenegymillió szavazatát. Viszont a francia kétfordulós, többségi választójogi rendszer szabályai szerint a Nemzetgyűlésbe csupán a harmadik erőként került be, és a múlt hét csütörtökön lezajlott szavazás eredményeképpen egyetlen nemzetgyűlési pozícióhoz sem jutott. Még Macron elnök is megjegyezte kedd esti beszédében, nem tartja helyesnek, hogy a Nemzeti Tömörülés nem kapott pozíciót a Nemzetgyűlés hivatalában (ehhez ugyanakkor azt is hozzáteszi, hogy a hatalmi ágak szétválasztásának értelmében ebben ő mint köztársasági elnök csak a személyes véleményét fejezheti ki).

A Marine Le Pen névvel fémjelzett párt ezen eredmények láttán rá nem igen jellemző hallgatásba burkolózott, ami már önmagában is elgondolkoztató. Kommentárjában Le Pen „a törvényt lábbal tipró intézménynek” titulálta a Nemzetgyűlést, hangsúlyozva, „annak ellenére, hogy a franciák ez alkalommal igencsak másképpen szavaztak, mint 2022-ben, Ursula von der Leyen ismét az Európai Bizottság, Yaël Braun-Pivet pedig a Nemzetgyűlés elnöke lett.”¹⁴ Azaz semmi nem változott, a választópolgárok véleményét nem vették figyelembe.” A Nemzeti Tömörülés minden jel szerint a „kiváró stratégia” sáncai közé vonul, a 2027-es elnökválasztásra koncentrálva.

Amit biztosra vehetünk, az az, hogy a kedd esti elnöki beszéd olaj a tűzre, a baloldal ugyanis már Macron lemondásának lehetőségét is felveti. Ugyanakkor az elnök ezt a hipotézist egyértelműen visszautasítja, hangsúlyozván, hogy „a franciák két alkalommal is őt hatalmazták fel erre a küldetésre, amelynek mindvégig elget kíván tenni”.

Hogyan tovább?

Macron elnök kedd esti beszédében hangsúlyozta, hogy nem szándékozik a Nemzetgyűlést újra felosztatni. (Tegyük hozzá, erre az alkotmány értelmében amúgy is csak egy év múlva, azaz 2025 júliusában kerülhetne sor!) A jelenlegi patthelyzet állandósulhat tehát, ami akár permanens kormányválságot – illetve -nélküliséget – is előidézhethet, mint például Belgiumban. Sokan hivatkoznak külföldi példákra, ugyanakkor egyik sem igazán alkalmazható

¹⁴ Le Figaro – AFP 2024.

a francia helyzetre. Hiszen ne veszítsük szem elől azt a tényt, hogy Franciaország az unió egyetlen atomhatalma, nem föderációs állam, mint Németország, továbbá az EU-ban és általában véve a világpolitikában betöltött szerepe révén nem igazán hasonlítható a nyelvében és kultúrájában egyaránt megosztott, föderális belga királysághoz!¹⁵

Az ötödik köztársaság reformjának szüksége egyre több politikusban látszik tudatosulni. Mások úgy értelmezik, hogy éppen ez a krízis hivatott a francia demokráciát a „helyére billenteni”. Jogosan tehetjük fel a kérdést, hogy mik lehetnek ennek a belpolitikai patthelyzetnek a következményei Franciaország uniós, illetve általában véve nemzetközi politikájára nézve. Ami pedig magát az olimpiát illeti, „a világot a béke szigeteként fogadó országot” képviselő Emmanuel Macron biztosított mindenkit arról, hogy valamennyi intézkedés megtörtént a lehető legbiztonságosabb körülmények megteremtésére. Kezdődhet (illetve folytatódhat) tehát a versengés és a szurkolás!

2024. július 26.

Felhasznált irodalom

- AUCAIGNE, Zoé – LAMBERT, Elise – LAINÉ, Clara (2024): Regardez l'interview complète d'Emmanuel Macron sur franceinfo et France 2. *Franceinfo*, 2024. július 23. Online: www.francetvinfo.fr/politique/emmanuel-macron/direct-interview-d-emmanuel-macron-suivez-la-soiree-avec-nous-a-partir-de-20-heures-sur-france-2-et-franceinfo-a-trois-jours-des-jo_6682281.html
- Futura – ETX Daily Up (2024): La cérémonie d'ouverture des JO de Paris sera la plus grande couverture télévisée en direct « jamais réalisée »! *Futura*, 2024. július 26. Online: <https://futura-sciences.com/tech/actualites/technologie-ceremonie-ouverture-jo-paris-sera-plus-grande-couverture-televisee-direct-jamais-realisee-114724/>
- KAGNI, Maxence et al. (2024): Assemblée nationale: la composition des 11 groupes politiques du Palais-Bourbon. *LCP – Assemblée nationale*, 2024. július 19. Online: <https://lcp.fr/actualites/assemblee-nationale-la-composition-des-11-groupes-politiques-du-palais-bourbon-302765>
- La Croix (2024): Législatives 2024 : André Chassaigne candidat du NFP à la présidence de l'Assemblée. *La Croix*, 2024. július 17. Online: www.la-croix.com/france/legislatives-2024-pacte-d-action-entre-attal-et-des-groupes-politiques-gouvernement-demissionnaire-20240717
- Las Décodéurs (2024): Assemblée nationale : quels sont les postes-clés et comment sont-ils attribués ? *Le Monde*, 2024. július 17. Online: www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/07/17/assemblee-nationale-quels-sont-les-postes-cles-et-comment-sont-ils-attribues_6251642_4355770.html

¹⁵ Q.V 2020.

- LCP.fr (2024): Yaël Braun-Pivet élue présidente de l'Assemblée nationale. *LCP – Assemblée nationale*, 2024. július 18. Online: <https://lcp.fr/actualites/yael-braun-pivet-elue-presidente-de-l-assemblee-nationale-302768>
- Le Figaro – AFP (2024): L'Assemblée nationale est devenue «une zone de non-droit», fustige Marine Le Pen. *Le Figaro*, 2024. július 20. Online: www.lefigaro.fr/politique/l-assemblee-nationale-est-devenue-une-zone-de-non-droit-fustige-marine-le-pen-20240720
- Le Nouvel Obs – AFP (2024): Immigration, « assistanat », AME... La droite présente son « pacte législatif d'urgence » censé empêcher le « blocage du pays ». *Le Nouvel Obs*, 2024. július 22. Online: www.nouvelobs.com/politique/20240722.OBS91452/immigration-assistanat-ame-la-droite-presente-son-pacte-legislatif-d-urgence-cense-empacher-le-blocage-du-pays.html
- Nouveau Front Populaire* [é. n.]. Online: <https://nouveaufrontpopulaire.fr/>
- Ouest-France (2024): François Ruffin: « C'est trop tard » pour la gauche pour Matignon, à cause de « calculs cyniques ». *Ouest-France*, 2024. július 23. Online: www.ouest-france.fr/politique/nouveau-front-populaire/francois-ruffin-cest-trop-tard-pour-la-gauche-pour-matignon-a-cause-de-calculs-cyniques-7eae9c4-48c2-11ef-94b6-90bbc9e43b93
- Paris 2024 [é. n.]. *Comité International Olimpique*. Online: <https://olympics.com/cio/paris-2024>
- Q.V (2020): VIDÉO. Comment la Belgique, sans gouvernement depuis 14 mois, parvient-elle à fonctionner? *Franceinfo*, 2020. február 14. Online: <https://france3-regions.francetvinfo.fr/hauts-de-france/video-comment-belgique-gouvernement-14-mois-parvient-elle-fonctionner-1787285.html>
- RÉDACTION (2024): Matignon: qui est Lucie Castets, candidate du NFP au poste de première ministre? *La Nouvelle République*, 2024. július 24. Online: <https://lanouvellerepublique.fr/a-la-une/matignon-qui-est-lucie-castets-candidate-du-nfp-au-poste-de-premiere-ministre>
- Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur (1958). *Conseil constitutionnel*. Online: www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur

Csepeli Réka

„Megdicsőülés” után vissza a realitások talajára – A párizsi olimpia margójára

Panem et circenses. Az olimpia politikai stratégiai fegyverként való bevetése a francia belpolitikai életben, illetve valamelyest nemzetközi szinten is sikeresen működött. A kivételesnek titulált és egyben a világ legnézettebb sporteseménye rövid időre nemzeti egységet látszott kovácsolni az egymást követő választások alatt igencsak megosztott francia társadalomban. De vajon meddig tarthat ez az eufória?

Büszkeség, biztonság, örökség

Ebben a három szóban foglalható össze Emmanuel Macron augusztus 12-én elmondott, a XXXIII. Olimpiai Játékokat értékelő diadalittas beszéde.¹ „Ez az összefogás pillanata volt egy politikai ellentétek és szociális problémák által megosztott országban – hangsúlyozta, igen sokatmondóan hozzátéve – [n]em akarunk visszatérni a hétköznapiokba.” Kétségtelen, hogy ez a rendkívül látványos, világraszóló esemény kis időre lenyugtatta a kedélyeket. Sokak számára nyilvánvaló azonban, hogy a szeptemberi politikai évkezdés még az eddigieknél is fokozottabban kidomboríthatja a lappangó feszültségeket. Annál is inkább, mert Franciaországnak az 1958 óta fennálló ötödik köztársaság történetében először immáron hatodik hete nincs új kormánya.²

De vajon miért is tekinthetjük az eltelt néhány hét franciaországi eseményeit kulturális és egyben (vagy inkább elsősorban) geopolitikai szempontból figyelemre méltónak? Az igencsak megosztónak bizonyult nyitó ceremóniával Franciaország mintegy modellként állította be önmagát az értékeit, támpontjait fokozatosan elveszíteni látszó nyugati civilizáció szívében, ezzel mintegy irányt mutatva valamennyi magát haladónak tartó társadalom számára. „Az elkövetkezendő generációknak adott példát Franciaország arra, hogy így is lehet társadalmat építeni” – fogalmazta meg velősen és igencsak célratörően

¹ A.V. – AFP 2024.

² MAILLARD 2024.

Macron elnök azt a számos francia által osztott nézetet, miszerint országuk ismét történelmet írt. A „vigyázó szemetek Párizsra vessétek” felhívása akár erre a kontextusra is alkalmazható lehetett, hiszen jó alkalom volt annak átgondolására, hogy milyen értékek szerint kívánunk társadalmat építeni. Kollektív módon ébresztett gondolatokat mindannyiunkban, hogy milyen társadalmi struktúrát képzelünk el, hogy abba milyen módon épülnek, illetve épülhetnek be a női és a férfi szerepek, csakúgy, mint a másság, hogy az egyenlőség érvényesítése milyen értékek mentén gyakorolható a legkövetkezetesebb módon, hogy meddig mehet el az egyén szabadsága és önkifejezése stb. Hiszen az olimpia gyakorlatilag az egyetlen olyan pillanat, amikor az egész világ békésen ünnepel. Franciaország voltaképpen univerzális értékeket kívánt közvetíteni a világ többi része felé, azonban a sokkal kevésbé lelkes reakciók fényében megállapíthatjuk, hogy talán nem igazán univerzális kódok igénybevételével.

Köztudott, hogy minden embernek és társadalomnak szüksége van egyfajta kikapcsolásra/kikapcsolódásra: a *panem et circenses* nyilvánvalóan a figyelemelterelés szerepét is betöltötte. Vagy ahogyan a *Wall Street Journal* megjegyezte: „az olimpia legnagyobb sikere, hogy még a franciák is felhagytak a panaszkodással.”³ Ehhez kapcsolódik a szervezők azon reménye is, hogy megváltoztassák a *soft power* eszközeivel a franciákról idegenben kialakult és sokszor, valljuk be, nem mindenben igazán pozitív képet.

Azon is érdemes talán egy pillanatra elgondolkoznunk, hogy miért is volt szüksége az olimpiára Franciaországnak (és miért lehet ilyen eseményre szüksége bármelyik országnak). Hiszen a világ első számú turisztikai célpontja már amúgy is túlterhelt. Azonban ne tévesszük szem elől azt a rendkívüli lehetőséget, amelyet egy ilyen világméretű esemény tartogat! Hiszen valamennyi országnak szüksége van saját – képzelt vagy valós – értékeinek a közvetítésére a világ többi része felé (már amennyiben ezt gazdasági lehetőségei megengedik...).

A pozitív kollektív cselekvés szüksége és ereje

Mire következtethetünk mindebből? Általánosságban véve talán leginkább arra, hogy képesek vagyunk pozitív kollektív cselekvésre. Illetve arra is, hogy civil társadalom nélkül nincs társadalmi kohézió: ezt a mintegy száz országból érkezett negyvenötezer önkéntes munkája bizonyította (akiknek talán

³ ROBINSON–COHEN 2024.

a hatalmas költségvetéssel rendelkező Nemzetközi Olimpiai Bizottság egy-egy ajándéktrikónál többet is adhatott volna köszönete és elismerése jeléül...).

A francia társadalom szempontjából pedig nyilvánvaló, hogy szüksége volt az országnak erre a „politikai fegyverszünetre”, hogy a feszült viták átadassák helyüket egy higgadtabb légkörnek, amely azonban nyilvánvalóan csupán átmenetinek tekinthető. Macron elnök maga is a „békés demokrácia” és „a kompromisszum kultúrájának” mielőbbi elsajátítására szólítja fel lépten-nyomon honfitársait, hangsúlyozva, hogy új módszerekre van szükség ahhoz, hogy az ország ismét kormányozhatóvá váljék.

Jogosan merült fel sokakban a kérdés, miszerint a köztársasági elnök az olimpia sikerére számítva előre kikalkulálta volna a jelen belpolitikai helyzetet, amelyet a Nemzetgyűlés idő előtti feloszlásával okozott. Hiszen valóban úgy viselkedik, mintha mi sem történt volna, sőt, mintha mindez megerősítette volna hatalmát, amelyet a franciák – a két, alig egy hónapja lezajlott választáson – el kívántak venni tőle. A többek által igencsak arrogánsnak tartott elnöki olimpiai értékelő beszéd hallatán sokan a demokrácia megcsúfolásának titulálták Macron magatartását, mondván: politikai tőkét kovácsol egy népünnepélyből.

A kompromisszum elnöki kívánalma

A francia elnök tehát következetesen hangsúlyozza a stabilitás fontosságát, amelyet kizárólag kompromisszumos koalíció alapozhat meg. Azonban egyetlen párt sem szerzett abszolút többséget a júliusi nemzetgyűlési választásokon. Macron ebbe az érvbe kapaszkodik már idestova másfél hónapja, meghosszabbítva ezzel a saját maga által létrehozott rendszert. Stratégiai megfontolásai hátterében nyilvánvalóan az a gondolat húzódik, hogy a nemzetgyűlési bizottsági posztok háromnegyedét is sikerült megszereznie híveinek a jobbközépet maguk mellé állítva. Továbbá az alkotmány homályos megfogalmazásait is igyekszik kihasználni, hogy időt nyerjen. Ugyan a szokásjog a legnagyobb számú képviselőt kiállító erőnek, azaz esetünkben az Új Népfrontnak adná a kormányalakítás lehetőségét, azonban a francia alkotmány szerint egyedül a köztársasági elnök nevezheti ki országa leendő miniszterelnökét. A baloldali koalíció ugyanakkor folyamatosan figyelmezteti az elnököt, hogy az EP- és a nemzetgyűlési választások eredményeit figyelembe kell vennie, hiszen a franciák igen erőteljesen adtak hangot a makronista politikával való egyet nem értésüknek.

És hogy a jelen cikk indító képére visszatérjünk, elmondhatjuk, hogy a sportban vannak szabályok, a jelenlegi francia politikában viszont szinte egyáltalán nincsenek. Az alkotmány 8-as cikkelye szerint tehát a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnököt, ugyanakkor ez mégsem ilyen világos – az alkotmányjogászok ezt a rendkívüli helyzetet a „törvények hallgatásának” nevezik. Szeretnék sportmetaforát alkalmazni, de ez nem mindig működik.

Az azonban senkinek nem kerüli, illetve kerülheti el a figyelmét, hogy az idő igencsak szorít. Macron elnök augusztus 23-ára magához rendelte a Nemzetgyűlésben képviselt valamennyi párt elnökét. A velük folytatott megbeszélések fényében fogja ezt követően – feltételezések szerint még e hét első felében – kinevezni Franciaország új miniszterelnökét. Az általa következetesen hangsúlyozott vezérlő elv, hogy minél szélesebb és stabilabb koalíció jöhessen létre, az ország stabilitásának biztosítása érdekében.

Elhúzódó belpolitikai válság

De lássuk, kik is a potenciális miniszterelnök-jelöltek! Az Új Népfront „színeiben induló” Lucie Castets nevét az olimpiát közvetlenül megelőző július 23-ai elnöki beszéd előtt egy órával imerte meg a közvélemény. A francia államigazgatás elitjét képző (ma már nem létező) ENA-n végzett, Párizs város önkormányzatának pénzügyi igazgatója ugyanis eddig teljesen ismeretlen volt a francia politikai életben. A közszolgáltatásokat előtérbe helyező, ugyanakkor az Elégedetlen Franciaország (LFI) populista jóléti követeléseitől magát elhatároló nő közgazdász egy kétéves gyermek anyjaként a szélsőjobboldal homofóbiájának áldozataként nyilatkozott a napokban a népszerű *Paris Match*-nek.⁴ Személye mellett szól, hogy magas szintű közigazgatási tapasztalattal rendelkezik, és hogy az igencsak belterjes francia belpolitikai életben a megújulást jelentené miniszterelnökké való kinevezése.

Bernard Cazeneuve neve szintén a lehetséges „befutóké” között szerepel. A François Hollande elnöksége alatt a miniszterelnöki posztot mindössze fél évig betöltő baloldali, köztársasági elveken alapuló szekularizációt hirdető Cazeneuve neve a francia sajtóban⁵ már hetek óta mint potenciális kompromisszumos kormányfőjelölté szerepel. Stratégiai szempontból egyáltalán nem volna meglepő, ha Emmanuel Macron választása a populista radikális baloldalt

⁴ Paris Match 2024.

⁵ VIDAL 2024.

elutasító szocialista politikusra esne, hiszen ezzel két, sőt három legyet is üthetne egy csapásra: baloldali személyiséget nevezne ki, ezzel – legalábbis látszólag – eleget téve a választásokon kifejezett népakaratnak, ugyanakkor az Elégedetlen Franciaország pártját „rövidre zárna”, sőt még talán a szocialista pártot is szétbomlaszthatná döntésével.

Az olimpiai játékok több eseményének is otthont adó Saint-Ouen szocialista polgármesterének, Karim Bouamrane-nak a kinevezése hasonlóan ügyes húzásnak tűnhet politikai kommunikációs szempontból. Egy bevándorlóhátterrel rendelkező személyiség kinevezésével az olimpia nyitó ceremóniájában elsőrendű szerepet kapott sokszínűség ily módon konkrét formát ölthetne.

Azonban nemcsak baloldali nevek szerepelnek a lehetséges kormányfők névsorában. A mérsékelt jobboldali republikánus párt (LR) Észak-Franciaország régiója elnökének, illetve Jacques Chirac, majd Nicolas Sarkozy egészségügyi, majd munkaügyi miniszterének, Xavier Bertrand-nak a neve már hetek óta mint potenciális jelölté kering. A jobbközép többi képviselője azonban nem szavazott igazán bizalmat az Hauts-de-France tartományt 2016 óta irányító republikánus politikusnak. Ugyanebben a helyzetben van a jelenlegi belügyminiszter, G  rald Darmanin is, aki szintén nem sz  m  th  t elegendő támogatásra ahhoz, hogy a bizalmatlansági indítványt el tudja kerülni.

Bárki legyen is a „befutó”, igen nagy a valószínűsége, hogy csak igen rövid ideig maradhat meg pozíciójában, hiszen a többi – innentől kezdve ellenzéki – párt bizalmatlansági indítvánnyal igencsak hamar ellehetetlenítheti az új k  rm  ny működését. Mondanunk sem kell t  h  t, hogy az el  k  vetkezend   napokban kiválasztandó személyre hatalmas nyomás nehezedik majd, annál is inkább, mert a heteken belül esedékes költségvetést az ötödik köztársaság Franciaországában még sosem tapasztalt, teljesen polarizált Nemzetgy  l  ssel kell majd megszavaztatnia.

Cinikusan azt is feltételezhetjük, hogy Macron elnök az el  k  vetkezend   hónapokban mintegy külső szemlélőként nézi majd végig az egymást váltó miniszterelnökök felvonulását, majd pedig, konstat  lv  n, hogy egyik  k sem bizonyult alkalmasnak az ország végrehajtó testületének irányítására, egy szakértőt nevez ki. Franciaországnak t  h  t előre láthatólag m  g sokáig küzdenie kell ezzel az egyre hosszabbra ny  l  , vagy talán valamelyest állandósuló patthelyzettel.

2024. augusztus 26.

Felhasznált irodalom

- A.V. – AFP (2024): JO Paris 2024 : Fierté, sécurité, héritage... Ce qu'il faut retenir du discours bilan de Macron. *20 Minutes*, 2024. augusztus 12. Online: www.20minutes.fr/politique/4105550-20240812-jo-paris-2024-fierte-securite-heritage-faut-retenir-discours-bilan-macron
- BUISSON, Florent (2024): Lucie Castets: « Je veux dire qui je suis ». *Paris Match*, 2024. augusztus 6. Online: www.parismatch.com/actu/politique/lucie-castets-mariee-une-femme-je-veux-dire-qui-je-suis-240411
- MAILLARD, Léo (2024): La France connaît son plus long gouvernement provisoire de l'histoire de la République. *Ouest-France*, 2024. augusztus 23. Online: www.ouest-france.fr/politique/gouvernement/video-la-france-connaît-son-plus-gouvernement-provisoire-de-l-histoire-de-la-republique-25ba28b6-7aed-458f-b967-3994e7772468
- ROBINSON, Joshua – COHEN, Ben (2024): The Biggest Surprise of the Paris Olympics: Even the French Have Nothing to Complain About. *The Wall Street Journal*, 2024. augusztus 1. Online: www.wsj.com/sports/olympics/paris-olympics-france-marchand-be4b39c4
- VIDAL, Dorian (2024): Nouveau Premier ministre : la piste Bernard Cazeneuve envisagée pour Matignon ? *Ouest-France*, 2024. augusztus 15. Online: www.ouest-france.fr/politique/gouvernement/nouveau-premier-ministre-la-piste-bernard-cazeneuve-envisagee-pour-matignon-8bcb64cc-5b0d-11ef-aca8-aadd4a56ff25

Csepeli Réka

„Politikai halálos ítélet” vár Marine Le Penre? „Jól időzített” bomba, amely átírhatja a francia belpolitikát

„Politikai halálos ítélet – és nemcsak személyesen a Nemzeti Tömörülés frontembere, hanem a több millió francia szavazópolgár ellen is” – hangsúlyozta a TF1 csatornán az ügyészség által javasolt és így módon kilátásba helyezett büntetésre reagálva Marine Le Pen.¹ A vizsgálat tíz éve kezdődött, az európai parlament szocialista elnöke, Martin Schulz és Christiane Taubira, Franciaország akkori igazságügyminisztere kezdeményezésére. A tárgyalás szeptember 30-án kezdődött, a védelem e héten kap szót. A bíróság jövő év elején hozza meg az ítéletet, és ha elfogadja az ügyészség javaslatát, akkor Le Pen nem indulhat a 2027-es elnökválasztáson abban az esetben sem, ha fellebbez az ítélet ellen.

Folyamatban lévő perről van szó tehát, konkrét következményeket még nem elemezhetünk. Az ügynek sokkal inkább a mögöttes tartalma, illetve az időzítésnek a kérdése lehet érdekes már most a számunkra. Hiszen a legutóbbi európai parlamenti, illetve az előre hozott nemzetgyűlési választásokon megszerzett szavazatok száma szerint Franciaország első pártjáról és potenciális leendő elnökéről van szó. Felmerülhet tehát a kérdés, hogy vajon tekinthető-e ez az eset „politikai pernek”, és ha igen, akkor mely érvek alapján.

A vád szerint Marine Le Pen két, a pártját érintő, az európai parlament pénzügyi forrásait felhasználó csalás középpontjában áll.² Az egyik vádpont közpénzek (4 és fél millió euró, azaz közel 2 milliárd forint) sikkasztásával, a másik pedig a párt EP-asszisztenseinek nem kizárólag az európai törvényhozó testületen belüli alkalmazásával kapcsolatos, 2004 és 2016 között. Másképpen szólva a vád középpontjában európai parlamenti juttatások pártcélokra történő törvénytelen használata áll.

A francia ügyészség szerda este öt év börtönbüntetés kiszabását kérte Marine Le Penre, továbbá azt, hogy szintén öt évre tiltsák el a politikai választásokon való indulástól. Mindez annyit jelentene, hogy a 2027-es elnökválasztáson

¹ La rédaction de TF1info 2024.

² GOURY-LAFFONT 2024.

a Nemzeti Tömörülés frontembere nem indulhat el. Az ily módon kilátásba helyezett ítélet sokakban hatalmas felháborodást keltett Franciaország-szerte. Ez részben Marine Le Pen egyre növekvő népszerűségével magyarázható. Hiszen a Nemzeti Tömörülés több mint tízmillió szavazóval az ország első pártja (még akkor is, ha ez sem a Nemzetgyűlésben, sem a kormány összetételében nem érvényesül). De mire és kire voksolnak a franciák? A Nemzeti Tömörülés által képviselt értékek szerint, vagy Marine Le Pen személye számukra a meghatározó? Megrengetheti-e ez az ügy a franciák amúgy sem túl nagy bizalmát az európai intézményekben?

Marine Le Pen a kért ítéletek utáni televíziós nyilatkozatában elsősorban azt veti az ügyészség szemére, hogy eddig még hasonló ügyben soha nem látott szigorral kezeli az ügyet, precedens nélküli büntetést javasolva. „Nem sértettünk meg semmilyen francia törvényt vagy európai parlamenti előírást sem” – teszi hozzá felháborodva a Nemzeti Tömörülés nemzetgyűlési frakcióvezetője. Arra hivatkozik továbbá, hogy egyetlen fillért sem fordítottak személyes meggazdagodásukra, és hogy az érintett EP-asszisztensek igenis ellátták a rájuk kitzűzött feladatokat. A lázadásnak ezt az érzését, amelyet mélyen érez, franciák milliói érzik vele együtt, még hozzá pártszimpátiától függetlenül, hiszen „a francia népet megakadályozzák abban, hogy reménykedjen, hogy arra a jelöltre szavazzon, akire akar”. Arra a vádra pedig, miszerint az ügyben érintett európai parlamenti asszisztensek nem a nekik előírt feladatokat végezték, Marine Le Pen azzal válaszolt, hogy „ezeknek az asszisztenseknek nem csupán az EU törvényhozói testületén belüli, hanem a párt általános politikai munkáját is feladatuk segíteni”. A jogi eljárásban alkalmazott kettős mércét is elítéli, hiszen amennyiben az indítványozott büntetéseket megítélik, a frakcióvezető nem nyújthat be fellebbezést. A „politikai pert” emlegető Le Pen az eljárást „demokráciaellenesnek” minősíti, mondván: amennyiben az ügyészség által kért ítéletet meghozzák, „egy, a franciák többsége által elnöknek kívánt politikus akadályozná meg abban, hogy jelöltesse magát a 2027-es választáson”.

De mi a Nemzeti Tömörülés reakciója a kialakult helyzetre? A párt Jordan Bardella indítványozására petíciót kezdeményezett, ezzel téve lehetővé a franciák számára, hogy felháborodásuknak hangot adjanak. A szimpatizánsokhoz intézett, mobilizációra felszólító levelében Bardella arról ír, hogy „itt nem pártatlan törvénykezésről van szó, hanem egy Marine Le Pen és a Nemzeti Tömörülés elleni kérlelhetetlenségről és bosszúról”.³ A szóban forgó petícióval kapcsolatban Le Pen asszony határozottan visszautasítja annak a vádját,

³ FAUTRAT 2024.

miszerint ezzel, illetve a közösségi médiában folytatott „hadjáratukkal” bármilyen módon is befolyásolni próbálnák a folyamatban lévő eljárást.

Talán a legérdekesebb kérdés az, hogy a Nemzeti Tömörülés akár előnyt is kovácsolhat ebből a helyzetből. Új esély lehet a párt számára, hogy elnöke, Jordan Bardella előtérbe kerüljön. Mára már sokak számára egyértelművé vált, hogy a Marine Le Pen által „kiképzett” fiatal politikus fokozatosan háttérbe szorítja mentorát. Ezzel a párt nevét fémjelző, ma pedig a vádlottak padján ülő háromszoros elnökjelölt is tisztában van.

A Le Pen név sokak számára még mindig rosszul cseng, a párt évek óta tartó „tisztító hadjárata” ellenére. A 10 napja kórházban⁴ lévő 96 éves, az akkor még Nemzeti Front névre hallgató párt alapítója, Jean-Marie Le Pen a közelmúltban ismét a figyelem középpontjába került, egy neonáci csoport tagjaival kántálva.⁵ Ugyan a család, így az elsőők között Marine Le Pen is vádat emelt gyengeséggel való visszaélés címén, a név a mai napig elő-előkerül, botrányt kavargatva és befeketítve ezzel az egész pártot.

Ezzel szemben Jordan Bardella politikai karrierjének újabb löketet adhat az esetleges, Marine Le Pen 2027-es elnökválasztáson való indulását megakadályozó ítélet. A még csak 29 éves Bardella a napokban megjelentetett, *Amit keresek* (*Ce que je cherche* – értsd: *Amit meg akarok valósítani*) című memoárja is ennek a folyamatnak a része lehet. A júliusi nemzetgyűlési választási vereség tanulságait levonó, többek között Napoléon Bonaparte-ot és Charles de Gaulle-t idéző fiatal politikus ambícióival kapcsolatban aligha lehetnek kételyeink. Ugyanakkor a Nemzeti Front, majd Tömörülés köreiben kinevelt ifjú titánnak sokan a szemére vetik, hogy sem különösebb képzéssel, illetve diplomával, sem politikai körökön kívül szerzett szakmai tapasztalattal nem rendelkezik (erre a francia politikai zsargon az orosz eredetű *apparatchik* – a szervezet része – szót használja, persze pejoratív felhanggal).

Bardella több ponton is eltér a mentora által kijelölt iránytól. Többek között abban, hogy ő nagy francia jobboldali koalícióban gondolkodik, a Marine Le Pen által meghirdetett „se jobb, se bal” irányvonal helyett – vagy talán inkább annak ellenében. Bardella potenciálisan elég jól lefektette az alapokat ahhoz, hogy elszakadjon Le Pen-től, és valami újat hozzon létre. Keményvonalas bevándorlásellenes programjának lényege nagyrészt ugyanaz maradt, de ennek ellenére úgy tűnik, hogy a Nemzeti Front örökösének sikerült elfogadhatóbb arculatot kialakítania.

⁴ Le Figaro – AFP 2024.

⁵ Le Parisien 2024.

Bardella ráadásul vonzóbb a fiatalabb szavazók számára is, akik egyre kevésbé bíznak a régi intézményekben. Az ily módon kialakult helyzettel végre akár arra is lehetőség nyílhat, hogy a párt Bardella előtérbe kerülésével és leendő elnökjelöltségével egyszer s mindenkorra szakítson az alapító Jean-Marie Le Pen holokauszttagadó múltjával.

Egy másik érv is amellett szólhat, hogy a Nemzeti Tömörülés akár új lendületet is vehet ennek a pernek a kapcsán. A párt fennen hirdetett rendszerellenes elkötelezettségének része ugyanis az is, hogy pontosan ennek a rendszernek az áldozataként, sőt, egyenesen mártírként állíthatja be Marine Le Pent. És itt nem csupán a francia belpolitika, hanem az EU ellen is elhangzik a „boszorkányüldözés” vádja. Az ily módon megütött, áldozati pozíciót sulykoló hangnem azonban egy másik kérdést is felvet: folyamatban lévő tárgyalásról van szó, a védelem az elkövetkezendő két hétben kap majd szót. Marine Le Pen és párttársainak nyilatkozatai azonban azt is sugallhatják, hogy szerintük ezt a pert elveszítik, megfosztva frakcióvezetőjüket a 2027-es elnökválasztáson való indulástól.

Marine Le Pen az elmúlt napokban tett nyilatkozataiban elhangzott állítása, miszerint ez a per precedens nélküli, nem állja meg a helyét (legalábbis egyéb érvek hiányában semmiképp). A szintén köztársasági elnöki versengésben babérokra törő François Fillon⁶ és Alain Juppé⁷ is tíz-tíz év közéletben való részvételtől való eltiltásra ítélték. De ezt a listát Nicolas Sarkozy vagy akár Jacques Chirac nevével is folytathatnánk.⁸

A belügyminiszter, Bruno Retailleau vasárnapi reakciójában kiemeli, hogy „Marine Le Pen nincs sem a törvények fölött, sem azokon kívül”.⁹ Hozzáteszi továbbá, hogy „egyértelműen politikai kommunikációról van szó ebben a szerepjátékban”. A hatalmak elválasztása elvének tiszteletben tartása érdekében azonban a belügyminiszter nem kívánta kommentálni azt a feltételezést, hogy a „politikai halálos ítélet” kifejezés használatával Le Pen asszony a bírákat akarná befolyásolni.

Egy politikusra, képviselőre, pártvezérre ugyanúgy vonatkozik a törvény, mint bármelyik honfitársára. Viszont a kettős mérce alkalmazása is tetten érhető a hat hete tartó tárgyalás bizonyos pontjain. Az egyik ügyész szájából,

⁶ Le Monde – AFP 2022.

⁷ LEGRAND 2019.

⁸ LAFON 2024.

⁹ Europe 1 2024.

Le Pen asszony elmondása és több jogi szakértő megerősítése szerint is,¹⁰ az alábbi mondat hangzott el: „az érintett szerződésekben nem találtunk semmi elítélendőt, de nem kérhetem a felmentést, mert az igencsak fájdalmas lenne számomra.” Marine Le Pen tehát főként azzal érvel, hogy ebben a perben nem az állampolgár, hanem a politikus ellen folyik eljárás, amelynek végső célja az ő politikai karrierjének derékba törése.

Mint a fentiekben láthattuk, a szóban forgó eljárás és a lehetséges ítélet valóban leginkább személyesen Marine Le Pennek árthat, hiszen pártja még előnyt is kovácsolhat ebből a helyzetből. De ne szaladjunk ennyire előre, hiszen az ítéletre még várunk kell.

2024. november 19.

Felhasznált irodalom

- Europe 1 (2024): Procès du RN: pour Bruno Retailleau, Marine Le Pen n'est «ni en dessous des lois, ni au-dessus». *MSN*, 2024. november 17. Online: www.msn.com/fr-fr/actualite/france/proc%C3%A8s-du-rn-pour-bruno-retailleau-marine-le-pen-nest-ni-en-dessous-des-lois-ni-au-dessus/ar-AA1ueYDY
- FAUTRAT, Julien (2024): INFO RTL-«Avec Marine, on compte sur vous», la lettre de Jordan Bardella aux militants RN. *RTL*, 2024. november 14. Online: www.rtl.fr/actu/debats-societe/info-rtl-avec-marine-on-compte-sur-vous-la-lettre-de-jordan-bardella-aux-militants-rn-7900440552
- GOURY-LAFFONT, Victor (2024): Prosecutors Request Ban on Marine Le Pen Running for Public Office in Embezzlement Trial. *Politico*, 2024. november 13. Online: www.politico.eu/article/prosecutors-marine-le-pen-sentence-ban-french-presidency-embezzlement-trial/
- LAFFON, Cathy (2024): Avant Marine Le Pen : Emmanuelli, Juppé, Cahuzac, Balkany... Ces personnalités politiques déjà condamnées à l'inéligibilité. *Sud Ouest*, 2024. november 14. Online: www.sudouest.fr/politique/avant-marine-le-pen-emmanuelli-juppe-cahuzac-balkany-ces-personnalites-politiques-deja-condamnees-a-l-ineligibilite-22147311.php
- La rédaction de TF1info (2024): Marine Le Pen au 20H de TF1 : un réquisitoire «allant jusqu'à demander la peine de mort politique». *TF1 INFO*, 2024. november 15. Online: www.tf1info.fr/politique/en-direct-video-marine-le-pen-invitee-du-20h-de-tf1-48h-apres-requisitions-ineligibilite-presidentielle-2027-2334396.html
- Le Figaro – AFP (2024): Jean-Marie Le Pen hospitalisé : «Rien de plus ni de moins que les épisodes qu'on a déjà vécus», précise Marine Le Pen. *Le Figaro*, 2024. november 13. Online: www.lefigaro.fr/politique/jean-marie-le-pen-hospitalise-depuis-le-debut-de-la-semaine-20241113

¹⁰ Procès du RN: l'avocat Alain Jakubowicz assure que s'il avait «un doute sur la liberté totale» des juges, il «rangerait» sa robe 2024.

- LEGRAND, Baptiste (2019): Alain Juppé, premier homme politique condamné à entrer au Conseil constitutionnel. *Le Nouvel Obs*, 2019. február 14. Online: www.nouvelobs.com/politique/20190214.OBS0185/alain-juppe-premier-homme-politique-condamne-a-entrer-au-conseil-constitutionnel.html
- Le Monde – AFP (2022): François Fillon condamné en appel à quatre ans de prison, dont un ferme dans l'affaire des emplois fictifs. *Le Monde*, 2022. május 9. Online: www.lemonde.fr/politique/article/2022/05/09/francois-fillon-condamne-en-appel-a-quatre-ans-de-prison-dont-un-ferme-dans-l-affaire-des-emplois-fictifs_6125351_823448.html
- Le Parisien (2024): Jean-Marie Le Pen filmé en train de chanter avec des néonazis : sa fille Marine porte plainte pour « abus de faiblesse ». *Le Parisien*, 2024. szeptember 30. Online: www.leparisien.fr/politique/jean-marie-le-pen-filme-en-train-de-chanter-avec-des-neonazis-sa-fille-marine-porte-plainte-pour-abus-de-faiblesse-30-09-2024-UXYAQCCZAJ-G4REL25EMAIBJMUY.php
- Procès du RN: l'avocat Alain Jakubowicz assure que s'il avait «un doute sur la liberté totale» des juges, il «rangerait» sa robe (2024). *Bfmtv*, 2024. november 15. Online: https://bfmtv.com/police-justice/proces-du-rn-l-avocat-alain-jakubowicz-assure-que-s-il-avait-un-doute-sur-la-liberte-totale-des-juges-il-rangerait-sa-robe_VN-202411150346.html
- SAPIN, Charles (2024): Ce que cherche (vraiment) Jordan Bardella. *Le Point*, 2024. november 8. Online: www.lepoint.fr/politique/ce-que-cherche-vraiment-jordan-bardella-08-11-2024-2574737_20.php

Csepeli Réka

Rien ne va plus ! A francia kormány bukása – Súlyos gazdasági válság és újabb patthelyzet a belpolitikában

A Nemzetgyűlés december 4-én háromszázharmincegy szavazatot élvező bizalmatlansági indítvánnyal lemondásra kényszerítette a nem egészen három hónapja kinevezett kormányt.¹ A Michel Barnier által vezetett végrehajtó hatalom bukása újabb belpolitikai válságot okozott, amely nyilvánvalóan az ország kritikus gazdasági helyzetét is tovább rontja.

A bizalmatlansági eljárás megindítása, illetve annak elfogadása ugyan várható volt, a kormány lemondásra kényszerítése mégis történelminek mondható. A kinevezett kormány bizalmatlansági indítvánnyal való megbuktatása az ötödik köztársaság történetében ugyanis gyakorlatilag előzmény nélküli. Egyedül 1962-ben került sor arra, hogy a Nemzetgyűlés ilyen eszközhöz folyamodjon, Georges Pompidou azonban az akkori köztársasági elnök, Charles de Gaulle ismét felkérte a kormányalakításra.²

Barnier kormánya a legrövidebb ideig volt hatalmon az ötödik köztársaság történetében, alig kilencvenkilenc napig. Ez a politikai kudarc egyben az Emmanuel Macron elnök által előírányzott kompromisszumos megoldásnak a bukását is jelenti, megerősítve egyúttal azt a tradíciót is, miszerint a koalíciós kormány a francia belpolitikában nemigen életképes.

Bizalmatlansági indítvány

A szeptember elején kinevezett miniszterelnök által felállított kormány kezdettől fogva ingoványos talajon állt. A bizalmatlansági indítványt kiváltó *casus belli* az a momentum jelentette, amikor a kormányfő, Michel Barnier december 2-án az alkotmány 49/3-as cikkelyéhez folyamodott a társadalombiztosítás 2025-ös költségvetésének megszavazása ügyében.³ Kormányának számos tagja

¹ Crise politique : revivez la censure et la chute du gouvernement Barnier dans notre direct 2024.

² RFI 2024.

³ L'ANGEVIN 2024.

napok óta azzal érvelt, hogy a kormány cenzúrával történő megbuktatása az ország „öngyilkosságát” jelentené. A belügyminiszter, Bruno Retailleau egyenesen „orosz ruletthez” hasonlította ezt az – akkor még csak esetleges – döntést, amellyel az ellenzék olyan gazdasági szakadékba taszíthatja az országot, amelyből az csak nehezen, sőt, valószínűleg egyáltalán nem tud majd kikászálódni. Michel Barnier pedig egyenesen az „ejtőernyő nélküli ugrás” hasonlatával élt. Az Új Népfont indítványozta bizalmatlansági indítványhoz végül a Nemzeti Tömörülés is csatlakozott. Ebben az esetben is történelminek nevezhető az esemény, hiszen ez is gyakorlatilag az első alkalom, hogy „együtt” szavaz a politikai paletta két ellentétes ereje.

A Nemzeti Tömörülés a Barnier-kormány felállása óta a mérleg nyelveként működött. Ellenzői számtalanszor hangsúlyozták is, hogy valójában a Marine Le Pen névvel fémjelzett párt diktálja a kormány politikáját. A pártelnök, Jordan Bardella megfogalmazása szerint ők „türelmesen vártak, hogy komolyan vegyék őket”, azonban végül nem kaptak semmiféle garanciát egyetlen általuk követelt intézkedés bevezetésére sem. A Marine Le Pen ellen szeptember végén indított per szintén felgyorsította a párt döntését a kormány megbuktatásával kapcsolatban. A 2027-es elnökválasztáson való indulását potenciálisan megakadályozó, januárra várható bírói döntés tudatosította Marine Le Penben, hogy választói a jelenlegi kormány leváltását várják el tőle. December 2-án a Nemzeti Tömörülés bejelentette, hogy szintén csatlakozik a bizalmatlansági indítványhoz. Ugyanakkor – az Új Népfronttal ellentétben – nem szólítja fel Macront az elnöki posztjáról való lemondásra. A párt szerint Barnier Macron politikájának „meghosszabítása”.

Az Új Népfont és különösen Jean-Luc Mélenchon azonban egyre erőteljesebben követeli Emmanuel Macron lemondását. A Zöld párt főtitkára, Marine Tondelier és az Új Népfront kormányfőjelöltje, Lucie Castets új mozgalmat indított el *Gagnons ensemble* néven.⁴ A baloldal szerint ez a kormány soha nem volt legitim, hiszen a nemzetgyűlési választások az Új Népfrontot hozták ki győztesként. A baloldali koalíció szerint Michel Barnier „riogatásai” az ország összeomlásával kapcsolatban „nemcsak alaptalanok, hanem tisztességtelenek is”. Nem a Barnier-kormány megbuktatása a baloldal igazi célja, hanem Macron elnök leváltása. Az elnöki hatalomra épülő francia belpolitikában a legfőbb cél mindig is ennek a csúcspozíciónak a megszerzése volt. Ez alól természetesen most sincs kivétel: valamennyi párt és politikai személyiség most is kizárólag 2027-re gondol.

⁴ Gagnons Ensemble [é. n.].

Az igazi tét tehát az, hogy hatalmon tud-e maradni Emmanuel Macron

Emmanuel Macron több ízben is határozottan kijelentette, nem kíván lemondani. „Kétszer választottak meg a francia állampolgárok, mandátumom végéig maradni fogok” – hangsúlyozza. Továbbra is ragaszkodik ahhoz az álláspontjához, miszerint a Nemzetgyűlést azért oszlatta fel júniusban, hogy „a népnek újra megadja a demokratikus választás lehetőségét”, és hogy döntése „teljesen átgondolt volt”. Ugyanakkor feloszlításra tradicionálisan csak akkor kerül sor, amikor egy kormányt megbuktatnak, mint 1962-ben. Itt jegyezzük meg azt is, hogy Macron elnök esetleges lemondása, illetve lemondásra kényszerítése az ötödik köztársaság végét jelentené. Emmanuel Macron-nak tehát érdeke volt, hogy a Nemzetgyűlés megszavazza Barnier lemondását, mert ellenkező esetben saját posztja vált volna kérdésessé, hiszen a jelen helyzet kialakulásáért voltaképpen mindenki őt okolja.

Ami pedig a kormányt illeti, az alkotmány szerint a köztársasági elnök nincs időhöz kötve, sem abban, hogy elfogadja-e annak lemondását, sem abban, hogy mikor nevez ki új miniszterelnököt. Sőt, még arra is lehetősége nyílik, hogy újra kinevezze Michel Barnier-t (utóbbi azonban tegnapi nyilatkozatában határozottan kijelentette, hogy nem kívánja többé ezt a pozíciót elfoglalni).⁵ Bármilyen történet is, azt már most kijelenthetjük, hogy az ország belpolitikai helyzete alapvetően nem fog megváltozni: az új kormánynak nem lesz nagyobb többsége, mint az eddiginek, hiszen a három nagy blokkra osztódó Nemzetgyűlés képviselőinek aránya ugyanaz marad.

Tegnapi bejelentése szerint Emmanuel Macron már aktívan keresi a következő miniszterelnököt, és ígérete szerint az új kormányfőt 24 órán belül kinevezi. A legesélyesebbnek a jelenlegi védelmi miniszter, Sébastien Lecornu tűnik, annál is inkább, mert kinevezésével a Nemzeti Tömörülés is egyetértene.⁶ Ez egyben azt is jelenti, hogy kormánya nem lenne egyből bizalmatlansági indítványnak alávetve. Az előző kormány belügyminiszterének, Bruno Retailleau-nak a neve is esélyesként szerepel az előrejelzésekben, csakúgy, mint a centrista François Bayroué vagy akár a Szenátus elnökéé, Gérard Larcher-é. A baloldal esetleges jelöltjei azonban egyetlen listán sem szerepelnek.

⁵ Le Nouvel Obs 2024.

⁶ VASSAS 2024.

Feszült társadalmi és gazdasági helyzet

Franciaországban a jelenlegi legnagyobb tét a hatalmas államadósság fokozatos visszatörlesztése, illetve az ország gazdasági helyzetének helyrebillentése. Ennek két kulcsa a társadalombiztosítás költségvetésének és a nyugdíjrendszernak a reformja.

A legsürgetőbb a 2025-ös év költségvetésének megszavazása. Amennyiben pedig erre nincs lehetőség, létezik egy törvény, amely szerint az előző évi költségvetést újra be lehet mutatni a Nemzetgyűlésnek, azonban ez voltaképpen annyit jelentene, hogy elismerik a hatalmas államháztartási hiányt (a GDP 6,5%-a), ami még jobban leértékeli az országot.

Ne felejtjük el továbbá azt sem, hogy az alkotmány értelmében a köztársasági elnök nem oszthatja fel újra a Nemzetgyűlést a jövő év júliusa előtt! Ez akkor sem történhet meg, ha esetleg időközben mégis lemondásra kényszerülne, hiszen utódjának is be kell tartania az ötödik köztársaság alkotmányának ezen szabályát.

A görög válság Damoklész-kardja

A 2010-es évek elejét beárnyékoló görög gazdasági válságot és annak tragikus következményeit a Barnier-kormány és annak támogatói rendszeresen hivatkozási alapul használták. A francia gazdasági helyzet kétségtelenül igen csak kritikusan mondható. Az elmúlt 2 évben Franciaország volt az eurózóna egyetlen állama, amely megnövelte a deficitjét. A francia állam adóssága immáron elérte a 3300 milliárd eurót (itt emlékeztessünk arra, hogy annak idején a görög adósság „csak” 350 milliárd euró volt). Csak a törlesztés évi 60 milliárd euróba kerül, ami jövőre 75 milliárd lesz. 5 évre kivetítve az ország 300 milliárd eurót kell hogy visszafizessen, ami annyit jelent, hogy mást sem csinál, csak visszatéríti a tartozását. Az egyetlen megoldás a közkiadások radikális csökkentése lenne – azaz pontosan azok a rendelkezések, amelyeket a leváltott Barnier-kormány indítványozott és bevezetett... volna.

Emlékeztessünk itt még arra is, hogy annak idején az eurózóna mentette meg Görögországot, a németek nyomására! Azonban a német gazdaság mára már korántsem a régi. A németeknek sem a gazdasági, sem a politikai helyzetük nem teszi lehetővé, hogy hasonlóan cselekedjenek, mint tizenkét évvel ezelőtt. Többen azzal riogatnak, hogy az így kialakult helyzet akár az eurózóna végét is

jelentheti. Ráadásul a németek haragszanak a franciákra, akik nem tartották be az ígéreteiket. Mára már nem beszélhetünk gazdasági kohézióról az EU-n belül.

Az egyetlen talán biztató elem, hogy a francia bankok *too big to fail* mérete és súlya megvédheti azokat a csődtől – legalábbis elviekben. Sokan azonban felszólalnak az ilyen típusú „Kasszandra-jóslatok” ellen, demagóg riogatással vádolva mindazokat, akik az ország gazdasági összeomlásával fenyegetőznek.⁷

Franciaországra tehát ismét bizonytalanság és instabilitás vár, az esetleges államcsőd árnyékában: az ország eladósodásának mértéke az elmúlt napokban átlépte Görögországét! Bármilyen történjék is, a „pénzügyi vihar” be fog következni – ahogyan erre Michel Barnier is figyelmeztetett kormányának feloszlata esetén.

Barnier az alku embereként mutatkozott be. Kormányának bukásával eltávolodik a kompromisszum lehetősége egy olyan országban, ahol mindig az erős többségi kormányzás volt a jellemző. A baljós jelek már most megmutatkoznak: az államadóság 55%-a külföldi kézben van. A Standard & Poor's elkövetkezendő beosztásában várhatóan Franciaország már csak 1 A minősítést fog kapni, amely még kiszolgáltatottabbá teszi a francia gazdaságot. Az infláció emelkedése a vásárlóerőt közvetlenül érinteni fogja. Ezzel közvetlen összefüggésben igen nagy valószínűséggel jelentősen megemelkedik a munkanélküliség. Összefoglalásként elmondhatjuk tehát, hogy a Barnier-kormány bukása gyakorlatilag semmit nem old meg. A francia Nemzetgyűlés továbbra is három tömbre oszlik, amelyek elvileg – és sajnálatos módon gyakorlatilag is – összeegyeztethetetlenek egymással.

Az ország tehát ismét patthelyzetben találja magát, hiszen abszolút többséggel egyik pártcsoportulás sem rendelkezik, aminek következtében a Nemzetgyűlés gyakorlatilag működésképtelen. Mindeközben az ország gazdasági helyzete napról napra romlik, egyre inkább veszélyeztetve ezzel a hatvan-nolcmillió francia állampolgár életkörülményeit.

2024. december 5.

⁷ BATSÁNYI 1789.

Felhasznált irodalom

BATSÁNYI János (1789): *A franciaországi változásokra.*

Crise politique : revivez la censure et la chute du gouvernement Barnier dans notre direct (2024). *Le Monde*, 2024. december 8. Online: www.lemonde.fr/politique/live/2024/12/07/en-direct-nouveau-premier-ministre-les-ecologistes-rencontreront-emmanuel-macron-a-l-elysee-lundi-au-contraire-des-insoumis_6424825_823448.html

Gagnons Ensemble [é. n.]. Online: <https://gagnons-ensemble.fr/>

L'ANGEVIN, Timothée (2024): Budget de la Sécu 2025 : Michel Barnier dégage l'article 49.3, pour faire adopter le texte sans vote. *Actu*, 2024. december 2. Online: https://actu.fr/politique/budget-de-la-secu-2025-michel-barnier-degage-l-article-49-3-le-texte-adopte-sans-vote_61789900.html

Le Nouvel Obs (2024): Censure du gouvernement Barnier : délai de nomination d'un nouveau Premier ministre, possibilité de dissolution... Les questions qui se posent désormais. *Le Nouvel Obs*, 2024. december 4. Online: www.nouvelobs.com/politique/20241204.OBS97365/censure-du-gouvernement-barnier-delai-de-nomination-d-un-nouveau-premier-ministre-possibilite-de-dissolution-les-questions-qui-se-posent-desormais.html

RFI (2024): Motion de censure en France: un seul précédent en 1962 lorsque le gouvernement Pompidou est tombé. *MSN*, 2024. december 4. Online: www.msn.com/fr-fr/actualite/france/motion-de-censure-en-france-un-seul-pr%25C3%25A9c%25C3%25A9dent-en-1962-lorsque-le-gouvernement-pompidou-est-tomb%25C3%25A9/ar-AA1veJ3z

VASSAS, Cécile (2024): Sébastien Lecornu, Premier ministre : une piste qui revient sur le fil ? *L'internaute.com*, 2024. december 13. Online: www.linternaute.com/actualite/politique/6769538-sebastien-lecornu-premier-ministre-une-piste-qui-revient-sur-le-fil/

The 2024 Hungarian EU Presidency – EUSTRAT Policy Papers: Challenges and Recommendations

Editor's Note

On 1 July 2024, Hungary assumed the rotating Presidency of the Council of the European Union for a six-month term. Hungary had previously held this position in the first half of 2011. At that time, due to the change of the government in 2010, Hungary had little time to prepare for the Presidency. Despite these challenges, the 2011 Hungarian EU Presidency was considered a significant success. The preparations for the 2024 Hungarian EU Presidency began much earlier and in a timelier manner. The program outlining the policy priorities of the Hungarian Presidency was presented in mid-June 2024. The preparation for the Presidency was not solely the responsibility of the Hungarian Government, which worked on developing various political and policy positions and organising tasks related to the Presidency, but also involved many other actors who began preparing for the successful implementation of the EU Presidency.

Among these contributors was the Ludovika University of Public Service, Hungary's leading higher education institution for public service training, which has supported the government's objectives for the Presidency through its educational and research capacities. This includes training officials involved in the Presidency's tasks, providing assistance in assembling the personnel required for the domestic events during the Presidency, conducting research relevant to the Hungarian EU Presidency and organising high-level academic conferences and side-events.

The Europe Strategy Research Institute of the Ludovika University of Public Service also played a significant role in these efforts. In early July 2022, the Institute launched a three-year research program focused on the 2024 Hungarian EU Presidency. Since the summer of 2022, the Institute has published several study volumes in both English and Hungarian, organised professional and academic conferences, and published brief policy-related posts on a daily basis. In September 2023, the Institute published a study volume entitled *On the Way to the Hungarian EU Presidency* under the auspices of the Ludovika University Press, followed by another volume in April 2024, entitled *The 2024 Hungarian EU Presidency*.

The present publication is also the result of the aforementioned research program, based on the "Hungarian EU Presidency Workshop Series" launched in September 2023. During this series, the Institute's researchers prepared policy papers within their respective areas of policy research. These papers discuss the challenges within each area, the policy achievements of the 2011 Hungarian

Editor's Note

EU Presidency, the Hungarian national interests and provide recommendations for the 2024 Hungarian EU Presidency. These analyses were presented and discussed at monthly workshops with the Institute's staff, invited experts and designated professional reviewers. The suggestions and additions made during the workshops were incorporated into the analyses. Between September 2023 and September 2024, the researchers presented seven policy papers; this publication is their summarised, edited version.

Balázs Tárnok

Balázs Tárnok

Roma Policy of the EU

One of the greatest achievements of the Hungarian EU Presidency in the first half of 2011 was the adoption of the EU's (first) Roma Strategic Framework. In 2020, the second Roma Strategic Framework for the period 2020–2030 was adopted, thus a milestone achievement similar in scale to this is not a realistic expectation during the Hungarian Presidency in 2024. Additionally, from July 2024, with the commencement of the Hungarian EU Presidency, a significant institutional cycle change, the renewal of EU institutions will take place, which will substantially complicate the advancement of legislative dossiers and non-legislative strategic documents for the Hungarian Presidency. Nevertheless, achievements in Roma policy are attainable during the 2024 Presidency. Alongside the social inclusion of the Roma, the Hungarian EU Presidency should place significant emphasis on the cultural diversity of the Roma, and the preservation of Roma culture, language and identity. In 2024, the Hungarian Presidency should focus on the application of soft tools in relation to Roma policy, such as organising informal and cultural events, as well as enhancing scholarly discussion.

Introduction

Commencing in July 2024, Hungary undertakes the rotating presidency of the Council of the European Union. This policy paper explores the potential avenues available to the Government of Hungary to enhance the status of the Roma within the scope of the Hungarian EU Presidency in the latter half of 2024.

When assessing the opportunities for advancing EU Roma policy during the Hungarian EU Presidency in 2024, it is crucial to consider the impending significant institutional cycle change within the European Union during this period, including the election of the new European Commission. This process is anticipated to span several months, thereby limiting the Hungarian Presidency's capacity to advance legislative dossiers. The constriction of hard

legal-political opportunities may enhance the relevance of soft tools. The visibility provided by the Hungarian Presidency presents a unique opportunity to broadly thematise certain issues, whether through the organisation of informal events or other soft measures.

Legal framework

The prohibition of discrimination forms the principal basis in primary EU law for the protection of Roma rights. Article 19 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) generally empowers the Council to adopt measures combating discrimination based on ‘ethnic origin’.

The Race Equality Directive,¹ established under this provision, addresses racial or ethnic discrimination in employment, education, social protection and access to healthcare. It encourages Member States to promote equal treatment, although it excludes positive state measures. While the directive does not specifically mention the Roma, it is considered a legal foundation for the protection of Roma rights, as EU documents pertaining to the implementation of the EU Roma Strategy frequently reference this directive.

EU law differentiates between ‘membership of a national minority’ (Article 21 of the EU Charter of Fundamental Rights) and ‘racial or ethnic origin’ (Article 19 of the TFEU). The European Union Agency for Fundamental Rights supports this distinction, asserting that Article 19 of the TFEU does not cover discrimination based on national origin.²

Consequently, the EU approaches the protection of Roma as ethnic or racial minorities differently from the protection of other national and linguistic minorities. While the European Commission advocates for the social equality and integration of Roma, it has fundamentally rejected initiatives aimed at preserving the cultural diversity of national and linguistic minorities, exemplified by the rejection of the Minority SafePack Initiative.³

¹ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin.

² European Union Agency for Fundamental Rights 2011.

³ TÁRNOK 2021.

Why is it a crucial matter for Hungary?

The Council of Europe's estimate from over a decade ago indicates that there were 6.2 million Roma living in the European Union, with a significant proportion residing in four EU Member States: Bulgaria (9.94%), Romania (9.02%), Slovakia (8.63%) and Hungary (7.49%).⁴

It is advisable to rely on this estimate rather than official census data when considering the actual number of Roma. In Hungary, the 2011 census data indicated that 315,583 people identified as Roma,⁵ while in 2022 only 209,909 individuals did so.⁶ In contrast, the Council of Europe's estimate suggests that approximately 750,000 Roma lived in the country ten years ago. The European Commission also refers to the Council of Europe's 2012 estimate in its second EU Roma Strategic Framework. According to a 2017 study, the number of Roma in Hungary is estimated to be 876,000.⁷

From the 2011 to the 2024 Hungarian EU Presidency

The 2011 Hungarian EU Presidency

The promotion of Roma integration was a key priority of the Hungarian EU Presidency in 2011,⁸ culminating in a significant milestone for EU Roma policy, and also a major success of the Hungarian EU Presidency: the adoption of the EU Roma Strategic Framework.⁹

From a Hungarian perspective, it is important to highlight the contributions of *Lívía Járóka*, the first Roma woman representative in the European Parliament, in the adoption process of the strategic framework. As the rapporteur for the European Parliament's report on the EU strategy for the integration of Roma,¹⁰ she played a pivotal role, leading to the adoption of a resolution on 9 March 2011.¹¹

⁴ Council of Europe 2012.

⁵ Hungarian Central Statistical Office 2014.

⁶ Hungarian Central Statistical Office 2023.

⁷ PÉNZES et al. 2018: 21.

⁸ Government of Hungary 2010; VIZI 2011.

⁹ European Commission 2011.

¹⁰ European Parliament 2011a.

¹¹ European Parliament 2011b.

Assessment of the first Roma Strategic Framework

The first Roma Strategic Framework had limited success in advancing progress at the EU level.

The European Commission reported some achievements, such as reductions in early school dropout rates and the risk of poverty, along with a slight decrease in experiences of discrimination.

However, significant setbacks were noted in several areas.¹² For instance, there was an increase in cases of educational segregation, and the proportion of young Roma not engaged in employment, education, or training also rose. The Commission's assessment indicated persistent issues, including restricted access to healthcare and unimproved conditions of segregated housing. Furthermore, the Covid-19 pandemic exposed the extreme vulnerability of excluded and marginalised Roma communities to adverse health and socio-economic impacts.¹³

Adoption of the second Roma Strategic Framework

In light of these experiences, the European Commission adopted the second Roma Strategic Framework for the period 2020–2030 in the fall of 2020.¹⁴ Subsequently, the Council adopted a new recommendation to enhance the implementation of the strategy.¹⁵

While the first Roma strategy primarily focused on addressing the socio-economic exclusion of Roma, the second strategic framework is built on three pillars: social equality, social inclusion and social participation of Roma.

Based on the Roma Strategic Framework, Member States are required to adopt their national Roma strategies, incorporating common features and minimum commitments applicable to all Member States. More ambitious commitments are expected from Member States with significant Roma communities, namely Bulgaria, Romania, Slovakia and Hungary.

¹² European Commission 2020.

¹³ European Commission 2020.

¹⁴ European Commission 2020.

¹⁵ Council Recommendation of 12 March 2021 on Roma equality, inclusion and participation.

On 3 September 2021, the Hungarian Government approved the Government Action Plan for the Implementation of the National Social Inclusion Strategy 2030 for the years 2021–2024.¹⁶

The current state of the policy and the main challenges – Horizontal issues

Under EU law and policy, particularly the EU's Roma Strategic Framework and the Racial Equality Directive, the protection of Roma people is framed as a matter of social policy, integration and inclusion. Consequently, the issue is not approached from the perspective of cultural diversity, and the *preservation of Roma identity, language and culture is not included among the EU objectives*, which can be considered a significant shortcoming. Article 3(3) of the Treaty on European Union (TEU) stipulates that the Union “shall respect its rich cultural and linguistic diversity and shall ensure that Europe's cultural heritage is safeguarded and enhanced”. This mandate includes Roma culture, language and identity (as well as those of any other national minority), yet this aspect has been absent in the documents adopted thus far.

The *inclusion of Roma* in various Roma programs, including cultural programs, research, and the development and implementation of Roma policy and strategies, is of paramount importance. This principle is encapsulated in the slogan of the European Roma movement: “Nothing About Us, Without Us.” However, this inclusive approach is often lacking at both the national and EU levels. At the EU level, it is crucial to involve Roma civil organisations and experts more effectively in European decision-making processes, particularly through consultations with Roma experts, advocacy and cultural organisations, especially by the European Commission. In the Hungarian context, such inclusion is especially critical.¹⁷

The *active participation of civil society*, particularly Roma advocacy organisations, Roma experts, and other entities addressing the situation and rights of Roma, remains an underutilised opportunity in various processes. A specific avenue for engagement is the participation of Roma civil organisations in the monitoring mechanism of national Roma strategies submitted by Member States. From 2023, Member States are required to submit reports on the

¹⁶ Government of Hungary 2021.

¹⁷ RIXER 2023.

implementation of their national Roma strategies every two years. Civil organisations are involved in this implementation mechanism, as representatives of civil society can provide their perspectives on the national strategies through reports (shadow reports).

An important strategic element of socio-economic integration is showcasing good examples. This can be achieved by making *scientific and artistic excellence scholarships* available to talented Roma youth through the EU, thereby not only aiding the successful advancement of these individuals but also motivating other talented Roma youth through these positive examples.

An ongoing challenge at the European level, which significantly impacts Hungary, is the provision of assistance to *Roma fleeing the Russian–Ukrainian war*. According to estimates by civil organisations, since the Russian occupation of Ukraine, approximately 100,000 Ukrainian Roma refugees have arrived in neighbouring European countries, especially in Hungary, primarily comprising Hungarian-speaking Roma from Transcarpathia (Zakarpattia region of Ukraine).¹⁸ These individuals face a particularly disadvantaged situation as ethnic discrimination further complicates their lives beyond their refugee status.

The current state of the policy and the main challenges in Hungary

Over the past decade, the situation of Roma in Hungary has seen improvements in some areas, while stagnation or deterioration has occurred in others.

While the percentage of people living in poverty or social exclusion increased from 2009 to 2013 (29.6% in 2009 to 34.8% in 2013), there has been some improvement since 2013.¹⁹

However, the situation caused by the Covid-19 pandemic at both the EU and Hungary levels highlighted vulnerabilities in the progress of Roma integration, especially in education and employment.

Significant challenges persist in Hungary regarding early school dropout rates. While the European Commission notes progress in early school-leaving at the EU level,²⁰ it remains a major issue in Hungary,²¹ particularly in voca-

¹⁸ Romaversitas Alapítvány 2023.

¹⁹ LAKNER 2023.

²⁰ European Commission 2020.

²¹ BERNÁT 2019: 207–209.

tional secondary schools.²² According to a civil monitoring report on the government's integration strategy commissioned by the European Commission, half of Roma students drop out of the education system, only 24% complete secondary school, and a mere 5% pursue higher education. In comparison, for non-Roma, 35% drop out and nearly 75% complete secondary school.²³

The establishment of Roma higher education specialised colleges of advanced studies is a positive development, providing Roma students with special assistance for their academic progress. However, this does not address the high dropout rates in vocational secondary schools.

Despite positive developments in Roma higher education scholarship programs, the issue of segregated education remains significant in the country. In some areas, children from the majority society are transferred to central schools in larger settlements, leaving only Roma children in smaller settlements, resulting in actual segregated schools ('white flight').²⁴

One notable advancement is the increase in employment rates for Roma, rising from 34% in 2014 to over 45% by 2020.²⁵ However, questions remain about the competitiveness and sustainability of the jobs contributing to this employment increase. Programs aimed at improving Roma employment, skills development and entrepreneurship, supported by EU and domestic funding in the 2010s, stalled due to the Covid-19 pandemic.²⁶

While there has been measurable improvement in housing conditions over the past decade, nearly four times as many Roma still live in overcrowded housing compared to non-Roma.²⁷ Hungary has one of the highest levels of residential segregation of Roma within the European Union.²⁸ The health status of Roma and their access to healthcare services continue to be serious concerns.²⁹

²² LAKNER 2023: 8.

²³ KIRÁLY et al. 2021: 5.

²⁴ GAÁL 2018; HOLLE 2023.

²⁵ LAKNER 2023: 10.

²⁶ KARDOS 2023.

²⁷ KOLLÁR 2021: 13.

²⁸ SAMU NAGY 2023.

²⁹ KOVÁCS 2013.

Recommendations

Recommendations for Hungary in relation to the 2024 Hungarian EU Presidency

- The Hungarian EU Presidency should actively explore opportunities for an informal ministerial-level meeting addressing the current challenges of the Roma. This meeting should focus on the effectiveness of Roma policies and the EU, delving into the most pressing horizontal and sector-specific challenges affecting the Roma.
- Organising a Roma cultural gathering in Hungary during the EU presidency becomes paramount. This event may showcase the diverse culture, language and traditions of Roma in the EU, shedding light on the insufficient support the EU currently provides for preserving this cultural diversity.
- Additionally, integrating elements of Roma cultural heritage into events highlighting non-Roma cultures can contribute positively to Hungary's image during its EU presidency.
- The Hungarian EU Presidency serves as an opportunity to stimulate expert-level discourse on EU Roma policies, potential approaches to addressing horizontal and sector-specific challenges, and the more effective implementation of the EU's Roma Strategy. Expert meetings could delve into the specifics of the EU Roma Strategy, catering to the unique needs and proposed solutions of regions and Member States with a higher Roma population. Facilitating such expert-level collaboration could facilitate the sharing of best practices and enhance the European representation of Roma issues in the region.
- Participation from the Hungarian academic community during the EU Presidency is essential. Hosting scholarly conferences that highlight the challenges of European and national Roma policies can contribute to a deeper understanding of these complex issues.
- Addressing the situation of Roma refugees from Ukraine through the involvement of relevant Member States, academic forums, and Hungarian and European Roma civil society organisations is another important dimension to consider during the presidency.

Recommendations for Hungary beyond the 2024 Hungarian EU Presidency

- In the coming years, progress is necessary in addressing early school dropout rates, especially in vocational secondary schools that can provide valuable skills to Roma youth, aiding their social advancement.

- It is crucial for Hungary to strengthen local Roma communities so that they can more effectively address regional issues based on the principle of subsidiarity. Strengthened local Roma communities could use funds allocated for Roma integration more efficiently. These communities can support local Roma in employment, housing and healthcare access, which may be less efficiently achieved through central measures.
- The situation of Roma women, a particularly disadvantaged group, deserves special attention. This issue has largely remained invisible to many experts, although it has a substantial impact on the country's social and economic development. Significant challenges persist in the employment of Roma women.
- A strategic element of integration is showcasing good examples. This can be achieved by providing scholarships for scientific and artistic excellence to talented young Roma through the EU, motivating them with successful role models.
- Furthermore, the situation of Hungarian-speaking Roma living beyond Hungary's borders should not be overlooked. Their numbers are continuously increasing.³⁰ The status and challenges of Hungarian Roma living abroad are important issues for Hungarian kin-state policy, impacting matters such as Hungarian-language education beyond the borders.
- It would be necessary to encourage the implementation of original research on the historical, cultural and identity backgrounds of the Roma at universities and research institutions. Historical and ethnographic research is also deemed necessary for developing a strategy to enhance the socio-economic integration of the Roma.

References

- Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin. OJ L 180, 19.7.2000, 22–26.
- Council Recommendation of 12 March 2021 on Roma Equality, Inclusion and Participation. OJ C 93, 19.3.2021, 1–14.
- BERNÁT, Anikó (2019): Integration of the Roma in Hungary in the 2010s. In TÓTH, István György (ed.): *Hungarian Social Report 2019*. Budapest: Tarki Social Research Institute, 195–214. Online: www.tarki.hu/sites/default/files/2019-02/196_214_Bernat.pdf
- 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>.

³⁰ MANZINGER 2023.

Roma Policy of the EU

- live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2FCoERMPublicCommonSearchServices%2FDisplayDCTMContent%3FdocumentId%3D0900001680088ea9&wdOrigin=BROWSELINK
- European Commission (2011): *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*. COM(2011) 173 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52011DC0173>
- European Commission (2020): *A Union of Equality: EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation*. COM(2020) 620 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>
- European Parliament (2011a): *Report on the EU Strategy on Roma Inclusion* [2010/2276(INI)]. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0043_EN.html
- European Parliament (2011b): *European Parliament Resolution of 9 March 2011 on the EU Strategy on Roma Inclusion* [2010/2276(INI)]. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0092_EN.html
- European Union Agency for Fundamental Rights (2011): *Respect for and Protection of Persons Belonging to Minorities 2008–2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2811/27794>
- GAÁL, Gabriella (2018): White Flight. *Romológia*, 6(1), 68–91. Online: http://epa.oszk.hu/02400/02473/00012/pdf/EPA02473_romologia_2018_01_068-092.pdf
- Government of Hungary (2010): *A magyar EU-elnökség prioritásai* [Priorities of the Hungarian EU Presidency]. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/a/d1/10000/A%20magyar%20EU-elnökség%20prioritásai.pdf>
- Government of Hungary (2021): *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030* [National Social Inclusion Strategy 2030]. Online: <https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/mntfs2030.pdf>
- HOLLE, Alexandra (2023): Európai romapolitika: a romák oktatási helyzete [European Roma Policy: The Educational Situation of the Roma]. *Infojegyzet*, 2023/1, 17 February 2023. Office of the Hungarian National Assembly. Online: www.parlament.hu/documents/10181/64399821/Infojegyzet_2023_1_EU_romapolitika_oktatas.pdf/a46dbd06-fd56-25fb-b7e1-64fe2e44b387?t=1676474510075
- Hungarian Central Statistical Office (2014): *2011. évi népszámlálás. 9. Nemzetiségi adatok* [2011 Census. 9. Ethnicity Data]. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_09_2011.pdf
- Hungarian Central Statistical Office (2023): *Népszámlálás 2022. Végleges adatok. A népesség főbb jellemzői (országos és területi adatok)* [Census 2022. Final Data. Main Characteristics of the Population (National and Regional Data)]. Online: <https://nepszamlalas2022.ksh.hu/eredmenyek/vegleges-adatok/kiadvany/>
- KARDOS, Krisztina (2023): Európai romapolitika: a romák oktatási helyzete [European Roma Policy: The Educational Situation of the Roma]. *Infojegyzet*, 2023/2, 17 February 2023. Office of the Hungarian National Assembly. Online: www.parlament.hu/documents/10181/64399821/Infojegyzet_2023_2_EU_romapolitika_foglalkoztatasi.pdf/1cf219ac-e438-7252-7544-a0f105a46d89?t=1676474500152
- KIRÁLY, Kinga Júlia – BERNÁTH, Gábor – SETÉT, Jenő (2021): *Romák Magyarországon: A diszkrimináció kihívásai* [Roma in Hungary: Challenges of Discrimination]. 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 [Poverty–Income–Inequality. In the Shadow of the Coronavirus Pandemic].

- 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 [The Health Status of Roma and Their Access to Services]. In VIZI Balázs (ed.): *A romapolitikák értékelési módszerei és a magyar kormányzatok romapolitikái* [Methods for Evaluating Roma Policies and the Roma Policies of Hungarian Governments]. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 37–45. Online: http://real.mtak.hu/16483/1/tanulmanykotet_roma.pdf
- LAKNER, Zoltán Lehel (2023): Modernizációs jelek és szempontok a roma felzárkózás kérdéseihez [Signs and Aspects of Modernisation in Relation to the Integration of the Roma]. *Kapocs*, 6(1), 3–16. Online: https://epa.oszk.hu/02900/02943/00091/pdf/EPA02943_kapocs_2023_1_003-016.pdf
- MANZINGER, Krisztián (2023): Romák a külhoni magyar tömbterületeken [Roma in the Regions of Majority Hungarian Speaking Population in the Neighbouring States to Hungary]. *Glossa Iuridica*, 10(4), 67–94. Online: https://ajk.kre.hu/images/doc2023/glossa/2023X4/GI_2023_4_067-094.pdf
- PÉNZES, János – TÁTRAI, Patrik – PÁSZTOR, István Zoltán (2018): A roma népesség területi megoszlásának változása Magyarországon az elmúlt évtizedekben [Changes in the Spatial Distribution of the Roma Population in Hungary During the Last Decades]. *Területi Statisztika*, 58(1), 3–26. Online: <https://doi.org/10.15196/TS580101>
- RIXER, Ádám (2023): Kormányzati konzultatív szervek és mechanizmusok Magyarországon, különös tekintettel a külső konzultatív szervekre [Government Consultative Bodies and Mechanisms in Hungary, with Particular Regard to External Consultative Bodies]. *Glossa Iuridica*, 10(4), 161–205. Online: https://ajk.kre.hu/images/doc2023/glossa/2023X4/GI_2023_4_161-210.pdf
- Romaversitas Alapítvány (2023): *A roma menekültek helyzete Magyarországon* [The Situation of Roma Refugees in Hungary]. Online: https://romaversitas.hu/Roma_menekultek_helyzete_Magyarorszagon_final.pdf?t=1684398694
- SAMU NAGY, Dániel (2023): A romák lakhatása, lakáskörülményei [Housing and Living Conditions of the Roma]. *Infojegyzet*, 2023/3, 17 February 2023. Office of the Hungarian National Assembly. Online: www.parlament.hu/documents/10181/64399821/Infojegyzet_2023_3_EU_romapolitika_lakhatas.pdf/c1514b57-ddf3-f828-2cde-7c1d15087755?t=1676474486492
- TÁRNOK, Balázs (2021): *The European Commission Turned Its Back on National and Linguistic Minorities*. Europe Strategy Research Institute, Ludovika University of Public Service. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/20/the-european-commission-turned-its-back-on-national-and-linguistic-minorities>
- VIZI, 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

Roma Policy of the EU

Reviewers

István Antal, expert at the KINCS – Mária Kopp Institute for Demography and Families.

Dezdemóna Kovács, member of the Roma Women's Network.

András Dániel Lopussny, diplomat responsible for social, Roma and social inclusion affairs at the Permanent Representation of Hungary to the EU.

Ádám Rixer, PhD, Professor at the Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary.

Elisabeth Sándor-Szalay, PhD, Professor at the University of Pécs, Deputy Commissioner for the Protection of the Rights of Nationalities Living in Hungary.

Policy paper presented on 20 September 2023.

The manuscript was closed on 30 September 2023.

Vivien Kalas

Institutional Reform Plans in the European Union

Hungary will hold the rotating presidency of the Council of the European Union in the second half of 2024. While institutional reform is not a priority in the programme of the Spanish–Belgian–Hungarian trio presidency – and thus is not expected to be in the programme of the Hungarian Presidency – political debates are expected to continue in the second half of 2024. The four proposals currently on the table – the institutionalisation of the Spitzenkandidat system, the introduction of transnational party lists, the abolition of unanimity in the Council and the extension of the powers of the European Parliament (EP) – all point to a deeper European integration. Hungary, while disagreeing with these aspirations, would like to maintain the status quo in some areas, while in others it would like to see a more limited cooperation in the future. Most of the proposals would require treaty amendment, but such a reform is unlikely to take place during the Hungarian Presidency, given that the focus of attention will be on the formation of the new European Parliament and European Commission. Besides, it would not be in Hungary’s interest to convene an Intergovernmental Conference, as experience shows that they have either led to deeper integration or to the preservation of the existing legal framework but have in no way loosened the cooperation between Member States. Having said that, I see three possible courses of action for Hungary, which, if not fully, will enable it to achieve its objectives during and even after its Presidency: 1. Adoption of a Parliamentary resolution on Hungary’s position; 2. Acquiring new allies by offering package deals; 3. Developing reform proposals that can be implemented within the current legislative framework.

Introduction

In the more than seventy years of European integration, the functioning of the Community institutions and the need to reform them has been a recurring topic of debate among Member States. In all cases, behind the pros and cons, diverging views on the future of integration are emerging. Through institutional reforms, Member States can strengthen their cooperation, move towards

a more federal Europe, and they can also strengthen the intergovernmental nature of the Community, focusing on the importance of national advocacy. So, the debate between leaders of Member States is also about what kind of Europe they want in the future. The issue of the future of the Community institutions has become a priority today.

There are proposals to organise the 2024 European Parliament elections according to new rules, with the introduction of transnational party lists.¹ The possible introduction of a top candidate – or “Spitzenkandidat” – system could also be back on the agenda with the new European Commission next year. In addition, the EP formally initiated a revision of the Treaties in June 2022, proposing changes, inter alia, to the Council’s decision-making rules and an extension of its own powers.² These themes were also among the proposals of the Conference on the Future of Europe (CoFoE) held in 2021–2022,³ which task was to lay the foundations for the renewal of the European Union (EU).

The concept of a sovereign Europe, which is currently prominent, and which is mainly promoted by Emmanuel Macron, President of the French Republic, could also be another argument for reforming the functioning of the EU institutions to make the Union more united and efficient. In addition, the future enlargement of the European Union may also be a factor that provides a good basis for change. The need for institutional reform is increasingly being raised in the context of preparing the Union for enlargement.⁴

The shape of the future of the European Union is of importance to all of us. Indeed, the possible reforms would not only bring about changes in national sovereignty and opportunities for asserting interests, but through changes in the European Parliament election procedure or the introduction of the top candidate system, citizens would also directly perceive their effects.

This paper analyses the EU institutional reform proposals described above, the debate about them and the impact the amendments would have on integration. The paper also shows what Hungary’s interests are in each of the topics, as well as what room for manoeuvre the country has, and finally it formulates recommendations on how Hungary can enforce its interests either during its Presidency in 2024 or in the longer term.

¹ European Parliament 2022c.

² European Parliament 2022b.

³ Conference on the Future of Europe 2022.

⁴ See, for example, the Report on the Franco–German Working Group on EU Institutional Reform 2023.

Institutional reform plans

The European Parliament is one of the most important institutions of the European Union, together with the European Commission and the Council. The Commission – also often referred to as the government of the Union – represents the Community interest in its decision-making, policy-making and executive activities. The Commission is the only institution in the EU that has the right of legislative initiative. The other two bodies – the EP and the Council – are co-legislators on an equal footing in most policy areas, in which the European Parliament, as a directly elected institution, traditionally represents the interests of European citizens and the Council represents the interests of the Member States.

The powers of these institutions, their functioning, their interrelationship and the changes that occur within them have an impact on the depth of integration, so that one area of debate on the future of the cooperation between European nations is usually the possible reforms of these institutions.

The issue has been a renewed focus of political attention in the last few years, and the reform proposals on the agenda would significantly transform the way the European Union works.

Introduction of transnational party lists

Members of the European Parliament have been directly elected by citizens for a five-year term since 1979. There is no completely uniform electoral system in the Member States, there are common principles, but other regulations are left to the national governments. Common principles include, for example, the principle of proportional representation, the rules on conflicts of interest for MEPs and the rules on thresholds.⁵ It is also common that voters can choose between national parties when they go to the polls. Other elements, such as the minimum age for suffrage, the number of constituencies and the way seats are counted, are left to the Member States.

The conditions for changing the electoral system and procedure are laid down in Article 223 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Under this article, the Council, acting unanimously on a proposal from the EP and after obtaining Parliament's consent, adopts the changes, which

⁵ Council Decision (EU, Euratom) 2018/994.

must be ratified by all Member States before they can enter into force.⁶ Most recently, in 2018, the Council adopted a Decision on the reform of the European Parliament elections, harmonising national rules on, among other things, the presentation of party lists, the avoidance of double voting and thresholds.⁷

Although the entry into force of the decision is still pending, due to the missing ratification by some nations, the European Parliament presented a new proposal in 2022, the elements of which it wants to apply for the 2024 elections.⁸

Compared to the previous ones, the newest – and most important – part of this proposal is the idea of introducing transnational party lists. The EP would strengthen the European dimension of voting and the importance of European parties by adding 28 MEPs to the Parliament, elected by citizens with a second vote in an EU-wide constituency through transnational party lists. In each case, the list leaders would be the candidates for the Presidency of the Commission of the European parties.

The European Parliament's efforts to introduce transnational party lists are in line with the recommendations of the Conference on the Future of Europe, which also proposed such a reform of EP elections.

Institutionalisation of the Spitzenkandidat system

Under the current legislation, the President of the European Commission is proposed by the European Council, acting by qualified majority, and the European Parliament decides whether to approve or reject the nomination. Heads of State or Government enjoy considerable freedom in the nomination of the potential President, limited only by the requirement that politicians must consider the results of the European Parliament elections since the entry into force of the Lisbon Treaty in 2009.⁹

With this amendment, the EP saw its ambition to have a role as the only directly elected EU institution in choosing the future head of the Commission confirmed, so in 2014 and 2019 – as the European People's Party had done in 2009 – each European party family put forward a so-called top candidate for election. In 2014, the Member States nominated Jean-Claude Juncker based on

⁶ TFEU Article 223 (1).

⁷ Council Decision (EU, Euratom) 2018/994.

⁸ European Parliament 2022c.

⁹ TEU Article 17 (7).

the Spitzenkandidat system, but in 2019, the Heads of State and Government bypassed the top candidates and negotiated again only among themselves. The failure of the Spitzenkandidat system is due to two factors. On the one hand, there were actual political reasons, such as the divisive personalities of the 2019 top candidates and the lack of leadership experience of Manfred Weber, the candidate of the European People's Party for the top job. On the other hand, it also reflected the will of the Member States to keep the choice of the person who holds one of the most important posts in the European Union within their own competence and not to delegate it to a supranational institution.

Although political will would be sufficient to institutionalise the Spitzenkandidat system, the European Parliament would like to see it enshrined in the Treaties, strengthening with this the legitimacy of the Commission and making the European Union more democratic. In its 2022 initiative, the EP proposed the compulsory application of the top candidate system, with each top candidate, as I have written above, leading the transnational party lists. The introduction of this procedure was also called for in the final report of the participants at the Conference on the Future of Europe.

Extension of the powers of the European Parliament

In the European Union, changing the powers of an EU institution requires a treaty change and unanimous support. In the process, Member States can decide either to extend or to reduce the powers.¹⁰ The European Parliament – formerly the Common Assembly – has undergone several structural and jurisdictional changes in its history. It has evolved from a body of government delegates to an institution with direct powers from the electorate, and nowadays, having moved from its consultative role, it is an equal partner of the Council in most areas of Community legislation. The last time political leaders decided to give up some of their sovereignty and transfer powers to the EP was in 2007 during the Lisbon Treaty negotiations, which has further increased the institution's importance in EU decision-making. The European Parliament is now, with a few exceptions such as taxation and competition law, an equal co-legislator with the Council in almost all policy areas. However, despite its increasingly important role, the institution still lacks the right of legislative initiative – only the European Commission has this right – and has

¹⁰ TEU Article 48 (2).

only limited powers on important issues such as the adoption of the multiannual financial framework. The EP can either adopt or reject the MFF regulation, but it cannot amend it.

Among many other factors, the EP would change these in a treaty amendment process. The European Parliament would like to have full co-decision powers over the EU budget and would like to have the right of legislative initiative in the future.¹¹ Some of the EP's objectives are also reflected in the CoFoE final report, furthermore, the Conference participants would like to see the adoption of the Community budget as the sole responsibility of the European Parliament.¹²

Abolition of unanimity in the Council

Since the beginning of European integration, the Council has had two main different decision-making procedures: (qualified) majority voting and unanimity. While the former does not require the support of all Member States, the latter requires the agreement of all nations. The policy areas covered by each form of voting are set out in the Treaties, although Member States still seek to reach consensus on matters requiring qualified majority voting.

As integration has developed, the number of areas where unanimity in the Council is required has decreased. Any change in the decision-making procedure requires the agreement of all political leaders in the European Council. So far, Heads of State or Government have made changes when the treaties have been amended, but this is also possible within the existing legal framework, except for military and defence decisions.¹³ Today, majority voting is the most common form of voting in the Council, with the unanimity requirement being retained only in a few cases that are sensitive to national sovereignty. These include, among others, the common foreign and security policy, decisions on EU citizenship, taxation, enlargement, EU finances, or the rules for elections to the European Parliament.

These areas would be further reduced to ensure the EU's capacity to act and to increase its effectiveness, as the participants in the Conference on the

¹¹ Conference on the Future of Europe 2022.

¹² See, for example, the Report on the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform 2023.

¹³ TEU Article 48.

Future of Europe and the European Parliament have initiated. The CoFoE's recommendations propose the introduction of majority voting on all issues except enlargement and changes to the EU's core values.¹⁴ The EP is calling for smaller scale reforms, but on foreign policy issues¹⁵ and changes to the European Parliament's electoral procedure, the Parliament would also use majority voting.¹⁶

These institutional reform plans would not only bring about a significant change in the way the EU works but would also lead to deeper integration than at present. For example, the extension of qualified majority voting in the Council would strengthen the supranational character of the European Union. It would remove the possibility for nations to veto decisions in new areas and would allow decisions to be taken that could harm the national interests of one or more Member States. The extension of the powers of the European Parliament and the institutionalisation of the Spitzenkandidat system would increase the importance of this supranational institution in the functioning of the Union, the latter would also lead to a reduction in the powers of nations.

The final decision on any reform proposal must be taken unanimously by the Member States, but at present there is still a disagreement among political leaders, so there is little chance of substantive change in the near future. Beyond the differences of opinion on specific issues, the real cleavage between nations is over the future of integration – whether they want a more federal European Union, or one based on the will and interests of the Member States.

Hungary's national interests

In the debate on the future of the European Union, Hungary has a strong position and objectives. It agrees with the need for institutional reforms and would support a treaty amendment process, but for different reasons than the initiators of the reform proposals described in the previous section.¹⁷ Instead of closer European cooperation, Hungary would retain the Member States as the most important actors in the functioning of the Union. Therefore, taking

¹⁴ See, for example, the Report on the Franco–German Working Group on EU Institutional Reform 2023.

¹⁵ European Parliament 2022a.

¹⁶ European Parliament 2022c.

¹⁷ National Assembly Resolution 32/2022 (VII. 19.) on the Hungarian Position to Be Represented on the Future of the European Union.

advantage of the possibility that the treaty amendment process could be aimed at both strengthening and weakening the Community dimension, Hungary has proposed that – returning to the pre-1979 situation – Members of the European Parliament should be delegated by the national legislatures rather than directly elected by citizens in future. This contrasts with other efforts to introduce transnational party lists, and although the Hungarian position currently has no supporters, the use of EU-level party lists in the 2024 elections has so far been rejected by Member States.¹⁸

In addition, Hungary would increase the importance of the role of the nations in EU law making, instead of the European Parliament, as it calls for the right of legislative initiative to be granted not only to the Commission but also to the governments and parliaments of the Member States at Community level. Hungary also does not support the abolition of unanimity in the Council.¹⁹ Among other things, for example, in the decision-making process on sanctions, our special national interest, which is also due to our geographical location, has shown why it is important for us to retain the possibility of a veto. Overall, the preservation of the veto is of particular importance for Hungary because, as one of the small countries in the EU – in terms of GDP and population – the veto is one of the most important tools for Hungary to assert its interests.

The institutionalisation of the Spitzenkandidat system is also not in Hungary's interests, given that the majority of Hungarian MEPs – thirteen out of twenty-one – are currently not members of any European political group, and in the largest parliamentary group, in the European People's Party, there is only one Hungarian politician.

Recommendations

Adoption of a Parliamentary resolution on Hungary's position

Hungary's EU Presidency falls at a time of institutional term changes. After the June elections, the new European Parliament will be formed, the hearings of the Commissioner-designates will begin, and finally the new European Commission will take office in November – or even December, as the current body is doing. This also means that the EU will have less emphasis on law-making in

¹⁸ European Council 2023.

¹⁹ ZsÍROS 2022.

the second half of 2024. Despite this, the future of the European Union is likely to remain on the agenda, in particular the use of and the need for a system of Spitzenkandidat, but little real progress is expected, because of the reasons described above. If, however, the Hungarian Parliament were to adopt a resolution in the course of the six months in which it would set out the objectives and priorities to be pursued by the government in the debate, along with the preservation of the unity of the Union and its values, it would have a significant impact on the political discourse as rotating President, and would also make clear to its partners the position of Hungary for the future.

A similar resolution has previously been adopted for the Conference on the Future of Europe.

Hungary needs to reach mutually beneficial agreements with other Member States

In three of the four main areas outlined above, and to a lesser extent in relation to transnational party lists, there is likely to be a dispute between nations during the Hungarian Presidency. Behind the divergent opinions lies a cleavage between “federalists” and “sovereignists”. Hungary, as a member of the latter group, supports the concept of Europe based on national interests. Although there are Member States with similar views, most institutional reforms require a unanimous decision, so new allies are also needed for Hungary to validate its interests. Taking advantage of the fact that states attach different importance to the same topics, Hungary should also prioritise and offer package deals by connecting several cases, through which it can make compromises with other nations.

Hungary needs to propose reforms that can be implemented within the existing legal framework

The European Parliament has initiated the convening of an Intergovernmental Conference in June 2022, which could lead to a treaty amendment. However, the Council has not yet formally notified national parliaments and the European Council, so the process has not yet started. In view of the forthcoming European Parliament elections, it is unlikely that the Spanish or Belgian presidencies will take any substantive action on the matter, which will leave Hungary with

the task of taking the EP initiative. However, due to the change of institutional term, there is a greater chance that one of the successive presidencies will take the next step on the treaty amendment process. Hungary's ambitions for the future of integration foresee less close cooperation than at present in several areas, such as indirect EP elections and the extension of the right of legislative initiative to the nations, and these would require treaty reform. However, the results of past Intergovernmental Conferences suggest that they have either preserved the status quo or deepened integration. A process of treaty amendment would therefore not be in Hungary's interest, so rather than proposing reforms that would require this, it would be necessary to set out objectives that can be achieved within the existing legal framework, both during the Presidency and in the long term.

Preparing scenarios and impact assessments for the reform of the European Union

Today, the European Union is facing many challenges and has to adapt to changes. These include its role in world politics, strengthening its competitiveness, improving demographic indicators and preparing for possible enlargement. Maintaining the status quo will not solve these problems, and certain reforms are inevitable. Hungary, as holder of the rotating presidency of the EU Council, could develop different alternatives for the future of the EU, in line with its own objectives, even over a 5–10-year horizon. This would demonstrate Hungary's willingness to compromise, while at the same time it would be a good opportunity to base the necessary changes on Hungarian interests.

References

- Conference on the Future of Europe (2022): *Report on the Final Outcome*, 9 May 2022. Online: https://futureu.europa.eu/rails/active_storage/blobs/redirect/eyJfcMFPbHMiOmsibWVzc2Fn-ZSI6IkjBaHBBEUl0QVE9PSIsImV4cCI6bnVsbCwicHVyljoiYmxvYlI9pZCj9fQ==--899f1bfed-f2d3fc6c36d4a9bc0dd42f54046562e/CoFE_Report_with_annexes_EN.pdf
- Consolidated Version of the Treaty on European Union (26 October 2012). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>
- Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union (26 October 2012). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Council Decision (EU, Euratom) 2018/994 of 13 July 2018 Amending the Act Concerning the Election of the Members of the European Parliament by Direct Universal Suffrage, Annexed

- to Council Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom of 20 September 1976. Online: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2018/994/oj>
- European Council Decision Establishing the Composition of the European Parliament (EUCO 13/223) 26 July 2023. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13-2023-INIT/en/pdf?fbclid=IwAR1MwzA3zMm6xxKoRX2sNmWMGELLpXDC5o8LqGy5jwtfmah32ilyUh9TIIo>
- European Parliament (2022a): *European Parliament Resolution of 17 February 2022 on the Implementation of the Common Security and Defence Policy – Annual Report 2021* [2021/2183(INI)]. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-d2022-0040_EN.html
- European Parliament (2022b): *European Parliament Resolution of 9 June 2022 on the Call for a Convention for the Revision of the Treaties* [2022/2705(RSP)]. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_EN.html
- European Parliament (2022c): *Report on the Proposal for a Council Regulation on the Election of the Members of the European Parliament by Direct Universal Suffrage, Repealing Council Decision (76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the Act Concerning the Election of the Members of the European Parliament by Direct Universal Suffrage Annexed to that Decision*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0083_EN.html
- National Assembly Resolution 32/2022 (VII. 19.) on the Hungarian Position to Be Represented on the Future of the European Union. *Magyar Közlöny*, 2022(119), 4575–4576. Online: <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/70c639eb009ccf3f21f1d4e5bedd4bd57b1d5>
- Report on the Franco–German Working Group on EU Institutional Reform (18 September 2023). Online: www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf
- ZSÍROS, Sándor (2022): Máris megosztja az uniót az Európa jövőjéről rendezett konferencia. *Euronews*, 9 May 2022. Online: <https://hu.euronews.com/my-europe/2022/05/09/maris-megosztja-az-uniot-az-europa-jovojerol-rendezett-konferencia>

Reviewers

Botond Feledy, Foreign Policy Expert.

Richárd Izmindi, PhD, Associate Professor, Head of Institute of International Relations and Political Science, Budapest Metropolitan University.

Tamás Kaiser, PhD, Associate Professor, Head of Department of Governance and Public Policy, Faculty of Public Governance and International Studies, Ludovika University of Public Service.

Ágnes Környei, PhD, Associate Professor, Department of International Studies, Institute of International Studies and Political Science, Pázmány Péter Catholic University.

Adrienn Dóra Prieger, PhD, Assistant Professor, Department of EU Law and Private International Law, Faculty of Law of the Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary.

Péter Rada, PhD, Associate Professor, Department of European Studies, Faculty of Public Governance and International Studies, Ludovika University of Public Service.

Institutional Reform Plans in the European Union

Tamás Tarján, Assistant Lecturer, Department of Political Science, Institute of International Studies and Political Science, Pázmány Péter Catholic University.

Policy paper presented on 18 October 2023.

The manuscript was closed on 31 October 2023.

Bernadett Petri

The Future of Cohesion: Bridging the Directly Managed EU Funding and Innovation Gap for Economic Success in Smaller and Poorer Member States

Funding provided in the frames of the directly managed programs of the European Union account for one third of the entire EU budget, almost 400 billion euros, in the current seven-year cycle (2021–2027). These programs of the European Union provide financial support primarily based on the rationale that given projects enable the implementation and methodological dissemination of policy objectives at the pan-European level. However, the evaluation of the projects is far from being so objective, and there are huge differences in the funding provided by the programs between member countries and regions. The goal of the European Union is innovation-based competitiveness, which presupposes much more balanced program funding. On this basis, competitiveness cannot be separated from the principles of cohesion, so it would be necessary to apply them to a certain extent in relation to these programs as well. Bridging the directly managed EU resources and innovation gap is essential for promoting economic equity and success across the European Union. By focusing on targeted interventions and regional specificities, the EU can pave the way for a more inclusive and prosperous future for all member states. This policy paper serves as a call to action for EU policymakers to prioritise and address these critical issues.

Introduction

The issue of regional disparities between European Union (EU) Member States has long been at the heart of European economic policy. From the very beginning, there were significant territorial and demographic disparities within the European Community (now the European Union). For this reason, the Treaty of Rome (1957) established solidarity mechanisms, the European Social Fund (ESF) and the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF,

Guidance Section).¹ These two instruments were complemented by the European Regional Development Fund (ERDF), which was set up in 1975 and which incorporated the territorial principle into the cohesion approach.² The enlargement to the south, with the accession of Greece and then Portugal and Spain, gave birth to the single policy framework.

In 1985, Jacques Delors, then President of the European Commission, already identified the widening of regional disparities within the European Community as one of the main challenges of European integration in his 1985 progress report.³ Since the Single European Act of 1986, achieving economic and social cohesion has been both an objective and a task for the European Community. In 2008, the Lisbon Treaty introduced a third dimension of EU cohesion, territorial cohesion. The European Union supports these three aspects of cohesion primarily through cohesion policy and the Structural Funds. The policy aims to promote economic and social cohesion, which means reducing disparities between regions. To achieve this, the EU adopts a regional approach, based on taking into account the specific needs and potential of different regions.⁴

The Torremolinos Charter can be considered the first document to formally introduce the importance of a common European territorial planning approach and, consequently, of territorial cohesion. The document was approved in 1983 at the 6th European Conference of Ministers responsible for the Treaties of Torremos, held in the framework of the Spanish EU Presidency. The document defines the use of coordinated regional planning within Europe as a tool to promote harmonised territorial development in Europe.⁵

Territorial cohesion, however, only became much more prominent years later, in the late 1990s and early 2000s, and its concept was first mentioned at EU level in the European Spatial Development Perspective adopted in 1999. The document, which was drafted under the German Presidency and presented in Potsdam, was drawn up primarily in response to the concerns of the old Member States about the enlargement to the east, which would have a negative impact on growth following the accession of the new countries, due to territorial disparities and differences in economic performance within the EU. According to the concept's motto, the aim of territorial development policies is to work towards a balanced and sustainable development of the European

¹ European Parliament s. a.a.

² European Parliament s. a.b.

³ MANZELLA-MENDEZ 2009: 13.

⁴ J. NAGY 2005.

⁵ SCHÖN 2018.

Union territory. The key is to ensure that the three basic objectives of European policy are achieved in all regions of the EU: economic and social cohesion; the conservation and management of natural resources and cultural heritage; and a more balanced competitiveness of the European territory.⁶

Subsequently, the Lisbon Treaty formally integrated territorial cohesion into the provisions of the European Union Treaties in 2007. Accordingly, Article 174 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) emphasises the importance of economic, social and territorial cohesion, highlighting the need to address the disparities between countries.⁷

In the years following the Lisbon Treaty, the territorial principle has become increasingly important. In October 2008, the European Commission published a Green Paper on the future of territorial cohesion, entitled *Transforming Territorial Cohesion*.⁸ The aim was to stimulate debate and gather feedback from stakeholders. The Green Paper acknowledged that territorial disparities remain a challenge within the European Union and stressed the need to put in place more effective policy solutions to address these disparities. The paper identified a number of key issues on which the Commission sought feedback, such as how territorial cohesion can complement economic and social cohesion policies, the role of cities and urban areas in promoting cohesion, how the EU can better support regions with specific geographical characteristics and how to measure the impact of territorial cohesion in closing regional gaps.

The difficulty of the principle of territorial cohesion is that it can be interpreted differently from country to country, with different ambitions, which results from the partly different territorial problems of the countries and the partly different territorial policies based on them, and from the reflection of the different territorial policy interests of the countries in the regional policy at EU level.

The 2011 Hungarian EU Presidency from the policy point of view

In 2011, the Hungarian Presidency of the EU achieved a number of successes in the field of EU regional and cohesion policy. The Hungarian Presidency of the Council of the European Union has set the goal of a “Strong Europe”, building on the foundations and safeguarding the future. Cohesion Policy has been set

⁶ European Commission 1999.

⁷ European Parliament 2012.

⁸ European Parliament 2009.

as a goal and let us continue the debate on its future, as a more economically balanced European Union can be more competitive globally.⁹

Cohesion Policy has been given high priority in the overall strategy of the Hungarian Presidency and further stressing its importance, its continuation and discussions on its future has been established as a target. The aim was to create a more economically balanced European Union, more competitive on world markets.¹⁰

One highlight was the adoption of the Council Conclusions on the Fifth Cohesion Report. This was the first official high-level document in the field of Cohesion Policy to be endorsed by the General Affairs Council on 21 February 2011.¹¹ The aim of the document was to identify the issues on which there is consensus among Member States and at the same time to set out areas for further discussion. The Presidency has been successful in this area and has prepared the ground for further discussions. The Hungarian Presidency then organised a high-level meeting on the future of Cohesion Policy in Budapest. At the event, participants discussed thematic concentration, flexibility and a results-oriented approach. The Presidency prepared discussion papers to facilitate a substantive debate and a summary of the results was produced to help prepare the policy debate.¹²

The debate on the future of Cohesion Policy continued in the Council Working Group on Structural Actions. Here, the focus was on the issues identified in advance and the questions and concerns raised by Member States were also assessed. Four main themes were highlighted: strategic programming, the delivery system and simplification possibilities for Cohesion Policy, the integrated approach to Cohesion Policy and the results-based approach.

Ministers responsible for Cohesion Policy met on 20 May 2011 in Gödöllő to define the content of the legislative package on the future of Cohesion Policy and to set out strong political messages to safeguard the policy's achievements. The meeting discussed the role of thematic concentration and a results-oriented approach. The Hungarian Presidency issued summary conclusions on the results achieved.¹³

⁹ GAZDAG 2011: 1–17.

¹⁰ GAZDAG 2011: 3.

¹¹ NYIKOS 2016: 26.

¹² NYIKOS 2016: 28.

¹³ European Commission 2011.

State of play in the current challenges of the distribution of funds

Economic disparities within the European Union pose a significant challenge to its cohesive development. These disparities are particularly pronounced in the distribution of direct resources such as capital investments, research and development (R&D) and innovation, which are crucial for sustainable growth. The paper identifies the “gap” in these resources as a key barrier to economic success in smaller and poorer member states.

The relationship between innovation gap and direct EU funds distribution gap is underscored by the significant disparities in fund allocation and participation rates among EU member states, particularly between the newer EU13 (Eastern European countries) and the more established EU14 (Western European countries).

Innovation is a critical driver of economic development and prosperity, and the Horizon Fund is uniquely positioned to influence this area directly. The fund’s structured programs and initiatives are tailored to encourage collaboration among researchers, businesses and institutions across member states, thereby facilitating the cross-border exchange of knowledge, expertise and innovative practices. This collaborative approach not only accelerates the pace of innovation but also ensures a more inclusive and widespread adoption of innovative solutions across the EU. Therefore, focusing on the Horizon Fund provides valuable insights into how direct EU funding can be leveraged to enhance innovation capacities, drive research excellence, and ultimately contribute to the economic and social advancement of the EU as a whole.

Despite the Horizon Program being the largest of the 38 direct EU funds with a budget of €95.5 billion, the distribution of these funds has been uneven, with the EU13 countries receiving only 7.89% of the net EU contribution since the start of the current framework program in 2021, on the basis of the data published on the Horizon Dashboard on 20 December 2023. This is in stark contrast to the 84% received by the EU14 countries, despite the EU13 countries submitting 16% of the eligible proposals. The data reveals a significant per capita and per researcher funding gap, with EU13 countries receiving considerably less than their EU14 counterparts.¹⁴ For instance, the net EU contribution per total population in the EU13 is €20, compared to €70 in the EU14. Moreover,

¹⁴ This imbalance extends to the net EU contribution per researcher, with figures significantly lower in EU13 countries such as Hungary (€2,986), Poland (€3,042), Slovakia (€3,548) and the Czech Republic (€6,769) compared to the average of €12,667 across the EU27.

the allocation to “Widera Calls”, which are specifically designed to include at least one participant from the EU13 or Portugal, represents a mere 3.5% of the total (€95.5 billion) Horizon Program budget.

There is a huge difference both in participation and funding between the EU13 and EU14 in the Horizon Program contrary to the 20-year-long membership of most of the EU13 members. Unfortunately, the EU13 states share similar problems and negative results in the other 37 direct EU funds. This funding imbalance is mirrored in the broader context of all direct EU funds, which together amount to €377.3 billion, a figure comparable to the Cohesion Fund and Common Agriculture Policy resources. The persistent low share of funding for EU13 countries over the last 20 years highlights the need for substantial actions to foster greater unity within the EU.

Disproportionality between countries and regions appears in relation to all directly managed EU programs. If we look at the distribution between countries, the example related to the Horizon program is not unique: Hungary has not yet won a single CEF Energy tender in the 2021–2027 cycle. Greece received nearly 40% of the €1.6 billion allocated so far. It is followed by Belgium and Tunisia in a tie with 9.3% and 9.3% respectively.

Addressing the innovation gap involves tackling the underutilisation of funds in smaller states. This underutilisation could be remedied through incentivisation, capacity building, information dissemination and regulatory revisions to encourage better engagement with EU funding opportunities. The European Commission’s New European Innovation Agenda acknowledges this innovation gap and the disparities in direct EU resource allocation among Member States, emphasising the need for a strategic approach to harness these funds for growth and innovation.¹⁵ Despite these efforts, the success rate of eligible proposals from Hungarian applicants in the Widening Calls stands at 24%, only slightly higher than the overall Horizon Program success rate of 22%. This marginal difference indicates that while initiatives like the Widening Calls are steps in the right direction, they may not be enough to significantly impact the participation rates of EU13 countries.

This situation reflects broader challenges in cohesion policy, emphasising the need for a diverse network of actors, sound governance and partnerships across EU policy domains to optimise the impact of cohesion policy in addressing challenges like the innovation gap and demographic shifts, and in supporting the transition towards digital and green technologies. The future

¹⁵ European Commission 2022.

trajectory of cohesion policy, as discussed by the European Commission's working group on the Future of Cohesion, aims to enhance regional prosperity and resilience through innovation support, education and improved governance. Such advancements would bolster regional adaptability and resilience against unforeseen disturbances. Innovation support is a fundamental pillar of regional policy and is inextricably linked to it.

The programs of the European Union are primarily based on the rationale of enabling the implementation and methodological dissemination of policy objectives at the pan-European level. However, in the case of this level of differences in the funding provided by the programs, competitiveness cannot be separated from the principles of cohesion, so they must also be applied to a certain extent in relation to these programs.

In light of the potential phasing out of the Cohesion Fund and the existing disparities among the 27 EU members and 250 NUTS2 regions, there is a pressing need to emphasise the principles of cohesion in the allocation and decision-making processes of direct EU funds. The ongoing discourse on the future of cohesion policy, as discussed by the European Commission's expert working group, suggests that cohesion policy should play a more significant role in addressing the challenges of the innovation gap, demographic shifts and the transition towards digital and green technologies. This includes leveraging a diverse network of actors, enhancing governance and fostering partnerships across various EU policy domains to support regional resilience and prosperity.

On the basis of the data published on the Horizon Dashboard on 20 December 2023, significant regional divides in the allocation of direct EU funding can be observed. In case of Hungary and Italy, the Dashboard highlights disparities in funding distribution, participation and SME involvement across various regions.

The distribution of Horizon funding is also uneven across the EU's NUTS2 regions, with 20 regions securing 51% of the net EU contribution. This leaves the remaining 230 regions to share the other 49%, highlighting significant regional disparities within the Union. For instance, the Attiki (the NUTS2 region of Athens), emerges as the 8th largest beneficiary with €650 million, dwarfing the funds received by entire countries like Hungary, which receives only €128 million.

Moreover, disparities are not confined to the divide between EU13 and EU14 countries. Even within the EU14, regions such as Limburg, Hainaut and Belgian Luxembourg in Belgium; Kärnten, Salzburg and Burgenland in Austria; and several regions in France and Germany, find themselves at the lower end of Horizon

funding recipients.¹⁶ This underlines the complex landscape of funding distribution and the challenges of ensuring equitable support for research and innovation across the EU, suggesting a need for more nuanced and targeted approaches to address these disparities.

Hungary presents a different picture, with a more concentrated distribution of EU funds. Central Hungary, which includes the capital city Budapest, received a significant portion of the funding, with 336 signed grants and a net EU contribution of approximately 100.4 million euros. Other regions like Alföld and Northern Transdanubia show lower levels of direct EU funding, with net contributions of 11.9 million euros and 4.5 million euros, respectively, indicating a centralised focus on the capital region.

These numbers reflect the regional disparities in accessing direct EU funds in both countries, with certain regions, especially capital or economically stronger areas, receiving a larger share of the funding. This disparity points to the need for targeted policies to ensure a more equitable distribution of EU funds, supporting regional development and reducing economic disparities within member states. If horizontal aspects and cohesion are enforced, fragmentation within the country can also be reduced, in line with European values. The regional and innovation disparities not only pose challenges at the local level or are specific to individual Member States; they are fundamentally a matter of European unity, sovereignty and competitiveness. The extent to which these regional and innovation divides fragment the European landscape is critical to the continent's collective ability to thrive and maintain a competitive stance on the global stage.

Hungary's national interest in the policy field

Hungary's national interest in the European Union's regional policy, particularly with a focus on increasing directly managed funding access, strengthening its internal market and prioritising the Central and Eastern European (CEE) region, is driven by a combination of economic, political and strategic factors. As the EU allocates a significant portion of its budget to directly managed programs,

¹⁶ Limburg (126), Hainaut (137), the Belgian Luxembourg (235) regions from Belgium, Kärnten (135), Salzburg (162) and Burgenland (213) from Austria, Picardie (155), Haute-Normandie (159) and Franche-Comté (167) from France, Oberfranken (166), Kassel (181), Niederbayern (191), Koblenz (203) and Trier (226).

Hungary sees an opportunity to enhance its national competitiveness and reduce regional disparities through more equitable access to these funds.

Funding provided through directly managed EU programs represents a substantial portion of the EU's overall budget, amounting to nearly one-third, or around €400 billion, for the 2021–2027 period. These programs are designed to foster innovation and cohesion by supporting projects that have the potential to advance EU-wide objectives, such as sustainable development, digital transformation and competitiveness. However, Hungary, like many of its Central and Eastern European counterparts, has historically faced challenges in accessing these funds at the same level as wealthier, Western European Member States.

The funding gap between EU Member States is a critical issue for Hungary, which seeks to bridge this divide by advocating for a more balanced distribution of resources. This approach aligns with Hungary's broader national interest in ensuring that EU cohesion policy addresses regional disparities, not just between countries, but also within them. Given Hungary's geographical position and economic status, increasing the amount of directly managed EU resources would enable the country to invest in key areas such as research, innovation and sustainable development, all of which are essential for long-term growth and prosperity.

Hungary's focus on strengthening its internal market is closely tied to its position within the EU's broader economic framework. A robust internal market is essential for Hungary to fully integrate into the EU's single market, which is one of the cornerstones of EU membership. By focusing on internal economic development, Hungary aims to increase its competitiveness in the wider European context. Furthermore, a strengthened internal market would help the EU to reduce its reliance on external economic forces, making the integration more resilient to global economic shocks.

Hungary's national interest in prioritising the CEE region within the framework of directly managed EU programmes reflects a broader regional strategy. The CEE region, which includes countries that joined the EU in the 2004 and subsequent enlargements, has historically lagged behind Western Europe in terms of economic development and integration.

The rationale behind prioritising the CEE region is twofold. First, Hungary recognises that regional cooperation can enhance the collective bargaining power of CEE countries within the EU. By working together, CEE countries can push for more favourable terms in areas such as funding allocations, regulatory frameworks and economic governance. Second, Hungary sees the economic development of the CEE region as being inextricably linked to its own national

prosperity. As such, Hungary is keen to ensure that EU cohesion policy reflects the unique challenges and opportunities facing the CEE region, including the need for targeted investments in infrastructure, innovation and human capital.

Hungary's 2011 EU Presidency was a pivotal moment in its efforts to influence the future direction of EU cohesion policy. Throughout its Presidency, Hungary prioritised discussions on shaping a more territorially cohesive EU, capable of competing globally. It played a key role in fostering debates on adopting a more strategic and results-oriented approach to cohesion policy. These discussions laid the foundation for future policy advancements, to the extent that the 2024 Hungarian EU Presidency has made cohesion policy its top priority, focusing on upward convergence and the integration of social, economic and territorial cohesion. In policymaking, Hungary employs both bottom-up and top-down approaches simultaneously.

Hungary's advocacy for a more balanced directly managed EU funding system reflects its broader national interest in ensuring that EU funds are distributed in a way that promotes economic and social cohesion across the entire EU, rather than being concentrated in a few wealthier member states. This approach is particularly important for Hungary, which, like many CEE countries, faces significant regional disparities in terms of economic development, infrastructure and innovation capacity.

Recommendations

1. The European Union should Launch Pilot Hop On Facility on topics relevant to Central and Eastern European countries, such as energy, agriculture and defence policy. Currently, there is a minimum call for proposals (one-digit per year) for the Horizon Fund, the consortium leader of which must come from "Widening Country" only. Changing the 95–5% ratio between EU14 and EU13 requires an increase in the number of calls for proposals in favour of the EU13, not only for the Horizon Fund, but also for other direct EU funds.
2. To enhance collaboration and ensure equitable participation across the European Union, it is proposed that consortium requirements mandate the inclusion of three distinct entities from at least three different countries. Crucially, at least one of these countries should be classified as a "Widening Country", such as Hungary. This criterion aims to guarantee

representation from these nations in any successful consortium, fostering greater inclusivity and diversity in collaborative projects.

3. The evaluation process for consortia should be adjusted to favour those that demonstrate a strong commitment to inclusivity and innovation. Specifically, additional points should be awarded to consortia that meet one of the following conditions: firstly, those that include at least two partners from a Widening Country, promoting the integration of underrepresented regions; secondly, consortia that feature at least two partners from countries identified as moderate¹⁷ or emerging¹⁸ innovators according to the European Innovation Scoreboard. This approach encourages broader participation and leverages diverse capabilities, potentially leading to more innovative and inclusive outcomes. Additionally, promoting public–private partnerships could serve as a catalyst for increased investment in crucial sectors, leveraging private sector dynamism for public good.
4. Adopting a regional approach to policymaking that tailors strategies to the unique needs and potentials of each region can significantly reduce disparities. Enhancing regional cooperation within member states can ensure a more equitable distribution of resources and opportunities, fostering a sense of unity and shared progress. In the case of the European Urban Initiative, municipalities with a minimum of 50,000 people can apply, which excludes most of the rural population from applying. This entry barrier is recommended to be reduced by magnitude.
5. To bridge the innovation gap, targeted subsidies and tax incentives for research and development (R&D) should be implemented, specifically focusing on businesses within underdeveloped regions. Furthermore, supporting the establishment of innovation hubs and research centres in these regions could stimulate knowledge transfer and technological advancement, laying the groundwork for sustained economic growth. Additionally, promoting public–private partnerships could serve as a catalyst for increased investment in crucial sectors, leveraging private sector dynamism for public good.
6. Investing in education and training programs is crucial for building a skilled workforce that can drive innovation and support economic

¹⁷ Estonia, Slovenia, the Czech Republic, Italy, Spain, Malta, Portugal, Lithuania, Greece and Hungary.

¹⁸ Croatia, Slovakia, Poland, Latvia, Bulgaria and Romania.

growth. These programs should be designed to equip individuals with the skills needed in a modern economy, thereby enhancing their employability and productivity. Encouraging cross-border educational and professional exchanges can also contribute to a more integrated and competitive European labour market, promoting knowledge sharing and cultural understanding.

7. Establishing a robust framework for monitoring and evaluating the effectiveness of policies aimed at closing the direct resource and innovation gaps is imperative. A transparent statistical analytic system has to be built that highlights regional disparities. This framework should include clear benchmarks and indicators to assess progress and identify areas for improvement. Regular assessments should be conducted to evaluate the impact of these policies on reducing regional disparities and enhancing the economic success of smaller and poorer Member States, ensuring that European policies remain responsive to changing needs and circumstances.

Implementing these policy recommendations requires a concerted effort from EU institutions, Member States and relevant stakeholders. Through collaborative governance and a commitment to shared goals, the European Union can make significant strides towards reducing economic disparities, strengthen cohesion, fostering innovation and ensuring a prosperous future for all its members.

References

- European Commission (1999): *Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Paper adopted at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning, Potsdam, May 1999. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a8abd557-e346-4531-a6ef-e81d3d95027f/language-en/format-PDF/source-287285340>
- European Commission (2011): *Territorial Agenda 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020
- European Commission (2022): *A New European Innovation Agenda*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0332>
- European Parliament (2009): European Parliament Resolution of 22 April 2009 on the Green Paper on the Future TEN-T Policy, 2008/2218(INI). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0258_EN.html

Bernadett Petri

- European Parliament (2012): *Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, 26 October 2012. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>
- European Parliament (s. a.a): *Economic, Social and Territorial Cohesion*. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/93/economic-social-and-territorial-cohesion
- European Parliament (s. a.b): *European Regional Development Fund (ERDF)*. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/95/european-regional-development-fund-erdf
- GAZDAG, Ferenc (2011): *A 2011-es magyar EU-elnökség* [The 2011 Hungarian EU Presidency]. Online: www.grotius.hu/doc/pub/QWFNHZ/2011_222_gazdag_ferenc_a_2011-es_magyar_eu-elnokseg.pdf
- MANZELLA, Gian Paolo – MENDEZ, Carlos (2009): *The Turning Points of EU Cohesion Policy*. Glasgow: University of Strathclyde. Online: https://strathprints.strath.ac.uk/38743/1/8_manzella_final_formatted.pdf
- J. NAGY, László (2005): *Az európai integráció politikai története*. Szeged. Online: <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/3325/1/EUINTEGR.pdf>
- NYIKOS, Györgyi ed. (2016): *Kohéziós Politika 2014–2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15941/Kohezios%20politika.pdf?sequence=1>
- SCHÖN, Karl Peter (2018): Europäische Raumentwicklungspolitik. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (eds.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 577–587.

Reviewers

Csaba Fási, PhD, Academic Researcher, Ludovika University of Public Service.

János Matuz, Senior Analyst, Hungarian Development Promotion Office.

Tibor Navracsics, PhD, Minister, Ministry of Public Administration and Regional Development.

Policy paper presented on 15 November 2023.

The manuscript was closed on 30 November 2023.

Áron James Miszlivetz

The EU at a Crossroads: Enlargement in Turbulent Times

Since the 2011 Hungarian EU Presidency, enlargement of the European Union has stagnated and even reversed, placed on the back burner of the EU's foreign policy due to Russia's war against Ukraine. The stagnation experienced by the current 27-member European Union, after Croatia's last accession in 2013 and Brexit in 2020, have fundamentally called into question the foundations of the enlargement policy. Nevertheless, a targeted, strategic enlargement can strengthen the European Union and broaden its opportunities. But how and what has contributed to enlargement fatigue and what impact do conflicts on the EU's eastern border, such as the Russia-Ukraine war, have on further enlargements towards the Western Balkans? The policy paper addresses the interplay between enlargement policy and conflicts in the neighbourhood, as well as the current internal (institutional) and external (geopolitical) changes in enlargement policy. It contextualises both the opportunities and the scope for the past and present Hungarian EU presidencies in 2011 and 2024. As conflicts in the neighbourhood intensified and deepened, EU leaders found a new impetus for providing a European perspective for candidate countries. The European Council meeting held in December 2023 showed that there is strong political will for enlarging the EU. Hungary will need to find a balance between reform requirements offering the societies of candidate countries tangible solutions such as regarding the four freedoms. Nevertheless, prior to admitting new countries, the EU itself will need to undergo institutional reforms to become politically, economically and socially sustainable.

Introduction

From July 2024 Hungary will take over the Presidency of the Council of the European Union. In this policy paper, we look at the opportunities that the country has to shape and provide a medium-term perspective for the EU's enlargement from a strategic point of view.

The 2023 European Council was groundbreaking in the sense that leaders decided to open accession negotiations with Bosnia and Herzegovina, Ukraine and Moldova, and give Georgia candidate status. Due to the migration crisis and the war in Ukraine, the conflicts seemed to push European leaders to accelerate European integration for the neighbourhood.

Nevertheless, the two regions (Eastern Partnership and Western Balkans) will need to take different integration tracks due to historical and geopolitical realities, including the increased harmonisation and compliance of the Western Balkan countries regarding the revised accession process.¹

One cannot ignore the change of the EU's institutional cycle as well as other geopolitical shifts in world politics which will have an impact on the EU's foreign and security policy relevant for the European Neighbourhood Policy (ENP) countries. The 2024 Hungarian Presidency will find itself in a unique position of political and institutional change where strategic political decisions and negotiations will take over the tabling of legislative proposals. This also means that the Presidency can shape the enlargement policy for the incoming Commission and candidates such as Albania or North Macedonia have a greater chance to join by 2030 based on the recent enlargement package.²

The topic is important and relevant due to the EU's challenges in the Neighbourhood where integration and membership can serve as a remedy to ease geopolitical tensions, increase economic benefits and improve country relations and people-to-people relations in the Single Market.

Results of the 2011 Hungarian Presidency

When Hungary took over the EU Presidency in 2011,³ the global economy was in crisis mode. The 2008 global banking and financial meltdown, followed by the 2012 European sovereign debt crisis, limited the scope for enlargement. The Hungarian Presidency's motto at the time, "A Stronger Europe", was based on strengthening cohesion and solidarity.

One of the main achievements was the conclusion of the accession negotiations⁴ and chapters with Croatia in the first half of 2011, with a focus on

¹ European Commission 2020.

² European Commission 2023a.

³ European Parliament 2011.

⁴ KACZYŃSKI 2013.

bringing the Western Balkans closer to the EU. The external challenges such as the Arab Spring, the migration crisis and the global sovereign debt crisis showed that internal consensus-building and cohesion are fundamental for EU enlargement. It is exactly these challenges that can slow down or accelerate the process, making it dynamic.

Croatia joining the bloc also provided the region with the hope that political and territorial disputes can be overcome (e.g. through mechanisms such as the Prespa Agreement⁵ and hopefully the Belgrade–Pristina Dialogue⁶).

Challenges in the EU's Neighbourhood make the enlargement process more complex and uncertain.

The Danube Region Strategy⁷ also helped the deeper integration of the Western Balkan region due to geographical proximity through energy and transportation projects, which need to be developed further during the 2024 Presidency.

The current state of play of the enlargement policy in the EU and main challenges

Due to the economic crisis and “enlargement fatigue” during the 2011 Hungarian Presidency, the majority of Western Balkan countries faced continuous domestic obstacles, internal disagreements and institutional reforms which were only gradually overcome by democratic consolidation by political leaders through better governance. While Bosnia and Herzegovina, as a state is still being challenged by ethnic and political tensions that slow its EU integration, the status of Kosovo remains fully unsettled as well as the reoccurrence of hate speech against ethnic and religious minorities that continue to be an issue.⁸

Sentiments towards the EU have been mixed (Standard Eurobarometer 99⁹): Montenegro, Bosnia and Herzegovina, North Macedonia are more favourable towards the EU (Albania and Kosovo have high/very high trust); Serbia is divided on the question of EU membership.

Hungary has one of the largest contingent forces for Kosovo Force (KFOR) in Kosovo and continues to face constant riots and tensions in the region.

⁵ European External Action Service 2021.

⁶ European External Action Service 2022.

⁷ Danube Region Strategy 2024.

⁸ France 24 2023.

⁹ Eurobarometer 2023.

Resuming talks between Belgrade and Pristina will need to be a priority for the Presidency.

Russia's war in Ukraine provides an acute challenge to the political stability of the Eastern Partnership countries and puts the EU and NATO on high alert on its Eastern flank. This includes Hungary which puts current eastward enlargement on hold and can only be resolved after peace negotiations between the conflicting parties and post-conflict stabilisation.

Enlargement policy faces three sets of challenges: internal, intermediate and external. The internal challenge is the lack of EU coordination and the often divergent foreign and security policy interests of the Member States. The second, intermediate challenge considers the difficulties of the candidate countries, as often a lack of institutional reforms and little integration experience slows down the process of moving closer to the EU. The third, external challenge is the gradual increase of the geopolitical influence of the great powers (Russia, USA and China) in the region through economic, political and military means.

Different member state interests (political, economic, social) can hinder the enlargement process which needs to be taken into account during negotiations.

Hungary's national interests for EU enlargement

Acceleration of the EU integration of the Western Balkans by 2030, which could result in curbing migration flows, include the region in the Schengen system and better support the security and defence needs of the European Union. This is in line with the EU's 2027 goal¹⁰ of deploying 10,000 personnel to Frontex and the creation of a Defence Union.¹¹

Curbing organised crime (human trafficking, illegal arms trade and drugs trade) throughout the Western Balkan route is crucial for the security of the CEE region. Integration of the Western Balkan region can greatly help curb criminal activities in line with the EU's Roadmap¹² to boost the fight against drug trafficking and organised crime. Hungary's geographic position and proximity to the Western Balkan region can serve as a regional hub for cooperation between different EU agencies.

¹⁰ Frontex 2024.

¹¹ European Council 2023a.

¹² European Commission 2023c.

Russia's military aggression in Ukraine has revealed the exposure and increased unilateral reliance on fossil fuels and energy supplies from the country. One of Hungary's main goals is to expand diversification of energy supplies from the Caucasus and the Western Balkan regions.

Hungary supports regional integration and is committed to achieving results as quickly as possible. Looking from a strategic point of view, this is necessary due to the volatile geopolitical climate, positive economic prospects and shared historical legacy. The question and protection of national minorities¹³ remains a sensitive topic for Hungary with progress with some countries and regression of rights with other candidates. This will remain an important topic during the upcoming Presidency.

European integration can have positive effects for national minorities including better economic opportunities, securing rights and increasing cultural/mutual tolerance and understanding.

Increased connectivity through infrastructure, railway and highway developments, includes greening and high value-added investment in the Western Balkan region (similar to Via Carpathia). High-speed railways and highways connect economies, boost investment, tourism and strengthen people-to-people relations in a historically volatile region.

Strengthening regional security will be reinforced with a mission in Bosnia and Herzegovina starting in 2024 under the Hungarian Command¹⁴ of the European Union Force (EUFOR, Operation Althea).

Recommendations

Recommendation for the EU

- Accelerate Schengen accession for the entire region which can further increase the impact of direct EU funds and investments from SMEs.
- Creation of a bilateral Serbian–Kosovar agreement on mutual recognition of official documents, driving licenses, identification, etc. as part of the Belgrade–Pristina dialogue.
- Ensure the “revival” and continuation of the Belgrade–Pristina dialogue by offering parallel and mutual benefits to both countries (visa

¹³ Hungarian Government 2023.

¹⁴ Hungarian Defence 2023.

facilitation, economic investments, setting up a new fund for joint economic/infrastructure projects).

- Deepen collaboration between EU agencies (CEPOL, Europol, Eurojust) and Member States in stepping up operational cooperation to address both organised crime and irregular migration with the Western Balkan countries.
- Follow up on the 2022 EU Action Plan for the Western Balkans:¹⁵ namely, strengthening border management, including WB–Frontex cooperation through extending the mandate of Frontex Status Agreements.
- Boost the Western Balkans Growth Plan¹⁶ worth 6 billion EUR, without preconditions for tangible results for societies.
- Ensure effective IPA III¹⁷ implementation to increase commitment to reforms (rule of law, judiciary, good governance, twin transitions, competitiveness and cross-border cooperation), including improving neighbourly relations.
- Based on the outcome of the new institutional cycle, Hungary can play an important role in reestablishing institutional trust between the Commission and candidate countries’ governments as an “honest broker”.
- Promote EU – Southern Neighbourhood relations in the field of migration/security (counterterrorism) and energy cooperation. There needs to be an EU-coordinated approach with clear goals and a well-founded strategy.
- Make the EU “ready” for a 30+ membership: Defining new institutional setups, equal and fair voting systems by agreement of the European Council.
- Looking at the Franco–German policy paper¹⁸ for EU reforms: Include the Western Balkans and Central Europe in shaping the EU of tomorrow due to a geopolitical and economic shift towards the East and South.
- Closer cooperation between the Council and the Commission to make sure that all EU Member States’ concerns and interests are mapped and realistically taken into account when admitting new members to the EU.

¹⁵ European Commission 2022a.

¹⁶ European Commission 2023b.

¹⁷ European Commission 2022a.

¹⁸ COSTA et al. 2023

The EU at a Crossroads: Enlargement in Turbulent Times

- Adjust EU admission requirements to current realities (e.g. more flexibility and support towards the implementation of institutional reforms from a less euro-centric perspective).
- Strategic decision needed to take in the Western Balkans as a bloc or through predefined accession stages and groups.

Recommendations for the Hungarian Presidency

- Formalise a high-level political agreement regarding the accession deadline for North Macedonia and Albania, including other candidate countries from the region during the high-level Western Balkans Summit.¹⁹
- Lay down a clear timeline for EU membership for the countries most advanced in their reforms for 2030 onwards.
- Find solutions to mitigate the impact of the war²⁰ in Ukraine on the membership prospects for the Western Balkan candidate countries (security cooperation, Western Balkan market integration, “mini-Schengen”, effective border management with EU funding and personnel).
- Involve higher-education institutions, businesses and government actors to increase financial investment opportunities towards the Western Balkans and facilitate easier market access to and from the EU which can increase credibility²¹ and social trust.
- Make use of the European Political Community²² as an extended integration tool for strengthening Europe’s global role vis-à-vis China, Russia and the United States.
- Provide expertise for the Western Balkan candidate countries with other CEE countries (possibly V4) from the 2004 accession period (lessons learned), taking into account the new geopolitical context.

Recommendations for the Western Balkan candidate countries

- Create a social forum to overcome the historical traumas in order to enhance good neighbourly relations. This could be a special reconciliation committee to revive the Belgrade–Pristina dialogue and to enhance solving the ongoing internal conflict in Bosnia and Herzegovina.

¹⁹ European Council 2023b.

²⁰ European Council 2024.

²¹ RANT et al. 2020.

²² European Political Community 2023.

- Further integrating markets of candidate countries to make joining the Common Market easier through already harmonised rules.
- Cooperate on security issues, e.g. preventing organised crime, illegal migration, drugs trafficking and illegal arms trade through enhanced economic and social investments.
- Promote the digital and green transition²³ of the WB6 countries for increasing competitiveness, transparency in FDI and initiating new, sustainable infrastructure projects.
- Initiate permanent political dialogue on the state of reforms and perspectives for EU integration (information campaigns for the public, common programs and activities including for SMEs).
- Make use of direct EU funds²⁴ (Horizon, Erasmus+, IPA III, etc.) to connect SMEs, higher education institutions and local/regional governments to increase research, development and innovation capabilities.
- Knowledge exchange between Hungary's unique institution of seconded integration experts in all Western Balkans countries.

References

- COSTA, Olivier – SCHWARZER, Daniela – BERÈS, Pervenche – MARTI, Gaëlle – MAYER, Franz – NGUYEN, Thu – VON ONDARZA, Nicolai – RUSSACK, Sophia – TEKIN, Funda – VALLÉE, Shahin – VERGER, Christine (2023): *Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform. Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*. Online: www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf
- Danube Region Strategy (2024). Online: <https://danube-region.eu/>
- Eurobarometer (2023): *Standard Eurobarometer 99 – Spring 2023*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>
- European Commission (2020): *A More Credible, Dynamic, Predictable and Political EU Accession Process – Commission Lays Out Its Proposals*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_181
- European Commission (2022a): *EU Action Plan on the Western Balkans*. Online: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans_en.pdf
- European Commission (2022b): *The Twin Green & Digital Transition: How Sustainable Digital Technologies Could Enable a Carbon-neutral EU by 2050*. Online: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/twin-green-digital-transition-how-sustainable-digital-technologies-could-enable-carbon-neutral-eu-2022-06-29_en
- European Commission (2023a): *Commission Adopts 2023 Enlargement Package, Recommends to Open Negotiations with Ukraine and Moldova, to Grant Candidate Status to Georgia and to*

²³ European Commission 2022b.

²⁴ European Commission 2024.

The EU at a Crossroads: Enlargement in Turbulent Times

- Open Accession Negotiations with BiH, once the Necessary Degree of Compliance Is Achieved.* Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/%20en/ip_23_5633
- European Commission (2023b): *Commission Presents a New Growth Plan for the Western Balkans Including €6 Billion in Grants and Loans to Accelerate Economic Convergence with the EU.* Online: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-presents-new-growth-plan-western-balkans-including-eu6-billion-grants-and-loans-2023-11-08_en
- European Commission (2023c): *New EU Roadmap Steps Up the Fight against Drug Trafficking and Organised Crime.* Online: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-eu-roadmap-steps-fight-against-drug-trafficking-and-organised-crime-2023-10-18_en
- European Commission (2024): *EU Funding Programmes.* Online: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en
- European Council (2023a): *"A European Defence for our Geopolitical Union": Speech by President Charles Michel at the EDA Annual Conference.* Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/30/a-european-defence-for-our-geopolitical-union-speech-by-president-charles-michel-at-the-eda-annual-conference/
- European Council (2023b): *EU – Western Balkans Summit, 13 December 2023.* Online: www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2023/12/13/
- European Council (2024): *EU Response to Russia's War of Aggression against Ukraine.* Online: www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/
- European External Action Service (2021): *Signing Ceremony of Prespa Agreement between Greece and the Republic of North Macedonia.* Online: www.eeas.europa.eu/eeas/signing-ceremony-prespa-agreement-between-greece-and-republic-north-macedonia_und_en
- European External Action Service (2022): *Belgrade–Pristina Dialogue.* Online: www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue_en
- European Parliament (2011): *Priorities and Programme of the Hungarian Presidency.* Online: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201101/20110125hupresidencypriorities_en.pdf
- European Political Community (2023). Online: <http://epcsummit2023.md/>
- France 24 (2023): *War Crimes Denial Threatens Peace in Former Yugoslavia, Europe's Top Rights Body Says.* *France 24*, 23 November 2023. Online: www.france24.com/en/europe/20231123-war-crimes-denial-threatens-peace-in-former-yugoslavia-says-europe-s-top-rights-body
- Frontex (2024): *Standing Corps.* Online: www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/standing-corps/
- Hungarian Defence (2023): *International Information Exchange on EUFOR.* *Hungarian Defence*, 24 December 2023. Online: <https://defence.hu/news/international-information-exchange-on-eufor.html>
- Hungarian Government (2023): *Government Calls on Ukraine to Stop Curbing Rights of Hungarian Minority.* Online: <https://abouthungary.hu/news-in-brief/government-calls-on-ukraine-to-stop-curbing-rights-of-hungarian-minority>
- KACZYŃSKI, Piotr Maciej (2013): *The Hungarian Council Presidency: How Well Did It Do? – European Integration.* Online: <https://eu.boell.org/en/2013/12/03/hungarian-council-presidency-how-well-did-it-do-european-integration>
- RANT, Vasja – MRAK, Mojmir – MARINČ, Matej (2020): *The Western Balkans and the EU Budget: The Effects of Enlargement.* *Southeast European and Black Sea Studies*, 20(3), 431–453. Online: <https://doi.org/10.1080/14683857.2020.1793061>

Reviewers

László Dux, Head of Department for Common Foreign and Security Policy, Ministry of Foreign Affairs and Trade, Hungary.

Anna Orosz, PhD, Research Fellow on Western Balkans, Hungarian Institute of International Affairs.

Csaba Rada, Head of Department for Western Balkans, Ministry of Foreign Affairs and Trade, Hungary.

Tímea Zsivity, Research Fellow on Western Balkans, Europe Strategy Research Institute, Ludovika University of Public Service, Hungary.

Policy paper presented on 17 January 2024.

The manuscript was closed on 30 June 2024.

Réka Zsuzsánna Máthé

The European Union's Sanction Policy – Challenges and Opportunities of the 2024 Hungarian EU Presidency

During the 2011 Hungarian EU Presidency, restrictive measures were not among the priorities; however, due to the “Arab Spring”, they became an important part of the portfolio. The current legislation on restrictive measures against Russian entities and individuals regarding Ukraine is in force until 31 July 2024; hence, this dossier will be handled during the Hungarian EU Presidency. Currently, the most significant risk in the policy field on restrictive measures is a tit-for-tat between the EU and the Global South. This would cause massive harm to the EU's reindustrialisation and economic security, as well as to Hungary's economy. Awareness of the possible implications of a trade war and the expected damage to the EU economy should be raised. The unanimity voting would increase the effectiveness of the EU decision-making; however, it could harm Member States' critical sectors or national security.

Introduction

The current legislation on restrictive measures against Russian entities and individuals regarding Ukraine is in force until 31 July 2024; hence, this dossier will be handled during the Hungarian EU Presidency.

In addition to its timeliness, the policy field is relevant in several ways, as follows:

- The latest sanctions packages of the EU aim to target third countries, such as India and China, in order to stop possible circumventions of the restrictive measures against Russia.
- The EU's official China strategy, published in December 2023, clearly references its most important trading partner in Asia as an economic competitor and systemic rival.
- China introduced restrictions on the export of various forms of anti-mony, chromium, cobalt, copper, graphite, indium, lead, magnesium, talc, tantalum and tin in 2016, respectively, of gallium and germanium

in 2023. The EU aims to settle the trade dispute at the WTO. However, the Dispute Settlement Body postponed its establishment at its meeting on 8 November 2016, which has not been replaced since. Regarding the latest dispute, no official complaint has been registered on the website of the WTO.¹

- Similar countermeasures of restricting exports or imports could seriously harm the EU's economic competitiveness.
- In the short and medium term, we cannot see that Russia's economy would significantly weaken to the degree that it could not continue the war against Ukraine. The restrictive effects of the measures might take longer than expected to become visible, leading to a prolonged war. (Note that the Cold War had the objective of luring the USSR into the arms race until it could not finance it – that lasted for decades.) On the long term, however, this is likely to change.
- At present, Russia and Iran are the two countries most subjected to multilateral sanctions, and both have experienced the disadvantages of being disconnected from SWIFT. This is a strong signal to other countries but not necessarily an incentive for them to stop the sanctioned behaviour and change policy. The most recent example is the enlargement of the BRICS countries, whereby the two heavily sanctioned countries can find close allies and sustain their regimes. Moreover, the BRICS+ have been working to strengthen their currencies for some time, and currently, a growing number of transactions are made in their currencies.
- Countries of the Global South, although not a homogenous group, are increasingly calling for reform of international organisations such as the UNSC, the IMF and the World Bank. The EU's normative power to transmit its values internationally seems to be diminishing, and tensions between the blocs seem to be increasing.

What we know from the existing literature

Economic sanctions rarely force political elites to abandon their objectionable behaviour; in fact, this is called the naive theory of economic warfare.

¹ World Trade Organization s. a.

Sanctions tend to reinforce the power of the challenged leader and increase his popular support.²

The vast majority of targeted, sectoral and comprehensive sanctions, whether country-wide or sectoral, did not contribute to forcing or changing the politics of repressive political regimes. Restrictive measures are the least likely to achieve their objectives in the case of authoritarian regimes.³ Sanctions typically have the potential to limit a contested behaviour in the first place.

The EU's sanctions policies are most likely to target authoritarian regimes – that is, they are least likely to change or force the desired political change. EU sanctions are successful against countries with some form of dependency relationship with the EU or an interest in cooperating with the EU because of economic and trade links or prestige concerns.⁴

The 2011 Hungarian EU Presidency from the policy point of view

Hungary took over the rotating Presidency of the Council of the European Union in the first half of 2011, in a trio presidency with Spain and Belgium. The earlier economic crisis shaped the former trio's program. Thus, the main focus areas were relaunching economic growth, support for social cohesion, addressing challenges related to the common energy market, and implementation of the Stockholm Program, including common management and asylum.

In other words, at the time, sanctions policy was not a priority for the trio or the Hungarian Presidency. Nevertheless, the Hungarian Presidency had a particularly busy time implementing restrictive measures, mainly because of the "Arab Spring". The series of events triggered strong international reactions, to which the EU responded swiftly by introducing various restrictive measures:

1. Tunisia: The EU independently of the UN Security Council (UNSC), imposed financial restrictive measures against the former president and his spouse; later implemented the UNSC Decision 2011/72/CFSP.
2. Libya: The EU adopted the UNSC Decision on an arms embargo and assets freezing, imposing restrictive measures against the Libyan Government. On 17 March, the UNSC adopted Resolution 1973, reaffirming its previous

² GALTUNG 1967.

³ HUFBAUER et al. 1990; NOSSAL 1999; KAEMPFER–LOWENBERG 1999; MARINOV 2005.

⁴ PORTELA 2012.

measures and authorising foreign intervention to protect civilians.⁵ The long-term consequences, particularly in the migration crisis, are highly controversial.

3. Egypt: Freezing of funds and economic resources of the former president and his family members.⁶
4. Iran: Freezing of funds and economic resources of persons responsible for serious human rights violations in Iran; sectoral restrictive measures, such as the export of goods related to nuclear and missile technology; and a ban on the export of equipment and technology for use in key sectors of the oil and gas industry.
5. Syria: Restrictive measures against those responsible for the violent repression of Syrian civilians,⁷ ban of arms exports, and freezing of funds and economic resources of certain persons and entities.

Restrictive measures unrelated to the Arab Spring

6. Bosnia and Herzegovina: Freezing of funds and economic resources of persons whose activities violate the sovereignty, territorial integrity, constitutional order and international legal personality of Bosnia and Herzegovina, seriously undermine the security situation in Bosnia and Herzegovina, or violate the Dayton–Paris General Framework Agreement for Peace.⁸

State of play in the current challenges of the policy

Currently, 45% of restrictive measures enacted by the EU are in the sanctions regime related to Ukraine: 421 entities and 1,721 individuals, 1,715 travel bans and 2,142 financial sanctions.⁹ These sanctions are divided into two regimes: restrictive measures regarding actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine (which has most of the current designations) and restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies given the situation in Ukraine (misappropriation of state funds regime).

⁵ UNSC Resolution S/RES/1973 (2011).

⁶ Council Regulation (EU) No. 270/2011.

⁷ Council Decision 2011/273/CFSP.

⁸ Council Decision 2011/173/CFSP.

⁹ EU Sanctions Tracker s. a.

The European Union's Sanction Policy

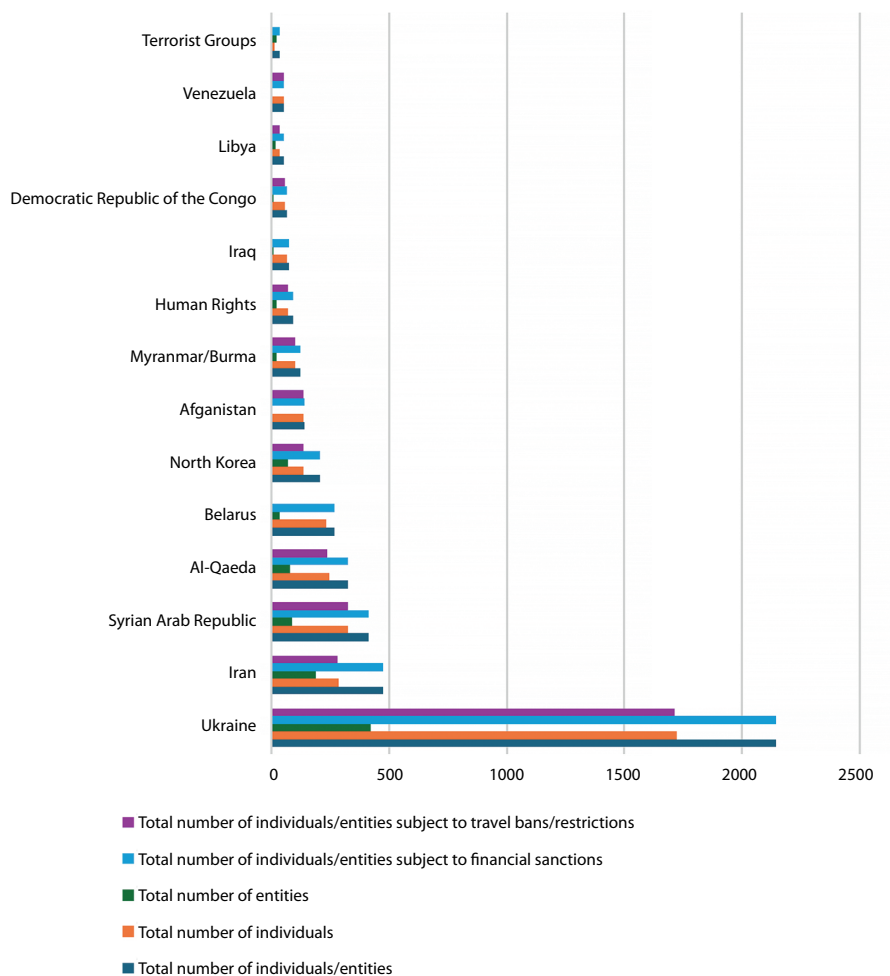


Figure 1: EU Sanctions Regime as of March 2024

Source: EU Sanctions Tracker s. a.

Institutional setting

- Restrictive measures are decided upon and legislated within the EU's Common Foreign and Security Policy pillar framework. The decision-making process is intergovernmental and is one of the few institutions where the Council's twenty-seven Member States must vote unanimously – except for the appointment of special representatives. Abstention on specific issues is not an obstacle to unanimity.

- Legislative acts can be adopted at the initiative of the European Council, individual Member States, the Commission, or the High Representative. Consequently, the European Commission plays a relatively less important role in decision-making. The European Parliament has no role in decision-making at all; the Council must only inform the Parliament.
- The European Magnitsky Act has been adopted in some form by the EU.¹⁰ It has been used sporadically and does not include human rights violations related to corruption.¹¹ The Magnitsky Acts are designed to allow countries issuing sanctions for serious human rights violations and abuses around the world to impose restrictive measures against certain individuals and organisations, regardless of their geographical location.
- The EU accepted the Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024, published in March 2020.¹² This plan sets very ambitious targets for the human rights strategy, as it aims to be a “human rights superpower”.
- In June 2023 the Commission issued its Communication on the European Economic Security Strategy and set out the guidelines that the EU intends to use in its relations with both its Member States and third parties.¹³ Although neither Russia nor China are named in the document, the types of threats listed refer to the two major powers.
- An essential element of the Economic security strategy is its objective to diversify supply chains and export markets by building broad partnerships, emphasising the role of an international rules-based economic order and multilateral institutions. It highlights the development of partnerships with countries seeking to reduce similar risks and finalise further free trade agreements. It emphasises promoting research and development in strategic areas such as advanced semiconductors, quantum computing, biotechnology, clean energy and critical raw materials. In addition, it is considered vital to protect existing technologies in areas such as key enabling technologies with possible military applications, such as quantum technology, advanced semiconductors, or specific areas of artificial intelligence.

¹⁰ Council Regulation (EU) 2020/1998.

¹¹ RUSSELL 2021.

¹² European Commission 2020.

¹³ European Commission 2023a.

The European Union's Sanction Policy

- The latest document of critical raw materials was updated by the European Commission in 2023. China is the largest global supplier of the vast majority of the seventy elements listed as critical raw materials, and there are several raw materials currently *only* supplied by China. Exposure to raw materials from China makes the EU's economic security extremely vulnerable and puts the economy at a competitive disadvantage.¹⁴
- The national security strategy of the USA, as released in 2022, seeks to strengthen its position in a multipolar world. As such, it aims to offer new possibilities to countries disenchanted by the post-Cold War world order and selects its partners in regard to their relation to USA rivals: China, Russia, Iran or the BRICS group.¹⁵

Challenges of the policy field

- The pursuit of unanimity undoubtedly slows down this Council formation, making it less effective. Therefore, it is not surprising that many are calling for the abolition of unanimity and the introduction of qualified majority voting.
- The European Parliament is the most vehement proponent of qualified majority voting, with a commissioned study highlighting the expected benefits of the institutional and legislative change. The EP calls for changes to the EU treaties to achieve this, among other things.¹⁶
- The EP calls for an EU-wide Magnitsky Act, respectively, their wider enactment.¹⁷ The EP considers that the use of this instrument would allow for more frequent, swift and independent restrictive measures without needing the support or votes of Member States.
- Due to the Action Plan on Human Rights and Democracy, it can be expected that many actors will push for its more comprehensive implementation, leading to more restrictive measures. This might alienate possible trade partners that possess some critical raw material needed for the economic security of the EU.

¹⁴ European Commission 2023b.

¹⁵ FAUST 2023.

¹⁶ WESSEL-SZÉP 2022.

¹⁷ RUSSELL 2021.

- The introduction of sectoral or economic sanctions affecting strategic industries, bans on technology exports, or restrictions on common R&D projects could hinder the development of several Member States' companies.
- Russian countersanctions affect Member States to different degrees. While some have little trade with Russia, other countries are more exposed to economic losses due to Russian retaliation.
- While China will not likely engage in a total trade war with the EU and the USA, it will likely introduce further countermeasures, restricting the export of some critical raw materials or raising prices. The EU's dependence on these critical raw materials is arguably as alarming as its dependence on relatively cheap Russian energy.
- It is extremely difficult to monitor the implementation of restrictive measures in third countries. Therefore, this raises the question of the EU's administrative capacity, on the one hand, and the likely effectiveness of the measures if monitoring is – at best – extremely limited.
- The United States regards both China and Russia as rivals and selects its partners based on their relationship to its challengers, therefore the EU is in a very delicate position.
- The effectiveness of restrictive measures requires very strong cooperation between the sender countries, in this case, first of all, Canada, Japan, the U.K. and the USA. Yet neither of these partners has the needed capacities to monitor the impact of their restrictive measures.
- This raises the concern that the burdens of these major economies are unequally distributed when compared to countries circumventing the restrictive measures. This might harm the economic competitiveness of the G7 countries.
- The restrictive measures increase the likelihood of a growing black or grey market. Additionally, it strengthens the sanctioned countries' internal markets, pushing them into autarchy, while they usually redistribute the resources and aim to fill the void created on the markets.

Hungary's national interest in the policy field

Holding the rotating presidency of the European Union ensures the continuity of the EU agenda, driving forward the Council's work on EU legislation and facilitating orderly legislative processes and cooperation between Member

States. In this order, Member States must act as honest brokers. In this role, Hungary would welcome a quick agreement between Member States regarding the details of the restrictive measures against Russia.

Hungary is one of the European countries that was heavily reliant on Russian energy. According to the IMF, a total gas supply shut-off could have caused a 6.5% negative impact on the country's economic output.¹⁸ In 2022, Hungary started diversifying its energy sources and suppliers; however, this is still a relatively long process that requires heavy investments and several years. Due to its current dependence on Russian energy supplies, the country's best interest is to have good working relationships with the Federation.

Hungary is a landlocked country with one of the most open economies in the world; trade and its openness are crucial for its national interest. Restrictions imposed against overwhelmingly authoritarian regimes rarely achieve the goal of making the regime democratic. Their introduction should be considered in light of their long-term political and economic results, especially regarding sectoral and trade restrictions. The possibility of an emerging trade war between the EU and China, India, or any other third state, as an instalment of restrictive measures related to the Ukraine sanction regime, could negatively impact Hungary's economy. The national interest would, therefore, call for active participation in mitigating the conflict between the EU and possible targets of future sanctions.

Due to its open markets and reliance on trade with markets of different countries, Hungary emphasises its economic interests and openly pursues them. This is often perceived as not showing loyalty and commitment to its political partners in the EU, a heavily criticised policy decision. Most political partners perceive China as both an ally and a strategic rival, and the EU has begun taking several risk-reducing measures to decrease its dependence on China. A possible trade war between the EU and China seems to be gaining momentum.¹⁹ The economic consequences of it would be extremely serious for the EU and Germany's economies, and thus indirectly for Hungary's economy as well.²⁰ If tensions between political and trading partners do not ease, Hungary might lose either trade or political partners.

There is a considerable size of ethnic Hungarians living in Ukraine, whose rights were heavily affected by a law addressing the rights of national

¹⁸ FLANAGAN et al. 2022.

¹⁹ MÁTHÉ 2023.

²⁰ FELBERMAYR et al. 2021.

minorities, reducing their language rights. Hungary assumes responsibility for the ethnic Hungarians outside its borders and has attempted to negotiate the restoration of the communities' language rights, but so far, with limited success. It is essential to remember that before and during the accession process, candidate states must adhere to strict EU legislation on human and minority rights. However, once they are members of the EU, newly gained human and language rights can be revoked as the EU does not have the competence – and the political will – to enforce these rights later. Steps taken by Hungary before Ukraine accedes to the EU about the restrictive measures against Russia could be held against the Hungarian ethnic minorities after a possible accession.

The advocated qualified majority voting and the broader application of the EU-wide Magnitsky Act do increase the EU's effectiveness in taking measures against regimes, individuals and entities who violate international law or are responsible for serious human rights violations: genocide, crimes against humanity; torture and other cruel, inhuman or degrading treatment; slavery; extrajudicial, summary or arbitrary executions and killings; enforced disappearance of persons; and arbitrary arrests or detentions, as well as corruption. However, in both cases, Member States must surrender their power over such decisions to the supranational bodies. In this case, individual Member States' interests will likely not be considered. This could lead to accepting measures that potentially harm individual Member States' national interests and security.

Recommendations

Currently, the most significant risk of the policy field on restrictive measures is an instalment of a trade war between the EU and the Global South. This would cause massive harm to the EU's reindustrialisation and economic security, as well as to Hungary's economy. Currently, it seems that there is limited openness on behalf of the majority of the EU leaders to mitigate and moderate the discord with the Global South: Political declarations from both sides rarely show the intent of avoiding, defeating, compromising, accommodating, or collaborating, which is likely to lead to an escalation of the conflict.

- During the Presidency, Hungary should encourage conflict resolution, especially with China, through the WTO.
- During the Presidency, Hungary should encourage collaboration on the joint purchase of critical raw materials by the EU's political allies, especially the USA.

The European Union's Sanction Policy

- There is reasonable doubt that a comprehensive impact assessment of a trade war between the EU and the Global South has been conducted and presented to EU decision-makers. It might help ease the tensions to see the challenges from a long-term perspective, more precisely, how the high prices and/or unavailability of critical and strategic raw materials impact the EU's automotive industry, technological development, the military industry and the security of the EU, as well as its overall productivity.
- The summary of the impact assessments could be made available to political decision-makers before dossiers dealing with issues such as trade, sanctions, or external policy.
- Russia will hold the chairmanship of BRICS+ in 2024. The BRICS summit will be held in October during the Hungarian Presidency of the EU. It might be useful to draw attention to the long-term effects of a possible trade war during this time.
- The G20 meeting in 2024 will be held during the Hungarian EU Presidency. It will take place in Brazil, a BRICS+ country, and will focus on the Russian–Ukrainian issue and the reform of international institutions. This forum could serve as a platform to ease tensions.
- The Hungarian Presidency could create an additional forum for dialogue between the EU and the countries of the Global South and possibly reduce the growing tensions.
- A treaty change would be necessary to change the voting mechanism in EU external policy; therefore, losing the veto power is not an imminent danger. However, the possibilities of making decisions in external policy questions with a qualified majority should be limited.
- As Hungary is perceived by its political partners as distrusted, strengthening the diplomatic channels and softening the rhetoric to ensure loyalty toward political partners would be welcome. As part of the EU, this could be especially important in the case of the USA.

References

- EU Sanctions Tracker (s. a.). Online: <https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/>
- European Commission (2020): *EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024*. Online: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf
- European Commission (2023a): *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on "European Economic Security Strategy"* JOIN(2023)20 final.

- European Commission (2023b): *Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023. Final Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/725585>
- FAUST, Anita (2023): Power and Legitimacy in the American World Order. In BERNEK, Ágnes (ed.): *A World Ruled by Geopolitics*. Budapest: Eurasia Center, John von Neumann University, 62–99.
- FELBERMAYR, Gabriel – GANS, Steffen – MAHLKOW, Hendrik – SANDKAMP, Alexander (2021): Decoupling Europe. *Kiel Policy Brief*, (153).
- FLANAGAN, Mark – KAMMER, Alfred – PESCATORI, Andrea – STUERMER, Martin (2022): How a Russian Natural Gas Cutoff Could Weigh on Europe's Economies. *International Monetary Fund*, 19 July 2022. Online: www.imf.org/en/blogs/articles/2022/07/19/blog-how-a-russias-natural-gas-cutoff-could-weigh-on-european-economies
- 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>
- HUFBAUER, Gary Clyde – SCHOTT, Jeffrey J. – ELLIOTT, Kimberly Ann (1990): *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- 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>
- 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 (2023b): Fogat fogért? [Tooth for a Tooth?] *Ludovika.hu*, 17 July 2023. 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.
- RUSSELL, Martin (2021): Global Human Rights Sanctions – Mapping Magnitsky Laws: The US, Canadian, UK and EU Approach. *European Parliamentary Research Service*, 16 November 2021. Online: [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)698791](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)698791)
- WESSEL, Ramses A. – Szép, Viktor (2022): *The Implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the Use of Qualified Majority Voting*. 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 Trade Organization (s. a.): *Disputes by member*. Online: www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

The European Union's Sanction Policy

Reviewers

Ágnes Bernek, PhD, Budapest University of Technology and Economics.

András Csehes, Ludovika University of Public Service.

András György Deák, PhD, Ludovika University of Public Service.

Attila Erdőháti-Kiss, Hungarian University of Agriculture and Life Sciences.

Beáta Farkas, PhD, University of Szeged.

Gaur Ajai, PhD, Rutgers Business School.

Péter Glofák, PhD, University of Pécs.

Lilla Nóra Kiss, PhD, George Mason University.

Miklós Losoncz, PhD, Budapest Business University.

Anita Pelle, PhD, University of Szeged.

Tibor Tőkés, PhD, University of Debrecen.

Policy paper presented on 20 March 2024.

The manuscript was closed on 15 June 2024.

Tímea Zsivity

Security Challenges from the Western Balkans

The war between Russia and Ukraine, the armed conflicts in North Kosovo, the South Caucasus, and most recently the Middle East have woken the European Union from its enlargement slumber. These events highlighted the vulnerability of the European continent to external factors. In this geopolitical context, it has become clear that integrating the Western Balkan countries into the EU is timely. Considering the socio-economic, political, cultural and historical background of the countries in the region, it can be established that the EU has reached its civilisational limits. It took many years for most of the countries in the region to obtain candidate status and start accession negotiations with the EU. On the one hand, this is due to the long-term effects of the South Slavic war in the 1990s (social and economic instability, ethnic tensions, political instability). On the other hand, this is partly due to the EU's enlargement fatigue. While the countries of the region have primarily an economic interest in accession, the EU needs to consider geopolitical and security policy aspects in order to maintain the stability of its own borders and the continent and preserve its position in global politics.¹

The European Union's main expectations towards the Western Balkan countries are full compliance with accession chapters 23 and 24, including the fight against organised crime and corruption. The countries of the Western Balkans require substantial assistance in the fight against organised crime and corruption, necessitating the development of region-specific strategies. A new political and social dialogue is needed, rather than exacerbating existing tensions and divisions.

Introduction

On 1 July 2024, Hungary will take over the rotating presidency of the Council of the European Union. This policy paper examines Hungary's potential to advance the integration of the Western Balkan countries into the EU, in

¹ ZSIVITY 2023a: 89.

particular the fulfilment of the European Commission's annual report, chapters 23 and 24. These chapters form the basis for accession negotiations. The pace of negotiations with EU candidates will mainly depend on the progress made in implementing rule of law reforms. If no progress is made in these chapters, no positive movement can be expected in the EU integration process, which could result in an even more serious setback.

As President-in-Office of the EU Council, Hungary will not only have the opportunity to boost the accession process of the Western Balkans but also to put the region's concerns at the top of the EU's political agenda, in line with the criteria for accession to the EU. Hungary, as a neighbouring state of the EU and the countries of the region, can play a key role in keeping these states on the EU's integration path. This is also in the foreign and security policy interests of Hungary and the continent.²

Furthermore, during its EU Presidency, Hungary may have the opportunity to draw attention to the geopolitical and security risks of the Western Balkan countries remaining outside the EU, including organised crime and corruption, migration, the spread of disinformation, and the strengthening influence of China, Russia and Gulf countries in the region.

These threats were also highlighted in the European Parliament resolution of 15 December 2021, on cooperation in the fight against organised crime in the Western Balkans.³ In the policy paper, the concept of security policy has been used in a narrower sense, understanding security challenges as the management, detection and prevention of law enforcement-related security risks. The focus is on the analysis of the most prevalent forms of organised crime and corruption in the countries of the region and beyond their borders. The aim of the document is to draw attention to the narrowly defined security policy issues that have a major impact not only on the security of the region and the countries of the EU but also on the course of EU integration of the states in the region and to formulate proposals for effective management of these problems.

Problem map – Security challenges in the Western Balkans

During the South Slavic war in the 1990s, organised crime and corruption flourished in the region. Smuggling was the main source of livelihood for the

² ZSIVITY 2023a: 105.

³ European Parliament 2021: 1.

states in the region, which were subject to international sanctions. As a result of the war, many weapons were privatised in the region. In the 1990s, arms were acquired partly at the cost of drug smuggling profits. It follows that organised crime has functioned as a survival strategy for sanctioned regimes. In an environment where instability is seen as a factor providing a stable income, there is no incentive to seek peace or implement reforms to strengthen the rule of law.

The main condition for the accession of the Western Balkan countries to the EU is the fulfilment of the requirements of accession chapters 23 and 24, which are closely linked to the fight against organised crime and corruption.

Referring to academic literature on the subject and the European Commission's annual reports on the region's countries, it is evident that problems related to organised crime and corruption are significantly hindering European integration. The countries of the region face challenges such as drug and firearms trafficking, human trafficking closely linked to migration, and the growing prevalence of cybercrime.

Drug trafficking

The six Western Balkan countries remain a major transit region for drug trafficking, and the most prevalent criminal activity in the region.⁴ This can be attributed to the long-term negative consequences of the 1990s war in Southern Slavia and the closely related economic sanctions imposed on the countries of the region. War-torn and disintegrated societies have had little success in fighting corruption and consolidating basic democratic values. In this situation, serving vested interests has become a priority over serving the public interest. Corruption, thus, has a negative impact on the EU integration of the Western Balkan countries.

According to the Commission's 2023 report, some progress has been made in Montenegro. In 2022, Montenegro's law enforcement agencies had key successes in the fight against criminal networks and arrested 24 members of the so-called Balkan Cartel group, suspected of drug smuggling.⁵ According to the report, the mayor of Budva was arrested in April 2023 on suspicion of creating a criminal organisation and drug smuggling.⁶ The prosecution of the

⁴ European Parliament 2021: 6.

⁵ European Commission 2023a: 55.

⁶ European Commission 2023a: 15.

former President of the Supreme Court of Montenegro, Vesna Medenica, as well as her son, her former bodyguard, and nine other people led to an indictment in October 2022.⁷ Medenica is suspected of creating a criminal organisation, drug and cigarettes smuggling from Colombia,⁸ active and passive corruption, abuse of official position.⁹

In Montenegro, civil society organisations continued their prevention action and services, including some financed by the government, regarding drug abuse prevention and harm reduction.

Firearms trafficking

According to the European Parliament's resolution of 15 December 2021, illicit firearms possession and trafficking remains serious issues as many weapons that are found and used in organised crime throughout the EU come from the region.¹⁰ The main source of the problem is the large number of weapons left in the hands of the civilian population after the South Slavic war in the 1990s. The countries sanctioned because of the war were characterised by a bleak economic situation and high unemployment. In this situation, the trade in illicit goods proved to be a profitable activity, especially for those who had no other means of financial gain.

According to the Commission's 2023 report, Serbia has been called to adopt the new Law on Weapons and Ammunition and step up the fight against the storage, sale and ownership of illegal firearms.¹¹ The Serbian Government announced that it will introduce stricter measures on the possession of weapons and will amend the Law on Weapons and Ammunition within a set deadline.¹²

According to the European Parliament's resolution, the Parliament calls on the relevant authorities to place more focus on prevention and reiterates the need to increase the focus on education, particularly the negative societal impact of arms trafficking.¹³ It is to increase resilience, paying greater attention to socio-economic conditions, especially in municipalities at risk of segregation.

⁷ European Commission 2023a: 55.

⁸ FÓRIS 2022.

⁹ European Commission 2023a: 55.

¹⁰ European Parliament 2021: 6.

¹¹ European Commission 2023b: 54.

¹² ZSIVITY 2023a: 92.

¹³ European Parliament 2021: 7.

Migration and human trafficking

Migration flows in recent years have posed a major challenge to the region. The Western Balkan countries serve as a transit corridor for migrants and refugees.

In its resolution, the Parliament called on the countries of the region to prevent the smuggling of refugees, protect their fundamental rights and ensure adequate reception conditions.¹⁴ It also stressed the importance of increased exchange of information and coordination between the Western Balkan countries and EU Member States to tackle the problem effectively.

According to the Commission's 2023 report, in 2022, Montenegro registered 8,519 migrants who had crossed the border illegally, a twofold increase compared with 2021.¹⁵ A total of 8,320 people registered an intention to request asylum, but only 175 actually lodged an asylum request.¹⁶ Nine persons were granted international protection status.¹⁷ Montenegro and the EU signed a new status agreement in May 2023, enabling European Border and Coast Guard Agency (Frontex) deployments anywhere on the territory of Montenegro.

According to the Commission's assessment, Montenegro must continue its efforts to cope with migratory pressures, improve international cooperation on readmission, increase its capacity to prosecute refugee smuggling networks, and set up a system for registering refugees.¹⁸

According to the Commissariat for Refugees and Migration (KIRS), in 2022 a total of 124,127 migrants passed through the reception and asylum centres in Serbia, a near twofold increase compared to 2021 (68,308).¹⁹

The Ministry of the Interior reported that 12,852 irregular migrants had been apprehended within Serbia in 2022, of which 36% originated from Afghanistan and 29% from Syria.²⁰

In 2022, 51,017 migrants were prevented from entering at the border, and 182 criminal charges were filed against 249 people.²¹ This includes six criminal charges against 52 members of organised criminal groups, suspected of smuggling irregular migrants to Bosnia and Herzegovina, Croatia and Hungary.²²

¹⁴ European Parliament 2021: 5.

¹⁵ European Commission 2023a: 8.

¹⁶ European Commission 2023a: 8.

¹⁷ European Commission 2023a: 8.

¹⁸ European Commission 2023a: 8.

¹⁹ European Commission 2023b: 65.

²⁰ European Commission 2023b: 66.

²¹ European Commission 2023b: 66.

²² European Commission 2023b: 66.

Security Challenges from the Western Balkans

Serbia participated in several international operations aimed at combating both irregular migration and trafficking in human beings. Serbia has also established, together with Hungary and Austria, the operational task force “ladder” targeting violent migrant smuggling at the Hungarian–Serbian border.²³

The large number of refugees also raises the problem of the shortage of human resources, space and funding for reception centres.

The lack of financial resources means that the reintegration programs foreseen for refugees are not being implemented, with serious consequences for the host society. In a deprived situation, the frustration of refugee groups gradually increases, which can lead to extremist behaviour and membership of radical communities.

According to the Parliament’s resolution, the Western Balkan countries are countries of origin, destination and transit for trafficking in human beings. Human trafficking is the crime with the highest proportional share of links to organised crime and therefore calls on the relevant authorities to place more focus on prevention and strengthening the resilience of groups that are vulnerable to the risk of trafficking in human beings.²⁴

Cybercrime

Cybercrime is also on the rise in the Western Balkans. Parliament welcomes the efforts of the Western Balkan countries to expand their capacity to fight cybercrime and the increase in prosecutions for cybercrime. It also encourages the EU to assist the countries of the region with the appropriate tools and means for tackling cybercrime and other online threats. It underlines the importance of fighting manipulative disinformation in close cooperation with European partners. Hybrid threats, the spread of disinformation and cyber-attacks, particularly against critical infrastructure, remain a political and security challenge for the countries of the region. It is important to note here that the Western Balkans is the region where hybrid warfare between Russia and the Western powers is taking place without military factors. Following the outbreak of the Russian–Ukrainian war, Moscow’s ability to use the conflicts in the Western Balkans to its own advantage has become visible.

²³ European Commission 2023b: 66.

²⁴ European Parliament 2021: 5.

Russia's influence in the key Western Balkan states is steadily growing. In doing so, it continues to project the image of a power to be reckoned with, despite EU sanctions and diplomatic isolation. According to the Commission's 2023 report, it called on the Serbian leadership to take urgent steps to curb the dissemination of anti-EU narratives by the mass media and the emergence of manipulative disinformation on the Russia–Ukraine war. This is necessary because a number of Russian state-supported channels sanctioned by the EU broadcast radio and multimedia programmes in the country, including Russia Today (RT). According to the Commission's assessment, the channel also promoted military recruitment by the Wagner paramilitary group, which is prohibited by Serbian law but the Prosecutor's Office still did not investigate the case.

The Commission believes that such media contents have a major impact on public opinion, not only in Serbia, but also in the region. This claim is also supported by a case study published in July 2023, which shows that there are several pro-Russian media platforms in Serbia, including the "News Front", the content of which is often cited by other media in Serbia as well as Bosnia and Herzegovina.²⁵

The fear of the EU and its allies is that Russia is using information operations to foment ethnic tensions and frozen conflicts in order to stop EU expansion in the Western Balkans. This strategy can be seen in the issue of the settlement of relations between Serbia and Kosovo and in the secessionist aspirations of the President of the Republika Srpska, Milorad Dodik. Russia's aim is to delay the accession of the countries of the region to the EU and to polarise their populations, including through the opportunities offered by information technology.²⁶

How has the EU addressed these security challenges in recent years?

The EU has a vital interest in making the Western Balkans a secure area. As the EU and the states in the region face similar security challenges, the role of the region has been enhanced. Law enforcement cooperation (including at the operational level) between the EU and the countries of the region has developed positively. All the Western Balkan countries (except Kosovo, with which a working agreement is in force) have ratified agreements with Europol and have access to Europol's Secure Information Exchange Network Application (SIENA). Northern Macedonia, Montenegro and Serbia have also appointed liaison

²⁵ ZSIVITY 2023a: 92.

²⁶ ZSIVITY 2024.

officers to Europol in The Hague. The level of participation of the countries in the region in EMPACT has been further strengthened. Most of the states in the region cooperate effectively with CEPOL, Eurojust, Europol and Interpol, in particular in the fight against arms trafficking, drug trafficking and large-scale organised crime groups. In the recent period, Eurojust has facilitated approximately 200 joint criminal investigations between EU Member States and the Western Balkan countries.²⁷

The Parliament welcomes the entry into force of the agreements on border management cooperation between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and Albania, Montenegro and Serbia allowing Frontex to execute joint operations in these countries in order to improve the management of their borders, fight cross-border crime and control irregular migration in line with international standards and with full respect for human rights.²⁸ The Parliament underlines the need to further develop cooperation between Frontex and the Western Balkan countries in matters related to the fight against organised crime.²⁹

The Parliament underlines that regional cooperation is key to fighting organised crime effectively. It commends the work of existing regional initiatives aimed at strengthening interinstitutional relations in the fight against corruption and organised crime between the Western Balkan countries, such as the Southeast European Law Enforcement Centre (SELEC), and encourages further regional cooperation in combating trans-border organised crime more effectively.

The EU has called on the Western Balkan countries to increase their knowledge of organised crime by improving their capacity to collect and process reliable data on organised crime. It stresses the need for interdisciplinary research in this area. It also encourages the Western Balkan countries to work with international partners to establish national statistical systems for recording and analysing organised crime data, which will be used to develop evidence-based policies.

The above suggests that, however much the EU has tried to encourage cooperation and to involve the Western Balkan countries in the work of law enforcement agencies and other authorities, it has not succeeded in solving the problems that are important for integration. The EU's financial input is not commensurate with the expected results.

²⁷ European Parliament 2021: 7.

²⁸ European Parliament 2021: 7.

²⁹ European Parliament 2021: 7.

Security challenges and EU accession: How do identified security challenges relate to the EU accession of the Western Balkan countries?

The EU's relationship with the Western Balkans is shaped by national policies and geopolitical developments. The EU's uncertainty about enlargement, its non-strategic approach to the region and the potential of the geopolitical situation in the Western Balkans have been recognised by actors outside the EU. It has therefore become necessary for the EU to develop a new approach to ensure that accession negotiations with the countries of the region are smoother.

The European Union's main expectations towards the Western Balkan countries are full compliance with accession chapters 23 and 24, including the fight against organised crime and corruption, and alignment with the Community's foreign, security and defence policy.

Former Prime Minister of Montenegro, Dritan Abazović said that organised crime in the Western Balkan region is a direct security threat to the EU and European countries.³⁰ In his view, the greatest burden will fall on the institutions of the State Prosecutor's Office, the Chief Special Prosecutor and the police.³¹

The German Minister of Foreign Affairs, Annalena Baerbock said that the next milestone for Montenegro is meeting the interim benchmarks for the rule of law chapters 23 and 24. Before this, no chapters will be closed. Concrete results are needed in key areas such as media freedom, fight against corruption and organised crime, as well as a renewed commitment to the implementation of the judicial reform.³²

It follows from the above that the problems of organised crime and corruption are clearly delaying European integration. High levels of corruption are an indication of serious weaknesses in the functioning of public bodies and institutions. Candidate countries must show willingness to meet the obligations imposed and undertaken. However, the extent to which the EU is able to make accession processes dynamic also depends on its ability to present a credible and attractive image.

Growing Euroscepticism in some countries in the Western Balkans and the rise of third countries in the region can be countered by clearly defined accession perspectives.

³⁰ Vijesti Online 2022.

³¹ Vijesti Online 2022.

³² Euronews Albania 2024.

Recommendations

To sum up, the Western Balkans should not be treated as a homogeneous whole. Security risks in the countries of the region must be seen in a complex way and the challenges they pose must be addressed accordingly. Despite their common past, the states of the region are at different levels of socio-economic, political and cultural development. The source of conflicts is essentially rooted in these differences, which need to be managed effectively and with due care. The events of the 1990s are still vivid in the minds of the political elites and citizens of the region. All it takes is a spark and the conflicts will be generated again. This must be prevented, and I call for consideration of the following proposals:

- A call for strong and joint action for enhanced personal protection of all actors who have received death threats and attempted or actual assassination attempts against them for their actions in complying with EU accession chapters (e.g. in 2003, the Prime Minister of Serbia, Dr. Zoran Đinđić³³ was assassinated and more recently the former Prime Minister of Montenegro was threatened,³⁴ who had started to dismantle the drug mafia and tobacco smuggling).³⁵
- Reducing corruption in border management: proposing solutions – primarily law enforcement solutions – that can effectively reduce corruption in border management in the short term. A concrete case in point is the armed conflict that broke out in September 2023 in Banjska in northern Kosovo.³⁶ The question arises as to how firearms were transferred across the Serbian–Kosovo border. The clash took place in an area where NATO KFOR is stationed.³⁷
- Developing a new agenda for immigration and asylum policy: the already conflict-ridden Western Balkan region is particularly at risk of new refugee flows when the integration of refugees in the region has not been achieved. Taking into account the ethnic composition of the Western Balkan region, it is crucial to stress the importance of integration programmes in order to prevent incidents on national and religious grounds and the marginalisation and stigmatisation of certain social groups. Strengthening border protection and closer cooperation with external

³³ Portfolio 2003.

³⁴ Euronews Serbia 2023.

³⁵ Press 2022.

³⁶ ZSIVITY 2023b.

³⁷ Kossev 2024.

partners are necessary to tackle this problem. It is important to emphasise the role of countries further away from the EU borders in border management. The Italian–Albanian agreement to set up additional reception centres in Albania,³⁸ in case of inadequate border control, could generate further conflicts between countries in the region. Peace is fragile in the Western Balkans. Good neighbourly relations are key for the countries of the region and for the EU.

- Cyber defence: effective, coherent and jointly coordinated responses to the challenges need to be developed. It is important to train specialists at tactical and operational level, to strengthen interinstitutional, regional and EU cooperation between Member States and countries and organisations in the region (ministries, support institutions, organisations, etc.). Since it is difficult to separate the military and civilian spheres in cyberspace, it is necessary to train and educate the public, and to raise awareness in schools of the dangers of cyberattacks and how to prevent them. It is important to show “media literacy” in education. It is also important to invest in fact-checking organisations in the Western Balkans.
- Provide relevant assistance in the fight against organised crime and corruption. Region-specific strategies need to be developed to tackle the problem.
- Encourage the continuation of the Belgrade–Pristina dialogue and encourage the parties to cooperate. To assist the parties in developing a consensus-based minority protection regime, which is accepted and implemented by both Belgrade and Pristina.
- Stress the importance of dismantling paramilitary militias.
- Based on Hungary’s own experience of accession in 2004, it can make proposals to the Commission on how to draw lessons from the previous enlargement to Central and Eastern Europe and on transitional arrangements to facilitate the integration of the Western Balkans while maintaining the competitiveness criteria for the countries concerned.³⁹
- Hungary has a special responsibility to take the initiative in developing an EU system for the protection of minorities, and it may use the opportunities offered by its Presidency. A system of minority protection within

³⁸ Euronews 2023.

³⁹ ZSIVITY 2023a: 105.

the EU could ensure that ethnic conflicts in the integrating Western Balkans do not undermine the security of the whole continent.⁴⁰

It is in the common economic interest to make the Western Balkans a stable and secure region. Instability reduces the competitiveness of the countries in the region, thus limiting opportunities for domestic and foreign investment. In an unsatisfactory economic situation, countries in the region will be less resilient to organised crime and corruption.

References

- European Commission (2023a): *Commission Staff Working Document, Montenegro 2023 Report*. SWD(2023) 694 final. Brussels, 8.11.2023. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0694>
- European Commission (2023b): *Commission Staff Working Document, Serbia 2023 Report*. SWD(2023) 695 final. Brussels, 8.11.2023. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0695>
- European Parliament (2021): *European Parliament Resolution of 15 December 2021 on Cooperation on the Fight against Organised Crime in the Western Balkans*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0506>
- Euronews Albania (2024): Germany Applauds Montenegro's Commitment to European Reforms. *Euronews Albania*, 5 March 2024. Online: <https://euronews.al/en/germany-applauds-montenegros-commitment-to-european-reforms/>
- Euronews (2023): Menekülttáborok Albániában: Scholz nyitott Meloni javaslatára. *Euronews*, 11 November 2023. Online: <https://hu.euronews.com/my-europe/2023/11/11/menekult-taborok-albania-scholz-meloni-illegalis-migransok>
- Euronews Serbia (2023): Otkazale kočnice na Mercedesu u kom se nalazio Dritan Abazović. *Euronews Serbia*, 5 August 2023. Online: www.euronews.rs/evropa/region/95612/otkazale-kocnice-na-mercedesu-u-kom-se-nalazio-dritan-abazovic/vest
- FÓRIS, Gábor (2022): Kábítószermaffiát irányított a montenegrói legfelsőbb bíróság egykori elnöke – Elrendelték Vesna Medenica előzetes letartóztatását. *Jogi Fórum*, 31 May 2022. online: www.jogiforum.hu/hir/2022/05/31/kabitoszermaffiat-iranyitott-a-montenegrroi-legfelsobb-birosag-egykori-elnoke-elrendelték-vesna-medenica-elozetes-letartoztatását/
- Kossev (2024): Lazarević: Tope se poslednje ružičaste naočare Srba sa Kosova. *Kossev*, 13 March 2024. Online: <https://kossev.info/lazarevic-tatjana-kossev-srbi-kosovo-banjska-vucic-kurti-ivanovic/>
- Portfolio (2003): Lelőtték a szerb miniszterelnököt! *Portfolio*, 12 March 2003. Online: www.portfolio.hu/uzlet/20030312/lelottek-a-szerb-miniszterelnokot-4-28394
- Press (2022): Abazović: Moja je vlada pala jer smo nastavili borbu s kriminalom. *Press*, 21 November 2022. Online: <https://press.co.me/abazovic-moja-je-vlada-pala-jer-smo-nastavili-borbu-s-kriminalom/>

⁴⁰ ZSIVITY 2023a: 105.

Tímea Zsivity

Vijesti Online (2022): Abazović: Organized Crime in the Western Balkans Is a Threat to the EU and European Countries. *Vijesti Online*, 18 May 2022. Online: <https://en.vijesti.me/news/politics/604778/Abazovic-organized-crime-in-the-Western-Balkans-is-a-threat-to-the-EU-and-European-countries>

ZSIVITY, Tímea (2023a) Potential Sticking Points between EU Accession Requirements and National Interests in Serbia, with Special Reference to Geopolitical and Minority Issues. *Európai Tükör – European Mirror*, 26(2), 89–109. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2023.2.6>

ZSIVITY, Tímea (2023b): Észak-Koszovó: irány az eszkaláció? *Ludovika.hu*, 2 October 2023. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/10/02/eszak-koszovo-irany-az-eszkalacio/

ZSIVITY, Tímea (2024): Montenegrói belső játszmák – geopolitikai tétekkel. *Ludovika.hu*, 11 March 2024. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/03/11/montenegrroi-belso-jatszma-geopolitikai-tetekkel/

Reviewers

Dóra Fülöp, Desk Officer for International Affairs at the Faculty of Military Sciences and Officer Training of the Ludovika University of Public Service.

Erik Palusek, Chief Advisor of the International Directorate Office at the Ludovika University of Public Service.

Gábor Szász, PhD, Professor Emeritus at Dennis Gabor University.

Dániel Takács, Researcher at the Faculty of Military Sciences and Officer Training of the Ludovika University of Public Service.

Policy paper presented on 3 April 2024.

The manuscript was closed on 30 April 2024.

Viktória Lilla Pató

Securing Critical Raw Materials in the EU: Reducing Vulnerabilities in the Middle of Geopolitical Tensions

The increasing reliance on critical raw materials (CRMs), such as rare earth elements, cobalt and lithium is a pressing challenge for the European Union (EU) mainly from the strategic sovereignty point of view. These materials are crucial for the production of advanced technologies, including digital assets, renewable energy systems, electric vehicles and defence equipment. However, the deposits of these CRMs are concentrated in a few countries, raising concerns about supply chain security and geopolitical dependencies. This paper explores the current state of policy on the European level, Hungary's national interest in the CRM sector, and proposes actionable recommendations to face the challenges. The analysis focuses on addressing economic, legal and environmental challenges associated with CRMs, including supply chain vulnerabilities, sustainable sourcing practices, cooperation and regulatory frameworks, all of which are further complicated by geopolitical pressures in the shadow of ongoing global tensions.

Introduction

The importance of the policy field

The global demand for critical raw materials has skyrocketed due to the increasing need for green technologies and digital advancements. Materials like lithium for batteries, rare earth elements for electronics and cobalt for electric vehicles are essential components for sectors such as renewable energy systems, electric vehicles, electronics and defence technologies. These industries are the backbone of the EU's plan to achieve carbon neutrality by 2050, as laid out in the European Green Deal, these materials are needed for the transition to cleaner energy and the decarbonisation of industries.¹

¹ European Commission 2019.

CRMs are particularly vital for enabling the EU's push toward a greener economy and for the twin transition.² For example, lithium and cobalt are necessary for the batteries that power electric vehicles and energy storage systems – key technologies in reducing dependency on fossil fuels. Additionally, rare earth elements like neodymium and dysprosium are critical for the production of wind turbines and solar panels, which form the foundation of the EU's renewable energy goals.³ Without secure access to these materials, the EU faces risks of delays in its green transition, jeopardising its climate commitments and industrial competitiveness.⁴

The European Commission has identified 34 raw materials as “critical” in 2023 classifying them based on their economic importance and supply risk.⁵ These materials are crucial not only for achieving the EU's climate neutrality goals but also for ensuring the bloc's strategic autonomy. The CRM list includes materials like rare earths, lithium and tungsten, all of which are necessary for emerging technologies.⁶

Justification of the topic

The justification to analyse critical raw materials stems from the EU's economic and strategic vulnerabilities. The European Union relies on imports for 98% of its rare earth supply, with a significant portion of this dependency tied to China, which controls over 70% of global production. Other essential CRMs, such as cobalt are primarily sourced from the Democratic Republic of Congo (DRC), which accounts for nearly 60% of global cobalt production. This over-reliance on external sources poses substantial geopolitical risks, as the EU is vulnerable to supply disruptions, export restrictions and diplomatic tensions.⁷

The Covid-19 pandemic, combined with ongoing global tensions, such as the Russia–Ukraine war has exposed the vulnerability of global supply chains, highlighting the urgency for the EU to diversify its CRM supply chains. These challenges have underscored the importance of strengthening domestic

² MUENCH et al. 2022.

³ Official Journal of the European Union 2023.

⁴ European Commission 2023a.

⁵ European Commission 2023b.

⁶ GISLEV–GROHOL 2018.

⁷ U.S. Geological Survey 2024.

sourcing capabilities, innovating, enhancing recycling technologies and securing international partnerships for sustainable CRM extraction.⁸

Beyond economic risks, there are significant environmental challenges associated with CRM extraction and processing. The mining of these materials is often linked to severe environmental degradation, including deforestation, water pollution and biodiversity loss, especially in the regions where CRMs are primarily mined. By focusing on developing sustainable mining practices, investing in recycling infrastructure and fostering innovation in material alternatives, the EU can address these environmental concerns while securing its future supply of CRMs.⁹

The importance of critical raw materials is not limited to their role in technological and industrial sectors; they are a strategic resource crucial for Europe's green transition, energy independence and economic resilience. The growing demand for CRMs, coupled with the EU's reliance on external suppliers, makes this a critical policy issue.

The 2011 Hungarian EU Presidency already highlighted energy security and resource sustainability, marking this a longstanding national and European concern.

The 2011 Hungarian EU Presidency from the policy point of view

During Hungary's EU Presidency in 2011, the country focused on shaping the European Union's political and economic agenda, driven by four main priorities: economic growth and employment, strengthening Europe, citizen-friendly governance, enlargement and neighbourhood policy.¹⁰ Although the direct focus on critical raw materials was not prominent, their relevance can be interpreted through the emphasis on energy security, industrial competitiveness, enlargement and sustainable growth strategies, aligning with the EU's broader goals on green growth.

Hungary's presidency aimed to recover from the 2008 financial crisis through the Europe 2020 strategy, which focused on sustainable growth.¹¹ The security of CRMs became critical within this context, as industries like

⁸ MANOOCHEHRI et al. 2021.

⁹ GISLEV-GROHOL 2018.

¹⁰ European Parliament 2011.

¹¹ European Commission 2010.

manufacturing, renewable energy and digital technologies are essential for innovation. A core theme of Hungary's presidency was energy security, aligning closely with CRM needs. One of the landmark commitments during the presidency was the February 2011 European Council conclusions, which called for the establishment of an interconnected internal energy market by 2014.¹²

Hungary also continued to advance the Raw Materials Initiative (launched in 2008), reinforcing its three pillars: sustainable sourcing from European deposits, increasing recycling efforts and securing international trade partnerships.¹³

Another key area of Hungary's presidency was its focus on enlargement, the Danube Region Strategy and the Eastern Partnership, which emphasised strengthening ties with the Western Balkans and Eastern Europe. The partnering regions are critical to the EU's CRM strategy today, particularly in securing alternative sources of raw materials. For example, Serbia has significant reserves of lithium as well as Ukraine (in the Donbas region) and titanium, but it is needed to strengthen cooperation within EU regions on this matter, mainly for finding alternatives for CRMs with research and innovation.¹⁴

Overall, Hungary's 2011 EU Presidency – by promoting the need for a common energy policy – played a vital role in laying the groundwork for discussions on energy security, recycling and regional partnerships, all of which are now key components of the EU's critical raw materials strategy.

State of play in the current challenges of the policy

As previously discussed, critical raw materials are vital for the EU's green and digital transition. However, securing them is complicated by geopolitical tensions, economic dependencies and regulatory challenges. To understand the current landscape, the situation can be analysed through four critical dimensions: geopolitical context, legal framework, business interests and the geographical distribution of CRM resources across EU and non-EU countries.¹⁵

¹² European Council 2011.

¹³ European Commission 2008

¹⁴ BOBBA et al. 2020.

¹⁵ U.S. Geological Survey 2024.

The Russia–Ukraine war and CRM disruption

The Russia–Ukraine war has dramatically impacted global CRM supply chains. Ukraine, a country rich in lithium, titanium and other critical resources, has seen its mining operations disrupted by the ongoing conflict. Prior to the war, Ukraine was poised to become a significant supplier of CRMs to Europe.¹⁶ The war not only halts mining activities but also affects global trade routes, exacerbating supply chain vulnerabilities for Europe. Ukraine's post-war reconstruction will likely focus on resource exploitation, with the possibility of foreign, particularly American, companies controlling significant portions of Ukraine's resource-rich lands, raising concerns about sovereignty.¹⁷ Ukrainian President Volodymyr Zelensky has opened up large tracts of land for privatisation, much of which has been purchased by American investors. These lands, rich in resources, will likely be developed for both agriculture and mining post-war. By allowing foreign ownership of its resources, Ukraine may face long-term challenges in managing its own industrial development while becoming an outsourced supplier of raw materials for European and American markets.

Additionally, there is a growing debate over whether these investments benefit the local population or simply serve the interests of global corporations looking to secure cheap and abundant resources. This dynamic is further complicated by the environmental degradation often associated with large-scale mining projects in fragile ecosystems.¹⁸

Business interest and neo-colonialism

A significant factor driving the EU's reliance on non-EU sources for CRMs is profit maximisation. While the EU seeks to diversify its CRM sources, a growing concern is the extraction of these materials from non-EU countries, particularly in regions where environmental and labour regulations are less stringent. These lower regulatory standards allow for cheaper extraction and processing costs, making non-EU sources more attractive despite the environmental and social costs involved. This practice has been criticised as a form of modern-day colonialism, where wealthier nations exploit the natural resources of

¹⁶ KATSER-BUCHKOVSKA 2024.

¹⁷ NORTON 2024.

¹⁸ MOUSSEAU–DEVILLERS 2023.

developing countries, leaving behind environmental degradation and social unrest. For example, the Democratic Republic of Congo supplies nearly 60% of the world's cobalt, but mining conditions often involve severe human rights abuses and environmental damage.¹⁹

This is also seen in regions like South America, where lithium extraction has soared due to high demand from the electric vehicle industry, yet local ecosystems suffer from water depletion and pollution. Additionally, the strategic partnerships established between the EU and countries like Serbia and Ukraine provide an avenue for securing CRM supplies without having to fully comply with EU regulatory standards.²⁰

Another example, in Bolivia and Chile, lithium extraction primarily occurs from brine pools located in vast salt flats. In Bolivia, the Salar de Uyuni holds the world's largest lithium reserves. The extraction process involves pumping lithium-rich brine to the surface, where the water is evaporated in large pools, leaving behind lithium and other minerals. In Chile's Salar de Atacama, similar methods are used, but the process consumes vast amounts of water, leading to severe water shortages and environmental concerns in local communities.²¹

To prevent the depletion of their raw material reserves, an increasing number of countries are enacting export restrictions. The global incidence of such restrictions on critical raw materials has surged more than fivefold in the past decade, with several nations markedly intensifying their use of these measures. In recent years, approximately 10% of the global value of critical raw material exports has been subject to at least one export restriction. China, India, Argentina, Russia, Vietnam and Kazakhstan have been the leading countries in implementing new export restrictions between 2009 and 2020. Furthermore, some of these nations represent significant sources of critical raw materials for OECD countries, underscoring their pivotal role in global supply chains.²²

Legislative perspective and partnership

The comprehensive regulatory framework for this area traces back to Ursula von der Leyen's 2022 State of the Union speech, when she emphasised the

¹⁹ HOURELD-BASHIZI 2023.

²⁰ European Commission 2024.

²¹ AHMAD 2020.

²² KOWALSKI-LEGENDRE 2023.

importance of critical raw materials for the EU's twin transition. As demand for these materials grows, von der Leyen stressed the urgency of reducing reliance on China, which dominates the processing industry, controlling 90% of rare earths and 60% of lithium. To counter this, she announced the European Critical Raw Materials Act, aiming to secure supply chains, process CRMs within Europe and build strategic reserves.²³ Her remarks highlight Europe's determination to avoid energy dependency pitfalls, as experienced with oil and gas, by ensuring CRM sovereignty through partnerships and strategic investments, while promoting environmental standards and worker rights.²⁴

China's dominance means that any geopolitical dispute with the country could disrupt the supply chain and leave Europe without essential resources for its green and digital industries.²⁵ This concentration of supply creates strategic vulnerabilities, particularly as tensions between global powers grow.²⁶

The Act sets benchmarks for domestic CRM production, processing and recycling, with a goal of sourcing 10% of CRM needs from within the EU by 2030. Additionally, the Act aims to reduce reliance on single suppliers, particularly from outside the EU, by ensuring that no more than 65% of any material comes from one country, such as China.

The Act aligns with the EU's broader industrial strategy, which emphasises strategic autonomy – the ability to maintain self-sufficiency in critical sectors. It also coincides with the Net Zero Industry Act, which aims to boost the production of clean energy technologies and align CRM supply with the EU's climate neutrality goals by 2050.²⁷

However, there are ongoing debates about balancing economic interests with environmental and social responsibilities. While the EU is pushing to develop domestic mining operations, these efforts face resistance due to strict environmental standards that increase operational costs. To overcome these challenges, the EU tries to strengthen ties with third countries through its raw materials diplomacy.²⁸ In 2021, the EU–Ukraine Raw Materials Partnership was established to develop Ukraine's CRM extraction capabilities, particularly for

²³ MURGINSKI 2023.

²⁴ European Commission 2022.

²⁵ ANDREWS-SPEED – HOVE 2023.

²⁶ RIGHETTI–RIZOS 2024.

²⁷ Official Journal of the European Union 2024.

²⁸ The growing list of the agreements in the frame of the EU's raw material diplomacy is available at https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/raw-materials-diplomacy_en

lithium and titanium, promoting sustainable mining. Similarly, the Namibia memorandum (2022) focuses on securing cobalt and rare earth elements, while fostering local industries. The Greenland–EU Cooperation (2023) targets rare earths and uranium, emphasising environmental responsibility. Additionally, the Serbia–EU Agreement (2024) aims to tap into Serbia’s lithium reserves in the Jadar Valley, essential for Europe’s electric vehicle batteries.

Hungary’s national interest in the policy field

Hungary shares the EU’s interest in securing critical raw materials. While the European Commission has clearly outlined this priority, it raises the question of whether the EU should continue competing with China and the U.S. for resource control. In the short term, this strategy is necessary for competitiveness, but in the long run, the EU should focus on innovation and research to develop alternative materials that could eventually replace CRMs. This shift can be achieved through fostering innovation and exploring new technological pathways. Trying only to diversify value chains could lead to a decline in the EU’s competitiveness, as under such circumstances it will never be able to fully compete with the U.S. and China. Third countries could remain resource-producing colonies for the major powers, further widening economic disparities globally. Therefore, it is in Hungary’s and the EU’s long-term interest to explore alternatives – by research and development – that can eventually replace finite critical raw material resources, ensuring greater economic sovereignty and sustainability.

Hungary’s industrial base is expanding, driven by Western European companies establishing subsidiaries, particularly in the automotive and renewable energy sectors. These sectors are increasingly dependent on CRMs such as lithium, cobalt and rare earth elements, which are vital for the production of electric vehicles, solar panels and wind turbines. With the EU pushing toward its Green Deal targets, the ability to secure stable manufacturing is essential for Hungary’s economic growth. The Hungarian Government has committed to increasing its share of renewable energy in line with the EU’s 2030 climate goals.²⁹ To achieve this, Hungary must invest in infrastructure, and as part of the National Competitiveness Strategy, Hungary is also keen to boost its recycling capabilities, research and development for CRMs, which would reduce

²⁹ Ministry of National Development 2011.

the need for imported raw materials and promote a circular economy.³⁰ The Hungarian research institute Bay Zoltán Nonprofit Ltd. has been involved in several EU research projects focusing on alternative materials to rare earths and more efficient recycling processes. Hungary has already demonstrated its commitment to European research and innovation programmes, but still there are lots of possibilities to participate in directly managed EU funding programmes, too.

Automotive sector

Hungary's automotive sector is one of the cornerstones of its economy, with major global players like Audi, Mercedes-Benz and BMW establishing production plants in the country. These manufacturers are increasingly shifting toward electric vehicle (EV) production, which heavily relies on CRMs, particularly lithium for batteries and cobalt for cathodes.

Audi Hungaria, located in Győr, is one of the world's largest engine plants and has been producing electric motors since 2018. These motors rely heavily on rare earth elements like neodymium and dysprosium, critical components for permanent magnet motors used in electronic vehicles.

Additionally, BMW is constructing a new factory in Debrecen set to focus exclusively on EV production, with the facility designed to be CO₂ neutral. This shift to green manufacturing places further pressure on ensuring a stable supply of CRMs, particularly lithium, essential for battery production. Hungary's automotive industry is a significant driver of national economic growth, and the shift toward electrification highlights the critical role CRMs will play in maintaining this sector's momentum.

Regional cooperation

Hungary's location in Central Europe offers significant strategic advantages in terms of regional cooperation on CRM sourcing. The country is actively involved in the Danube Region Strategy, Visegrád 4, Three Seas Initiative that facilitate cross-border partnerships in areas such as infrastructural development, energy security, innovation and industrial development. Hungary's

³⁰ Ministry for National Economy 2024.

commitment to EU enlargement also reinforces the diversification of supply chains, by opening up to new markets with raw material resources. Hungary's commitment to strengthening regional cooperation between the CEE region ensures that it retains investments both within the region and domestically, bolstering economic resilience and resource security.

Battery

Hungary's role in the battery production supply chain has expanded with the establishment of SK Innovation's lithium-ion battery plant in Komárom. This facility, one of the largest of its kind in Europe, plays a critical role in supplying EV batteries to European automotive manufacturers. SK Innovation's investment in Hungary signifies the country's importance as a regional hub for lithium-ion battery production, underscoring the importance of securing a reliable supply of lithium.

Additionally, Samsung SDI, another key player, operates a battery production facility in Göd, further solidifying Hungary's position as a strategic centre for battery production in Europe.

In conclusion, Hungary's national interest in securing CRMs is largely driven by its automotive and manufacturing sectors, supported by a robust circular economy and competitiveness strategy. Through industrial collaboration, enlargement efforts, international projects, and a focus on recycling and innovation, Hungary aims to reduce its dependency on external sources.

Recommendations

Recycling: Hungary should promote the investment in recycling technologies and urban mining to recover CRMs from waste, reducing the need for newly mined materials and promoting a circular economy.

Find alternatives: Hungary must foster innovation through R&D to discover alternative materials to replace CRMs. Hungarian research institutions should leverage EU funding programs like Horizon Europe for CRMs.

Expand trade agreements in the short term: Europe must prioritise trade agreements with resource-rich countries to ensure stable CRM imports, diversify value chains while ensuring compliance with environmental standards.

Securing Critical Raw Materials in the EU

Enhance cooperation in the long term: Strengthen intra-EU collaboration on CRM sourcing, innovation, processing and recycling, ensuring all Member States benefit from shared technological advancements and resources. Hungary must fill existing cooperation frameworks, such as the Three Seas Initiative and V4 with meaningful actions and projects to develop genuine partnerships. This approach would ensure that these initiatives move beyond formal agreements and actively contribute to finding alternatives to critical raw material dependency. By focusing on innovations and sustainable solutions, Hungary and its regional partners can strengthen their economic resilience and reduce reliance on external powers.

Trusted sources: The EU must enforce stricter regulations on sustainable mining practices with non-EU partners, ensuring that environmental and human rights standards are respected in CRM extraction.

CRM strategic reserves: The EU should establish strategic reserves for critical raw materials to ensure buffer stocks during supply disruptions, similar to those proposed in the Critical Raw Materials Act.

Digital innovation: Hungary should suggest the development of the digital platform to track CRM supply chains in real-time, ensuring transparency and efficiency in the extraction, processing and recycling processes.

Local mining: The EU should provide financial and technical support to encourage Member States, to develop domestic CRM extraction or raw material alternatives and processing capacities under EU environmental standards.

Educate: Invest in educational programs and workforce training for CRM-related industries to foster innovation and address labour shortages in the mining and recycling sectors.

Research: The EU must strengthen the priority pillar related to research and development on critical raw materials within its direct funding mechanisms to foster collaboration among Member States.

References

- AHMAD, Samar (2020): The Lithium Triangle: Where Chile, Argentina, and Bolivia Meet. *Harvard International Review*, 15 January 2020. Online: <https://hir.harvard.edu/lithium-triangle/>
- ANDREWS-SPEED, Philip – HOVE, Anders (2023): China's Rare Earths Dominance and Policy Responses. *The Oxford Institute for Energy Studies*, June 2023. Online: www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2023/06/CE7-Chinas-rare-earths-dominance-and-policy-responses.pdf

- BOBBA, Silvia – CARRARA, Samuel – HUISMAN, Jaco – MATHIEUX, Fabrice – PAVEL, Claudiu C. (2020): *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU. A Foresight Study*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2873/58081>
- European Commission (2008): *The Raw Materials Initiative – Meeting Our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:EN:PDF>
- European Commission (2010): *Europe 2020 – A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Online: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- European Commission (2019): *The European Green Deal*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>
- European Commission (2022): *State of the Union Address by President von der Leyen*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_5493
- European Commission (2023a): *The Green Deal Industrial Plan: Putting Europe's Net-Zero Industry in the Lead*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_510
- European Commission (2023b): *Critical Raw Materials Act: Securing Europe's Green and Digital Transitions*. Online: https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/european-critical-raw-materials-act_en
- European Commission (2024): *EU and Serbia Sign Strategic Partnership on Sustainable Raw Materials, Battery Value Chains and Electric Vehicles*. Online: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-and-serbia-sign-strategic-partnership-sustainable-raw-materials-battery-value-chains-and-electric-2024-07-19_en
- European Council (2011): *Council Conclusions*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-2-2011-INIT/en/pdf>
- European Parliament (2011): *Priorities and Programme of the Hungarian Presidency*. Online: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201101/20110125hupresidencypriorities_en.pdf
- GISLEV, Magnus – GROHOL, Milan (2018): *Report on Critical Raw Materials and the Circular Economy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2873/167813>
- HOURELD, Katharine – BASHIZI, Arlette (2023): *Clean Cars, Hidden Tolls. The Washington Post*, 3 August 2023. Online: www.washingtonpost.com/world/interactive/2023/ev-cobalt-mines-congo/
- KATSER-BUCHKOVSKA, Nataliya (2024): *The Future of Critical Raw Materials: How Ukraine Plays a Strategic Role in Global Supply Chains*. *World Economic Forum*, 9 July 2024. Online: www.weforum.org/agenda/2024/07/the-future-of-critical-raw-materials-how-ukraine-plays-a-strategic-role-in-global-supply-chains/
- KOWALSKI, Przemysław – LEGENDRE, Clarisse (2023): *Raw Materials Critical for the Green Transition. Production, International Trade and Export Restrictions*. *OECD Trade Policy Papers*, (269). Online: <https://doi.org/10.1787/c6bb598b-en>
- MANOOCHEHRI, Shahrzad et al. (2021): *A Contribution to Future Critical Raw Materials Recycling*. Online: <https://cewaste.wpenginpowered.com/wp-content/uploads/2021/04/CEWASTE-Final-Public-Raport.pdf>
- Ministry of National Development (2011): *National Energy Strategy 2030*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/7/d7/70000/Hungarian%20Energy%20Strategy%202030.pdf>
- Ministry for National Economy (2024): *Magyarország versenyképességi stratégiája 2024–2030 [Hungarian Competitiveness Strategy 2024–2030]*. Online: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/9/92/92a/92a4fab01312d48d0390441f4389c44dc7699620.pdf>

Securing Critical Raw Materials in the EU

- MOUSSEAU, Frédéric – DEVILLERS, Eve (2023): *War and Theft. The Takeover of Ukraine's Agricultural Land*. The Oakland Institute. Online: www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/takeover-ukraine-agricultural-land.pdf
- MUENCH, Stefan – STOERMER, Eckhard – JENSEN, Kathrine – ASIKAINEN, Tommi – SALVI, Maurizio – SCAPOLLO, Fabiana (2022): *Towards a Green & Digital Future. Key Requirements for Successful Twin Transitions in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2760/977331>
- MURGINSKI, Petar (2023): *The Critical Raw Materials Act and Its Geopolitical Implications*. Deloitte. Online: www.deloitte.com/ce/en/related-content/the-critical-raw-materials-act-and-its-geopolitical-implications.html
- NORTON, Ben (2024): US Senator Says Ukraine Is 'Gold Mine' with \$12 Trillion of Minerals 'We Can't Afford to Lose'. *Geopolitical Economy Report*, 13 June 2024. Online: <https://geopoliticaconomy.com/2024/06/13/ukraine-12-trillion-minerals-west-china-russia/>
- Official Journal of the European Union (2023): *Renewable Energy Directive* EU/2023/2413. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023L2413&qid=1699364355105>
- Official Journal of the European Union (2024): *Net Zero Industry Act*. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401735
- RIGHETTI, Edoardo – RIZOS, Vasileios (2024): Reducing Supply Risks for Critical Raw Materials. *CEPS*, 1 January 2024. Online: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/01/CEPS-In-DepthAnalysis-2024-01-Reducing-supply-risks-for-critical-raw-materials.pdf>

Reviewers

Margriet Krijtenburg, PhD, Senior Lecturer, European Studies, Faculty of Management and Organisation, The Hague University of Applied Sciences, the Netherlands.

Zbigniew Krysiak, PhD, Professor of Finance, Warsaw School of Economics, Poland.

Tomasz Pysiak, Academic Teacher, European School of Social and Technology of the Servant of God Robert Schuman, Poland.

David Reichardt, PhD, Professor, Institute of International Relations, Comenius University, Bratislava, the Slovak Republic.

Andrius Švarplys, PhD, Lecturer, Vytautas Magnus University, Kaunas, Lithuania.

Anna Wiejak, Editor-in-Chief, Instytut Myśli Schumana, Poland.

Policy paper was presented on the 17 September 2024.

The manuscript was closed on 18 September 2024.

Authors of the volume



Vivien Kalas is Research Fellow at the Europe Strategy Research Institute of Ludovika University of Public Service. She graduated from the Faculty of Law of Eötvös Loránd University, Hungary and gained an MSc in Political Science in 2021. Since September 2021 she has been a PhD student at the Doctoral School of Political Science of ELTE. Starting with 2022 she is lecturer at the Institute of International Studies and Political Science of the Budapest Metropolitan University. She started working at the Europe Strategy Research Institute in January 2020. Her fields of research include decision-making in the European Council, democracy in the European Union, rule of law standards, the EU's education policy and European identity.



Réka Zsuzsánna Máthé, PhD is Research Fellow at the Europe Strategy Research Institute of Ludovika University of Public Service (EUSTRAT) in Hungary, Senior Researcher at Mathias Corvinus Collegium and Assistant Professor at Sapientia Hungarian University of Transylvania in Romania. She obtained her doctorate degree from Ludovika University of Public Service (Hungary), graduating with the distinction *summa cum laude*. In the course of her doctoral studies she received a scholarship at Charles University in Prague. During her doctoral studies, she earned an MA scholarship and studied at the College of Europe, Bruges, where she graduated with a degree in European Political Science and Public Administration. Prior to that, she obtained an MA degree in public management with a specialisation in the management of public institutions in Cluj, Romania, jointly awarded by Michigan State University and Babeş-Bolyai University. She completed her higher education in Romanian, German, English and French.



Áron James Miszlivetz holds an MA degree in EU International Relations and Diplomacy from the College of Europe. In 2021, he spent six months as a seconded national expert at the European Commission, where he worked on the EU's neighbourhood and enlargement policy. Since March 2020, he is Visiting Researcher at the Europe Strategy Research Institute of Ludovika University

Authors of the volume

of Public Service where he has published extensively on the EU's security and defence policy, as well as the EU's enlargement policy and the Western Balkans. From 2022 to 2023, he was policy director of Blue Door Consulting. Currently he is working on multilateral diplomacy and human rights as Head of Department for International Organisations at the Ministry of Foreign Affairs and Trade, Hungary.



Viktória Lilla Pató is Research Fellow of the Europe Strategy Research Institute of Ludovika University of Public Service, Hungary. Graduated in public administration studies (BA) and international public service relations (MA), she is doing research in science policy at the Doctoral School of Public Administration Sciences at Ludovika University of Public Service. During her university studies, she gained several international – by participating in Erasmus student mobility and training courses – and professional experience at the Constitutional Court of Hungary, the National Assembly, the Embassy of Hungary in Rome, the Digital Success Program, the Dean's Office at Ludovika University of Public Service and the Ministry for Regional Development and EU Funds. She was also involved in public activity by advocating the interest of PhD candidates at the Association of Hungarian PhD and DLA Candidates and the Doctorates' Council of Ludovika University of Public Service. From 2023 she is leading expert at the Hungarian Development Promotion Office.



Bernadett Petri is researcher at the Europe Strategy Research Institute of Ludovika University of Public Service, from February 2023 she is also the Executive Director of the Hungarian Development Promotion Office (MFOI), which operates as a background institution of the Prime Minister's Office, and as of March 2023 she is researcher of the XXI. Század Institute. She holds a law degree from Pázmány Péter Catholic University, Hungary, obtained the Cambridge Diploma in English and European Union law and an MA degree in economics at Corvinus University of Budapest. After taking the bar exam she continued working in Budapest and later in Brussels, in the fields of economic law, intellectual property law, international law and company law. In 2022, she earned a BSc degree in psychology at the University of Pécs. She joined the EU institutions, first working at the European Parliament. She was a Professional Adviser in the European Parliament in the field of law, education,

Authors of the volume

including copyright and other legislation related to the digital single market. Subsequently she was a member of cabinet of the European Commissioner for Education, Culture, Youth and Sport, Tibor Navracsics.



Balázs Tárnok, PhD is Managing Director at the Europe Strategy Research Institute of Ludovika University of Public Service. He is also Deputy Director of the Training Program on National Minorities at the Károli Interdisciplinary Academy at the Károli Gáspár University of the Reformed Church of Hungary, and Adviser on Minority Rights at the Institute for the Protection of Minority Rights, Budapest. He received his law degree (JD), LL.M and PhD at the Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences, Budapest. In 2021, he was the Hungary Foundation's Visiting Research Fellow at the University of Notre Dame, USA. In 2022, he received the Lőrincz Csaba Award presented by the *Pro Minoritate Foundation* to acknowledge his activities in the field of foreign and national minority policy. His research focuses on the law and policies of the EU, human rights and minority rights, transatlantic relations and regional cooperation in Central Europe.



Tímea Zsivits is researcher at the Europe Strategy Research Institute of Ludovika University of Public Service. She holds a degree in sociology from the University of Novi Sad. She currently engaged in doctoral studies at the Faculty of Military Sciences and Officer Training. Since 2012, she has contributed as both a member and researcher at the Scientific Association for Hungarology Research, headquartered in Subotica. In 2013, she engaged in research projects at the Hungarian Institute of International Affairs and the Institute for Minority Studies of the Hungarian Academy of Sciences. Her research focuses on analysing the socio-economic and political dynamics of the Western Balkans and the respective national minorities residing in the region.

A Szakpolitikai elemzések a Nemzeti Közszerolgalati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet munkatársainak azon gyorsjelentéseit tartalmazza, amelyek meghaladják egy blogbejegyzés terjedelmét, tanulmányok előtanulmányaiként szolgalnak. Célunk, hogy minél aktuálisabb témákat dolgozzunk fel kutatási részeredmények bemutatásával. Az elemzések az Európai Bizottság struktúrájának megfelelően a magyarországi viszonylatban is kiemelten kezelt szakpolitikákat fogják össze, úgymint a biztonság- és védelempolitika, a demokrácia és jogállamiság, a digitalizáció, a gazdaság és pénzügy, a kisebbségpolitika, az oktatás és kultúra, valamint a szomszédság- és bővítéspolitika.

A tanulmánykötetet ajánlom az Európai Unió iránt érdeklődő szakmai közvélemény számára, amely az európai integrációról való intenzívebb kommunikációt szolgálja.

Navracsics Tibor

The *Policy analyses* contains quick reports from the researchers of the Europe Strategy Research Institute of the Eötvös József Research Center at the University of Public Service, which exceed the scope of a blog post, and serve as preliminary studies. Our goal is to process current topics by presenting partial research results. In line with the structure of the European Commission, the analyses bring together policies that are a priority in Hungary, such as security and defence policy, democracy and the rule of law, digitalisation, economy and finance, minority policy, education and culture, neighbourhood and enlargement policy.

I recommend the working papers to the professional public interested in the European Union, which serves for more intensive communication about European integration in both Hungarian and English languages.

Tibor Navracsics