

A 2024-ES MAGYAR EU-ELNÖKSÉG MÉRLEGE

Szerkesztette

*Csepeli Réka – Navracsics Tibor – Pató Viktória Lilla
Petri Bernadett – Taraczközi Anna*



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

A 2024-ES MAGYAR EU-ELNÖKSÉG MÉRLEGE

A 2024-ES MAGYAR EU-ELNÖKSÉG MÉRLEGE

Szerkesztette

*Csepeli Réka – Navracsics Tibor –
Pató Viktória Lilla – Petri Bernadett –
Taraczközi Anna*



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

BUDAPEST, 2026

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



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM
LUDOVIKA

Bóka János
Bólya Boglárka
Csepeli Réka
Cser Zsuzsa Ágnes
Csiki Varga Tamás
Felde-Tóth Bettina
Fűrész Tünde
Gombos Katalin
Győri Enikő
Koller Boglárka

Baranyi Tamás
Bernek Ágnes
Bíró Nagy András
Bíró Tibor
Rawand Ben Brahim
Demkó Attila
Engler Ágnes
Fási Csaba
Fülöp Dóra
Gebhardt Péter

Szerzők
Kovács Zoltán
Kutasi Gábor
Lovászy László Gábor
Marsai Viktor
Máthé Réka Zsuzsánna
Matuz János
Mernyei Ákos Péter
Mészáros Árpád József
Molnár Balázs Péter
Navracsics Tibor

Szakmai lektorok
Hortay Olivér
Illésy Miklós
Kaiser Tamás Géza
Kása Ferenc
Kosztur András
Lőrinczné Bencze Edit
Medve-Bálint Gergő
Mohay Ágoston Csanád
Molnár Tamás
Orbán Endre

Ódor Bálint
Órdógh Tibor
Pásztor Szabolcs
Pató Viktória Lilla
Petri Bernadett
Sorbán Kinga
Szigethy-Ambrus Nikolett
Tarackközi Anna
Zalai Csaba
Zsivity Tímea

Pesztericz-Kalas Vivien
Próhle Gergely
Rada Péter
Schaffhauser Tibor
Szabó István
Szirbik Miklós
Tárnok Balázs
Török Bernát
Wéber Dalma

A kézirat lezárásának időpontja: 2025. november 30.

Kiadja a Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu
Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Szabó Ilse
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László
Korrekter: Farkas-Nagy Judit

ISBN 978-963-653-325-0 (nyomtatott)
ISBN 978-963-653-326-7 (ePDF) | ISBN 978-963-653-327-4 (ePub)
DOI: https://doi.org/10.36250/01342_00

© A szerkesztők, 2026
© A szerzők, 2026
© A kiadó, 2026

A mű elektronikus változata a CC BY-NC-ND 4.0
nemzetközi licenc feltételeinek megfelelően felhasználható.
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



TARTALOM

| | |
|----------------|----|
| <i>Ajánlás</i> | 9 |
| <i>Előszó</i> | 11 |

I. RÉSZ

A 2024-ES MAGYAR EU-ELNÖKSÉG POLITIKAI, SZAKPOLITIKAI, OPERATÍV ÉS INTÉZMÉNYI KERETÉNEK ÉRTÉKELÉSE

| | |
|---|----|
| BÓKA JÁNOS Tegyük nagygyá Európát! | 19 |
| ÓDOR BÁLINT Jelentés a gépházból: a magyar elnökség brüsszeli szemszögből | 27 |
| BÓLYA BOGLÁRKA – CSER ZSUZSA ÁGNES A 2024-es magyar EU-elnökség megvalósítása a civil társadalom részvételével | 37 |
| GYŐRI ENIKŐ Összehasonlítani az összehasonlíthatatlant | 49 |
| KOVÁCS ZOLTÁN A 2024. második félévi magyar uniós elnökség operatív lebonyolítása | 67 |
| MOLNÁR BALÁZS PÉTER A 2024-es magyar EU-elnökség szakpolitikai kihívásai és az azokra adott válaszok | 77 |

II. RÉSZ

KIEMELT FONTOSSÁGÚ SZAKPOLITIKAI KÉRDÉSEK A MAGYAR
EU-ELNÖKSÉG IDEJÉN

| | |
|---|-----|
| NAVRACSICS TIBOR A kohéziós politika és a magyar elnökség | 89 |
| PETRI BERNADETT A magyar elnökségtől a megállapodásig | 101 |
| KUTASI GÁBOR – PÁSZTOR SZABOLCS – SZIGETHY-AMBRUS NIKOLETTA Magyar elnökség és uniós versenyképesség | 117 |
| MÁTHÉ RÉKA ZSUZSÁNNA El lehet vágni az aktakötöző zsineret? | 131 |
| PATÓ VIKTÓRIA LILLA Stratégiai függetlenség | 147 |
| LOVÁSZY LÁSZLÓ GÁBOR Felkészült-e az EU az új társadalompolitikai, emberi jogi és szociális kihívásokra? | 165 |
| FŰRÉSZ TÜNDE – MÉSZÁROS ÁRPÁD JÓZSEF A demográfia mint versenyképességi tényező a magyar EU- elnökség tükrében | 185 |
| GOMBOS KATALIN A bel- és igazságügyi együttműködés eredményei a magyar elnökség alatt | 205 |
| KOLLER BOGLÁRKA Magyarok európai és nemzeti identitása a 2024. év második felében, visegrádi összehasonlításban | 219 |
| CSIKI VARGA TAMÁS A híd, amely összeköt | 227 |

| | |
|--|-----|
| ZALAI CSABA | |
| EU-külkapcsolatok: kiemelt prioritások a magyar EU-elnökség alatt | 237 |
| MARSAI VIKTOR | |
| A magyar uniós elnökség mérlege a migrációs szakpolitika szempontjából | 249 |
| ÖRDÖGH TIBOR | |
| Bővítéspolitika | 257 |
| ZSIVITY TÍMEA | |
| Stabilitás vagy sodródás? | 267 |
| FELDE-TÓTH BETTINA – CSEPELI RÉKA | |
| Versenyképesség és környezetvédelem | 281 |
| MERNYEI ÁKOS PÉTER | |
| A magyar EU-elnökség eredményei az energiapolitika terén | 297 |
| MATUZ JÁNOS | |
| A 2024-es magyar EU-elnökség mérlege az egészségügy területén | 311 |
| SORBÁN KINGA | |
| Európa digitális jövője | 321 |
| TARACZKÖZI ANNA | |
| Innovációval egy erősebb Európáért | 335 |
| <i>A kötet szerzői</i> | 349 |

AJÁNLÁS

Magyarország első, 2011-es európai uniós elnökségét követően, 2024 második felében hazánk ismét betöltötte az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét. A két elnökségi időszak közötti különbségek világosan rámutatnak arra, hogy míg 2011-ben egy válságból kilábaló, jövőjét újraszervező Európai Unióban kellett helytállnia Magyarországnak, addig 2024-ben egy sokkal összetettebb, geopolitikai, gazdasági és intézményi szempontból is rendkívüli kihívásokkal terhelt környezetben zajlott az elnökségi munka. Az orosz–ukrán háború, a globális gazdasági bizonytalanság, az energiaválság, a migrációs nyomás, valamint az európai parlamenti választásokat követő intézményi ciklusváltás együttesen határozták meg a magyar elnökség mozgásterét és feladatait.

E körülmények között különös jelentősége volt annak, hogy a magyar EU-elnökség nem pusztán technikai vagy eljárási feladatok ellátására szorítkozott, hanem aktív szerepet vállalt az európai szakpolitikai és stratégiai diskurzus alakításában is. A soros elnökség időszaka egyszerre jelentett korlátot az uniós jogalkotás előmozdításában és lehetőséget a politikai koordináció, a versenyképességi és stratégiai kérdések újraértelmezésében.

A Nemzeti Közszerológiai Egyetem, mint a közszolgálati utánpótlás-nevelés meghatározó hazai intézménye, oktatási, kutatási és tudományszervezési kapacitásaival aktívan hozzájárult a magyar EU-elnökség sikeres lebonyolításához. Az egyetem és a kormányzat közötti stratégiai együttműködés lehetővé tette, hogy az elnökségi feladatok ellátását tudományosan megalapozott elemzések, szakértői háttéranyagok, képzési programok és nemzetközi konferenciák támogassák. E szerepvállalás különösen fontos volt abban a helyzetben, amikor az elnökség sikerét nem kizárólag kézzelfogható jogalkotási eredményekben, hanem a szakpolitikai keretben, a konszenzusteremtésben és az elnökségi örökség megalapozásában lehetett mérni.

Az Európa Stratégia Kutatóintézet gondozásában készült jelen kötet célja, hogy átfogó, kiegyensúlyozott és kritikus értékelést adjon a magyar elnökség tapasztalatairól, eredményeiről és korlátairól. A kiadvány szervesen illeszkedik az intézet korábbi elnökségi témájú köteteihez, ugyanakkor új perspektívát képvisel, mivel

nem előkészítő vagy bemutató jelleggel, hanem kifejezetten értékelő és előretekintő szemlélettel vizsgálja a magyar EU-elnökséget.

A kötet két nagy egységre tagolódik. Az első részben politikai döntéshozók, diplomaták és az elnökség operatív megvalósításában részt vevő szakemberek reflektálnak a magyar elnökség stratégiai célkitűzéseire, intézményi környezetére és gyakorlati tapasztalataira. A második rész tudományos igényű, ugyanakkor közérthető elemzéseken keresztül vizsgálja a magyar elnökség számára meghatározó szakpolitikai területeket – a kohéziós politikától és a versenyképességtől kezdve a zöld- és digitális átálláson, a védelempolitikán és a bővítéspolitikán át egészen a stratégiai autonómia kérdéséig.

A tanulmányok közös erénye, hogy nem elszigetelt szakpolitikai elemzéseket kínálnak, hanem az egyes területeket az európai integráció egészének, valamint a magyar érdekek és lehetőségek összefüggésében értelmezik. A szerzők egységes szempontrendszer mentén vizsgálják az elnökségi célokat, a felmerülő kihívásokat, az alkalmazott eszközöket és az elért eredményeket, külön figyelmet fordítva arra, hogy milyen tanulságok vonhatók le a jövőbeni elnökségek számára.

Meggyőződésem, hogy e kötet hiánypótló módon járul hozzá a 2024-es magyar EU-elnökség megértéséhez és értékeléséhez. Hasznos olvasmány lehet mindazok számára, akik – legyenek döntéshozók, szakértők, egyetemi hallgatók vagy az európai ügyek iránt érdeklődő olvasók – árnyalt képet kívánnak kapni arról, miként tudott Magyarország egy összetett, kihívásokkal teli időszakban aktív és kezdeményező szerepet betölteni az Európai Unió Tanácsának elnökeként.

Bízom benne, hogy *A 2024-es magyar EU-elnökség mérlege* című kötet nemcsak az elnökségi időszak értékeléséhez nyújt biztos alapot, hanem hosszabb távon is hozzájárul az európai szakpolitikai gondolkodás és a hazai közszolgálati tudásfejlesztés gazdagításához.

Deli Gergely
rektor

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

ELŐSZÓ

2024 második felében Magyarország második alkalommal töltötte be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét. Két EU-elnökségi tapasztalat, két különböző történelmi pillanatban – olyan időszakokban, amikor az Európai Unió kénytelen volt szembenézni saját működésének, céljainak és jövőjének alapvető kérdéseivel. 2011-ben, az első magyar elnökség idején az unió egy súlyos világgazdasági válságot követően, de ambícióval és megújulási szándékkal telve dolgozott azon, hogy a gazdasági kormányzás új szabályozásán keresztül levonja a válság tanulságait. 2024-ben, a második magyar elnökség idején az Európai Unió egy összetettebb, kihívásokkal terhelt nemzetközi környezetben működött. A brexit, a geopolitikai feszültségek, az orosz–ukrán háború, a közel-keleti konfliktusok, az infláció és a migráció együttesen formálták azt a kontextust, amelyben az unió történetének egyik legnehezebb intézményi váltását kellett végrehajtani. Az ilyen időszakok ugyanakkor sosem csupán bizonytalanságot, hanem lehetőséget is jelentenek: lehetőséget az uniós cselekvőképesség újradefiniálására. A két elnökség közötti történelmi ív így nemcsak a nehézségek átalakulásáról és súlyosbodásáról, hanem az unió fejlődésének kérdéséről is szól. Ezzel szoros összefüggésben az uniós elnökség feladata is jóval több, mint adminisztráció: a lényegi kérdés mindig az, hogy sikerül-e aktívan hozzájárulni az Európai Unió jövőjének alakításához. Elemi érdekünk, hogy az Európai Unió a kihívások közepette újból és újból bizonyítsa: képes tanulni a válságokból, alkalmazkodni a változó környezethez, és megerősödve továbbfejlődni.

Ez a kiadvány a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézete két korábbi kötetének (a 2023-ban kiadott *Úton a magyar uniós elnökség felé* és a tavaly megjelent *A 2024-es magyar EU-elnökség*) folytatásaként a magyar uniós elnökség értékelését tűzte ki célul. Átfogó elemzést igyekszik nyújtani a magyar elnökség tapasztalatairól, konkrét eredményeiről, az azokra adott reakciókról, továbbá a magyar szempontból legfontosabb szakpolitikai javaslatok várható jövőjéről. Az előző kiadványhoz hasonlóan a kötet ezúttal is két tematikus részből áll: az első felében szakpolitikuskok, a második felében kutatók értékelését olvashatjuk. Figyelembe véve az érintett téma nemzetközi vonatkozásait és jellegét, a kötet angol nyelven is megjelenik, *Evaluation of the 2024 Hungarian EU Presidency* címmel. A tudományos

igénnyel, ám közérthető nyelven íródott tanulmánykötet a szakértőknek, az egyetemi hallgatóknak, valamint a laikus érdeklődőknek is érdekes és hasznos olvasmány lehet. Érthetőbbé teszi a soros elnökség intézményének szerepét az Európai Unió működésében, illetve betekintést nyújt az egyes szakpolitikai területek folyamataiba, segítve ezzel a magyar elnökség prioritásainak és feladatainak megértését.

A kötet két nagy részből áll össze. Az első rész a magyar elnökség sikeres megvalósulását biztosító legmagasabb szakmai-politikai szint értékelését tartalmazza. A második rész a magyar elnökségi prioritások terén elért eredményeket elemzi, kitérve az egyes szakpolitikák jövőjére. A szerzők egységes orientáló szempontok mentén vizsgálják meg azokat a kérdéseket, amelyek Magyarország számára meghatározóak. Az egységes vizsgálati szempont kiterjed arra, hogy a magyar elnökség milyen célokat tűzött ki, milyen kihívásokkal szembesült, és milyen intézkedéseket hozott az adott területen, beleértve a szakpolitikai döntéseket, az uniós intézményekkel való együttműködést. Emellett a kötet mindig értékeli az elért eredményeket, valamint azt, hogy mi a magyar elnökség öröksége, hogyan élnek tovább a vizsgált szakpolitikák, és milyen tanulságok vonhatók le a jövőbeli elnökségek számára.

Bóka János európai uniós ügyekért felelős miniszter az uniós magyar elnökséget karakteres, stratégiai és aktív szavakkal jellemzi, kiemelve, hogy hazánk az elnökségtől elvárt „tisztességes közvetítői” szerep keretein belül látta el a feladatát, azzal a céllal, hogy Európa erősebb legyen a magyar elnökség végén, mint amikor átvette a stafétát. *Tegyük nagygyá Európát* című, a jelen kötetet bevezető írásában annak a meggyőződésnek ad hangot, hogy „együtt erősebbek lehetünk, mint külön-külön, és együtt is megmaradhatunk annak, akik vagyunk”.

Ódor Bálint nagykövet, Magyarország EU melletti Állandó Képviselőjének vezetője a 2024-es elnökség megvalósításának kihívásait brüsszeli szemszögből vizsgálja. Az elnökségi feladatok jelentős részét Brüsszelben és Luxemburgban, illetve Strasbourgban kellett lebonyolítani, így a 2024. évi magyar elnökség „brüsszeli lábának” működése hasonlóan tanulságos, mint a magyarországi.

Győri Enikő a 2011-es és a 2024-es magyar elnökség egybevetését, pontosabban a két magyar elnökség alapvető eltéréseit veszi górcső alá tanulmányában. A jelenleg EP-képviselőként dolgozó korábbi diplomata vezényelte le szakállamtitkárként Magyarország első európai uniós elnökségét 2011 első félévében. A 2024-es magyar elnökségre kitekintve megjegyzi: a kihívások is jóval nagyobbak voltak, és a Magyarországot övező hangulat is kétségkívül nehezebbé tette a 2024-es elnökséget.

Molnár Balázs Péter Európa-politikáért felelős helyettes államtitkár a magyar EU-elnökség szakpolitikai kihívásait, lehetőségeit és az azokra adott válaszokat tekinti át. Ismerteti a magyar kormány által meghirdetett hét szakpolitikai súlypontot, amelyek a magyar elnökség alatt kiemelt figyelmet kaptak.

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

Bólya Boglárka, a 2024-es magyar EU-elnökség személyzeti képzésért és társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartásért felelős miniszteri biztosa a *Cser Zsuzsa Ágnessel* közösen jegyzett tanulmányában a magyar elnökségre való felkészülésről számol be e feladatok szemszögéből. Részleteiben tárgyalja a magyar elnökség előkészítésében és lebonyolításában részt vevő személyi állomány felkészítését és képzését, valamint az elnökség társadalmatisításának teendőit.

A tanulmánykötet második része a magyar szempontból legfontosabb szakpolitikai kérdések elemzésére irányul, a tanulmányok szerzői az egyes szakpolitikák hazai kutatói.

Navracsics Tibor tanulmányában kiemeli, hogy a magyar elnökség prioritásai között kezdettől fogva megkülönböztetett jelentőséggel szerepelt a kohéziós politika jövőjéről folyó vita befolyásolásának szándéka, egyrészt a kohéziós pénzeknek a nemzetgazdaságban játszott szerepe, másrészt az uniós szinten zajló, a költségvetésről, és ezen belül is a kohéziós politika jövőjéről szóló vita miatt.

Petri Bernadett az Európai Unió többéves pénzügyi keretét (MFF) elemző írásában kiemeli, hogy a többéves költségvetés az unió egyik legmeghatározóbb politikai eszköze: nem csupán forráselosztási keretet jelent, hanem az európai integráció stratégiai irányait, gazdasági súlypontjait, valamint politikai kompromisszumait is tükrözi.

Kutasi Gábor és szerzőtársai, *Pásztor Szabolcs* és *Szigethy-Ambrus Nikoletta* a versenyképességet mint a 2024-es magyar EU-elnökség kiemelt szakpolitikai súlypontját vizsgálják, hangsúlyozva, hogy ezen időszak alatt a rendelkezésre álló rövid idő ellenére jelentős előrelépés történt a problémafelismeréstől a tagállami konszenzus megteremtéséig, amely a versenyképességi paktum elfogadásában csúcsondott ki.

Máthé Réka Zsuzsánna a vállalati versenyképesség növelése érdekében az uniós bürokrácia elengedhetetlen csökkentésének szenteli tanulmányát. Elemzése szerint ugyan annak a felismerése, hogy az EU túlzott szabályozási környezete akadályokat gördíthet a vállalkozások elé, már több éve elindított egy vitát arról, hogy az EU-ban reformokra van szükség a szabályozás és a versenyképes üzleti környezet előmozdítása közötti jobb egyensúly megteremtése érdekében, azonban a bürokrácia csökkentésére és az uniós vállalkozások terheinek enyhítésére tett korábbi kísérletek egyelőre nem hozták meg a remélt eredményeket.

Pató Viktória Lilla tanulmánya az Európai Unió stratégiai függetlenségének egyik kulcsterületét, a kritikus nyersanyag-politikát vizsgálja a versenyképesség

és a geopolitikai kitérítések összefüggésében. A tanulmány kiemeli: a 2024-es magyar EU-elnökség hozzájárulása elsősorban abban ragadható meg, hogy a kritikus nyersanyagok kérdését következetesen az európai versenyképességi gondolkodás középpontjába helyezte, miközben a kritikus nyersanyagokról szóló rendelet végrehajtásának pénzügyi, társadalmi és intézményi korlátai továbbra is nyitott kérdésként maradtak fenn.

Lovász László Gábor arra a kérdésre keresi a választ, hogy felkészült-e az EU az új társadalompolitikai, emberi jogi és szociális kihívásokra. Elemzésében megállapítja, hogy a biotechnológia jelenleg alapvetően egészségügyi felségterület, a robotizáció, automatizáció pedig versenyképességi-beruházásösztönzési és gazdaságpolitikai kérdés az EU-ban, illetve hogy a két kérdéskör (biotechnológia és mesterséges intelligencia) fontossága ellenére kijelenthető, hogy az EU jelenleg nincs felkészülve ezen kérdések átfogó kezelésére és rendezésére.

Ezt követően *Fűrész Tünde* és *Mészáros Árpád József* a demográfiát mint versenyképességi tényezőt veszik górcső alá a magyar EU-elnökség tükrében. A szerzőpáros kiemeli, hogy a csökkenő népesség és az elöregedő társadalom kihívásai azonnali beavatkozást tesznek szükségessé. A demográfiai kihívásokra adott válaszok holisztikus és integrált megoldásokat igényelnek, a magyar elnökségben ennek megfelelően egyik kiemelt politikai témaként jelent meg a demográfia kérdésköre.

A magyar elnökség alatt lezajlott bel- és igazságügyi együttműködés eredményeit vizsgáló *Gombos Katalin* hangsúlyozza, hogy számos jogterületen történt jogalkotási előrelépés. Annak ellenére, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés nem volt kiemelt prioritása a magyar elnökségi programnak, sikeresen teljesített. Az elfogadott jogforrások, jogalkotási kezdeményezések, az azokra adott általános megközelítések, valamint a jogi kötőerővel ugyan nem, de jelentősebb politikai súllyal rendelkező következtetések száma és a témák sokszínűsége mutatja e terület fontosságát.

Koller Boglárka a magyarok európai és nemzeti identitásáról értekezik, visegrádi összehasonlításban. Tanulmányában a magyarok európai és nemzeti identitására vonatkozó közvélemény-kutatási adatokra fókuszál, arra keresve a választ, hogy 2024 második félévében hogyan alakult a magyarok véleménye az Európai Unióról, és mennyire érezték magukat az unió polgárának, illetve milyen volt az unió imázsa hazánkban ebben az időszakban.

Csiki Varga Tamás az unió védelmi együttműködésének erősítését vizsgálja. Tanulmányában hangsúlyozza: a magyar elnökségi program rámutatott, hogy Európa, az európai polgárok biztonsága kiemelten fontos, így egyik fő prioritása is az európai védelempolitika megerősítése volt.

Zalai Csaba bemutatja az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnöksége programjának kiemelt külkapcsolati prioritásait, majd számba

veszi az elnökség főbb eredményeit, kiemelten az Európai Politikai Közösség 2024. november 7-i budapesti csúcstalálkozójának sikeres megrendezését, továbbá a nyugat-balkáni országok EU-csatlakozási folyamatainak új lendületet adó kormányközi konferenciák lebonyolítását, valamint a kulturális diplomácia külső dimenzióinak megerősítését.

Marsai Viktor elemzésében a magyar elnökség migrációs szakpolitikával kapcsolatos eredményeit taglalja. A külső dimenzió tekintetében a schengeni bővítés lezárását Románia és Bulgária viszonylatában, illetve az innovatív megoldások keresését, a visszatérési központok koncepciójának vagy a határvédelemnek az erősítését emeli ki. Megemlíti ugyanakkor, hogy nem történt előrelépés az unión belüli viták kapcsán.

Ördögh Tibor az Európai Unió Tanácsának 2024-es magyar elnökségi programját a bővítéspolitika szempontjából elemzi. Kiemeli, hogy a versenyképesség és a védelempolitika mellett a bővítéspolitika mint az unió egyik legsikeresebb politikája harmadik prioritásként jelenik meg. A magyar elnökség a nyugat-balkáni és keleti bővítés kérdésében komoly hangsúlyt helyezett az érdemalapú megközelítésre, amely garantálja, hogy az EU bővítéspolitikája kiegyensúlyozott és hiteles maradjon.

Zsivity Tímea a Nyugat-Balkán bővítés- és biztonságpolitikai kihívásait taglaló tanulmányában azt helyezi előtérbe, hogy az orosz–ukrán háború katalizátorként hatott, és ismét fókuszba helyezte a Nyugat-Balkánt érintő bővítés- és biztonságpolitikai kérdések fontosságát az Európai Unió számára. Hangsúlyozza, hogy Magyarországnak az EU Tanács soros elnökeként lehetősége adódott, hogy dinamizálja a Nyugat-Balkán csatlakozási folyamatait, amelyeknek érdemi felgyorsítása elengedhetetlen Európa stabilitásának megerősítéséhez.

Felde-Tóth Bettina és *Csepeli Réka* közös tanulmányukban a soros magyar elnökség kapcsán az EU környezetvédelmi és versenyképességi célkitűzései közötti kapcsolatot vizsgálják. A két részből álló elemzés első felében a magyar elnökség *Fenntartható, egészséges és versenyképes Európa* címet viselő szakpolitikai célkitűzését veszi górcső alá. A második rész, a perspektívát némileg kitérítve, a végtelen gazdasági növekedés doktrínájának a környezet védelmével való összeegyeztethetetlen mivoltát vizsgálja, illetve alternatívákat vázol fel a GDP-re épülő gazdasági koncepcióhoz képest.

Mernyei Ákos a magyar EU-elnökséget az energiapolitika terén elért eredmények vetületében elemzi. Tanulmányában kiemeli: a magyar elnökség annak ismeretében építette ki koncepcióját és vezette politikáját e téren, hogy az energia mostanra nyilvánvalóan a szuverenitás megőrzésének sarokkövévé, s ebből következően geopolitikai eszközzé, vagy mondhatni, akár geopolitikai fegyverré vált.

Ezt követően *Matuz János* az egészségügyről mint az elnökségi programban kiemelt szerepet kapott egyik közpolitikai területről értekezik. Hangsúlyozza, hogy

a magyar elnökség kiegyensúlyozott, szakmailag megalapozott és partnerségalapú hozzáállása megerősítette Magyarország szerepét az uniós szakpolitikák alakításában, és hozzájárult az egészségügyi unió tovább fejlődéséhez.

Sorbán Kinga Európa digitális jövőjéről írt tanulmányában kiemeli, hogy a digitális szakpolitika már nem csupán gazdasági és technológiai kérdés, hanem alapjaiban határozza meg Európa jövőjét, szuverenitását és társadalmi stabilitását. A digitális évtized tétje nem kevesebb, mint az, hogy Európa képes lesz-e a jövőt formálni – nem csupán követni. A 2024-es magyar elnökség e tét nagyságát felismerve olyan alapokat rakott le, amelyekre a következő uniós ciklus digitális stratégiája is építhet.

Végül, de nem utolsósorban *Taraczközi Anna* elemzésében a kutáspolitikai jövőjéről értekezik. Tanulmányában azt vizsgálja, hogy a magyar elnökség miként formálta az Európai Unió innovációs és kutatási napirendjét 2024-ben, különös tekintettel annak kezdeményezéseire, politikai eredményeire és koordinációs erőfeszítéseire.

Összességében a kötet tanulmányai megmutatják, miként illeszkedett a 2024. évi magyar uniós elnökség az Európai Unió folyamatosan alakuló intézményi és szakpolitikai működésébe. A kötet célja nem lezárni, hanem megalapozni a magyar elnökség tapasztalatairól és tanulságairól szóló további szakmai párbeszédet, hozzájárulva ezzel az Európai Unió működésének mélyebb megértéséhez és a jövőbeli elnökségek számára is hasznosítható következtetések levonásához.

Török Bernát
főigazgató
Eötvös József Kutatóközpont

I. RÉSZ

A 2024-ES MAGYAR EU-ELNÖKSÉG POLITIKAI, SZAKPOLITIKAI, OPERATÍV ÉS INTÉZMÉNYI KERETÉNEK ÉRTÉKELÉSE

TEGYÜK NAGGYÁ EURÓPÁT!

2024 júliusa és decembere között Magyarország 2011 után másodszor töltötte be az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét. A 2011-es elnökségünkhöz hasonlóan 2024-ben is Spanyolországgal és Belgiummal alkottunk elnökségi triót.

Az Európai Unió 2011-ben is válságokkal küzdött: elnökségünknek kellett kezelnie a pénzügyi és gazdasági válság utóhatásait, az arab tavasz következményeit és a fukusimai nukleáris katasztrófát. Erősebb Európát ígértünk, és teljesítettük is, amit vállaltunk. Elfogadtuk az első európai szintű romastratégiát és a Duna-stratégiát. Elindítottuk az Európai Szemeszter nevet viselő gazdaságpolitikai koordinációs folyamatot, amely akkor még valóban az volt, aminek hívták. És az elnökségünk alatt fordult elő utoljára, hogy az EU sikeresen lezárt egy csatlakozási folyamatot: Horvátország csatlakozási folyamatát.

Visszatekintve, nem volt könnyű feladat. De második elnökségünk sokkal súlyosabb kihívásokkal szembesült, mint az első, mert az Európai Unió helyzete ma sokkal súlyosabb, mint 2011-ben volt. Talán súlyosabb, mint az unió története során bármikor.

Az elmúlt öt évben az Európai Unió válságról válságra evickélt, és gyakran nem találta meg a helyes választ a kihívásokra. Ukrajnában háború dúl, súlyos konfliktusok pusztítanak a Közel-Keleten és Afrikában, és mindezek a további eszkaláció veszélyét hordozzák. A migrációs válság 2015 óta nem látott méreteket ölt: az illegális migráció és a biztonsági fenyegetések már a schengeni térség szétesésével fenyegetnek. Mindeközben Európa veszít globális versenyképességéből.

Az Európai Unió számára az orosz–ukrán háború egzisztenciális kihívás. Ma már senki sem kérdőjelezi meg, hogy az orosz–ukrán háborúnak nincsen katonai megoldása, a diplomáciai lezáráshoz pedig közvetlen kommunikációra és valamennyi érintett fél bevonására van szükség. Azonban úgy tűnik, még nem egyértelmű mindenki számára, hogy a béke Európa legfontosabb stratégiai érdeke, mert ez az előfeltétele annak, hogy bármilyen versenyképességi és geopolitikai célkitűzését megvalósíthassa. Azt sem látja még mindenki világosan, hogy az orosz szankciós rezsim nemcsak akut gazdasági károkat okoz Európában, de távlatilag is kizárja

Európát a globális versenyből, ahol Európa csak az Oroszországgal fenntartott energetikai együttműködés esetén lehet komoly tényező.

Az Európai Unió mindeddig nem volt képes valódi stratégiát kialakítani az orosz–ukrán háborúra vonatkozóan, és annak megfelelően cselekedni. A konfliktus rendezésében nem tudott önálló tényezővé válni, de még a tagállamokra gyakorolt negatív hatásokat sem tudta érdemben mérsékelni, enyhíteni. Ugyanakkor az EU erőforrásainak nagy és egyre jelentősebb hányadát költi erre a konfliktusra. Ez az Európai Unió intézményeinek a politikai fókuszát is elvitte olyan kérdésekről, olyan problémákról, amelyek az európai polgárok mindennapjait alapvetően befolyásolják.

Az EU gazdasági növekedése az elmúlt két évtizedben tartósan lassabb volt, mint az Egyesült Államoké és Kínáé. Az uniós termelékenység lassabban növekszik, mint a versenytársaké. Világkereskedelmi részesedésünk csökken.

Az EU vállalatai 2-3-szor magasabb villamosenergia-árakkal szembesülnek, mint az Egyesült Államokban, a földgázárak 4-5-ször magasabbak. Az orosz energiáról való leválás miatt az EU több mint egy év GDP-növekedését veszítette el, miközben jelentős pénzügyi forrásokat kellett átcsoportosítani energiátámogatásokra és a cseppfolyósított földgáz behozatalához szükséges új infrastruktúra kiépítésére. Az európai vállalatok mintegy fele az energiaköltségeket tekinti a beruházások fő akadályának – ez 30 százalékponttal magasabb, mint az amerikai vállalatok esetében. Az energiát intenzíven használó iparágak esetében a termelés 2021 óta 10–15%-kal esett vissza.

A zöldátmenet rövid vagy középtávon önmagában nem kínál megoldást erre a problémára. Még ha teljesülnek is a megújuló energiaforrások telepítésére vonatkozó célkitűzések, az előrejelzések szerint 2030-ig nem csökken jelentősen azoknak az óráknak az aránya, amelyekben a fosszilis tüzelőanyagok határozzák meg az energiaárakat.

Az európai zöld megállapodás alapja az új zöldmunkahelyek létrehozása volt. A kezdeményezés politikai értelme megkérdőjeleződik, ha a dekarbonizáció az európai termelés visszaeséséhez és munkahelyek elvesztéséhez vezet.

A digitális átmenettel sem állunk jól. Az EU és az Egyesült Államok közötti növekvő termelékenységi szakadék kialakulásának fő oka a digitális technológia volt – és úgy tűnik, hogy Európa lemaradása itt tovább nő. Az EU vállalatai körülbelül feleannyit költenek kutatásra és fejlesztésre a GDP arányában, mint az Egyesült Államok vállalatai.

Ehhez társulnak a kedvezőtlen demográfiai folyamatok: a migráció nem kompenzálja az EU népességének természetes csökkenését. Vagyis Európa modern történelme során először lép be egy olyan időszakba, amikor a GDP-növekedést nem támogatja a munkaerő folyamatos növekedése.

A helyzet súlyos és azonnali cselekvést igényel. A huszonegyedik órában vagyunk. A most úttörőnek számító technológiákban néhány éven belül eldől, ki marad talpon. A leépülő ipari kapacitásokat sokkal nehezebb visszahozni, mint megtartani. Az elveszített készség, tapasztalat, szaktudás nem pótolható.

Az Európát évek óta sújtó migrációs nyomás a tagállamokra hatalmas terhet ró, különösen az unió külső határain elhelyezkedőkre. Az EU jelenlegi menekültügyi rendszere nem működik. Az illegális migráció Európában az antiszemitizmus, a nők elleni erőszak és a homofóbia erősödését eredményezte. Több tagállam már a menekültügyi rendszerből való kimaradás lehetőségeit igyekszik megteremteni. Ezen túlmenően az illegális migráció és a biztonsági aggodalmak a schengeni belső határellenőrzések tartós és kiterjedt visszaállításához vezettek.

Az Európai Unió bővítéspolitikája a magyar elnökség kezdetén tetszhalott állapotban volt: két és fél éve egyetlen tagjelölt ország esetében sem került sor tárgyalási fejezetek megnyitására vagy lezárására. Egyre többen kérdőjelezték meg a folyamat hitelességét, érdemalapú, objektív és kiegyensúlyozott jellegét. Számunkra kiemelten fontos a Nyugat-Balkán csatlakozásának felgyorsítása. Az európai közösség nem lehet teljes a térség országainak csatlakozása nélkül. A régió integrációja gazdasági, biztonsági és geopolitikai szempontból egyaránt előnyös lenne az EU számára. A régióban ma több tagjelölt ország is teljesíti a továbblépés technikai feltételeit, de ahhoz hiányzik a tagállamok közötti politikai konszenzus. Az Európai Unió több mint húsz éve tett ígéretet a Nyugat-Balkán európai perspektívájára. Ideje lenne ezt az ígéretet beváltani.

Az európai mezőgazdaság versenyképességét a rendkívüli időjárási körülmények, a megemelkedett költségek, a harmadik országokból érkező import és a túlzott szabályozás jelentősen lerontotta. Ez ma már az európai gazdálkodók létbiztonságát veszélyezteti.

Az uniós lakosság több mint negyede olyan régiókban él, amelyek fejlettségi szintje nem éri el az uniós átlag 75%-át. Európa számára elengedhetetlen a régiók közötti fejlettségbeli különbségek csökkentése. A kohéziós politika, amely nem jótékonyág vagy adomány, hanem valójában az EU legnagyobb beruházási politikája és a belső piac kiegyensúlyozott működésének előfeltétele, évtizedek óta bizonyítja sikerességét ezen a területen. Folytatása kulcsfontosságú az EU versenyképességi potenciáljának megerősítéséhez.

A magyar uniós elnökség politikai mozgásterét a stratégiai kihívások mellett két választás is alapvetően befolyásolta. A 2024. júniusi európai parlamenti választások eredménye megmutatta, hogy az európai polgárok egyértelműen változást akarnak: erősödtek a változást hirdető pártok; gyengültek azok a pártok, amelyek szerint a folyamatok az Európai Unióban jó felé tartanak. Az európai parlamenti választások

eredményeként reális közelségbe került egy új jobboldali többség, amely valódi alternatívát jelent a fősodorbeli európai politikai irányhoz képest.

Az amerikai elnökválasztás alapvetően átrendezte a globális és a transzatlanti viszonyrendszert. Donald Trump azzal az ígérettel nyert, hogy az Egyesült Államokat helyezi politikája középpontjába. Hivatalba lépése akár fel is gyorsíthatja az Európai Unió felnőtté válási folyamatát, ha mi erre válaszul Európát állítjuk a politikánk középpontjába, és pragmatikus, kölcsönös előnyökre épülő kapcsolatot építünk ki az Egyesült Államokkal. Brüsszelben viszont sokan nem is igazán titkolt célja, hogy Európa az Egyesült Államokból kitessékelt *woke* ideológia, demokrata káderek és balliberális politikák mentsvára legyen – most már európai erőforrásokat és az európai adófizetők pénzét felhasználva. Ebben kódolva van az ideológiai és kultúrharc további erősödése Európában és új front nyitása az Egyesült Államokkal szemben. Ez a vita elnökségünk alatt indult meg, és még javában zajlik.

A magyar elnökség munkáját alapvetően határozta meg az is, hogy 2024 az intézményi átmenet éve volt. Az átmeneti elnökségek idején jellemzően kevesebb jogalkotási aktus születik, nagyobb hangsúly kerül az intézményi átmenet gyors és zökkenőmentes lebonyolítására, a tanácsi munka folytatására. Az előző jogalkotási ciklus a 2024. első félévi belga elnökség alatt ért véget, amikor az uniós jogalkotás szereplői arra törekedtek, hogy minél több jogalkotási dossziét lezárjanak még az aktuális intézményi ciklusban. A magyar elnökség tudatosan készült arra, hogy ebben az átmeneti időszakban kell átvennie a Tanács elnökségét.

A magyar uniós elnökség felvállaltan politikai elnökség kívánt lenni. Nem egyszerűen lebonyolítani akartuk az intézményi átmenetet, hanem felhasználni a megújulás érdekében: vitát kezdeményeztünk és alternatívákat fogalmazunk meg ott, ahol a változás iránti igény a legerősebb: a stratégiaileg fontos kérdésekben. Tettük ezt tisztességes közvetítőként, de önazonos módon. Magyarország erős felhatalmazáson alapuló markáns Európa-politikát folytat, és világos európai alternatívát képvisel. Munkánkban ez az Európa-vízió tükröződött.

Elnökségünk mottója: „Tegyük nagygyá Európát!” tükrözte ezt a megközelítést és a magyar elnökség ambíciósintjét. A magyar elnökség logójának fő elemeként a 2024-ben 50 éves Rubik-kockát választottuk, amely nemzetünk találékonyágát, kreativitását és stratégiai gondolkodásmódját szimbolizálja.

Az elnökségi program összeállítása során több mint 300 konzultációt tartottunk, hogy a lehető legtöbb érdekelt fél álláspontját megismerve határozzuk meg a magyar elnökségi programot. Ezek az egyeztetések számos különböző csoporttal zajlottak: tagállamokkal, európai uniós intézményekkel, tagjelölt országokkal, nemzeti parlamentekkel, gazdasági érdekképviselésekkel, egyházakkal, civil szervezetekkel és nemzeti kisebbségi szervezetekkel. Az észrevételek hozzájárultak egy

jól megalapozott és releváns elnökségi program kidolgozásához. A magyar elnökség prioritásait az alábbiak szerint határoztuk meg.

1. Új európai versenyképességi megállapodás. ♦ Az Európai Unió az öt érő kihívásokra adott elhibázott válaszok, a saját túlbujánzó szabályozói, a túlzásba vitt zöldpolitika, illetve a különböző globális kihívások miatt – emelkedő energiaárak, az ukrajnai háború gazdasági és kereskedelmi következményei – jelentősen lemaradt a globális versenytársai, elsősorban az USA és Kína mögött a versenyképességben. Célunk és egyben egyik legnagyobb eredményünk az új európai versenyképességi megállapodás elfogadása volt.
2. Az európai védelempolitika megerősítése. ♦ Az uniónak nagyobb felelősséget kell vállalnia saját biztonságáért. A magyar EU-elnökség az uniós védelempolitika fő irányait meghatározó *Stratégiai iránytű* végrehajtásán túl kiemelt hangsúlyt fektetett az európai védelmi ágazat ipari és technológiai bázisának megerősítésére, beleértve a védelmi innovációt, valamint a tagállami védelmi beszerzési együttműködés fokozását.
3. Következetes és érdemeken alapuló bővítéspolitika. ♦ A bővítéspolitika az EU egyik legsikeresebb politikája, elengedhetetlen, hogy továbbra is érdemalapú, kiegyensúlyozott és hiteles maradjon. A közösség nem lehet teljes a Nyugat-Balkán csatlakozása nélkül. Az együttműködések további bővítése és mélyítése érdekében az EU–Nyugat-Balkán Csúcstalálkozó keretében egyeztetésre hívtuk partnereinket.
4. Az illegális migráció megfékezése. ♦ Az Európát évek óta sújtó migrációs nyomás a tagállamokra egyenként is hatalmas terhet ró, különös tekintettel az unió külső határain elhelyezkedőkre. Ezért a magyar EU-elnökség kiemelt figyelmet szentelt a migráció külső dimenziójának, így az érintett harmadik országokkal történő hatékony együttműködésnek, a visszatérések végrehajtási hatékonysága növelésének, valamint a menekültügyi szabályrendszer tekintetében az innovatív megoldásoknak. Hangsúlyoztuk a külső (schengeni) határvédelem fontosságát, illetve a határvédelem uniós finanszírozásának szükségességét.
5. A kohéziós politika jövőjének kialakítása. ♦ A kohéziós politika az Európai Unió legfőbb beruházási politikájaként évtizedek óta bizonyítja sikerességét, azonban jelenleg is jelentős fejlettségbeli különbségek figyelhetők meg tagállamok közt és akár régiókon belül is. A 9. *Kohéziós jelentés* szerint az EU lakosságának továbbra is több mint negyede él az uniós átlagos fejlettségi szint 75%-át el nem érő területen. Ezen régiók felzárkózása az európai versenyképesség növeléséhez is elengedhetetlen. Célunk volt, hogy magas szintű stratégiai vitát folytassunk a kohéziós politika jövőjéről, illetve

szerepéről a versenyképesség és a foglalkoztatás előmozdításában, valamint a demográfiai kihívások hatékony kezelésében.

6. Gazdaközpontú uniós agrárpolitika. ♦ Az európai mezőgazdaságot érő kihívások – például a klímaváltozás okozta rendkívüli időjárási körülmények, a megemelkedett költségek, a harmadik országokból érkező import és a termelési, zöldítési szabályozások túl ambiciózus szigorítása – jelentősen lerontották az ágazat versenyképességét, és az európai gazdálkodók létbiztonságát veszélyeztetik. Az EU élelmezésbiztonsága stratégiai jelentőségű kérdés. A magyar EU-elnökség politikai irányt kívánt mutatni az újonnan felállt Európai Bizottságnak egy versenyképes, válságálló és gazdabarát európai mezőgazdaság megteremtése érdekében.
7. A demográfiai kihívások kezelése. ♦ A magyar EU-elnökség célja volt, hogy a tagállami hatáskörök teljes tiszteletben tartása mellett ráirányítsa a figyelmet az uniós országokban tapasztalható demográfiai kihívásokra.

A magyar elnökség programjában kijelölt hét prioritás közül az elnökség végére mindegyik esetében sikerült jelentős előrelépést tenni. A versenyképesség tekintetében elnökségünk fő eredménye volt, hogy 2024. november 8-án az Európai Tanács informális ülése elfogadta a *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról* című dokumentumot. A nyilatkozat jelentősége, hogy horizontális kezdeményezésként minden uniós szakpolitikai területen megköveteli a versenyképességi szempont beépítését, illetve hogy konkrét határidőket fogalmaz meg az uniós intézmények (elsősorban a Bizottság) számára, rögzítve az Európai Tanács rendszeres utókövetését is.

A következetes és érdemeken alapuló bővítéspolitikai kapcsán elsősorban a nyugat-balkáni országok bővítési folyamatában értünk el eredményeket. A magyar elnökség alatt két kormányközi konferencia valósult meg Albániával, amelyek során megnyitották az 1. (Alapkérdések) és a 6. (Külkapcsolatok) klasztert. Ezzel az ország a csatlakozási tárgyalások érdemi fázisába lépett. Montenegróval egy kormányközi konferencia keretében ideiglenesen lezártak három fejezetet (7. fejezet – Szellemi alkotások joga; 10. fejezet – Információs társadalom és média; 20. fejezet – Vállalkozás- és iparpolitika). Ezzel az EU hét és fél év után először zárt fejezetet egy országgal. Továbbá Szerbia csatlakozási folyamata szintén lendületet kapott. Emellett pozitív fejlemények következtek be a bővítési országoknak nyújtott pénzügyi támogatás terén is, hiszen a magyar elnökség előmozdította többek között a Moldovai Köztársaságra vonatkozó Reform és Növekedési Eszköz létrehozásáról szóló rendelet tárgyalását is.

A magyar elnökség alatt a migrációs politikában a viták fókuszába a megelőzés, a határok védelme és az innovatív megoldások megvalósítása került.

Ennek is köszönhetően a 2024. október 17-ei Európai Tanács-ülésen a tagállamok állam- és kormányfői által elfogadott következtetések egyértelmű fordulatot rögzítenek a migrációs politikában.

Emellett történelmi és nemzetpolitikai szempontból stratégiai jelentőségű eredmény, hogy a magyar elnökség elkötelezettségének köszönhetően Bulgária és Románia szárazföldi határainál 2025. január 1-jén megszűnt a határellenőrzés, teljes jogú schengeni tagokká váltak.

A gazdaközponti agrárpolitika tekintetében a magyar elnökség alatt az uniós agrárminiszterek tanácsi következtetéseket fogadtak el a gazdaközpontú 2027 utáni Közös Agrárpolitikáról. Az elfogadott dokumentum a mezőgazdaság területén meghatározott elnökségi prioritások mentén fogalmaz meg iránymutatásokat a 2027 utáni Közös Agrárpolitikával kapcsolatban annak érdekében, hogy a jövő mezőgazdasága versenyképes, válságálló, fenntartható, gazdabarát és tudásalapú legyen.

Hazánk történetének legnagyobb diplomáciai eseményei is a 2024-es elnökséghez kapcsolódnak. Elnökségünk csúcspontjaként került sor az Európai Tanács informális ülésére 2024. november 8-án, ahol a vezetők elfogadták a *Budapesti nyilatkozatot*, illetve megvitatták a transzatlanti kapcsolatokat az amerikai elnökválasztást követően első alkalommal. 2024. november 7-én, az informális Európai Tanács előtti napon rendezték meg Budapesten az Európai Politikai Közösség (EPK) csúcstalálkozóját, amelyen összesen 48 delegáció (42 európai állam- és kormányfő, köztük tagjelölt partnerek, az Európai Tanács, az Európai Bizottság és az Európai Parlament elnöke, a NATO és az Európa Tanács főtítkára és az EBESZ képviselője) vett részt. A csúcstalálkozó átfogó lehetőséget kínált a bilaterális és multilaterális vezetői egyeztetésekre, amelyeket a magyar elnökség mind a napirend lebonyolításával, mind a helyszínválasztással elősegített. A csúcstalálkozón megindult az EPK intézményesítésének folyamata is a megelőző és következő elnökség, illetve a Tanács Főtítkárságának részvételével működő koordinációs csoport létrehozásával.

A magyar elnökség legnagyobb eredményei nemcsak meghatározták a politikai irányvonalakat az újonnan felálló Európai Bizottság számára, hanem a lengyel elnökség és a lengyel–dán–ciprusi trió programjában is kiemelt témaként szerepelnek, hosszú távon meghatározva az Európai Unió jövőjét. A versenyképesség területén az Európai Bizottság közzétette a *Versenyképességi iránytű* című stratégiai dokumentumot, amely a *Budapesti nyilatkozatra* épül, és tartalmazza többek között az egyszerűsítés forradalmát is. A gazdaközpontú agrárpolitikáról elfogadott tanácsi következtetések kiindulópontként szolgálnak a Közös Agrárpolitika finanszírozásáról szóló, jelenleg is zajló uniós vitákban. A migrációval kapcsolatos paradigmaváltás eredményeként olyan Magyarország által közel tíz éve hangoztatott megoldások kerülnek előtérbe, mint a külső határok védelme, a kibocsátó és tranzitországokkal

folytatott együttműködések, a harmadik országokban létrehozott befogadóközpontok vagy a visszatérések hatékonyságának növelése.

A magyar elnökség közös európai problémáinkra keresett megoldásokat. Bebizonyította a változás szükségességét, felvillantotta a változás lehetőségét, és elvetette a változás magjait. A magyar elnökség karakteres, stratégiai és aktív volt: az elnökségtől elvárt „tisztesseges közvetítő” szerep keretein belül láttuk el a feladatunkat, azzal a céllal, hogy Európa erősebb legyen a magyar elnökség végén, mint amikor átvettük a stafétát.

Az Európai Unióban továbbra is keressük az álmainkat. A szabad és egyenlő nemzetek közösségét, a hazák hazáját, a demokráciák demokráciáját. Keressük az Istent féltő és az emberek méltóságát védelmező, a kultúra, a tudomány, a szellem csúcsait ostromló Európát. Azt az ígéretet, hogy együtt erősebbek lehetünk, mint külön-külön, és együtt is megmaradhatunk annak, akik vagyunk. Nem azért vagyunk tagjai az Európai Uniónak, mert olyan, amilyen, hanem azért, amilyen lehetne. És amíg úgy látjuk, hogy van akár egy fikarcnyi esély is, addig küzdeni fogunk érte.

Ódor Bálint

JELENTÉS A GÉPHÁZBÓL: A MAGYAR ELNÖKSÉG BRÜSSZELI SZEMSZÖGBŐL

2024 második felében Magyarország látta el az Európai Unió Tanácsának elnöki feladatait. Az elnökségi feladatok lebonyolításában és az elnökségi célkitűzések megvalósításában Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselte kiemelt szerepet játszott. Az elnökségi „gépház” biztosította ugyanis több mint 1300 tanácsi ülés elnöklését, amelyek oroszlánrésze tanácsi munkacsoportülés volt, de a tanács-üléseket közvetlenül előkészítő Coreper II és Coreper I (állandó képviselők bizottsága, illetve helyettes állandó képviselők bizottsága) is ötvenkét alkalommal ülésezett. Ezeken az üléseken sikerült tető alá hozni az elnökségi célkitűzésekhez kapcsolódó jogalkotási aktusokra vonatkozó tanácsi álláspontokat és politikai célkitűzéseket tartalmazó dokumentumokat, illetve a munkacsoporti szinten kitérgyalt elnökségi eredményeket is e bizottságok hagyták jóvá formálisan. A Coreper II készítette elő továbbá az Európai Tanács üléseit is, ideértve az informális budapesti csúcstalálkozót. A gépház munkájának fontos része volt továbbá a Tanács álláspontjának képviselése az Európai Parlamenttel folytatott úgynevezett trialógus tárgyalásokon a rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadásra kerülő jogalkotási tervezetekről.

Az elnökség előtt a Ludovika Egyetemi Kiadó gondozásában megjelent tanulmánykötetben bemutattam a brüsszeli feladatokat. A második magyar elnökség rövid gyorsértékeléséről több interjút adtam a magyar elnökség utolsó napjaiban. Az elnökségi gépház működését a 2024. december 23-án megjelent Mandiner-interjú¹ mutatja be a legrészletesebben, az alábbiakban a cikk teljes terjedelmében olvasható.

„Végéhez közeledik az Európai Unió tanácsának magyar elnöksége, melynek prioritásait fél évvel ezelőtt Ön ismertette: néhány egyéb dosszié mellett a versenyképesség, bővítés, migráció területeire koncentráltak. Ezekhez mérve mennyire lehet a sikeresnek mondani a magyar elnökséget?

Azt gondolom, hogy az elnökségi célkitűzéseket teljesítettük. Néhány esetben több dolgot is el tudtunk érni, mint amire számítottunk. A program első pillére a versenyképesség volt. Azt fogalmztuk meg az elnökség előtt, hogy az uniós versenyképesség megerősítését kiemelt horizontális célkitűzéssé kell tenni hosszabb távra.

¹ KOHÁN 2024.

Ezt sikerült elérni a *Budapesti nyilatkozat* elfogadásával az új versenyképességi paktrumról, amelyet 27 állam- és kormányfő fogadott el Budapesten az Európai Bizottság elnökének jelenlétében. Ez a dokumentum meghatározza a következő évekre a legfontosabb célkitűzéseket, irányt szab, feladatokat ad, és konkrét határidőket jelöl ki a versenyképesség erősítése érdekében. Azt szeretttük volna, hogy a versenyképesség ne csak egy legyen a sok célkitűzés közül, hanem egy olyan horizontális célkitűzés, amely érvényesül minden szakpolitikában. Versenyképességi fordulatot akartunk, és ez meg is történt.

A másik nagy pillér a migráció területe volt, az illegális migráció elleni fellépés fokozása, a külső határok védelme. Ezen a területen tovább is tudtunk menni, mint amit reálisnak tartottunk az elnökség előtt.

Kialakult ugyanis egy új konszenzus a tagállamok között a migráció tekintetében. Ennek két fontos eleme van. Az egyik az, hogy a külső dimenziót kell előtérbe helyezni, a másik pedig, hogy az új, innovatív eszközöket kell megvizsgálni a migrációs és menekültügyi politika területén annak érdekében, hogy hatékonyan tudjunk fel lépni az illegális migrációval szemben. Szeptemberben és októberben nagyon aktív volt a magyar elnökség ezen a területen, a Coreperen (Állandó Képviselők Bizottsága) itt Brüsszelben, a munkacsoportokban, illetve a Bel- és Igazságügyi Tanács ülésen egyaránt. Ott láttuk először, hogy új konszenzus alakult ki a tagállamok között, ami egyébként nagyon ritka a migrációs politika tekintetében, talán első alkalommal beszélhetünk erről. S ez a konszenzus a magyar megközelítéshez esik közel, ez egy nagy eredmény. Ez a migrációs fordulat megjelent az Európai Tanács októberi következtetéseiben, ahol az állam- és kormányfők egyetértettek a vita során abban, hogy új, innovatív eszközökre van szükség a migrációs és menekültügy területén, ideértve az illegális migráció elleni fellépést is. Van tehát egy migrációs fordulat, aminek még az elején járunk, és azt gondolom, hogy a következő évben a lengyel és a dán elnökség ezt a munkát tovább tudja vinni. Fel kell gyorsítani az Európai Unió területén illegálisan tartózkodó személyek visszatérését a származási országukba. Hamarosan eljutunk oda is, miként akadályozhatjuk meg az illegális migránsok belépését az Európai Unió területére. Erre korábban megfogalmaztunk már konkrét javaslatokat Magyarország részéről, és a következő egy-két évben még közelebb juthatunk a mi eredeti megközelítésünkhöz.

A harmadik nagy terület a bővítés és a Nyugat-Balkán integrációs folyamata. Sokat beszéltünk arról, hogy nagyon fontos lenne felgyorsítani a csatlakozási folyamatokat, de most konkrét lépések is történtek. Az első áttörés október közepén történt meg, amikor Albániával megnyitottuk az első klasztert egy kormányközi konferencia keretében. A napokban történt egy újabb nagyobb előrelépés: Montenegróval most már nem fejezetnyitásokról beszélünk, hanem elkezdtünk fejezeteket lezárni. A magyar

elnökség munkájának köszönhetően három fejezetet zártunk le, amire az Európai Unió bővítési politikájának történetében legutóbb 8 éve került sor. A térség legnagyobb, a stabilitás szempontjából meghatározó országa, Szerbia esetében is sikerült három év stagnálás után megtenni az első lépést a harmadik klaszter megnyitásához vezető úton. Múlt héten elküldhettem a tagállamok egyhangú felhatalmazásával azt a levelet a brüsszeli szerb nagykövetnek, amelyben bekértük a szerb kormány álláspontját a harmadik klaszterhez tartozó fejezetek tekintetében. Ezek olyan szintű eredmények, amelyek külön-külön nézve is jelentősek, együtt nézve pedig megítélem szerint áttörést jelentenek. Abban reménykedem, hogy hosszú távon velünk marad majd ennek a pozitív hatása, és a térség integrációját érdemben felgyorsítja.

Végezetül történelmi eredmény, hogy elnökségünk alatt sikerült elérni Bulgária és Románia teljes jogú tagságát a schengeni térségben, amely egy 14 éves tárgyalási folyamat lezárása. Ez a döntés már az elnökségünk végét követő első napon kézzelfogható lesz, s mind nemzetpolitikai, mind gazdasági szempontból kiemelt jelentőségű Magyarország számára. Mi 2011 óta azt gondoljuk, hogy ez a két ország készen áll a csatlakozásra, és ez most végre megtörtént.

Az elnökség elején az európai védelmi ipar megerősítését is prioritásként nevezték meg, ebből lett valami?

Egyértelművé tettük, hogy szeretnénk megerősíteni az európai védelmi ipari kapacitásokat. Ennek érdekében az európai védelmi ipari program tárgyalását kiemelten kezeltük, és minden tőlünk telhetőt megtettünk, hogy a lehető legmesszebbre jussunk e téren. A munka oroszlánrészét elvégeztük, ami az EU tanácsi álláspontjának kialakítását illeti. Ez a kezdeményezés arról szól, hogy hogyan tudnak a tagállamoknak közös beszerzéseket megvalósítani európai uniós támogatással alapvetően európai eszközök megvásárlásával.

Itthon is, külföldön is sokat hallhattuk azt a gunyoros kritikát, hogy mivel a magyar elnökség az uniós intézményi átmenet időszakára esett, úgysem történik majd alatta semmi. Beigazolódta ezek a várakozások?

Az átmeneti időszak ellenére a Tanács az elmúlt hat hónapban teljes gőzzel dolgozott. Ez mind a stratégiai politikai vitákra, mind a jogalkotásra igaz. A Tanácsban a jogalkotási munka július 1-je óta teljes gőzzel folyik, és bár már korábban készen álltunk, az Európai Parlamenttel folytatott intézményközi tárgyalások csak október végén kezdődtek meg. Nagyon fontos jogalkotási dossziékról, konkrét jogszabályokról tudtunk tárgyalni az Európai Parlamenttel. Én magam hét ügyet tudtam nemcsak elkezdni, hanem le is zárni, melyekben az EU Tanácsának nevében tárgyaltam. Ilyenek például a referenciamutatókról (Benchmark) szóló és a jelentési

követelmények szabályozására vonatkozó (Reporting Requirements) rendeletek, amelyek a vállalkozásokra vonatkozó adminisztratív terheket kívánják csökkenteni. Hasonló intézményközi tárgyaláson állapodtunk meg az EP-vel és a Bizottsággal az EU 2025. évi költségvetéséről is. Egy másik példa az ún. RESTORE csomag, amely könnyebbé teszi a tagállamok számára a kohéziós forrásaik felhasználását a természeti katasztrófák utáni újjáépítésre. 440 millió embert képviselni egy tárgyalóasztalnál nagy megtiszteltetés. Vannak olyan jogszabályok, melyekről nem tudtuk elkezdni a tárgyalásokat, mert a parlament nem volt erre még kész, de így is sok jogalkotási dossziét tudtunk vinni. A Tanácson belül július 1-től az elnökség végéig folyamatos volt a jogalkotási munka. 19 jogalkotási dossziében értük el a tanácsi álláspontot, általános megközelítést vagy részleges általános megközelítést. A Bizottsággal a szakmai együttműködés folyamatos volt, alapvetően jó és hatékony volt az együttműködés az Állandó Képviselő és a Bizottság között. A magyar elnökség alatt került sor Charles Michel, az Európai Tanács korábbi elnöke által elnökölt utolsó csúcstalálkozóra októberben, illetve az Európai Tanács új elnöke, Antonio Costa által vezetett első csúcstalálkozóra is.

Mikor a magyar elnökség kezdetén közölték a prioritásokat, arra számítottam, hogy pont a legfőbb kérdésekben – versenyképesség, bővítés – nem fogják megadni a magyaroknak a szövetségesek a politikai győzelmeket, és a minket követő lengyel elnökség első pár hetében fog megtörténni minden. A szövetségesek a Magyarországot érintő kérdésekben általában nem állnak mellettünk, most is sikertelenné tehetnék volna a magyar elnökséget. Hogyhogy nem így lett?

Egy elnökség sikerességét onnan kell megközelíteni, hogy mennyire tudja elérni a konkrét célkitűzéseit. A tagállamok konstruktív együttműködése, illetve támogatása nélkül ez valóban nem lehetséges. Az általunk megfogalmazott célok az Unió valós kihívásait próbálták kezelni, ezért elnyerték a tagállamok támogatását. Emellett sok energiát fektettünk az elnökség előkészítésébe, nem spóroltuk meg a szükséges háttérmunkát sem, és kerestük a tagállamok együttműködését annak érdekében, hogy egy aktív elnökséget tudjunk zárni december végén. A magyar elnökség programjához sikerült megszerezni a tagállamok támogatását, sok esetben nemcsak a minősített többséget, hanem az egyhangú támogatást is. Valóban nagy eredmény, hogy konszenzussal megszületett a *Budapesti nyilatkozat* az új versenyképességi paktumról. De nem csak a versenyképesség és a bővítés kérdésében voltunk erre képesek, a bel- és igazságügyi együttműködés területén konszenzussal el tudtuk fogadtatni a stratégiai iránymutatásokat. Ez a dokumentum tartalmazza a szabadság, biztonság és jog térsége területén követendő célkitűzéseket a következő öt évben. A stratégiai iránymutatásokat legutóbb 10 éve sikerült elfogadtatni. Számos egyéb

uniós politika területén is sikerült hasonló stratégiai dokumentumot elfogadni, hadd egészítsem ki a fentieket egy további példával. Az Unió történetében első alkalommal történt meg például, hogy a Közös Agrárpolitika területén a tagállamok egyhangúlag elfogadták az a dokumentumot, amely meghatározza a 2027 utáni célkitűzéseket. Nem egy kis politikáról beszélünk, hiszen a mezőgazdaság az uniós költségvetés egyharmadát kitevő terület.

A jogalkotásról korábban beszéltem, kiemelt feladata a Tanács soros elnökének mind a Tanácson belüli álláspontok kialakítása az egyes jogalkotási javaslatok vonatkozásában, mind az Európai Parlamenttel intézményközi tárgyalások, ún. trilógusok keretében is annak érdekében, hogy az uniós jogalkotási dossziék elnyerjék a végleges formájukat a Tanács és az Európai Parlament közötti politikai megállapodás keretében.

A bővítésre vonatkozó következtetések tárgyalását, a decemberi EU-csúcsot megelőzően három nappal, egy késő estebe nyúló ülésen sikerült lezárnunk. Ez egy nagyon komplex 6 hetes tárgyalási folyamat volt, amelynek az utolsó 2 hétben személyesen vittem a tárgyalásokat. A bővítési folyamatról, illetve 10 országról megállapodni 27 tagállamnak úgy, hogy a következtetések végleges változatát konszenzussal kellett elfogadni, ez rendkívül nagy kihívás.

A tagállamok azt látták, hogy a magyar elnökség képes a kompromisszumteremtésre és a számukra fontos prioritásokat figyelembe veszi. A kérdésére adott válasznak van még egy fontos eleme, ez pedig a magyar Állandó Képviselőt diplomatáinak magas szintű szakmai felkészültsége és alázatos hozzáállása a feladathoz. A magyar Állandó Képviselőt szakmai megítélése korábban is jó volt, de az elnökséggel sikerült ezt még tovább javítani. Magasra tették a léceket a diplomatáink. Nagyon örülök, hogy számos ügyben tudtunk előrelépni az elnökség alatt.

Igen, ezt kérdezni is akartam: az elnökség július elején a miniszterelnöki békemisszió képeiben egy igen erős magyar politikai jelzéssel indult, amire válaszul elkezdődött bizottsági barbatrúkkók egész sorozata, ezekben különböző mértékben vettek részt a tagállamok. Lefejezték a Bizottság képviseletét a budapesti informális tanácsüléseken, elmaradt a biztosi kollégium budapesti látogatása, ezek mind precedens nélküli helyzetek. Átelyezték az informális Külügyek Tanácsa-ülést Budapestről Brüsszelbe, alacsony szinten képviseltették magukat a tagállamok számos ülésen, olyan pletykák is felröppentek, hogy a lengyelek egyenesen egy gyakornokot küldtek az egyik ülésre... Az eredménylista mégis azt mutatja, hogy ennek különösebb hatása nem volt. Vagy tévedek?

Összességében azt látom, hogy nem volt ezeknek érdemi hatásuk, az eredmények emiatt nem hiúsultak meg. Egy informális tanácsülésen döntések nem születnek, csak formális tanácsülésen. Ami egy informális tanácsülés napirendjén szerepel,

az előbb-utóbb bekerül egy formális tanácsülés napirendjére is, melyeken a biztosok is jelen voltak. Megnéztük a számokat, az informális ülésekre a magyar a fővárosban sok esetben többen is jöttek el, mint általában szoktak, például a Bel- és Igazságügyi Tanácsra több belügyminiszter jött el, mint korábban.

Az mindenképpen magáért beszél, hogy november elején az informális Európai Tanácsban minden tagállam vezetője és az Európai Bizottság elnöke is ott volt Budapesten, és konszenzussal elfogadták a már említett Budapesti nyilatkozatot a versenyképességről, amely az elnökségünk egyik fő célkitűzése volt.

Azt viszont szükséges megemlíteni, hogy októberben, amikor Orbán Viktor miniszterelnök úr bemutatta az elnökségi prioritásokat az Európai Parlamentben és részletes áttekintést adott arról, hogy milyen terveink vannak a következő időszakra, akkor a Bizottság elnöke teljes mértékben kilépett a szerepköréből. A Bizottság elnöke nem a lojális együttműködés szabályai alapján szólt hozzá, hiszen nem úgy tekintett a magyar miniszterelnökre, mint a Tanács elnöksége nevében felszólaló miniszterelnökre. Ennek ellenére a Bizottsággal a munkakapcsolatunk Brüsszelben zökkenőmentes volt, azokat a célokat, amiket meghatároztunk, ők is támogatták. Az elnökségi gépház működtetése szempontjából fontos volt, hogy mennyire tudunk együttműködni a Bizottsággal, és az együttműködés hatékony volt az elnökség alatt. Az Európai Parlament esetében pedig azt látom, hogy az átmeneti időszak miatt ők elsősorban magukkal voltak elfoglalva, majd az új Bizottság összetételével, a biztosjelölti meghallgatásokkal. De a trialógusok sok esetben megkezdődtek, tudtunk tárgyalni a Tanács nevében, és sok dossziéről megállapodást is el tudtunk érni. Anélkül, hogy belemennék az egyes dossziék ismertetésébe, fontosnak tartom megjegyezni, hogy az Európai Parlament az illegális migráció elleni fellépésről vagy a migrációs nyomás csökkentését célzó jogszabályok esetében nem bocsátkozott tárgyalásokba a Tanáccsal.

Egyhangú tanácsi mandátum birtokában sem?

Nekünk megvolt a tárgyalások megkezdéséhez szükséges egyhangú vagy többségi tanácsi mandátumunk. Az Európai Tanácsban az állam- és kormányfők egyhangúlag új migrációs megközelítésről döntöttek, de a parlament egyelőre nem kezdte meg a tárgyalásokat az új irányvonal mentén. Jövőre fogjuk látni, hogy az Európai Parlament milyen álláspontot fog kialakítani az Európai Tanács októberi álláspontjához képest.

De tudnék más témát is mondani erre a jelenségre, például a Bizottság által októberben bemutatott javaslatot a Moldovát támogató pénzügyi programra, az ún. moldovai Növekedési Tervre. Októberben ezt mi, mint elnökség napirendre vettük, a Tanáccsal kialakítottuk a saját álláspontunkat, és szerettünk volna megállapodni

az Európai Parlamenttel. A tárgyalásokat viszont minden igyekezetünk ellenére sem sikerült elkezdni.

Azt mondja, hogy a Bizottsággal összességében konstruktív volt a kapcsolata. Hogyan képzelje ezt el a laikus ember? Ha kikapcsolják a kamerát, akkor Ursula von der Leyen leveszi a magyarországi belpolitikai álarcát és bizottsági elnökké változik? Vagy ő maga ebben a politikai térben mozog, de a többi biztos vagy a bizottság többi alkalmazottja nem érzi magát a magyar belpolitika részének?

Amikor a valós, konkrét programelemekről volt szó, akkor a Bizottság támogatta a magyar elnökség célkitűzéseit, és együtt tudtunk működni.

Moldova, ha jól értem, az EU bővítéspolitikájának egy kirakatprojektje is, van egy liberális, Európa-párti elnök, akit erősen támogatnak, hibrid háborúban vannak Moldováért Oroszországgal. A Növekedési Terv az EU legfontosabb gazdasági támogatása a tagjelölt országoknak. Nem akarták, hogy ez a magyar elnökséghez kötődjön ezügyben siker, vagy Moldova csak a kirakatban fontos, és valójában különösebben nem érdekli őket?

Nem tudom megítélni, hogy miért nem tartották ebben az ügyben fontosnak, hogy elkezdjék a jogalkotást, és az EU mielőbb el tudja fogadni a Moldovát támogató növekedési tervet, de sajnos nem történt ebben az ügyben a részükről konkrét lépés. Nagyon remélem, hogy a következő hónapokban ez fel fog gyorsulni. Ez egy olyan ügy, amiben a Tanácsnak világos az álláspontja, a tagállamok szerint fontos Moldova támogatása.

A fő eredmények kapcsán néhány kulisszatitkot szeretnék kicsikarni Önből.

Az nem lesz könnyű.

Egyrészt: az, hogy Szerbia csatlakozásában előrelépést történt egy meglehetősen Szerbia-ellenes európai közhangulatban, milyen stratégia mentén sikerült?

Ez egy körülbelül 8 hétig tartó tárgyalás volt, mire eljutottunk oda, hogy minden tagállam hozzájárult ahhoz, hogy megtegyük az első lépést annak érdekében, hogy a harmadik tárgyalási klaszter megnyíljon. Mi azt hangsúlyoztuk, hogy a bővítésnek érdemalapúnak kell lennie, és meg kell őrizni a folyamat hitelességét. Ez azt jelenti, hogy ha valamelyik tagjelölt ország teljesíti az adott lépés megtételéhez szükséges feltételeket, akkor azt a döntést nem lehet halogatni tovább. Ez egy nagyon érzékeny folyamat volt, Szerbia lépéseket és vállalásokat tett ebben a folyamatban, és a nagyköveti üléseken újra és újra napirendre vettük a klaszter megnyitásának kérdését, nem engedtünk a nyomásból. Ha a feltételek teljesítése ellenére nem lépünk előre egy adott országgal, az kihathat más országok csatlakozási folyamatára is, és a bővítési

politika hitelességét fogja megkérdőjelezni. A szerb csatlakozási folyamatban való továbblépésről és a bővítésről szóló tanácsi következtetésről végül sikerült megállapodni. Úgy gondolom, a kitartó fellépés volt a megállapodás kulcsa.

Ugyanígy érdekelnének a kulisszatitkok azzal kapcsolatban, hogy a román és bolgár schengeni csatlakozásra hogyan sikerült megszerezni a boldogító osztrák igent.

A kérdésről több szinten volt tárgyalás, a miniszterelnöki szinttől kezdve a brüsszeli Állandó Képviseltek szakdiplomatái közötti szintig bezárólag. Az érintett országok nagyköveteivel folyamatosan, szinte napi szinten egyeztettem a lépéseinket, és mindig két lépéssel előrébb gondolkodtunk, hogy eljuthassunk a december 12-i tanácsi döntésig. Ebben az esetben is fontos volt a kitartás, nagyon sok diplomáciai munka zajlott a háttérben, és ez vezetett oda, hogy a magyar elnökség tudta ezt a megállapodást tető alá hozni. Fontos állomása volt ennek a folyamatnak az a budapesti találkozó november végén, amelyen Magyarország, Ausztria, Románia és Bulgária belügyminiszterei vettek részt. Jó együttműködés alakult ki évekre visszanyúlóan a négy belügyminiszter között. A találkozón megállapodás született arról, hogy közös lépéseket fognak tenni az illegális bevándorlás elleni küzdelemben, például közös járőrözést vezettek be, amelynek keretében magyar, osztrák és román határőrök mennek a bolgár–török határra. Ilyen intézkedések révén megerősödött a bizalom, s ez hozzájárult ahhoz, hogy a schengeni bővítést végül el tudja fogadni az osztrák kormány. De nemcsak Ausztria volt kérdéses, hanem Hollandia is. A holland parlamentben volt egy határozati indítvány egy nappal a december 12-i döntés előtt, hogy szavazzák le a csatlakozást. Ez a parlamenti indítvány nem kapott többséget, ezért a román–bolgár bővítést a holland kormány is támogatta. A tárgyalási folyamatnak továbbá kulcskérdése volt a dátum, hogy mikor kerüljön sor a határellenőrzés megszüntetésére. Lehetett volna egy olyan döntést is hozni, hogy majd két év múlva vagy jövő nyártól történik meg a teljes jogú tagság. Azt is a magyar elnökségi fellépés eredményének tekintem, hogy ez a dátum végül a lehető legközelebbi dátum lett, 2025. január 1.

Volt egyedi hozzáadott értéke a magyar elnökségnek, volt olyan eredmény, ami más elnökség alatt nem feltétlenül sikerült volna?

Mindig azt kell nézni, hogy egy elnökséget adó ország az adott politikai célkitűzés tekintetében mennyire hiteles. A nyugat-balkáni bővítési folyamatot, illetve általában véve a bővítést Magyarország mindig is támogatta. Ezért ezt a témát jól fel tudjuk karolni, hatékonyan tudtunk képviselni, hiszen megvan hozzá a tudásunk, valamint a térség országaival kialakított jó kapcsolatrendszerünk. Ez a hitelesség. Schengentre ugyanez igaz. Már a 2011-es elnökség óta fontos cél számunkra az, hogy

megvalósuljon Bulgária és Románia teljes körű csatlakozása, és sokat tettünk az ügy érdekében. A védelmi politikában ugyanez a helyzet: azt, hogy az európai védelmi ipari kapacitásokat meg kell erősíteni, egy olyan ország mondja elnökként, amely ezen célkitűzés megvalósulásához évek óta hozzájárul azáltal, hogy a Zrínyi-program beszerzéseinek nagy részét európai vállalatok által fejlesztett és gyártott eszközök tették ki. Mi ezen beszerzéseken keresztül nagymértékben erősítettük az európai védelmi ipari kapacitást és az európai innovációt is. A versenyképességet is hitelesen tudtuk képviselni, mivel mi már több mint 10 éve gondoljuk azt, hogy erősíteni kell az Európai Unió versenyképességét.

Segítsen megítélni, milyen Magyarország brüsszeli érdekérvényesítő képessége! Egyrészt van egy elég látványos nyoma annak, hogy nem vagyunk teljesen tökéletesek az érdekérvényesítésben: egyedüli tagállamként tőlünk vannak befagyasztva jelentős összegű nekünk járó uniós források. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy mindent elért a magyar elnökség, amit célként kitűzött magának, a szimbolikus, látható vagy tapintható dolgokat is. Kivetül-e az a hatékonyság, amit a magyar diplomácia az elnökség alatt az érdekérvényesítésben mutatott, előbb-utóbb a saját ügyeinkre is?

Szerintem a magyar érdekérvényesítés hatékony volt az elnökség előtt is. A súlyunkhoz képest nagyobb befolyást gyakoroltunk az uniós döntésekre. Amikor az uniós forrásokhoz való hozzáférésről beszélünk, az politikai kérdés is. Amikor az uniós forrásokhoz való hozzáférés feltételein túlmenő politikai szempontok is felmerülnek, az már nem tisztán szakpolitikai érdekérvényesítés. Egy sikeres elnökség lehetőséget ad arra, hogy az adott ország érdekérvényesítő képessége erősödjön. Ennek érdekében az Állandó Képviselőten mindent megtettünk az elmúlt fél évben a »gépház« működtetőiként. Azért is tettük ezt, mert szerettük volna, hogy az az érdekérvényesítő képesség, amiről Ön beszél, még tovább erősödjön. Jövőre látjuk majd meg, hogy ennek lesz-e ilyen pozitív hatása. Ez a 2011-es elnökségünk után így történt, és bízom benne, hogy most is így lesz. Én az előző a magyar elnökségben is részt vettem, és azt tapasztaltam, hogy annak eredményei az azt követő években kézzelfogható előnyöket hoztak.”

FELHASZNÁLT IRODALOM

KOHÁN Máttyás (2024): 440 millió embert képviselt Magyarország, és annál is többet értünk el, mint amire számítottunk – Ódor Bálint a Mandinernek. *Mandiner*, 2024. december 23. Online: <https://mandiner.hu/belfold/2024/12/440-millio-embert-kepviseelt-magyarorszag-es-annal-is-tobbet-ertunk-el-mint-amire-szamitottunk-odor-balint-a-mandinernek>

Bólya Boglárka – Cser Zsuzsa Ágnes

A 2024-ES MAGYAR EU-ELNÖKSÉG MEGVALÓSÍTÁSA A CIVIL TÁRSADALOM RÉSZVÉTELEVEL

A SIKERES UTÁNPÓTLÁSKÉPZÉS KULISSZATITKAI

BEVEZETŐ

Az Európai Unió Tanácsának 2024. második félévi elnökségét (a továbbiakban: EU-elnökség) többszörös válsághelyzet és fokozódó geopolitikai bizonytalanság közepette vettük át. Bár 2011-ben is jelentkeztek krízisek, a jelenlegi időszakban az Európai Unió évek óta példátlan, egymást követő válságokkal néz szembe. A 2011-es magyar EU-elnökséget is érték bírálatok, azonban akkor nem tapasztaltunk olyan mértékű intézményi ellenállást, mint napjainkban. Nem szabad elfelejtenünk, hogy az Európai Parlament több állásfoglalásban is követelte, hogy Magyarországtól vegyék el az elnökségi feladatok ellátásának lehetőségét – még azelőtt, hogy hivatalosan megkezdődött volna az elnökségi időszak. Ezáltal munkánk nulladik lépése az alaptalan támadások elhárítása és visszaverése volt. Az Európai Parlament, valamint annak politikai és szellemi hátszóruga arra törekedett, hogy Magyarország ne tölthesse be az EU-elnökséget. E törekvésekkel szemben határozottan felléptünk, kiálltunk az igazunk, valamint az európai értékek és érdekek mellett. Meggyőződésünk, hogy az elnökség nem privilégium, nem jog, hanem szerződésen alapuló felelősségteljes kötelezettség, amelynek ellátása során minden tagállamot azonos jogok és kötelezettségek illetnek meg.

A gyakorlatban, tekintettel arra, hogy az EU-elnökség az év második felére esett, kevesebb idő állt rendelkezésre az elnökségi események, rendezvények, informális ülések és a magyar elnökségi program teljes körű megvalósítására. Feladatainkat mindössze négy és fél hónap alatt kellett végrehajtanunk, egyúttal egy uniós intézményi ciklusváltás kellős közepén. Ilyen helyzet a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta mindössze kétszer fordult elő (előttünk a 2019-es második félévi finn elnökség alatt), ugyanakkor ilyen összetett körülmények között még soha. Ezért kiemelt célunk volt az intézményi átmenet stabilitásának és a jogalkotási munka folyamatosságának a biztosítása is. Ez megtörtént, sikeresen levezényeltük az intézményi átalakulást, megalakult az új Európai Parlament, időben hivatalba lépett a Bizottság, és a Tanácsban is folyamatos volt a munka.

Egy sikeres elnökséghez komoly szakmai elhivatottság és szervezeti felkészültség is szükséges, hiszen felkészült stáb nélkül nincs sikeres elnökség. Ennek előfeltétele volt egy jól megalapozott, minden részletre kiterjedő elnökségi felkészülési folyamat, amelynek része volt az EU-elnökségi képzés is. Továbbá az elnökség társadalmi (el)ismertségéhez nagyban hozzájárul a társadalmi szervezetek minél szélesebb körű tájékoztatása és bevonása is.

2024. július 1-jével megkezdődött a magyar elnökség féléves időszaka, amelyet nyugodtan nevezhetünk abszolút sikernek, történelmi jelentőségűnek, amelyre évek múlva is mindenki emlékezni fog. Emlékezzünk, hogy a 2024-es magyar EU-elnökség prioritásait többszörös válsághelyzetben, egy átmeneti intézményi időszakban, komoly politikai ellenszélben és a lojális együttműködéssel össze nem egyeztethető intézményi ellenállás mellett kellett megvalósítani és eredményeket elérni. Ebben a helyzetben is sikerült maradandó értékeket teremteni, megalapozni a változást, amely meghatározza az unió irányait a következő években. Tegyük újra nagyra Európát – szölte a szlogenünk, és a magyar elnökség erre a pályára állította újra kontinensünket.

A 2024-ES MAGYAR EU-ELNÖKSÉG „TÁRSADALMASÍTÁSA”

A magyar elnökség sikerének egyik kulcsa a széles körű társadalmi, szakmai és kormányzati összefogás volt. Miniszteri biztosi feladat- és hatáskörben kiemelten fontosnak tartottuk, hogy a magyar elnökségi program és prioritások kialakítása során a lehető legszélesebb körben becsatornázzuk a releváns gazdasági és társadalmi szereplők véleményét és javaslatait az elnökséget megelőzően és annak teljes időtartama alatt is. Célunk az volt, hogy a magyar elnökségi időszak ne csupán kormányzati feladatként jelenjen meg, hanem a magyar társadalom és gazdaság széles rétegei magukénak érezzék azt. Ennek érdekében az előkészületektől kezdve folyamatosan törekedtünk a szakmai és társadalmi párbeszédre, amelyek az alábbi főbb kiemelt fórumokon és partnereken keresztül valósultak meg.

Lényeges volt számunkra, hogy a társadalmi szervezeteket is tájékoztassuk a magyar elnökségről, és meghallgassuk a véleményüket a társadalmi konzultáció kormányzati intézményesített formáin keresztül is. Ebben a körben több alkalommal vettünk részt Európa-politikáért felelős helyettes államtitkári és miniszteri biztosi szinten a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács plenáris ülésein.

Számos civil szervezettel, *think tank*kel és kutatóintézettel valósult meg a kapcsolatfelvétel mind a tájékoztatás, mind az aktív párbeszéd céljából. Az egyeztetések eredményeként százával szerveztek elnökségi fókuszú rendezvényt hazánkban.

Ebben a tekintetben kiemelendő az együttműködésünk az Európai Bizottság Magyarországi Képviselével, amelynek keretében a magyar elnökségi fókuszpontok mentén megvalósuló ötalkalmas rendezvénysorozatot szerveztünk. A rendezvénysorozatot annak érdekében indítottuk, hogy tájékoztassuk a civil szervezeteket, egyetemeket és egyéb érdekelt partnereket a magyar EU-elnökség céljairól, programjáról, és széles körű párbeszédre kínáljon lehetőséget az elnökség fókuszpontjairól. A rendezvénysorozat által széles körű társadalmi konzultáció valósult meg, amelyre alkalmanként több száz szervezetet (köztük civil szervezetek, egyetemek, kamarák, minisztériumok, kutatóintézetek képviselőit) hívtunk meg az Európai Bizottság civil szervezeti adatbázisából.

Ebben a körben az első társadalmi konzultációt 2023 szeptemberében tartottuk, amelynek keretében Bóka János európai uniós ügyekért felelős miniszter és Kovács Zoltán, az elnökség operatív ügyeiért felelős kormánybiztosa adtak tájékoztatást a spanyol–belga–magyar trió elnökség prioritásairól, valamint a magyar EU-elnökségi felkészülésről.

A sorozat további rendezvényei a magyar EU-elnökség kiemelt fókuszpontjaihoz illeszkedtek, és hasonló formában valósultak meg. A magasabb szintű államtitkári vagy helyettes államtitkári szintű és bizottsági részvétellel megvalósult megnyitókat szakértői szintű panelbeszélgetések követték a társadalmi szervezetek bevonásával.

A 2023 novemberében megtartott második rendezvény témájaként az EU bővítési folyamatát helyeztük a középpontba. A panelbeszélgetésen a Külgazdasági és Külügyminisztérium és az Európai Unió Ügyek Minisztériumának szakértői vettek részt, valamint Várhelyi Olivér – akkor az Európai Bizottság szomszédság- és bővítéspolitikáért felelős biztosa – kabinetjének tagja és a Külügyi Intézet szakértője.

2024 januárjában tartottuk a harmadik konzultációt, amelynek témája a versenyképesség erősítése volt. A rendezvényen a Nemzetgazdasági Minisztérium szakértői folytattak eszmecserét az Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány és az Európai Bizottság Magyarországi Képviselétének szakértőivel.

A negyedik rendezvény 2024 márciusában a demográfiai kihívásokról szólt. A rendezvénybe az Európai Unió Ügyek Minisztériuma és a Kulturális és Innovációs Minisztérium államtitkárain kívül civil oldalról bevontuk még a Kopp Mária Intézetet és a Nagycsaládosok Országok Egyesületét is.

Az utolsó, ötödik tematikus rendezvényt az illegális migráció elleni küzdelem és a migráció külső dimenziójának témakörében tartottuk 2024 júniusában. Kormányzati szintről a Belügyminisztérium és az Európai Unió Ügyek Minisztériuma, a Migrációkutató Intézet, uniós intézményi részről az Európai Bizottság migrációs szakértője és az UNHCR Magyarországi Irodájának szakértői vettek részt.

Külön kiemelendő, hogy a Nemzeti Közzolgálati Egyetemmel (a továbbiakban: NKE) együttműködve részletes stratégiát dolgoztunk ki a magyar elnökségre történő felkészüléshez, amelynek főbb elemei az elnökségi képzés lebonyolítására, a delegációs kapcsolattartók (a továbbiakban: *liaison officerek*) kiválasztására és képzésére (lásd a *Röviden a képzési célcsoportokról és a képzések gyakorlati megvalósulásáról* című pontot), kutatások, kiadványok szerkesztésére és konferenciák szervezésére terjedtek ki. A koncepcióterv részeként több EU-elnökség-fókuszú kötet jelent, illetve jelenik meg (angol és magyar nyelven), tematikus *Európai Tükör*-lapszámok, emellett számos konferenciára került sor.

Annak érdekében, hogy a magyar elnökséget érintő minél szélesebb körű társadalmi párbeszéd valósuljon meg az ifjúsággal, több tucat egyetemi, diák- és ifjúsági szervezeti rendezvényen jelent meg, illetve lépett fel kezdeményezőként az Európai Unió Ügyek Minisztériuma, miniszteri, helyettes államtitkári, illetve miniszteri biztosi szinten is. Ezek közül is kiemelendő, hogy 2024 során több alkalommal is, miniszteri szintű részvétellel, elnökségi témakörben panelbeszélgetést szerveztünk a velünk kapcsolatban álló diák- és ifjúsági szervezetek képviselőivel. Az uniós tematikájú, elnökségi fókuszú ifjúsági párbeszéd a fiatalok és döntéshozók közötti kommunikációs fórum, az Ifjúsági Párbeszéd Nemzeti Munkacsoport ülésain is megvalósult. Az elnökségi rendezvények lebonyolításában is az ifjúságra támaszkodtunk. A magyar elnökség rendezvényeinek lebonyolításához kidolgoztuk az elnökségi rendezvényeket segítő *liaison officerekre* vonatkozó koncepciót a 2011-es elnökségi tapasztalatokat és tagállami jó gyakorlatokat alapul véve. A delegációs kapcsolattartók Magyarország több egyeteméről kerültek ki, valamint diák- és ifjúsági szervezetek körében is toboroztunk felhívás alapján. A miniszteri biztosi titkárság fő együttműködő partnere az NKE volt (lásd fent), amely az első körös kiválasztási eljárásban is részt vett. A mintegy száz fő delegációs kapcsolattartót többkörös felvételi eljárás után választottuk ki, és az elnökség alatti munkavégzésük koordinálásáért az Európai Unió Ügyek Minisztériuma felelt.

A magyar elnökség előkészítése során több száz konzultációra került sor, számos rendezvényen jelent meg az Európai Unió Ügyek Minisztériuma tájékoztatás és a vélemények becsatornázása céljából. Az ifjúság magyar elnökségbe való bevonása az egyetemi fórumokon való tájékoztatás, közös rendezvények mellett a *liaison officer*, azaz delegációs kapcsolattartó feladatkör iránti nagyfokú érdeklődés során (több száz jelentkező), illetve a feladat elhivatott ellátásában kézzelfoghatóan is manifesztálódott.

A 2024-ES MAGYAR EU-ELNÖKSÉGI KÉPZÉS

Egy EU-elnökség jelentős mennyiségű előkészítő munkát igényel politikai, diplomáciai, operatív, költségvetési, adminisztratív és személyügyi szempontból is. Az elnökséget humánpolitikai szempontból is teljeskörűen szükséges volt megalapoznunk, hiszen elegendő számú és felkészült elnökségi állomány nélkül nincs sikeres elnökség.

Az elnökség tágabb humánpolitikai felkészülése több területet is magában foglalt. Egyrészt az elnökségi többletfeladatok ellátásához a személyzeti erőforrásokat meg kellett erősíteni. A munkateher növekedésére tekintettel, ami Budapesten a központi közigazgatásban és a Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselőtén (a továbbiakban: EU ÁK) jelentkezett, létszámnövelést hajtottunk végre.

Az elnökség sikeres ellátásának előfeltétele – egyben Magyarország alapvető érdeke is – a jól képzett, a magyar nemzeti érdekek iránt elkötelezett, elhivatott és motivált elnökségi állomány. E nemes cél elérésére célzott képzési programot készítettünk, és annak mentén az általunk előírt képzéseket más intézményekkel együtt lefolytattuk. Az EU-elnökségi képzési terv abban a szellemben készült, hogy az elnökségben foglalkoztatottak átfogó, a belső folyamatokra is kiterjedő, gyakorlatorientált európai uniós intézményi, döntéshozatali, valamint Európa-politikai képzésben részesüljenek, amely a brüsszeli dinamika mélyebb megértésére is kiterjedt. Fontos volt, hogy a feladatokat ellátók ne csak az eljárásokat ismerjék meg, hanem a magyar érdekvédelem szempontjából kritikus politikai összefüggéseket is. Célkitűzésünk volt továbbá, hogy a tisztviselők szakértelmük és nyelvtudásuk mellett a magyar elnökség kezdetére az elnökségi feladatok ellátásához – egy különleges geopolitikai és intézményi kontextusban is – megfelelő képességekkel rendelkezzenek.

A képzések megkezdése előtt, nívumként egy átfogó képzési tervet készítettünk, amelynek létrehozása során több stratégiai, intézményi és személyzetpolitikai szempontot is figyelembe vettünk. Az elméleti megközelítés helyett a gyakorlati megvalósíthatóság, az időbeliség, a differenciáltság, a foglalkoztatás helye és a képzések hatékonysága voltak a meghatározó sarokpontok. Ezen szempontok alapján a tervben célcsoportokat határoztunk meg, amelyek a kormányzati hierarchia minden szintjére kiterjedtek, valamint a képzéseket több lépésben, ütemezett szakaszokban valósítottuk meg.

Kerültük a túlzottan általános tematikájú képzési típusokat és a tömegoktatást is. Biztosítottunk egységes tematikájú képzéseket, és olyanokat is, amelyeket a személyek tudásától és tapasztalatától, valamint az elnökség alatt ellátandó feladataitól függően egyénre szabottan szerveztünk meg. A képzési időszak egy teljes évet foglalt magában, a képzések 2023 áprilisa és 2024 áprilisa között zajlottak.

EU-elnökségi képzési program

A képzéseken a minisztériumok kormánytisztviselői, valamint egyes szervek és háttérintézmények képzésbe delegált tisztviselői, az EU ÁK vezető diplomatái és szakdiplomatái vettek részt. A képzésben az Európai Unió Tanácsában elnöklési feladatokat ellátó miniszterek, kabinettagok és államtitkárok is igény szerint részt vettek. A delegációs kapcsolattartók (*liaison officerek*) külön rájuk szabott képzésben részesültek (lásd a *Röviden a képzési célcsoportokról és a képzések gyakorlati megvalósulásáról* című pontot).

Fontos célunk volt, hogy az elnökségi stábot olyan uniós szakértők oktassák, akik már a 2011-es magyar EU-elnökségben is magas szinten, tevékenyen részt vettek, illetve akik a 2024-es magyar EU-elnökség előkészítésében kiemelt feladatokat láttak el, ezáltal belső eljárásokra kiterjedő és bennfentes információkra, gyakorlati tapasztalatokra épülő tudásátadás valósult meg. Előadóink közül a teljesség igénye nélkül említenénk: Bóka János európai uniós ügyekért felelős miniszter, Kovács Zoltán nemzetközi kommunikációért felelős államtitkár, az elnökség operatív ügyeiért felelős kormánybiztos, Győri Enikő európai parlamenti képviselő, korábbi európai uniós ügyekért felelős államtitkár, Stelbaczy Tibor, az EU ÁK korábbi vezetője, vagy éppen Robák Ferenc, a 2011-es magyar EU-elnökség operatív ügyeiért felelős kormánybiztos.

Ahogy az *A 2024-es magyar EU-elnökség* című tanulmánykötetben *A 2024-es magyar EU-elnökség előkészítése a képzés és a társadalmisítás szemszögéből* cím alatt ismertettük, a magyar elnökség képzési programja öt fő képzési területet foglalt magában:

1. a Nemzeti Közszerződési Egyetemmel közösen kialakított specifikus magyar elnökségi képzés;
2. kompetencia- és készségfejlesztés;
3. a Tanács Főtitkárságának elnökségi képzései;
4. francia nyelvi képzés B₁, B₂ és C₁-es szinteken;
5. biztonságtudatossági képzés.¹

Az elnökségi képzési program hét tantárgyat tartalmazott: 1. Bevezetés az EU-elnökség célrendszerébe; 2. Elnökség a gyakorlatban; 3. Az EU intézményi és döntéshozatali rendszere a gyakorlatban; 4. Kormányzati kommunikáció; 5. Protokollkihívások az elnökség alatt; 6. Tagállami uniós politikák; valamint 7. Angol szaknyelv.

¹ BÓLYA 2024: 109.

A munkacsoport vezetőinek és helyetteseiknek kompetencia- és készségfejlesztő tréninget (Kommunikáció és kapcsolatépítés, Tárgyalástechnikai alapok és A tárgyalástechnika gyakorlati aspektusai) biztosítottunk. A képzés során előadás-technikájuk fejlesztését szolgáló nyilvánosbeszéd-órákat vettek, a vita és az érvelés során használható fordulatokat, nyelvi megoldásokat és kompromisszumok kialakításához vezető tárgyalástechnikák alkalmazását sajátították el, továbbá az uniós intézmények működésével kapcsolatos összefüggéseket, azok kontextusba helyezését, ami új megvilágításba helyezte azok működését.

Fontos volt számunkra ugyancsak a sokoldalú felkészülés érdekében, hogy az elnökségi állomány képzésébe minél több uniós intézményt vonjunk be. Az EU-elnökségi képzés így még kiegészült a Tanács Főtitkársága által, illetve az Európai Parlament és a Bizottság Tolmácsolási Főigazgatósága által nyújtott tréningekkel is.

A Tanács Főtitkársága által nyújtott képzéseket elnökségi feladatoktól függően differenciáltan és közösen alakítottuk ki és szerveztük meg (például: Tanács-ülések és munkacsoportok vezetése, trilógusszimulációk, sajtófeladatok az elnökség alatt, részletes elnökségi intézményi ismeretek, nemzetközi találkozók európai uniós koordinációja) minden célcsoport számára (kivéve a *liaison officer*ek értelemszerűen). Gyakorlatorientált személyes jelenléttel zajló képzést kaptak a munkacsoport-vezetők és helyetteseik többek között az elnökségi intézményi tudnivalókról, a hatékony munkacsoport-vezetésről, a Tanács-ülések, Coreper- és munkacsoport-ülések előkészítéséről, a trilógusokról és az intézményi kapcsolattartásról. A magyar tábla mögött ülők és a koordinációt végzők ugyancsak kaptak képzést a Tanács Főtitkárságától. Tréningjük az ülések előkészítésével és az uniós intézmények szerepével kapcsolatos gyakorlati tudnivalókat foglalta magában.

A miniszteri és politikai felső vezetőket érintő képzések igény szerint két fő területre összpontosíthatnak: egyrészt az elnökség gyakorlati és eljárási vonatkozásaira (tanácsülések, informális miniszteri ülések, kapcsolatok más intézményekkel, trilógusok stb.), másrészt a konkrét dossziék tartalmára és kezelésére. A miniszteri és államtitkári tájékoztatók abban különböztek a Tanács Főtitkársága más felkészítőitől, hogy azokat közvetlenül a Tanács Főtitkárságának egyes szakpolitikai főigazgatói tartották.

A fentiekén túlmenően a Tanács Főtitkársága többek között számos specifikus képzést nyújtott az ellátandó feladatokhoz igazítva az EU ÁK vezető diplomatáinak, a miniszteri és államtitkári kabinettagoknak, az EU-elnökség alatt nemzetközi koordinációt ellátóknak (például az ENSZ 2024-es klímaváltozási konferenciájával kapcsolatosan) is.

Továbbá, 2023 során és 2024 első negyedében az Európai Parlament az elnökségi, intézményi és eljárási szerepéről nyújtott személyes jelenléttel zajló képzéseket

Brüsszelben az EU ÁK-n és online módon az elnökségi állománynak Budapesten. A tolmácsolással zajló tanácsulésekre történő felkészülés érdekében a Bizottság Tolmácsolási Főigazgatósága felajánlott egyéni és csoportos képzési lehetőségeket, amelyekre az Európai Bizottság Magyarországi Képviseletén került sor.

Az idegen nyelvi képzések megvalósításánál kiemelt szempont volt, hogy az el-sajátítandó tananyag, és ezen belül is az idegen nyelvi szavak és kifejezések az uniós intézményi nyelvhasználatot és fogalmazási stílust tükrözzék, és ezeken a kereteken belül fejlesszék a tisztviselők nyelvtudását.

Röviden a képzési célcsoportokról és a képzések gyakorlati megvalósulásáról

A képzési tervet hat különböző célcsoport számára készítettük el, és a képzéseket az alábbiak szerint valósítottuk meg. Az első célcsoportot az EU ÁK-ra a többletfeladatok ellátására kihelyezett tisztviselők alkották értelemszerűen kiküldetésük okán, az ő képzésükkel volt indokolt kezdeni. Képzésük 2023 áprilisa és júniusa között folyt.

A második célcsoportot az európai uniós ügyekkel foglalkozó tisztviselők képezték, akik az elnökségi munkát Budapestről látták el (munkacsoport-vezetők és helyetteseik és a magyar tábla mögött ülők). Felkészítésük 2023 szeptembere és decembere között zajlott.

A harmadik célcsoportot az uniós koordinációra és az elnökségi többletmunkára a minisztériumok állományára frissen felvettek alkották. Képzésüket 2024 januárja és áprilisa között folytattuk le.

Az első három célcsoport képzése hasonló módon épült fel az *EU-elnökségi képzési program* című pontban részletezett pillérek mentén. Az első két célcsoport képzése azonban valamivel átfogóbb volt, hiszen az ezeket a célcsoportokat alkotó tisztviselők voltak, akik az elnökség alatt a Tanácsban és előkészítő szerveinek munkájában közvetlenül és személyesen is részt vettek. A munkacsoport-vezetők és helyetteseik kompetencia- és készségfejlesztő tréninget is kaptak (lásd részletesebben az *EU-elnökségi képzési program* című pontot).

A negyedik célcsoportot a Tanácsban elnöklési feladatokat ellátó miniszterek és államtitkárok alkották. Felkészítésük igény szerint a 2023. december és 2024. május közötti intervallumban valósult meg. A képzéseket az érintett szakterületért felelős Tanács Főtitkárságának főigazgatói és igazgatói tartották többnyire Budapesten, illetve néhány esetben a Tanács üléseinek margóján.

Az ötödik célcsoport, vagyis az EU ÁK állományának képzései 2023 őszétől egészen 2024 áprilisáig tartottak, amelyek főként a Tanács Főtitkárságának általánosabb jellegű és specifikus képzéseiből álltak. Az EU ÁK szervezett saját, belső képzéseket is, amelyek keretében tagállami – német, francia, spanyol, cseh és svéd – nagyköveteket hívtak meg külön előadásokra, elnökségi tapasztalataik megosztása céljából. Az EU ÁK-ról a vezető diplomaták, szakdiplomáták és diplomaták vettek részt a képzéseken.

A hatodik célcsoportot a többkörös interjúk során kiválasztott, elnökségi rendezvényeket segítő 100 fő *liaison officer* alkotta. Számukra kétnapos, 15 órás intenzív és gyakorlatorientált felkészítő képzést alakítottunk ki, amelyet 2024. április végére szerveztünk meg ugyancsak együttműködésben az NKE-vel. Képzésük a magyar EU-elnökség kereteire, célkitűzéseire és fókuszpontjaira, európai uniós intézményi ismeretekre, diplomáciai és protokoll-, valamint kulturális és turisztikai, illetve biztonság tudatossági ismeretekre is kiterjedt. Az előadókat, hasonlóan a többi célcsoport képzéséhez, kiemelkedő uniós szakértelemmel és gyakorlati tapasztalattal rendelkezők alkották, többen közülük a 2011-es, illetve a 2024-es elnökségben is részt vettek.

Az elnökségi képzést kiegészítő elnökségi Európa Klubok

A képzéseket kiegészítették az elnökségi Európa Klub-beszélgetésekkel, magas rangú tisztviselők, politikusok meghívásával. Az Európa Klubokat azért tartottuk fontosnak és szerveztük meg, hogy a képzések résztvevői a magyar EU-elnökség tágabb politikai és szakmai kontextusát is megismerhessék. Az Európa Klub meghívott vendégei Bóka János miniszter, Zsigmond Barna Pál miniszterhelyettes, Orbán Balázs politikai igazgató, Németh Zsolt, az Országgyűlés Külügyi Bizottságának elnöke, Deutsch Tamás EP-képviselő, Varga Judit korábbi igazságügyi miniszter, Gál Kinga EP-képviselő és Ódor Bálint nagykövet voltak.

Az elnökségi Európa Klubok lehetőséget teremtettek arra, hogy a tisztviselők közvetlenebb, informálisabb keretek között cseréljenek eszmét az EU-elnökséget irányító döntéshozókkal. Ezáltal mélyebben megérthették a rájuk nehezedő szakmai és intézményi elvárásokat is. Az Európa Klub-beszélgetések nemcsak élményszerűvé tették a felkészülést, hanem tartalmilag is gazdagították az elnökségi képzés tematikáját. A tapasztalatok azt is megmutatták, hogy a nemzetközi, illetve az uniós együttműködésben való hatékony részvétel, valamint a tagállami álláspontok eredményes képviselete megköveteli a politikai és intézményi kontextus megértését. Ennek felismerése, valamint e szempontok intézményi és tartalmi összefüggéseinek kezelése fontos része volt a felkészítés gyakorlati dimenzióinak is.

*A Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram (MKÖ)
elnökségi „B” komponensének ösztöndíjasai*

Noha a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram (a továbbiakban: MKÖ) elnökségi kiterjesztése „B” komponenssel nem tartozott közvetlenül a képzésekhez, ebben a körben mégis kiemelendő, hiszen egy ösztöndíjas program felfogható egyfajta tréningként is. 2023-ban kezdeményezésünkre a Miniszterelnökség támogatásával a program kiegészült egy úgynevezett „B” komponenssel. A „B” komponens keretében az ösztöndíjasok négy hónap hazai közigazgatási, jellemzően európai uniós szakterületen szerzett munkatapasztalat után hat hónapot töltöttek Brüsszelben az EU ÁK-on a magyar elnökség teljes időtartama alatt. A „B” komponens keretében 16 fő ösztöndíjas dolgozott az Állandó Képviselőn.

ÖSSZEZÉS

Az EU-elnökségi képzések 2024 májusában lezárultak, de eredményei még sokáig velünk maradnak. A budapesti központi közigazgatásból 700 fő tisztviselő képzését bonyolítottuk le, az EU ÁK-ról 200 fő vezető diplomata, szakdiplomata kapcsolódott be a képzésekbe. Emellett 100 fő *liaison officer* képzését folytattuk le, tehát összesen közel egy év alatt 1000 főt készítettünk fel a magyar EU-elnökség kihívásaira és feladataira.

Az uniós feladatokkal foglalkozó felkészült és képzett kormányzati állomány számottevő növekedése, az elnökségi képzések, az MKÖ elnökségi „B” komponense és az elnökség során megszerzett gyakorlati tapasztalatok egy olyan tudásbázist teremtenek, amelyet közép- és hosszú távon stratégiai érdekünk hasznosítani – nemcsak a hazai közigazgatásban, hanem az uniós intézményekben is.

A kiválasztott tisztviselők képzésének és az elnökségi feladatok ellátásának köszönhetően magasan képzett, több nyelvet beszélő, az európai uniós intézményrendszert és döntéshozatali folyamatokat is jól ismerő tisztviselőkkel számolhattunk. A tisztviselők képzése és kiválasztása egy hosszú távú befektetés és lehetőség is egyben, amely hozzájárulhat az európai uniós személyzetpolitikai céljaink megvalósításához is.

ZÁRÓGONDOLATOK

Az EU-elnökségek ellátása minden uniós tagállam számára nagy kihívás és feladat egyben, ugyanakkor felelősség és lehetőség is abból a szempontból, hogy a magyar

államigazgatás tanul-e, erősödik-e, és képes-e tartós befolyást szerezni Európában. Ezért a magyar EU-elnökség nemcsak egy féléves diplomáciai küldetés, nem egy egyszerű adminisztratív előkészület, hanem egy stratégiai beruházás Magyarország uniós mozgásterének, érdekérvényesítő képességének növelésébe és politikai súlyának erősítésébe.

Kiemelt érdekünk, hogy az uniós szakterülettel foglalkozó, az EU-elnökség eredményeképp megnövekedett szakértői gárda tudásbázisát az uniós intézményekben is hasznosítsuk. Minél több felkészült, a hazája iránt elkötelezett személy dolgozik a főbb uniós intézményekben, annál jobban bővül Magyarország érdekérvényesítési képessége és lehetőségei is.

Az elnökség előtti és utáni állapot közötti különbség világos: Magyarország mozgásterre bővült, érdekérvényesítő képessége erősödött. Volt egy magyar elnökség előtti, magyar elnökség alatti és magyar elnökség utáni állapot, és nem fogunk már visszatérni az elnökség előttihez – a magyar elnökség nyomot hagyott Európában.

FELHASZNÁLT IRODALOM

BÓLYA Boglárka (2024): A 2024-es magyar EU-elnökség előkészítése a képzés és a társadalmisítás szemszögéből. In NAVRACSICS Tibor – TÁRNOK Balázs (szerk.): *A 2024-es magyar EU-elnökség*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 105–115.

Győri Enikő

ÖSSZEHASONLÍTANI AZ ÖSSZEHASONLÍTHATATLANT

A 2011-ES ÉS A 2024-ES MAGYAR ELNÖKSÉG EGYBEVETÉSE

Amikor ezen kötet előzményét¹ írtuk, már akkor leszögeztem, nem látom értelmét, hogy patikamérlegesen méricskéljük s vessük majd egybe azt a két félévet, amikor Magyarország látta el az Európai Unió Tanácsa soros elnökségét.² Nem érdemes számolgatni, hány Tanács-ülésem elnököltünk, hányat rendeztünk itthon, hány dossziében értünk el mekkora haladást stb., már csak objektív okokból sem. Az első féléves elnökségek valóban hat hónapig tartanak, a második félévesek az augusztusi és a karácsonyi szünet miatt viszont csak négy és félig. 2024-ben ráadásul az ötéves intézményi ciklus is véget ért, júniusban európai parlamenti választásokat tartottak, s Brüsszel hónapokig a régi-új vezetők ki- és megválasztásával volt elfoglalva. Emiatt óhatatlanul is kevesebb tér jutott a szakmai munkának, szinte leállt a jogalkotás, de annál több politikai játszma zajlott. Emellett a nemzetközi körülmények, az unió állapota és Magyarország uniós belüli helye, viszonyai is gyökeresen eltérőek voltak a második elnökség alatt, mint tizenhárom évvel korábban. Az egybevetést tehát nem számokkal kell elvégezni, nem célom annak meghatározása, melyik volt sikeresebb. Ehelyett inkább azt vizsgálom, hogy Magyarország kihozta-e az adott helyzetből, amit lehetett, le tudta-e tenni a névjegyt, azaz alkotott-e maradandót. Úgy vélem, a rendkívül nehéz körülmények és ellenszél ellenére a kérdésre határozott igen a válasz a 2024-es elnökség tekintetében is.

Az értékelés szempontjainak bemutatásakor a 2011-es elnökségre csak dióhéjban térek ki, hiszen azt részletesen ismertettem a második elnökségre való felkészülésről szóló kötetben.³

AZONOS TÖREKVÉS, ELTÉRŐ SZEREPFELFOGÁS

2011-ben az „Erős Európa” jelmondat alatt a tagállamok felé azt vállaltuk: „azon fogunk munkálkodni, hogy az unió erősebb legyen a magyar félév végén, mint

¹ NAVRACSICS-TÁRNOK 2024.

² GYŐRI 2024: 17.

³ GYŐRI 2024: 17–38.

az elnökségi staféta átvételekor, s eközben [...] a polgárok érdekeit állítjuk a közép-pontba (*strong Europe with a human touch*).⁴ A szerződések betűjét érvényesítve erős tagállamokban és intézményekben gondolkodtunk, amelyek együttműködnek. Feladatorientált, szervező elnökségként⁵ a dossziék sikeres menedzselésével önálló ágendát nem diktáltunk, de a prioritásokat magunkra szabtuk, jó pásztor módjára terelgettük a nyáját a közösen elfogadott célok felé.⁶ Egy tagállammal kiegészülve, valóban jobb állapotban adtuk át aztán az unió vezetését az utánunk a sorban következő Lengyelországnak 2011. július 1-jén, mint ahogy mi kaptuk.

2024-ben a „Tegyük nagygyá Európát újra!” mottó – amellet, hogy kétségtelenül fricskát ad Brüsszelnek a Trump-féle mondat parafrázálásával, s kicsit emlékeztetve arra, hogy a brüsszeli buborék mennyire a republikánus elnökjelölt győzelme ellen drukkolt – rávilágít a legfontosabb teendőre: az unió politikai és gazdasági értelemben is gyengébb, mint korábban; ideje rendezni a sorokat, különben nem tud a világ legfejlettebb régiói között maradni. *Mindkét magyar elnökségi félév tehát, a mainstream sajtóban általános vádaskodásokkal szemben, éppen hogy erősíteni kívánta Európa pozícióit.* 2024-ben ugyanakkor a már említett körülmények miatt kevesebb tér nyílt a szakmai munkára, arra, hogy dossziékat nagy számban zárjunk le. Ehelyett a szerepünk az intézményi átmenet megkönnyítésére, zökkenőmentes lebonyolítására irányult amellet, hogy politikai kezdeményezésre is vállalkoztunk (átalakító, politikai vezető típusú elnökség).⁷ Magyarország olyan akciókba is fogott elnöksége idején, amelyek nem az elnökségi feladatkörből fakadtak, de ráirányították a figyelmet az unió legfontosabb problémáira. Ilyen volt rögtön az elnökség első napjaira időzített, éles kritikákkal fémjelzett külpolitikai roham („békemisszió”), amikor a miniszterelnök gyors egymásutánban ellátogatott először Kijevbe, majd Moszkvába, ezt követően Pekingbe, végezetül pedig a washingtoni NATO-csúcs-találkozó mellett találkozott az akkor visszatérésre készülő Donald Trump amerikai elnökkel. A Külügyi Tanácsnak állandó elnöke van (2024-ben Josep Borrell töltötte be a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelői posztot), így a soros elnökség maximum kérésre helyettesítheti a főképviseelőt, illetve a Bizottság elnöke, valamint az Európai Tanács elnöke látja még el az unió külső képviseletét. Orbán Viktor utazásai hangsúlyozottan kétoldalú alapon történtek, tehát nem elnöki minőségben. A magyar cél az volt, hogy kimondja: az orosz–ukrán háború negyedik évében, amely Európa bőrére is megy, stratégiát kell váltani, mert az eddigi révén egy tapodtat sem

⁴ Hat hónap egy erősebb Európa szolgálatában 2011: 4.

⁵ Sabina Kajnc az elnökségek három típusát különbözteti meg: feladatorientált, szervező elnökség, átalakító, politikai vezető elnökség, valamint a kettő fúziója (KAJNC 2015).

⁶ GYŐRI 2011.

⁷ KAJNC 2015.

jutottunk előbbre. Emiatt pedig minden szereplővel beszélni kell, a megtámadott Ukrajna elnökével éppúgy, mint az agresszor és szankciók alatt álló Oroszországgal, valamint azokkal, akik a folyamatokat leginkább befolyásolni tudják: a kínai elnök és a leendő amerikai vezető (akivel Brüsszel nem kommunikált). A reakciók rendkívül hevesek voltak, záporoztak a kritikák, jöllehet csak Európán belülről.⁸

Az elnökségi vezető szerepet Magyarország jól érvényesítette a soros elnökségi jogkörön belül is a budapesti versenyképességi csúcs (informális Európai Tanács) november 7-ei összehívásával, amely nyilatkozat elfogadásával zárult.⁹ Ezzel született egy olyan, a magyar fővárost nevében hordozó uniós dokumentum, amely hosszú időre meghatározza az uniós napirendet, és kijelöl egy cselekvési irányt. Emellett itthon került sor az Európai Politikai Közösség csúcstalálkozójára is, ahová 42 ország állam- és kormányfői látogattak el, komoly láthatóságot biztosítva a magyar soros elnökségnek.¹⁰

Ilyen magas szintű találkozókra, kezdeményezésekre a 2011-es elnökség alatt nem került sor. Anno a Lisszaboni Szerződés beüzemelésekor a csökkentett elnökségi szerep tisztas kivitelezésére koncentráltunk, de magyar ízzel, a nekünk fontos témákban tett előrelépéssel (a szomszéd Horvátország tagfelvétele, roma- és Duna-stratégia stb.). 2024-ben is megtettük ezt, még ha a látványos nagy akciók mellett e fontos szakpolitikai kérdések láthatósága kisebb is volt (agrár- és kohéziós politika, demográfia – magyar prioritások mentén számunkra kedvező dokumentumok elfogadása).

A KÉT ELNÖKSÉG KONTEXTUSA

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

Belső meghatározottság

Az első magyar elnökség esetében a legfontosabb belpolitikai körülmény az volt, hogy a 2010. áprilisi választások után megalakult kormány rohammunkában, erőltetett tempóban tudott felkészülni az uniós megmérettetésre. Igaz volt ez mind a kormánytagokra (minden szereplő új volt), mind az államigazgatás szereplőire, mind az infrastrukturális feladatokra (nem állt rendelkezésre megfelelő helyszín stb.).

⁸ Például LIBOREIRO 2024; BAYER 2024.

⁹ Lásd később az *Elnökségi prioritások* című részben.

¹⁰ Az Európai Unió Tanácsa 2024a.

A kormányt ezer teendő kötötte le, súlyos állapotban volt a gazdaság, fizettük vissza a 2009-es csőd után felvett EU- és IMF-hiteleket, túlzottdeficit-eljárás alatt álltunk. Az elnökség miatt tehát nem állhatott le a belső politikai és gazdasági konszolidáció, a strukturális reformokat is folytatni kellett. A gyökeres belpolitikai változások, az erőltetett ütemű jogalkotás, különösen a médiatörvény, valamint a deficit csökkentése érdekében bevetett, a külföldi üzleti érdekeket sértő unortodox gazdaságpolitika együttesen már az elnökség kezdetére minimum értetlenséget, megrökönyödést, de a sajtó részéről inkább ellenszenvet váltott ki.¹¹

2024-ben viszont két évvel voltunk az utolsó választás után, a kormánynak elegendő idő állt rendelkezésére felkészülni. A kormányfő és a miniszterek közül Pintér Sándor belügyminiszter már 2011-ben is a helyén volt, így pontosan tudta, mire számíthat, s a többi kormánytag is már jelentős tapasztalatot szerzett a Tanács-ülésekre járva. A Covid-válság mindenki máshoz hasonlóan Magyarországot is megtépázta, de a felpattanás viszonylag gyors volt, s visszatért a növekedés (2022-ben 4,6%-kal haladta meg az előző évit¹²). A magyar kormány erősen békepárti álláspontja élvezte a polgárok támogatását, tehát erős legitimitással futhatott neki a kormány az elnökségnek.

A külső körülmények

2011-hez hasonlóan Magyarország ugyanúgy Spanyolországgal és Belgiummal közösen alkotott elnökségi triót. Ugyanúgy készült közös hármas elnökségi program, hoztuk a szükséges minimumot, de a mindennapokban sokkal kevésbé volt jelen a triómentalitás, a folyamatos egyeztetés, mint 2011-ben. Valószínűleg a Lisszaboni Szerződés ezen újítását egyedül az első, 2009-ben kezdődött hármas vette komolyan, s az attól kezdve csak formalitás volt, s mire újra ránk került a sor, már a mi triónk sem látta azt érdemi szükségletnek. Közös logó sem készült úgy, mint 13 évvel korábban.

Amennyire a 2011-es elnökségre a pénzügyi válságból kiterelvényesedő általános gazdasági válság és annak kezelése nyomta rá a bélyegét, annyira az orosz–ukrán háború és a versenyképességi problémák a 2024-esre. A Draghi-, Letta- és Noyer-jelentések¹³ mindenki számára egyértelművé tették, mekkora a baj az unió gazdaságával, azonnal kell cselekedni. A Brüsszel által addig kínált recept, a zöld átmenet és a túlszabályozás inkább csak súlyosbította a helyzetet. A gazdák 2024 elején

¹¹ GYŐRI 2024: 19.

¹² KSH.

¹³ European Commission 2024; LETTA 2024; NOYER 2024.

sorozatosan tüntettek a terheik miatt, s a vállalati érdekképviselők is egymás után jelentették meg segélykiáltás jellegű állásfoglalásaikat.¹⁴

Az unió az első elnökséghez képest sokkal rosszabb állapotban volt a belső kohézióját tekintve is a sorozatos válságok hatására: az előbbieken túl a migrációs válság, a brexit, a Covid és a közel-keleti krízis is szétzilálta a sorokat. Magyarország pedig 2018 óta 7. cikk szerinti eljárás¹⁵ alatt áll, ami a minket övező hangulatra erősen rányomta a bélyegét. 2024. június 25-éig, tehát a magyar elnökség kezdetéig hét alkalommal hallgatták meg Magyarországot az eljárás keretében a Tanácsban,¹⁶ így nem csoda, hogy addigra a felek abba kölcsönösen belefáradtak.¹⁷

Az egyre kizárólagosabb gondolkodás mind a zöldátmenet, mind a háború kérdésében ideológiai hadviseléssé vált, s általános lett a másként gondolkodók megbélyegzése, elítélése. Magyarország e témákban nem rejtette véka alá a véleményét, ezért az elnökséget még sokkal nagyobb szkepticizmus övezte, mint 2011-ben.

Mindezek következtében nemcsak alacsony várakozás és rossz hangulat övezte a kezdéskor a magyar elnökséget, s maradt is olyan végig, hanem kimondottan ellenséges volt a közeg. Ennek kiemelt színtere volt az Európai Parlament, miközben a Bizottság is beszállt a politikai játszmákba. Viszont a Tanácsban nyílt mód a tisztességes munkavégzésre.

AZ ELNÖKSÉG EGYÜTTMŰKÖDÉSE AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEKKEL

2024-ben a magyar elnökségnek az volt a feladata, hogy a júniusi EP-választásokkal lejárt uniós szervek megújítását elősegítse. Június 27-én az Európai Tanács (EiT) az egy ciklussal korábbihoz képest könnyen, egy forduló alatt megállapodott a főbb tisztségekről (Antonio Costa az EiT új elnöke, Kaja Kallas az új külügyi főképviselet vezetője, Ursula von der Leyen marad bizottsági elnök). Von der Leyent az Európai Parlament plenáris ülése július 18-án a baloldal és a Néppárt szavazataival meg is választotta.

¹⁴ Ilyenek voltak például a következők: BOURGERY-GONSE 2023; BusinessEurope 2024; MÖLLER-NIELSEN 2024.

¹⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2025.

¹⁶ Az Európai Unió Tanácsa 2024b.

¹⁷ A 2024-es magyar elnökség alatt aztán nem is került sor ilyen meghallgatásra.

A Bizottság

2011-ben a Barroso-féle Európai Bizottság sokkal együttműködőbb volt, s tartotta magát a szerződésekben rögzített szerepéhez. Ezzel szemben a Von der Leyen által vezetett testület, amelynek státusa hiába volt a 2024. júniusi választások miatt inkább csak ügyvivő jellegű az új testület november 27-ei megszavazásáig, magának a szerződéseken erősen túlmutató geopolitikai szerepet szánva, több alkalommal intézményi szerepéből kiesve járt el a magyar elnökséggel szemben. A magyar miniszterelnök békemissziói következtében nem került sor a biztosi kollégium hagyományos látogatására az elnökséget adó ország fővárosába, ami pedig a mindenkori koreográfia része. Továbbá a Bizottság bojkottra hívott fel a magyar elnökség által rendezett informális Tanács-ülések tekintetében. Ezt a tagállamok az orosz–ukrán háborúban elfoglalt álláspontjuknak megfelelően követték többé vagy kevésbé. A Bizottság csak szakmai szinten képviseltette magát, ami egyértelmű politizálás, amit pedig a szerződések nem tesznek lehetővé. Ennek volt az is a következménye, hogy a Borrell – még hivatalban levő külügyi főképviselő – által elnökölt két tanácsi formáció, a Külügyi Tanács és annak védelmi formációja az informális üléseit a mindenkori gyakorlattal szemben nem Budapesten, hanem Brüsszelben tartotta.

2024. október 9-én a magyar elnökségi program EP-beli bemutatásakor¹⁸ Ursula von der Leyen nem az ismertetett elképzelésekkel foglalkozott, hanem felsorolta Orbán Viktornak a magyar kormány „bűnlajstromát”.¹⁹ A Bizottság elnöke a szerződések alapján ilyet nem tehet.

Magának az új Bizottságnak a felállítása is sok izgalmat hozott. A Tanács a magyar elnökség előterjesztésére minden vihar nélkül elfogadta 2024. szeptember 19-én a biztosi névsorról szóló határozatot. Utána ugyanakkor egy minden korábbinál durvább politikai játszma kezdődött biztosi meghallgatások címén, aminek semmi köze nem volt a jelölteknek a meghallgatáson nyújtott teljesítményéhez, felkészültségéhez. Adok-kapok játszma lett belőle, ahol megvolt, hogy „ki kit fog”, ki bukik meg, ha a másik sem megy át. Várhelyi Olivér magyar biztosjelölt minden szakmai vélemény szerint kiválóan szerepelt a meghallgatásán, mégis további kérdéseket kapott, és az utolsó pillanatig lebegtették, megkapja-e a támogatást. Az úgynevezett *mainstream* pártok a Néppárttól a zöldekig végül kiegyeztek egy csomagban, a szakmai és emberi alkalmasság abban nem játszott szerepet.

¹⁸ Lásd később.

¹⁹ Európai Parlament 2024b.

A Bizottság elnöke és tagjai tehát több alkalommal megsértették az alapító szerződések lojális együttműködésre vonatkozó cikkét²⁰ a magyar elnökség tekintetében 2024-ben. 2011-ben ilyen nem történt, a Barroso-bizottság a szerződések alapján eljárva segítette az akkori magyar elnökség munkáját. Azt azért hozzá kell tenni, hogy alsóbb, tehát nem politikai szinten a Bizottság együttműködése nagy általánosságban megfelelő volt most is.

Az Európai Parlament

2011-ben az akkori magyar elnökség kimondottan parlamentbarát elnökséget folytatott, beüzemelve a Lisszaboni Szerződés által az Európai Parlamentnek adott új hatásköröket, illetve hogy ellenőrző szerepét megfelelően gyakorolhassa.²¹ Az azóta eltelt tizenhárom év során a testület Magyarország fő kritikusrává vált. 2018-ban az EP kezdeményezésére indult el hazánk ellen a 7. cikk szerinti eljárás.²² Az EP csak a 2019–2024 közötti ciklusban 21 határozatot fogadott el Magyarországról. Ezekből négy tartalmazott kifejezetten a magyar elnökségre vonatkozó előzetes, tehát megalapozatlan kritikát. A Parlament egy alkalommal határozatban szólította fel a Tanácsot, hogy vegye el Magyarországtól az elnökséget. Ennek kezdeményezői között szerepelt a Momentum képviselője, Cseh Katalin is.²³

Elmaradt az EP Elnökök Értekezletének (körülbelül a házbizottságnak megfelelő, a frakcióvezetőkől álló legfőbb döntéshozatali fórum) hagyományos látogatása, amely pedig szintén része minden elnökségi koreográfiának, s nem mutathatta be

²⁰ Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (3): „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.”

²¹ GYŐRI 2024: 18.

²² Európai Parlament 2018.

²³ Lásd az Európai Parlament 2023. júniusi határozatának 11. pontját (A jogállamiság és az alapvető jogok megsértése Magyarországon és a befagyasztott uniós pénzeszközök 2023/2691): „Hangsúlyozza, hogy a Tanács elnöksége fontos szerepet játszik a Tanács uniós jogszabályokkal kapcsolatos munkájának előmozdításában, az uniós menetrend fontosságának biztosításában és a Tanácsnak a többi uniós intézménnyel fenntartott kapcsolatokban történő képviseletében; felveti a kérdést, hogy Magyarország hogyan lesz képes 2024-ben hitelesen teljesíteni ezt a feladatot, tekintettel arra, hogy nem felel meg az uniós jognak és az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeknek, valamint a lojális együttműködés elvének; kéri a Tanácsot, hogy a lehető leghamarabb találjon megoldást; emlékeztet arra, hogy a Parlament megfelelő intézkedéseket hozhat, ha nem születik ilyen megoldás.” A bekezdés számadatai az Európai Parlament Kutatószolgálatának szíves gyűjtéséből származnak.

az illetékes magyar miniszter az elnökségi prioritásokat az EP Bizottsági Elnökök Értekezletének sem. Ezekre 2011-ben még rendben sor került.

Az Európai Parlament a politikai játszmák színtereként kezelte a szakbizottságokat is. Elvileg az elnökségi félév kezdetén minden bizottság meghallgatja az elnökséget adó ország illetékes miniszterét a szakmai prioritásairól. Ez 2024-ben a magyar elnökség alatt csak részlegesen történt meg. Az adott bizottsági elnöktől függött, hogy felvette-e a témát a napirendre, és mikor. A húsz szakbizottságból végül csak nyolc biztosított erre lehetőséget.²⁴ Az pedig már inkább karikatúra, hogy a regionális fejlesztéssel foglalkozó bizottság erre decemberben kerített volna sort, amikor már jóval közelebb voltunk az elnökség végéhez, mint a kezdetéhez, arra hivatkozva, hogy „nagyon elfoglaltak”. Navracsics Tibor erre végül nem ment el.

A szakbizottsági elnököknek lehetőségük van arra, hogy a szakterületükhöz illeszkedő informális Tanács-üléseken részt vegyenek. Egyes bizottsági elnökök az ilyen magyarországi üléseket bojkottálták, nyíltan vagy mondvacsinált okokra hivatkozva. Így járt el például a Gazdasági Bizottság szocialista elnöke. Ezáltal az EP lemondott egy szerzett jogáról, hogy nézeteit a Tanácsban ismertesse, és első kézből szerezzen információkat az ott történetekről.

Az EP leglátványosabb fellépése a magyar elnökséggel szemben a 2024. október 9-ei plenáris ülésen történt,²⁵ amelyen Orbán Viktor miniszterelnök ismertette a magyar elnökség prioritásait. A 3,5 órás vita során a Néppárttól a kommunistáig senki nem foglalkozott az elhangzottakkal, az ezen frakciók színeiben felszólaló képviselők kizárólag Magyarországgal kapcsolatos kritikákat fogalmaztak meg. Ezt a jobboldalról többen szóvá is tették, s méltatták a színvonalas magyar elnökségi programot.²⁶

Ahogy a Bizottság és annak elnöke, úgy az Európai Parlament is többször megsértette a lojális együttműködés elvét. Ennek legsúlyosabb s az unióra is egyértelműen visszaütő példája volt az, hogy 18 jogalkotási témában²⁷ a Tanács a magyar elnökség vezetésével készen állt volna az intézményközi tárgyalások (úgynevezett trilógusok)

²⁴ Alkotmányügyi Bizottság; Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottság; Kulturális és Oktatási Bizottság; Fejlesztési Bizottság; Gazdasági és Monetáris Bizottság; Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Bizottság; Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottság; valamint a Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottság. Saját gyűjtés.

²⁵ Az elnökségi programot általában az első hónapban mutatja be az adott ország állam- vagy kormányfője, de az a 2024-es magyar elnökség alatt a Bizottság elnökének megválasztásával egyszerre lett volna esedékes 2024 júliusában. Ezért azt eredetileg is szeptemberre halasztották. Akkor viszont a közép-európai árvíz szólt közbe, s halasztották tovább a bemutatkozást magyar kérésre októberre.

²⁶ Ibid 27.

²⁷ Az Európai Unió Tanácsának szíves közlése.

lefolytására, de az EP témafelelősei attól – kimondva vagy kimondatlanul – a magyar elnökség miatt elzárkóztak. Olyan témákban nem lett tehát pusztán politikai megfontolásból előrelépés, mint például a vízümpolitika, a vízgazdálkodás, a szociális biztonsági rendszerek koordinációja vagy a migráció egyes aspektusai. A jogalkotás tudatos lassítása felveti a politikai felelősség kérdését.

Tizenhét témában ugyanakkor elindultak a háromoldalú tárgyalások, s kilencben²⁸ sikerült is megállapodni az intézményeknek, magyar vezetéssel. Így született meg többek között a 2025. évi költségvetés, az Ukrajnának nyújtott hitel-együttműködési mechanizmus, a munkaerőpiaci statisztika vagy a könnyített határátkelési megoldások szabályozása. Sokat számított, hogy az egyes témák EP-jelentéstevői mennyire viszonyultak felelősségteljesen a munkájukhoz, s akartak minél előbb eredményt elérni, vagy pedig a politikai blokkolás szempontjai nyomtak erősebben a latban náluk.

Azt is ki kell emelni, hogy az EP-ben a 2024. júniusi választások után megváltoztak az erőviszonyok.²⁹ A Néppárt továbbra is a legnagyobb erő maradt, de a második legnagyobb szocialista frakció már teret veszített, ha nem is annyit, mint a liberálisok és a zöldek. A jobboldalon harmadik legnagyobb csoportként megjelentek a Patrióták, a jobbszélen pedig a szuverenisták, a konzervatívok a negyedik erő lettek. Mindez nagy megütközést váltott ki a *mainstream* pártoknál. Amennyiben a Néppárt velük vagy egy részükkel szövetezne, az alternatív többséget jelenthetne az eddigi nagykoalícióhoz képest, s ez a baloldalt rendkívül érzékenyen érinti. Az új jobboldalban a Néppárt is inkább riválist, mint potenciális szövetségest lát, így *cordon sanitaire*-t hirdetnek a patrióták ellen, ahol pedig a magyar kormánypart a második legnagyobb delegációt adja. A magyar elnökség elleni fellépések mögött ez a motiváció is meghúzódott.

A Tanácsban egyébként 19 dosszié tekintetében sikerült elérni az általános vagy részleges általános megközelítést, és összesen 57 tanácsi következtetést és egy tanácsi nyilatkozatot fogadtunk el.³⁰ Ez azt mutatja, hogy a Tanácsban a megszokott ügymenet folyt a magyar elnökség alatt, különösen, ha nem voltak jelen kamerák.

ELNÖKSÉGI PRIORITÁSOK

A magyar elnökség – politikai, karakteres elnökségként – az Európa előtt álló legjelentősebb, azonnali cselekvést igénylő kihívásokra koncentrálna állította össze a programját, részben a trió programjára támaszkodva, részben a saját elképzeléseket

²⁸ Ibid 23.

²⁹ Erről lásd a pontos számokat: Európai Parlament 2024a.

³⁰ Ibid 27.

követve 2022–2024 során. 2011-ben négy, 2024-ben hét prioritás köré szerveztük, hogy mit szeretnénk megvalósítani az unió élén állva. Ezek között volt átfedés, illetve új témák is megjelentek.

2011-ben a gazdasági világválság okainak kezelése, az euró megmentése és a növekedés beindítása volt a legfontosabb feladat (régi 1. célkitűzés), 2024-ben pedig hogy az unió versenyképessége érdekében végre konkrét döntések szülessenek (új 1. célkitűzés).

A gazdaságpolitikai koordináció és konszolidáció, a fegyelmezett tagállami gazdálkodás szabályai, illetve az első európai szemeszter mind az első magyar uniós elnökséghez fűződött. A 2024-es magyar elnökség legnagyobb sikere pedig az volt, hogy a Draghi-jelentés³¹ lesújtó diagnózisa alapján sikerült a legmagasabb, tehát állam- és kormányfői szintű kötelezettségvállalást összehozni arra, hogy a tagállamok szembenéznek a legsúlyosabb gazdasági problémákkal, és új pályára állítják az unió gazdaságát. Így született meg 2024. november 8-án a *Budapesti nyilatkozat*,³² amely meghatározott időponthoz kötött vállalásokat tartalmaz, hogy mely kérdésben a Bizottságnak mikor kell konkrétumokkal előállnia, hogy Európa ne maradjon le végtelenen a nemzetközi versenyfutásban (energiaárak mérséklése, túlszabályozás visszanyesése, egyszerűsítés, technológiasemleges iparfejlesztés, tőkepiaci (megtakarítási) uniós létrehozása, kutatás-fejlesztés ösztönzése, nemzetközi gazdasági együttműködések elősegítése, védelmi képességek növelése, rugalmas munkaerőpiac, kis- és középvállalkozások helyzetbe hozása (ez utóbbi 2011-ben is hangsúlyos témája volt a magyar elnökségnek). A Bizottság azóta is ezen iránytű alapján jelenteti meg sorban a jogszabálytervezeteit, s a versenyképesség horizontális szemponttá vált minden szakpolitikai előterjesztésben. A *Budapesti nyilatkozat* hivatkozási alappá vált, beépült az uniós dokumentumok sorába, azóta is idézik.

2011-ben még nem jelent meg témaként, csak 2024-ben vált „slágerré” az *európai védelem megerősítése* (új 2. célkitűzés). A szaporodó nemzetközi konfliktusok, különösen a szomszédunkban dúló háború, valamint hogy Trump alatt kérdésessé vált, az USA hajlandó-e továbbra is garantálni a kontinens biztonságát, rávilágítottak Európa védtelen voltára, s hogy az uniónak muszáj a saját kezébe venni a saját biztonságát. A magyar elnökség megkezdte az úgynevezett *Stratégiai iránytű*³³ végrehajtását, s ráirányította a figyelmet a védelmi technológiai és ipari bázis megerősítésének szükségességére, beleértve a védelmi innovációt és a védelmi beszerzési együttműködés fokozását.

³¹ Ibid 13.

³² Európai Tanács 2024.

³³ Az Európai Unió Tanácsa 2024d.

2011-ben a koronaékszer a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása volt, amire pedig kezdetben nem sok esély mutatkozott, és komoly politikai munka kellett hozzá. A nyugat-balkáni bővítés (régi 4., új 3. célkitűzés) azóta elakadt, az unió méltatlanul várakoztatja a jelölt országokat. Magyarország elkötelezettsége a régió iránt nem változott, 2024-ben is az érdemalapú, kiegyensúlyozott és hiteles bővítés szószólói voltunk. Akkora áttörést, mint 2011-ben, lehetetlen lett volna elérni, de az, hogy Albániával lezajlott két kormányközi konferencia két klaszter megnyitásával, Montenegroval pedig egy keretében le lehetett zárni három fejezetet ideiglenesen, továbbá Szerbiával a blokkolás ellenére egy innovatív megoldás révén szintén előrébb lehetett lépni (levélküldés a tárgyalási álláspont bekérése céljából), felkavarta az állóvizet. Szintúgy sikerült pénzügyi, gazdasági témákban haladni a Nyugat-Balkán integrációja terén (SEPA, zöldsáv-használat, finanszírozás). Jóval több magas szintű találkozóra került sor a régió politikusaival, mint korábban. Magyarország tehát elérte, hogy ne csak Ukrajnára irányuljon az unió figyelme; sikerült tudatosítani: lehetetlen, hogy a megtámadott Ukrajna iránti szolidaritás érdemtelen előnyökhöz juttassa a keleti szomszédot a balkáni jelöltekkel szemben a csatlakozás felé vezető úton.

Az előző elnökség alatt Európa polgárközelibbé tétele célkitűzésünk (régi 3.) keretében sikerült elfogadni az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletet, s e cím alatt foglalkoztunk a *migrációval*. 2011-ben persze ez utóbbi még nem volt akkora összeurópai probléma, mint 2015-től kezdve, akkor elég volt praktikus lépéseket elfogadtatni (például a *FRONTEX* rendelet révén az Európai Határvédelmi Ügynökség operatív kapacitásának megerősítése, pótlólagos pénzügyi források biztosítása a nehéz helyzetbe került tagállamok részére stb.). 2024-ben a feladat a politikai áttörés elérése volt az illegális migráció megfékezése terén (4. új): a magyar elnökség előkészítő munkája után mondta ki az októberi Európai Tanács-ülés, hogy a származási országokkal folytatott együttműködés, azaz kölcsönösen átfogó partnerségek révén lehet kezelni a migráció kiváltó okait, s fel kell lépni az emberkereskedelem és embercsempészség ellen, illetve meg kell könnyíteni a kitoloncolásokat. Ez a munka alapozta meg, hogy 2025-ben megkezdődött az illegális migránsok visszafogadásáról szóló jogszabálynak a tárgyalása. A külső határok ellenőrzése minden korábbinál hangsúlyosabban jelent meg a magyar félév alatt, beleértve az innovatív megoldásokat is (például az embercsempészség elleni küzdelem büntetőjogi minimumszabályainak harmonizálása irányába elindulás).

Idekapcsolódó célkitűzés volt (ha külön prioritási számmal nem is szerepelt) *Bulgária és Románia teljes jogú schengeni tagságának elérése*. 2011-ben komoly politikai munka árán tudta kimondatni a magyar elnökség a Tanácsban egyhangúlag, hogy a két állam megfelelően felkészült a schengeni vívmányok teljes körű alkalmazására, s *technikai értelemben* eleget tett a követelményeknek. Aztán 13 év alatt nem sikerült

ennél többet senkinek sem összehozni. A politikai döntést, azaz az áttörést újra a magyar elnökség érte el a tagállamoknál: az addigi blokkolók engedtek, és 2024 decemberében a Belügyi Tanács jóváhagyta a személyeknek a Bolgár Köztársasággal és Romániával közös, valamint a két ország közötti belső szárazföldi határokon történő ellenőrzésének 2025. január 1-jétől történő megszüntetéséről szóló tanácsi határozatot.³⁴ Mindez azt is jelenti, hogy a magyar elnökség egy évtizeden túlnyúlóan és eredményesen dolgozott azért, hogy az erdélyi és a partiumi magyarság akadálytalanul jöhessen Magyarországra és utazhasson az unió bármelyik pontjára.

2011-ben és 2024-ben is szívünkön viseltük a *közös politikák megerősítését*. Az előző elnökség alatt ezt közös célkitűzésben foglaltuk össze (régi 3.), a mostaninál pedig önállóan jelent meg a kohéziós politika jövőjéről szóló állásfoglalás (új 5.), illetve a gazdaközpontú uniós agrárpolitika (új 6.). Mindkét elnökség igyekezett levérni olyan cölöpöket, amelyek a többéves pénzügyi keret (MFF) 2011, illetve 2025 közepén induló vitájához szolgáltak, szolgálnak fogódzólul. Tanácsi következtetések elfogadásával sikerült mindkét félév során leszögezni, hogy ezek a politikák milyen komoly hozzáadott értéket képviselnek az unióban, így fontos hivatkozási alapul szolgálnak ahhoz, hogy aztán az MFF-tárgyalások során e politikák támogatása megmaradjon.

A 2024-es elnökség alatt immár külön célkitűzésként szerepelt a *demográfiai kihívások kezelése* (új 7.). 2011-ben ezt beleértettük az emberközpontú, polgárközeli EU 3. célkitűzésbe.

Már akkor felhívtuk a figyelmet a *család* fontosságára. Összehívtuk a családpolitikáért felelős miniszterek első informális ülését, ahol a jó tagállami gyakorlatokat lehetett bemutatni. A munka és a családi élet összehangolásáról pedig trió+1 (soron következő lengyel elnökség) formátumban nyilatkozatot fogadott el a Tanács. 2024-ben tanácsi következtetéseket alkottunk a kohéziós politikának az EU demográfiai kihívásainak kezelésében betöltött szerepéről, illetve ezt horizontális prioritásként határoztuk meg az EU valamennyi szakpolitikájára nézve. Elfogadtattuk, hogy a kérdés versenyképességi téma: amennyiben nem találunk orvosságot az európai demográfiai téli problémájára, az tovább rontja a versenyképességi helyzetünket. Újra megszerveztük a családügyi miniszterek informális találkozóját. Az elnökségnek köszönhetően elkészült egy lista a tagállamok által minden szakterületen beazonosított, uniós szinten kezelendő problémákról, amely útmutatóul szolgál a továbblépéshez.³⁵

Nem szerepelt külön prioritásként, de mind 2011-ben, mind 2024-ben sikerrel dolgozott a magyar elnökség a nemzetközi partnerségek megerősítésén (konnekivitási stratégia), a fogyatékkal és hátrányos helyzetben élők életkörülményeinek

³⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2024.d.

³⁵ Parlament Österreich 2024.

javításán (2011: romastratégia, 2024: első jelnyelvi elnöklés), regionális ügyeken (2011: Duna-régió stratégia), az antiszemitizmus elleni küzdelmen, energia-, egészségügyi, környezetvédelmi stb. témákon. Ki kell még emelni, hogy a második féléves elnökségek feladata az éves uniós költségvetés végigtárgyalása. A 2025. évi költségvetésről a magyar elnökség vezetése alatt mind a Tanácsban, mind az EP-ben a korábbi években megszokottnál képest jóval simábban sikerült megállapodni.

A 2011-es magyar elnökség alatt nem került sor Budapesten állam- és kormányfői találkozóra. A *Keleti partnerségi csúcsot átütemeztük* a miénk után következő lengyel elnökség idejére.³⁶ Akkor a legmagasabb rangú és legnépesebb rendezvényünk ötven delegáció részvételével az *Ázsia–Európa-találkozó* volt Gödöllőn. 2024-ben viszont Budapesten rendeztük az Európai Politikai Közösség csúcstalálkozóját, amelyen összesen 48 delegáció vett részt. Másnap pedig az Európai Tanács informális ülését szerveztük meg a magyar fővárosban, amelynek keretében elfogadták az uniós állam- és kormányfők a már említett *Budapesti nyilatkozatot* a versenyképességről. E két rendezvény páratlan láthatóságot biztosított a magyar elnökségnek, s politikai tartalom szempontjából is maradandó eredménynek minősült.

2024-ben nem voltak olyan külső, tőlünk függetlenül kialakuló, váratlan helyzetek, amelyek kezelése azonnali elnökségi feladatot okozott. 2011-ben a magyar elnökségnek jutott az *arab tavasz*, amikor *Líbiában* megdöntötték Kadhafi rendszerét, aztán az *atomkatasztrófa Fukusimában*, amelyet földrengés és az azt követő cunami okozott. 2024-ben sokkal inkább a magyar kormány elleni ellenszenv tette próbára az elnökségi gépezetet. Az egyébként, ahogy 2011-ben, úgy 2024-ben is gördülékenyen működött. Egyértelmű és gyors volt a döntéshozatali rendszer, a döntéseket minden szint egységesen hajtotta végre. Nem fordult elő félre- vagy többes kommunikáció. A folyamatos támadásokat a politikai szint kezelte, a szakértői szint pedig rendíthetetlen nyugalmat gyakorolt, és magas színvonalú szakmai munkát végzett. Ezt persze csak a folyosók homályában ismerték, ismerik el. 2011-hez képest kevesen méltatták nyilvánosan a magyar elnökséget, azt a politikai klíma egyszerűen nem tette lehetővé.

A KÉT ELNÖKSÉG ÉRTÉKELÉSE

A 2011-es és 2024-es magyar elnökségi célkitűzések bemutatása alapján világosan látszik, hogy Magyarország több mint egy évtizeden átívelően újra egy erős Európa érdekében dolgozott elnökként. Európa akkor lehet erős, ha jól működik a gazdaság,

³⁶ Ennek okairól lásd részletesen: GYŐRI 2024: 31–32.

van növekedés, s álljuk a versenyt a világ fejlett és feltörekvő régióival. 2011-ben egy gazdasági világválság tett minket próbára, s kellett ellenállóképessé válni, de 2024-ben inkább befelé kellett koncentrálni: sok olyan belső problémával kellett (s kell a mai napig) szembenézni, amelynek maga az unió az okozója (túlszabályozás, energiaárak, megosztottság). Ez a szembesítés többet kíván, mint az *honest broker*, azaz becsületes közvetítői szerep, ez politikai vezetésért kiált. A legsúlyosabb kérdésben, az orosz–ukrán háború ügyében (ami jelenleg a leginkább gyengíti az uniót) intézményi szempontból nem volt mozgásteret a magyar elnökségnek, illetve az egység sem volt meg (s nincs meg a mai napig) ahhoz, hogy legyen elnökségi fellépés; e téren maradt a bilaterális diplomácia, de még az is rombolóan hatott a magyar elnökség megítélésére. A háború kérdésében a szembenézésre az unió nem állt (s azóta sem áll) készen.

Az erős Európában gondolkodó elnökség azon témákban próbál előrelépést elérni, amelyek erősítik a közösség belső kohézióját, hozzáadott értéket hoznak létre az uniós polgárok számára, valamint hozzájárulnak Európa stabilitásához. Ha megnézzük mind a 2011-es, mind a 2024-es prioritásokat, azok mindegyike ilyen célt szolgál. Nem bocsátkoztunk ideológiai vagy politikai szempontból megosztó kérdésekbe (például jogállamiság), mert az csak gyengítette volna a belső kohéziót. Az alapszerződések betűjének és szellemének megfelelően jártunk el.

Míg tehát a célkitűzéseinkben erős volt a folytonosság a 2011-es és a 2024-es elnökségünk között, jelentős különbség állt elő az intézmények hozzáállásában. 13 éve a Tanácsban és az Európai Tanácsban sikerült elkerülni a Magyarország-vitákat, most azonban – elsősorban az orosz–ukrán konfliktusban képviselt magyar pozíció és a békemissziók miatt – más volt a helyzet. A magyar jogállamisággal kapcsolatos vitákat a Tanácsban ugyanakkor háttérbe tudtuk szorítani a magyar félév alatt.

Ami döntő különbség volt még, az az Európai Bizottság hozzáállása. 2011-ben a már fennálló viták ellenére a Bizottság a szerződéseknek megfelelően járt el. 2024-ben viszont politikai szerepet vitt, asszisztált az Európai Parlamentnek öszszemosni a magyar ügyeket és az elnökséget. Az EP természetes színtere a politikai vitáknak, a szerződések adta kereteken belül, de a Bizottság ilyet nem tehetett volna.

A magyar elnökség 2011-es teljesítményéről született számos elismerő politikai nyilatkozat, viszont viszonylag kevés szakmai értékelés.³⁷ A 2024-es esetében a sajtó részéről tanúsított és a politikai hisztériakeltés előre akkora volt, hogy ilyenek szóba se kerülhettek. Szintúgy nem történt számottevő szakmai elemzés, a prekoncepciók mindent megakadályoztak.

³⁷ Ezt lásd részletesebben: GYŐRI 2024: 34.

Ahogy 2011-ben, úgy 2024-ben is a magyar politikai osztály és kormánytisztviselői kar értékes tapasztalatot szerzett, jobban megismerte az uniós intézmények működését, s kapcsolatokat épített ki Brüsszelben, valamint a tagállamokban. Mindez segítheti a megalapozottabb otthoni döntéshozatalt és a tagállami érdekérvényesítést. Amiben továbbra is komoly adósságunk van viszont, hogy még mindig nem dolgozik elegendő számú magyar szakértő a megfelelő posztokon az uniós intézményekben. A Magyarországot övező hangulat ezt nem segíti. Ezen túl kellene jutni, ez még komoly feladat a mindenkori magyar kormányok számára.³⁸

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BAYER, Lili (2024): Orbán's 'Peace Mission' Helps Only Putin, Says Czech Prime Minister. *The Guardian*, 2024. július 17. Online: www.theguardian.com/world/article/2024/jul/17/orban-peace-mission-helps-only-putin-says-czech-prime-minister-petr-fiala
- BOURGERY-GONSE, Théo (2023): French Businesses: EU Generates as Much Frustration as Hope. *Euractiv*, 2023. augusztus 29. Online: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/french-businesses-eu-generates-as-much-frustration-as-hope/>
- BusinessEurope (2024): *EU Economy to Slowly Return to Growth, but Long-Term Challenges Remain*. 2024. június 5. Online: <https://www.besnesseurope.eu/publications/besnesseurope-economic-outlook-spring-2024-eu-economy-to-slowly-return-to-growth-but-long-term-challenges-remain/>
- BusinessEurope (2024): *No Improvement in the EU's Investment Environment in 2023*. 2024. március 20. Online: <https://www.besnesseurope.eu/publications/no-improvement-in-the-eus-investment-environment-in-2023/>
- GYŐRI Enikő (2011): Magyar szemeszter Európában. *Európai Tükör*, 16(7), 5–18. Online: https://brexit.kormany.hu/download/6/18/20000/europai_tukor_2011_07.pdf
- GYŐRI Enikő (2024): A 2011-es EU-elnökség körülményei, sikerek és kihívások. In NAVRACSICS Tibor – TÁRNOK Balázs (szerk.): *A 2024-es magyar EU-elnökség*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 17–38. Online: <https://openaccess.ludovika.hu/nke/catalog/download/146/1266/3096?inline=1>
- Hat hónap egy erősebb Európa szolgálatában. Áttekintés az Európai Unió Tanácsának magyar elnökségéről 2011. január–július (2011). *Európai Tükör*, 16(7), 94–155. Online: https://brexit.kormany.hu/download/6/18/20000/europai_tukor_2011_07.pdf
- KAJNČ, Sabina (2015): The Council and the European Council. In HARDACRE, Alan – AKSE, Erik (szerk.): *How the EU Institutions Work and... How to Work with the EU Institutions*. 2. kiadás. London: John Harper Publishing.
- 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: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

³⁸ Ezúton mondok külön köszönetet Forgács Dalmának és Mendiúña Kristófnak az adat- és irodalomgyűjtés terén végzett értékes segítségért.

- LIBOREIRO, Jorge (2024): Borrell Accuses Orbán of Disloyalty and Joins Boycott Against Hungary's EU Presidency. *Euronews*, 2024. július 22. Online: www.euronews.com/my-europe/2024/07/22/borrell-accuses-orban-of-disloyalty-and-joins-boycott-against-hungarys-eu-presidency
- MÖLLER-NIELSEN, Thomas (2024) French, Italian Businesses Urge Incoming EU Leaders to Make 'Crucial Decisions' to Boost Competitiveness. *Euractiv*, 2024. június 5. Online: <https://www.euractiv.com/section/defence/news/french-italian-businesses-urge-incoming-eu-leaders-to-make-crucial-decisions-to-boost-competitiveness/>
- NAVRACSIKS Tibor – TÁRNOK Balázs szerk. (2024): *A 2024-es magyar EU-elnökség*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó. Online: <https://openaccess.ludovika.hu/nke/catalog/book/146>
- NOYER, Christian et al. (2024): *Developing European Capital Markets to Finance the Future. Proposals for a Savings and Investments Union*. 2024. április. Online: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/e3283a8f-69de-46c2-9b8a-4b8836394798/files/6b8593b5-ca31-45a3-b61c-11c95cf0fc4b>

Egyéb források

- Az Európai Parlament 2023. június 1-jei állásfoglalása a jogállamiság és az alapvető jogok magyarországi megsértéséről és a befagyasztott uniós pénzeszközökről (2023/2691). Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0216_HU.html
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. október 26., 13–390.
- Az Európai Unió Tanácsa (2024a): *A Schengeni Tanács döntése: földközi határellenőrzések eltörlése Bulgáriával és Romániával*. Sajtóközlemény, 2024. december 12. Online: <https://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2024/12/12/schengen-council-decides-to-lift-land-border-controls-with-bulgaria-and-romania/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024b): *Általános Ügyek Tanácsa*, 2024. június 25. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/gac/2024/06/25/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024c): *Az Európai Politikai Közösség ülése*, 2024. november 7. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/international-summit/2024/11/07/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024d): *Stratégiai iránytű az EU számára*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/infographics/strategic-compass/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2025): *A 7. cikk szerinti eljárások*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/article-7-procedures/>
- Európai Parlament (2018): *Jelentés a magyarországi 7. cikk (1) bekezdésének elindítására irányuló javaslatról (Sargentini-jelentés, A-8-2018-0250)*. 2018. július 4. Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.html
- Európai Parlament (2024a): *Az eredmények összehasonlítása*. 2024. június. Online: <https://results.elections.europa.eu/hu/tovabbi-lehetosegek/az-eredmenyek-osszehasonlítása/>
- Európai Parlament (2024b): *Szó szerinti jegyzőkönyv*. 2024. október 9. Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-10-2024-10-09-INT-2017002235768_EN.html
- Európai Tanács (2024): *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról*. Sajtóközlemény, 2024. november 8. Online: <https://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

- European Commission (2024): *The Future of European Competitiveness. Part A. A Competitiveness Strategy for Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en
- European Institute for International Law and International Relations (2024): *MEP's Negative View on the Hungarian EU Council Presidency*. European Institute for International Law and International Relations, 2024. szeptember 20. Online: <https://www.eiir.eu/international-relations/europe/meps-negative-view-on-the-hungarian-eu-council-presidency/>
- European Movement International (2024): *The Hungarian Presidency of the Council of the EU: A Test of EU Values and Governance*. European Movement International, 2024. július 3. Online: <https://europeanmovement.eu/policy-focus/the-hungarian-presidency-of-the-council-of-the-eu-a-test-of-eu-values/>
- GAZDAG Ferenc (2011): Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség. *Nemzet és Biztonság*, 4(10), 72–85. Online: https://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-merlegen_a_2011_es_magyar_eu_elnokseg.pdf
- GOSTYŃSKA, Agata (2011): Evaluation of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union. *Bulletin of the Polish Institute of International Affairs*, 71(288), 542–543. Online: [https://www.files.ethz.ch/isn/130802/Bulletin%20PISM%20No%2071%20\(288\)%20June%2030,%202011.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/130802/Bulletin%20PISM%20No%2071%20(288)%20June%2030,%202011.pdf)
- GYÖRI Enikő (2011): Válság közben, elnökség után – budapesti pillantás Európa közeljövőjére. *Külvügyi Szemle*, 2011/4, 3–15. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/KULUGY_Ku-lyugyiSzemle_2011/?pg=638&layout=s
- GYÖRKÖS Péter (2010): A Magyar Köztársaság Európai Unió mellett működő Állandó Képvisellete a magyar EU-elnökség tükrében. *Európai Tükör*, 15(10), 78–82. Online: https://2010-2014.kormany.hu/download/c/64/00000/Europai_Tukor_2010_10.pdf#!DocumentBrowse/J/7413.szamu_jelentes_Magyarorszag_europai_unios_tagsagaval_osszefuggo_kerdesekről_és_az_europai_integráció_helyzetéről (2011). Magyarország Kormánya, 12, Online: <https://www.parlament.hu/irom39/07413/07413.pdf>
- KACYŃSKI, 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>
- ŁOBODA, Wiktor (2024): Filling the Niche: Orbán's Political Opportunism in Light of Hungarian EU Presidency. *Euro Prospects*, 2024. Online: <https://europrospects.eu/filling-the-niche-orbans-political-opportunism-in-light-of-hungarian-eu-presidency/>
- NGUYEN, Thu (2024): The European Union's Hungary Problem. *Internationale Politik Quarterly*, 2024. március 25. Online: <https://ip-quarterly.com/en/european-unions-hungary-problem>
- ORBÁN Balázs (2024): The Results of the Hungarian EU Presidency Are a Success. *Euronews*, 2024. november 19. Online: <https://www.euronews.com/2024/11/19/the-results-of-the-hungarian-eu-presidency-are-a-success>
- Parlament Österreich (2024): Presidency Non Paper „Addressing Demographic Challenges in the EU: An Overview and the Way Forward” (7039/EU XXVIII.GP). WK 16061/24 LIMITE. Online: [https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVIII/EU/7039#:~:text=Presidency%20non%2Dpaper%20%22Addressing%20demographic%20challenges%20in%20the,overview%20and%20the%20way%20forward%22%20\(7039/EU%20XXVIII.GP\)](https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVIII/EU/7039#:~:text=Presidency%20non%2Dpaper%20%22Addressing%20demographic%20challenges%20in%20the,overview%20and%20the%20way%20forward%22%20(7039/EU%20XXVIII.GP))

- PETRI Bernadett (2023): Tusványostól Tusványosig: Mit tanultunk az Európai Unióról két uniós elnökség között? XXI. Század Intézet, 2023. július 19. Online: <https://www.xxiszasadintezet.hu/tusvanyostol-tusvanyosig-mit-tanultunk-az-europai-uniorol-ket-unios-elnokseg-kozott/>
- Review of the Hungarian presidency (debate)* (2011). Online: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/review-of-hungarian-presidency-debate_20110705-0900-PLenary-3
- SZIGETHY-AMBRUS Nikoletta (2025): Mérlegen az elmúlt fél év: milyen eredményeket tudhat maga mögött a magyar elnökség? *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*, 2025. január 6. Online: <https://www.oeconomus.hu/oecofocus/merlegen-az-elmult-fel-ev-milyen-eredmenyeket-tudhat-maga-mogott-a-magyar-elnokseg/>
- Tesija, Vuk (2022): Membership of Europe's Schengen Area Will End Long Waits at Croatia's Borders with Slovenia and Hungary during the Summer Tourist Season. Bulgaria and Romania face a fresh delay to accession. *Balkan Insight*, 2022. december 8. Online: <https://balkaninsight.com/2022/12/15/eu-councils-circus-act-shows-need-for-voting-reforms/> és <https://balkaninsight.com/2022/12/08/croatia-poised-to-join-schengen-zone-and-eurozone/>
- The Programme of Activities of the Hungarian Presidency of the Council (debate)* (2011). Online: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/the-programme-of-activities-of-hungarian-presidency-of-council-debate_20110119-0900-PLenary-5
- The Working Methods of the von der Leyen Commission* (2019). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_19_6657
- Van den Brink, Martin (2023): *An Inconvenient Constraint: A Hungarian Council Presidency and the EU's Rule of Law*. Jacques Delors Centre, 2023. Online: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/an-inconvenient-constraint-a-hungarian-council-presidency-and-the-eus-rule-of-law>
- VASALI Zoltán (2011): A magyar uniós elnökség szakpolitikai hatékonysága. *Polgári Szemle*, 7(4), 52–64. Online: https://polgariszemle.hu/images/content/pdf/psz_2011_4.szam_6.pdf
- VIDA Krisztina (2011): *Evaluation of the First Hungarian EU Council Presidency (ARI)*. Online: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari134-2011-vida-hungarian-eu-council.pdf>

A 2024. MÁSDIK FÉLÉVI MAGYAR UNIÓS ELNÖKSÉG OPERATÍV LEBONYOLÍTÁSA

BEVEZETÉS

Hazánk 2011 után a 2024. július 1-jétől december 31-ig tartó időszakban második alkalommal látta el az Európai Unió Tanácsának elnökségével járó feladatokat. Minden soros elnökség jelentős tartalmi, szervezési, szervezeti, humánpolitikai és költségvetési előkészületeket igényel, ezért az uniós tagállamok általában már két-három évvel az elnökségi időszak előtt megkezdik a felkészülést. Magyarország Kormánya ezt a gyakorlatot követve 2022 nyarán, az Igazságügyi Minisztérium szervezeti keretei között kezdte meg a magyar elnökségre történő felkészülését.

INTÉZMÉNYI STRUKTÚRA

Az intézményi struktúra kialakítása részeként az a megtiszteltetés ért, hogy a kormány 1553/2022. (XI. 21.) számú határozatával a 2022. november 22-től 2025. március 31-ig terjedő időszakra az Európai Unió Tanácsa 2024. második félelvi magyar elnöksége operatív feladatainak előkészítéséért és lebonyolításáért felelős kormánybiztosnak nevezett ki.¹ Az előkészítés szakaszának újabb fontos fejezete volt, amikor 2023. március 11-én az Igazságügyi Minisztérium szervezeti egységeként létrejött az Európai Unió Tanácsa Magyar Elnökségének Operatív Feladataiért Felelős Helyettes Államtitkárság.²

A felkészülés minél hatékonyabb koordinálása érdekében 2023 januárjától egészen 2023 őszéig magas szintű megbeszélésekre – úgynevezett *stock-taking* – került sor az elnökség lebonyolításáért felelős Igazságügyi Minisztérium EU-elnökségi

¹ 1553/2022. (XI. 21.) Korm. határozat az Európai Unió Tanácsa 2024. második félelvi magyar elnöksége operatív feladatainak előkészítéséért és lebonyolításáért felelős kormánybiztos ki nevezéséről és feladatairól.

² 2/2023. (III. 10.) IM utasítás az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2022. (VI. 11.) IM utasítás módosításáról.

feladatokért felelős szervezeti egységei, valamint az elnökség operatív feladatainak előkészítéséért és lebonyolításáért felelős kormánybiztos részvételével.

Az Európai Unió Ügyek Minisztériuma 2023. augusztus 1-jei megalakulásával³ a minisztériumhoz került az uniós elnökség szervezése. Az ezzel kapcsolatos operatív feladatokért az Európai Unió Tanácsa Magyar Elnökségének Operatív Feladataiért Felelős Helyettes Államtitkárság felelt, amelynek irányítása alá tartozott az Elnökségi Kommunikációs és Informatikai Főosztály, az Elnökségi Rendezvényszervezési és Protokoll Főosztály, valamint az Elnökségi Gazdálkodási, Jogi és Beszerzési Főosztály.⁴

A létrejöttékor még csak ötfős helyettes államtitkárság létszáma a magyar elnökség kezdetére – a feladatok számának növekedésével arányosan – fokozatosan 33 főre nőtt. A magyar elnökségi félév során legnagyobb létszámban 42 fő dolgozott egyszerre a helyettes államtitkárságon. Egy teljesen új szervezeti egység felépítése, a megfelelő munkatársak – a feladat projektjellege miatt – határozott idejű munkavégzésre történő megtalálása nagy kihívásnak bizonyult, tekintettel arra, hogy elsősorban olyan kollégákra volt szükség, akik tapasztaltak a rendezvényszervezés területén, magas szintű nyelvi készségekkel rendelkeznek, és nemzetközi közegben is szereztek már jártasságot.

EGYSZERŰEN, GYAKORLATIASAN, KÖLTSÉGTAKARÉKOSAN,
DE HATÉKONYAN ÉS JÓL STRUKTURÁLTAN

Magyarország Kormánya a magyar uniós elnökség szervezése és lebonyolítása során egyaránt kiemelt figyelmet fordított arra, hogy a folyamatok minél egyszerűbben, gyakorlatiasabban, valamint költségtakarékosabban, viszont hatékonyan és jól strukturáltan történjenek. Az elnökségi események lebonyolításához két fő rendezvényhelyszínt, a Várkert Bazárt és a Bálnát használtuk, a két nagy csúcstalálkozót, az Európai Politikai Közösség és az Európai Tanács informális ülését pedig a Puskás Arénában rendeztük meg, ezzel biztosítva a költségek optimalizálását és a logisztika hatékonyságát.

Az adminisztratív folyamatok egyszerűsítése érdekében az uniós elnökségek során a tagállamok részéről már évek óta használt és bevált, az uniós intézmények által ismert és elterjedt Novento platformot választottuk az akkreditációhoz. Hasonló

³ 2023. évi LIV. törvény a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvény módosításáról.

⁴ 2/2023. (VIII. 9.) EUM utasítás az Európai Unió Ügyek Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

megfontolásból az Európai Bizottság Tolmácsolási Főigazgatóságának szolgáltatásait vettük igénybe az egyes elnökségi rendezvényeken. A 2011-es elnökséggel ellentétben ezúttal kizárólag Brüsszelben szerveztünk kulturális eseményeket, összesen kilenc alkalommal. A budapesti lakosok mindennapi életére gyakorolt negatív hatások minimalizálása érdekében a magyar elnökség csak kivételes esetekben biztosított transzfert a szakértői szintű találkozókhoz.

RENDEZVÉNYHELYSZÍNEK, T1 ELNÖKSÉGI TERMINÁL

A hazánk 2024. második félévi elnöksége idején sorra kerülő rendezvények jelentős többségét Budapesten valósítottuk meg. Az első, 2011-es elnökségünk óta több kiemelkedő beruházás valósult meg Budapesten, célunk pedig az volt, hogy az elnökséget ezeken a helyszíneken bonyolítsuk le, egyszerre megmutatva a nagyvilágnak az elmúlt időszak fejlesztéseit, valamint méltó környezetet biztosítsunk a Magyarországra érkező külföldi delegációknak.

Olyan központi elnökségi helyszíncsoportot kerestünk, amely teljesíti a legmagasabb szintű protokolláris követelményeket, miközben megfelel a biztonsági és közlekedési igényeknek, valamint az akadálymentesítéssel kapcsolatos elvárásoknak is. Fontos szempontként vettük figyelembe az egyes tanácsi formációk üléseinek megrendezése során kialakult hagyományokat és szokásokat, valamint a költség-hatékonyságot: már meglévő, épített infrastruktúrával rendelkező helyszíneket kerestünk, illetve ösztönöztük a minisztériumokat saját létesítményeik igénybevételére. A helyszínválasztás további fontos szempontja volt a konferenciahelyszín és a programok közötti földrajzi közelség és a delegációk programpontokhoz közeli elszállásolása annak érdekében, hogy mozgásuk a lehető legkisebb mértékben zavarja meg a főváros közlekedését.

Az elnökség központi helyszínének a Várkert Bazárt jelöltük ki, amely maximálisan beváltotta a hozzá fűzött reményeket; a félév 137 aktív napján 54 eseménynek adott otthont. A Várkert Bazár elnökségi helyszíneként történő bármilyen jellegű váratlan ellehetetlenülése – például elháríthatatlan műszaki hiba, beázás, közlekedési infrastruktúra meghibásodása – esetére alternatív „főhelyszíneként” a Bálna rendezvényközpontot jelöltük ki. A legforgalmasabb helyszínek között szerepelt még a Szépművészeti Múzeum és a Magyar Zene Háza.

Szimbolikus helyszín volt az Európai Politikai Közösség ötödik csúcstalálkozójának, valamint az Európai Tanács informális ülésének helyet adó Puskás Aréna, ami remek választásnak bizonyult. Az Aréna megfelelő számú és méretű helyiségeinek köszönhetően kiválóan alkalmas volt a nagyszámú résztvevő és közreműködő

jelenlétével megvalósuló, a biztonsági szempontok kiemelt figyelembevételét követelő események lebonyolítására.

A miniszteri informális ülésekre, az egyéb kiemelt eseményekre és a csúcstalálkozókra repülőgéppel érkező utasok fogadását és transzfereinek szervezését a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér I. Terminálján (T1 Elnökségi Terminál) keresztül bonyolítottuk. Az épület bel- és külterét 2024 tavaszán felújítottuk, a belső tereket a várható utasforgalom kezelésére alkalmas módon rendeztük be és szereltük fel, biztosítottuk a szükséges személyi állományt, valamint üzembe állítottuk a földi kiszolgálói infrastruktúrát. A T1 Elnökségi Terminál a félév során 20 esemény 517 érkező és 21 esemény 538 távozó delegációját szolgálta ki. A terminál 46 működési napon keresztül tartott nyitva, ezalatt 3769 – érkező és távozó – utast kezelte.

Az uniós elnökség 173 hivatalos hazai eseményét összesen 120 különböző helyszínen valósítottuk meg országszerte: konferenciaközpontokban, éttermekben, egyetemeken, kulturális intézményekben, szállodákban, szakmai programokhoz kapcsolódó telephelyeken vagy idegenforgalmi látványosságnak minősülő külső helyszíneken. Az elnökség deklaráltan Budapest-központú volt, viszont 34 eseményhez kapcsolódott Budapesten kívüli programelem is.

BIZTONSÁG

A zavartalan és biztonságos lebonyolítás érdekében a kormány az 1433/2023. (X. 6.) határozatában az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségével összefüggő eseményeket kiemelt fontosságú rendezvénné nyilvánította.⁵ A jogszabály szerint az operatív feladatok előkészítéséért és lebonyolításáért felelős kormánybiztosként a rendezvények biztosítását az illetékes miniszterekkel – belügyminiszter, honvédelmi miniszter, energiaügyi miniszter, Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter –, valamint a szervezést a Nemzeti Rendezvényszervező Ügynökséggel együttműködve láttuk el. Az elnökséghez kapcsolódó programok biztosításában a Magyar Honvédség, a Rendőrség, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a Terrorelhárítási Központ és a Nemzeti Védelmi Szolgálat vett részt. A rendezvények egészségügyi biztosítását a belügyminiszterhez tartozó egészségügyi szervek végezték. A biztonságos lebonyolításban a fentiekén kívül a HungaroMet Magyar Meteorológiai Szolgáltató Nonprofit Zrt., a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat és az Alkotmányvédelmi Hivatal is közreműködött.

⁵ 433/2023. (X. 6.) Korm. határozat az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségével összefüggő események kiemelt fontosságú rendezvénné nyilvánításáról és egyéb szükséges intézkedésekről.

A fent említett szervezetek által alkotott Operatív Törzs már korábban is jól bevált rendszer szerint dolgozott, ami az utóbbi több mint tíz évben hozzájárult ahhoz, hogy biztonságosan, jelentősebb fennakadások nélkül tudtuk megszervezni és lebonyolítani a nemzeti ünnepeinkhez (március 15., az 1848–49-es forradalom és szabadságharc emléknapja, augusztus 20., az államalapítás és az államalapító Szent István király emléknapja, valamint október 23., az 1956-os forradalom és szabadságharc emléknapja), illetve egyéb emléknapjainkhoz kapcsolódó programokat.

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

A felkészülési időszakban az uniós elnökség ideje alatt megrendezett állam- és kormányfői, miniszteri és államtitkári szintű informális tanácsuléseket rendőrségi biztosítási szempontból négy kategóriába soroltuk: kiemelt védett kategória (két esemény), védett kategória (19 esemény), államtitkári delegációs szint és szakértői delegációs szint (összesen 159 esemény).

Az EU-elnökséggel összefüggő eseményekkel kapcsolatos rendezvénybiztosítási és személyvédelmi feladatok koordinációja érdekében, valamint a nemzetközileg védett delegációk biztonsági fokozatainak megállapítására a Terrorelhárítási Központ (TEK) és a Rendőrség közösen Személyvédelmi Koordinációs Központot működtetett.⁶ Az elnökségi rendezvényekhez kapcsolódó személyvédelmi feladatokat a TEK és a Készenléti Rendőrség Személy- és Objektumvédelmi Igazgatósága hajtotta végre.

A programhelyszínek és szálláshelyszínek biztosítási feladatait, illetve a közlekedérendészeti intézkedések bevezetését, valamint a nemzetközileg védett delegációk oszlopvezetési feladatait az Országos Rendőr-főkapitányság és a Budapesti Rendőr-főkapitányság koordinálta. A Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtérrel kapcsolatos rendészeti feladatokat a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság hangolta össze.

⁶ 6/2024. (III. 14.) BM utasítás az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségével összefüggő rendezvénybiztosítási és személyvédelmi feladatok rendőrség általi ellátásának rendjéről.

A 2024. november 7-én és 8-án a Puskás Arénában megrendezett Európai Politikai Közösség csúcstalálkozójának és az Európai Tanács informális ülésének biztosításában összesen 3649 rendőr vett részt. A személyvédelmi biztosítást mindkét eseményen a TEK és a Készenléti Rendőrség végezte, 689 fő ügyelt a 40 védett személy biztonságára.

A félév során az elnökséggel kapcsolatos feladatokban összességében 2600 járművel 9 ezer fő vett részt a Rendőrség állományából, akik 700 rendőri felvezetést hajtottak végre bármiféle incidens vagy baleset nélkül.

MEGHÍVÓK, GYAKORLATI INFORMÁCIÓKAT TARTALMAZÓ TÁJÉKOZTATÓK (PIN), RÉSZTVEVŐK

Hat hónap alatt 173 esemény lebonyolítása egy jól átgondolt és előre kidolgozott rutinra támaszkodva nem tűnik megvalósíthatatlannak – még akkor sem, ha bizonyos események megrendezésére azonos napon, különböző helyszíneken kerül sor. A protokoll, biztonság, transzfer, időbeosztás és a hasonló rendezvények szokásai tekintetében olyan rendszert alakítottunk ki, amelyet valamennyi esemény megszervezése során alkalmaztunk.

Eseményeinknek a rendezvényszervező mellett minden esetben protokoll- és szakmai felelőse is volt. A vendégek listáját a szakmai szempontból felelős minisztérium állította össze a tanácskozáson tárgyalt témák szerint. Eseményeink átlagosan másfél-két naposak voltak, és több témát érintettek a rendezvény tárgyát adó fő téma mellett. Ennek megfelelően voltak olyan esetek, amikor egyik napról a másikra, vagy akár egy adott napon belül is váltották egymást a vendégek.

Vendégeink elsősorban az Európai Unió tagországaiból érkeztek, hozzájuk csatlakoztak a meghívott intézmények képviselői, illetve a tagjelölt országok és /vagy az Európai Gazdasági Térség országainak képviselői. Meghatározó, magyar szempontból kiemelt témák esetén meghívtuk a téma hazai szereplőit is, többek között egyetemektől, szakmai vagy civil szervezetektől.

A szaktárca legalább hatvan nappal a rendezvény nap előtt küldte ki az eseményre szóló első dátumjelzéseket (*save the date*), ezt követte legkésőbb az esemény előtti harmincadik napon a hivatalos meghívó küldése. A meghívott országoknak ezzel elegendő idő állt rendelkezésre szállásfoglalásra, utazásuk megszervezésére és a felkészülésre. Visszajelzéseiket – főszabályként – az esemény előtti tizedik napig fogadtuk.

A meghívó mellett vendégeinknek lehetőséget biztosítottunk arra is, hogy alaposan felkészülhessenek az előttük álló utazásra és rendezvényre, amihez gyakorlati információkat tartalmazó tájékoztatót (*Practical Information Note – PIN*) állítottunk

össze számukra. A PIN-t – a szükséges információk rendelkezésre állásának függvényében – az esemény előtt húsz-harminc nappal küldtük ki a meghívottaknak. Fontosnak tartottuk, hogy a PIN-ek kitérjenek a rendezvényeknek és gálavacsoráknak helyet adó magyar épületek bemutatására, így lehetőségünk volt épített örökségünk megismertetésére is.

A vendégek a regisztrációs rendszerben (Novento) már a meghívó kiküldésekor meg tudták kezdeni a regisztrációt. A regisztrációs felület lehetőséget biztosított az egyes programelemekre történő külön regisztrációra; ez segítette a helyszínen dolgozó rendezvényszervező kollégákat abban, hogy mindig naprakész információval rendelkezzenek az egyes programpontokon részt vevő vendégek számáról.

KOMMUNIKÁCIÓ, SAJTÓ- ÉS MÉDIAKEZELÉS

A kommunikációs stratégiánk fókuszába azt helyeztük, hogy az Európai Unió kapcsán érdekelt hazai és nemzetközi feleket egyaránt hatékonyan elérjük és bevonjuk. Célcsoportként jelöltük meg az EU döntéshozóit és közvetlen környezetüket, az EU intézményeit, valamint a szélesebb közvéleményt, beleértve a magyar és európai polgárokat is. A stratégia arra is irányult, hogy a félév fejleményei iránt érdeklődők számára egyértelművé tegye a magyar elnökség legfontosabb törekvéseit. Ennek érdekében a kommunikációs eszközöket úgy alakítottuk ki, hogy a szakmai közönséget és a szélesebb társadalmat egyaránt hatékonyan tudjuk megszólítani.

A magyar elnökség sikeres kommunikációja két párhuzamosan működő operatív csapat összehangolt munkájának eredménye volt. A budapesti csapat fő feladata a Magyarországon megrendezett események megszervezése és lebonyolítása, valamint a kormányzati, illetve sajtókapcsolatok kezelése volt, Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képvisellete Brüsszelben pedig a kommunikációs szereplőkkel való kapcsolattartásért, valamint a brüsszeli események szervezéséért és lebonyolításáért felelt. A heti szintű online egyeztetések segítették a kommunikációs lépések összehangolását.

A kommunikációs stáb végezte többek között a magyar elnökség hivatalos weboldalának szerkesztését és üzemeltetését, a közösségimédia-felületek (X, Facebook, Instagram) kezelését – beleértve a tartalomgyártást is –, az egyes eseményeken készült fotók (Flickr) és videók dokumentációját, a grafikai tervezést, a Novento regisztrációs rendszeren keresztül a sajtóakkreditációt, a sajtónyilvános eseményeken való médiajelenlét biztosítását, valamint a fogadó ország műsorszolgáltatója – úgynevezett *host broadcaster* – jelenlétének koordinálását.

A hivatalos közösségimédia-felületek hatékonynak bizonyultak: az X-fiókon 2024. június 18-tól december 31-ig összesen 496 bejegyzés jelent meg; az elnökségi Flickr-fiókra 21 152 képet tölthettek fel, amelyek összesen 3 346 181 megtekintést generáltak; a Meta felületein (Facebook, Instagram) közzétett 227 poszt a félév alatt összesen 144 400 megtekintést és 36 400 felkeresést generált. Az elnökségi weboldalra 253 cikk került fel, így az érdeklődők folyamatosan részletes tájékoztatást kaphattak az elnökség legfontosabb eredményeiről és eseményeiről magyar és angol nyelven egyaránt.

A magyar uniós elnökség budapesti sajtóközpontja a Várkert Bazár melletti Déli Palotában kapott helyet, amely világszínvonalú környezetet biztosított a sajtó számára. A sajtóközpont modern technikai felszereltsége lehetővé tette a zavartalan munkavégzést. A kényelmes munkaterületek és a folyamatos technikai támogatás biztosították, hogy a sajtó munkatársai minden szükséges eszközhöz hozzáférjenek. Egyéb helyszínek esetén mindig az esemény idejére, helyben alakítottak ki sajtóközpontot, az esemény követelményeit és a helyszín adottságait figyelembe véve.

A médiajelenléthez szükséges sajtóakkreditációt valamennyi sajtónyilvános elnökségi rendezvény esetében a Novento internetes felületén bonyolították le. Ez az elnökség teljes ideje alatt nyilvánosan elérhető volt, a sajtó képviselői – egy rövid regisztrációs folyamat után – minden addig megnyitott sajtónyilvános rendezvényre szabadon regisztrálhattak. A sajtónyilvános események regisztrációja harminc nappal az esemény előtt nyílt meg, és három munkanappal a rendezvény első napja előtt zárult.

Az elnökség során összesen 28 magas szintű sajtónyilvános rendezvényt tartottunk. A Novento rendszer adatai szerint a sajtónyilvános eseményekre összesen 1022 sajtóregisztráció történt, és ebből 462 sajtós munkatárs jelent meg a rendezvénysorozaton, ami 45,21%-os részvételi arányt eredményezett. A média képviselői a legnagyobb létszámban az Európai Politikai Közösség csúcstalálkozóján (492 fő), valamint az Európai Tanács budapesti informális ülésén (390 fő) vettek részt.

ÖSSZEGRZÉS

A féléves elnökségi időszak lezárulta után büszkén jelenthetjük ki, hogy minden résztvevő – legyen az közigazgatási dolgozó, rendezvényszervező, delegációs összekötő vagy a biztosításért felelős személy – kiválóan teljesítette a magyar uniós elnökséggel összefüggő feladatokat. A 2010 óta tartó kormányzásunk, valamint az első, 2011-es elnökségünk tapasztalatait minden területen jól hasznosítottuk, így szakpolitikailag történelmi – gondoljunk Románia és Bulgária schengeni övezethez

történő csatlakozására, illetve az új európai versenyképességi paktum elfogadására –, szervezési szempontból pedig világszínvonalú elnökséget zárhattunk.

Biztos vagyok benne, hogy aki bármilyen területen részt vett a második magyar uniós elnökség előkészítésében és lebonyolításában, az az örök életre szóló élmény mellett olyan mértékű tudást és tapasztalatot is szerzett, amit a jövőben hasznosítani tud majd a pályafutása során. Ha a szervezet bármelyik részére gondolok is, olyan kollégákkal dolgozhattam együtt, akik a minőséget tekintve nem kötöttek kompromisszumot, mindig, mindenhol professzionális színvonalon végezték feladataikat. Köszönet és dicséret illeti őket ezért a teljesítményért!

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

2023. évi LIV. törvény a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvény módosításáról.
- 1553/2022. (XI. 21.) Korm. határozat az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnöksége operatív feladatainak előkészítéséért és lebonyolításáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól.
- 433/2023. (X. 6.) Korm. határozat az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségével összefüggő események kiemelt fontosságú rendezvénné nyilvánításáról és egyéb szükséges intézkedésekről.
- 2/2023. (III. 10.) IM utasítás az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2022. (VI. 11.) IM utasítás módosításáról.
- 2/2023. (VIII. 9.) EUM utasítás az Európai Unió Ügyek Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról.
- 6/2024. (III. 14.) BM utasítás az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségével összefüggő rendezvénybiztosítási és személyvédelmi feladatok rendőrség általi ellátásának rendjéről.

A 2024-ES MAGYAR EU-ELNÖKSÉG SZAKPOLITIKAI KIHÍVÁSAI ÉS AZ AZOKRA ADOTT VÁLASZOK

BEVEZETÉS

Magyarország 2024 második félévében látta el másodszor az Európai Unió Tanácsának elnöki feladatait a Spanyolországgal és Belgiummal alkotott trió tagjaként. Az elnökségi program megalkotása során példátlan számú, több mint 300 konzultációt folytatott az Európai Unió Ügyek Minisztériuma valamennyi tagállammal és tagjelölt országgal, európai uniós intézményekkel, nemzeti parlamentekkel, gazdasági érdekképviselőkkel, egyházi és civil szervezetekkel, valamint nemzeti kisebbségi szervezetekkel. Helyzetértékelésük, észrevételeik nagyban hozzájárultak a közös európai kihívásokra reagáló dokumentum kidolgozásához. A „Tegyük naggyá Európát” mottót viselő magyar elnökségi programot¹ 2024. június 18-án mutatta be Bóka János miniszter és Kovács Zoltán kormánybiztos.

Magyarország jelentős kihívások idején látta el az Európai Unió Tanácsának elnökségét a szomszédságunkban zajló háború, az EU globális versenytársaival szembeni egyre növekvő versenyképességi lemaradása, a biztonsági helyzet törékenysége, az illegális migráció, a mind gyakoribb természeti katasztrófák és a negatív demográfiai trendek következményei miatt. A magyar elnökség munkáját alapvetően határozta meg továbbá, hogy 2024 az intézményi átmenet éve volt. Az átmeneti elnökségek idején jellemzően kevesebb jogalkotási aktus születik, nagyobb hangsúly kerül az intézményi átmenet gyors és zökkenőmentes lebonyolítására, a tanácsi munka folytatására. Magyarország tudatosan készült arra, hogy átmeneti időszakban kell átvennie a Tanács elnökségét, ennek ellenére nem passzív feladatellátásra, hanem konszenzusos programunk megvalósítására, stratégiai, aktív és karakteres elnöki szerepre készültünk.

¹ Az Európai Unió Tanácsa 2024b.

A MAGYAR UNIÓS ELNÖKSÉG EREDMÉNYEI A HÉT FŐ PRIORITÁS TÜKRÉBEN

Új versenyképességi megállapodás

Az elnökségi eredmények közül kiemelkedik a *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról*² című dokumentum elfogadása az Európai Tanács 2024. november 8-i informális ülésén. A nyilatkozat célja, hogy meghatározza az európai versenyképesség megerősítésének főbb irányvonalait a következő intézményi ciklus időszakára. A dokumentum szakít a korábbiakban jellemző szektorális megközelítéssel, és holisztikusan szemléli a versenyképesség kérdését, építve a gazdasági szereplők, érdekképviseltek által hangoztatott hiányosságokra. A *Budapesti nyilatkozatban* az állam- és kormányfők 12 pontban jelölték meg a fő cselekvési területeket, amelyek közül kiemelt szerepet kapott az egységes piac megerősítése, az iparpolitika megújítása, a megfizethető energiaárak biztosítása, az adminisztratív terhek csökkentése, az innováció támogatása, valamint a versenyképességi kihívások finanszírozási aspektusa. A nyilatkozatban a vezetők konkrét feladatokat és határidőket szabnak az uniós intézmények, elsősorban az Európai Bizottság számára, illetve kiemelik, hogy a végrehajtást rendszeresen nyomon követik majd.

Az európai védelempolitika megerősítése

A háborúktól és válságoktól sújtott geopolitikai helyzetben felértékelődött Európa védelmének kérdésköre. A magyar elnökség megkezdte a stratégiai gondolkodást az EU védelmi képességeinek megerősítéséről, megalapozva ezzel az új intézményi ciklusban, 2025 tavaszán folyó tárgyalásokat. A magyar elnökség a közös biztonság- és védelempolitika terén három fő pillérre fókuszált: az EU katonai reagálóképességének és válságkezelő kapacitásainak megerősítése; az EU védelmi képességfejlesztésének hatékonyságnövelése; valamint az európai védelmi technológiai és ipari bázis megerősítése, a védelmi innováció előmozdítása. A Tanács jelentős előrelépést ért el az európai védelmi ipari program (EDIP) rendelettervezetével kapcsolatban. A magyar elnökség egyik kiemelten fontos célja volt, hogy érdemben tudjunk hozzájárulni az európai védelmi ipar fejlesztéséhez. Annak további eredménye, hogy a védelmi iparral foglalkozó *ad hoc* munkacsoport állandó munkacsoporttá vált a Tanácsban.

² Európai Tanács 2024.

Következetes és érdemeken alapuló bővítéspolitikai

A magyar elnökség eltökélten dolgozott a hiteles, érdemalapú és földrajzilag kiegyensúlyozott bővítéspolitikai erősítésén. A Nyugat-Balkán országainak 21 éve, a szaloniki csúcstalálkozón tett az EU ígéretet az uniós perspektíváról, így ideje beváltanunk azt. A magyar elnökség kiemelkedő eredményeket ért el: 2018 óta először három kormányközi konferenciára került sor – Albániával (kettőre) és Montenegróval – egy elnökség alatt, illetve elérhető közelségbe került a harmadik fejezetszoport (*cluster*) megnyitása Szerbiával. Montenegróval három fejezetet ideiglenesen lezártunk. Ezzel az EU hét és fél év után először zárt fejezetet egy országgal. A Nyugat-balkáni Reform- és Növekedéstámogató Eszköz³ által az EU számos társadalmi-gazdasági, valamint az Alapkérdésekhez tartozó reformhoz járul hozzá, így hozva közelebb a régiót az EU-hoz. Emellett a magyar elnökség késlekedés nélkül vette napirendre és zárta le a Tanácsban a vitát a Moldovai Köztársaság számára a Reform- és Növekedési Eszköz⁴ létrehozásáról szóló rendelet tervezetéről.

Az illegális migráció megfékezése

A magyar elnökség kiemelt prioritásként kezelte az illegális migráció elleni fellépés kérdését, és a Tanácsban szorgalmazott eszmecserék révén elértük, hogy az Európai Tanács 2024. októberi ülése fordulatot hozzon a migrációs vitákban. Elnökségünk alatt a fókusz áthelyeződött az illegális migráció megfékezésének valódi eszközeire: a külső dimenzióban való határozottabb fellépésre, a Magyarország által régóta szorgalmazott, megelőzésen alapuló megközelítésre, az innovatív megoldások szükségességére és az illegálisan tartózkodó migránsok mielőbbi kiutasítására.⁵ A magyar elnökség elérte, hogy a 2024–2029-es időszakra szóló, a bel- és igazságügyi terület ötéves prioritásait meghatározó stratégiai iránymutatásokat⁶ elfogadják a tagállamok. Öt éve a finn elnökségnek ez nem sikerült, így az Európai Bizottság szabadabb kezet kapott a bel- és igazságügyi terület agendájának alakításában. A magyar elnökség így vezető szerepet játszott abban, hogy a tagállamok az új Bizottságnak politikai iránymutatásokat határozzanak meg a következő öt évre olyan fontos szakterületeken, mint például a migráció, a külső határok védelme, a schengeni térség rendes működésének helyreállítása, avagy az uniós polgárok biztonságának garantálása.

³ Európai Bizottság 2024a.

⁴ Európai Bizottság 2024b; 2024c.

⁵ Európai Bizottság 2024d.

⁶ Európai Bizottság 2024e.

A kohéziós politika jövőjének kialakítása

A 9. Kohéziós jelentés⁷ rámutat, hogy minden negyedik európai polgár továbbra is olyan régióban él, amelynek fejlettségi szintje nem éri el az uniós átlag 75%-át, ezzel is alátámasztva a politika fenntartásának fontosságát, amelynek kiemelt jelentőséget ad a következő többéves pénzügyi keret (MFF) 2025 nyarán induló vitája. A kohézióért felelős miniszterek informális találkozásán a résztvevők megvitatták a kohéziós politika szerepét a foglalkoztatás, a szociális beruházások, az Európai Unió általános versenyképessége, a társadalmi befogadás, valamint a helyben maradás jogának támogatása terén. A tagállami vezetők hangsúlyozták, hogy a kohéziós politika az Európai Unió fő beruházási politikája, amely működésével fokozza a versenyképességet, és támogatja a belső piac megfelelő működését. A 2024. november 28-i formális ülésen, a kohéziós politika jövőjéről folyó uniós szintű eszmecsere keretében a Tanács következtetéseket⁸ hagyott jóvá a kohéziós politikának az Európai Unió demográfiai kihívásainak kezelésében betöltött szerepéről. 2024-ben az unióban pusztító természeti katasztrófák nyomán világossá vált, hogy azonnali intézkedésekre van szükség a társadalmi és gazdasági következmények enyhítése érdekében. A kohéziós uniós jogszabályok módosítását célzó csomag lehetővé teszi, hogy az éghajlatváltozásból eredő katasztrófák által érintett tagállamok kohéziós forrásokat csoportosíthassanak át a károk kezelését segítő intézkedésekre. A RESTORE rendeletet⁹ 2024. december 23-án hirdették ki.

Gazdaközpontú uniós agrárpolitika

Az európai mezőgazdaság az utóbbi években számos kihívással nézett szembe. Meg kellett küzdeni a klímaváltozás következtében egyre gyakoribbá váló szélsőséges időjárási viszonyokkal, a magas termelési költségekkel, a nemzetközi konfliktusok miatt felbomlott globális ellátási láncokkal, valamint a harmadik országokból érkező, nagy mennyiségű agrárimporttal is. A kialakult helyzetben a magyar elnökség elsődleges mezőgazdasági prioritása az volt, hogy a Mezőgazdasági és Halászati Tanács az intézményi átmenetet kihasználva politikai iránymutatást adjon az újonnan felálló Európai Bizottságnak a közös agrárpolitika (KAP) 2027 utáni szabályainak

⁷ Európai Bizottság 2024f.

⁸ Az Európai Unió Tanácsa 2024d.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/3236 rendelete (2024. december 19.) az (EU) 2021/1057 és az (EU) 2021/1058 rendeletnek az újjáépítéshez nyújtott regionális szükséghelyzeti támogatás (RESTORE) tekintetében történő módosításáról.

kialakításához egy versenyképes, válságálló és gazdabarát európai mezőgazdaság megteremtése érdekében.

A tagállamok a Budapesten megrendezett, informális Mezőgazdasági és Halászati Tanácson megvitatták, hogy a 2027 utáni Közös Agrárpolitika támogatási mechanizmusai hogyan tudnak hatékonyabban hozzájárulni az európai élelmezési rendszer versenyképességéhez, kiszámítható és jövedelmező megélhetést biztosítva a gazdálkodóknak. A gazdabarát uniós szabályozási környezet ugyanis elengedhetetlen ahhoz, hogy a mezőgazdasági termelők és vállalkozások kellőképpen hozzá tudjanak járulni a fenntarthatósági célkitűzések megvalósításához. A vidéki területek megtartókéességének javítása is kiemelt fontosságú, a generációs megújulás ösztönzése és a hagyományos európai vidéki életforma megőrzése ugyanis jelentősen hozzájárul a gazdaságszociális fennmaradásához, valamint az élelmezésbiztonság garantálásához. A magyar elnökség alatti intenzív tárgyalásoknak köszönhetően a tagállami agrárminiszterek első alkalommal támogatták egyhangúlag a gazdaságszociális, 2027 utáni közös agrárpolitikáról szóló tanácsi következtetéseket.¹⁰ A tengerparti tagállamok számára az egyik legfontosabb kérdésben, a halászati kvótákban is sikerült konszenzusos megállapodást elérni elnökségünk alatt.¹¹

A demográfiai kihívások kezelése

Az Európai Unió és annak szinte minden tagállama küzd az idősödő társadalmak okozta kihívásokkal. A társadalombiztosítási ellátások fenntarthatósága, a munkaerőhiány kérdése, vagy az elnéptelenedő vidéki területek közös feladatokat jelentenek. Az elnökségi időszak alatt a demográfiai kihívásokat átfogó, minden tanácsi formáció számára releváns prioritásként határoztuk meg, így a miniszterek az adott szakterület számára kiemelten fontos kérdéseket vitatták meg. 2024 novemberében a magyar elnökség szervezte meg első alkalommal a demográfiáért felelős miniszterek informális találkozóját, ahol a résztvevők a generációk közötti együttműködést, az aktív idősödést, valamint a fiatalok jólétének támogatását érintő kérdésekre reflektáltak.

¹⁰ Az Európai Unió Tanácsa 2024a.

¹¹ A Mezőgazdasági és Halászati Tanács 2024. október 21–22-i ülése elfogadta a 2025. évre vonatkozó balti-tengeri halászati kvótákat, majd a 2024. december 9–10-i ülése a földközi-tengeri, fekete-tengeri, északi-tengeri és atlanti-óceáni halászati kvótákat.

A MAGYAR ELNÖKSÉG TOVÁBBI KIEMELT SZAKPOLITIKAI EREDMÉNYEI

A magyar uniós elnökségnek sikerült elérnie Románia és Bulgária teljes körű schengeni csatlakozását, azzal, hogy a 2024. december 12-i Bel- és Igazságügyi Tanácson hozott döntéssel megszüntették a tagállamok a két ország szárazföldi határain alkalmazott határellenőrzéseket is; ezzel a döntéssel egy több mint egy évtizedes folyamat zárult le.

Annak ellenére, hogy az Európai Bizottság a 2025. évi költségvetésre vonatkozó javaslatát az előzetesen kommunikálnál később mutatta be, a magyar elnökség határidőn belül lezárta annak tárgyalásait. A megállapodást¹² a Tanács 2024. november 25-én, az EP 2024. november 27-én hagyta jóvá.

Az EU jövőjével kapcsolatos, az előző elnökségek által megkezdett folyamat folytatásaként a magyar elnökség célként tűzte ki az uniós szakpolitikák felülvizsgálatát annak érdekében, hogy azok megfeleljenek a jövő kihívásainak. A magyar elnökség mind a 10 tanácsi formációban, 17 fő szakpolitikai területet érintően több mint 50 miniszteri szintű vitát folytatott le, amelyet az 1. ábra szemléltet. Többek között olyan kulcsfontosságú területeken, mint a kohéziós politika, a közös agrárpolitika, a versenyképesség és az energiapolitika.

A Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács 2024. decemberi ülését Kósa Ádám államtitkár jelynyelven elnökölte, amire korábban még nem volt példa. Fogyatékosággal élő európaiak millióinak adva pozitív üzenetet ezzel, amit a érdekképviselői szervezetek is a befogadás történelmi lépéseként üdvözöltek.¹³

Miközben Európa-szerte egyre gyakrabban előforduló és egyre súlyosabb antiszemita indítékú támadásokról hallhatunk, a magyar elnökség a zsidó élet előmozdításáról és az antiszemitizmus elleni küzdelemlről szóló tanácsi nyilatkozatot¹⁴ fogadott el, amelyet az állam- és kormányfők is üdvözöltek a 2024. októberi következtetéseikben.

Elnökségünk idejére esett több nemzetközi diplomáciai esemény is, kiemelten a bakui COP29 klímapolitikai és a Caliban megrendezett COP16 biodiverzitási csúcstalálkozó. Ezekon a magyar elnökség feladata volt az EU 27 tagállama fellépésének koordinálása, az EU képvisellete.

¹² Európai Bizottság 2024c.

¹³ European Union of the Deaf 2024: "Historic moment: Ádám Kósa becomes the first deaf person to chair an EU Council meeting (EPSCO), using sign language. A milestone for inclusion and representation in the EU!"

¹⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2024c.

MAGYARORSZÁG LEGNAGYOBB DIPLOMÁCIAI ESEMÉNYEI – AZ IKER-CSÚCSTALÁLKOZÓK

Hazánk történetének valaha megrendezett legnagyobb diplomáciai eseményei is az elnökséghez kapcsolódnak, hiszen Budapest két csúcstalálkozónak is otthont adott 2024-ben. Elnökségünk legjelentősebb eseményeként került sor az Európai Tanács informális ülésére 2024. november 7–8-án, ahol az állam- és kormányfők elfogadták a *Budapesti nyilatkozatot*, illetve vitát folytattak a transzatlanti kapcsolatokról pár nappal az amerikai elnökválasztást követően. A spanyol kormányfő a súlyos árvízi helyzet miatt maradt távol, rajta kívül minden állam- és kormányfő, illetve intézményi vezető részt vett az ülésen.

2024. november 7-én, az informális Európai Tanácsot megelőzően került sor Budapesten az Európai Politikai Közösség (EPK)¹⁵ csúcstalálkozójára, amelyen összesen 42 európai állam- és kormányfő, az Európai Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament elnöke, a NATO és az Európa Tanács főtábornoka, valamint az EBESZ képviselője vett részt.

A budapesti csúcson a korábbiaktól eltérően több állami vezető felszólalására biztosítottunk lehetőséget. A nyitó plenáris ülés keretében Magyarország, Franciaország, Dánia, illetve unión kívüli államfőként Ukrajna, Szerbia, Törökország vezetője szólalt fel. A második plenáris ülés az Európai Tanács elnöke mellett az Európai Unión kívüli tagok (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Georgia, Koszovó) részére kínált felszólalási lehetőséget, amelynek lehetővé tételét az előkészítés során kifejezetten kérték a partnerek. A párhuzamos szekcióülések témája a gazdasági biztonság volt, illetve az előző angliai csúcstalálkozón megkezdett migrációs témakörben folytak megbeszélések. A magyar elnökség az érdemi vita elősegítése érdekében négy csoportra osztotta a vezetőket, akik a lett és norvég miniszterelnök, az osztrák kancellár, valamint az Egyesült Királyság miniszterelnöke elnökletével folytattak eszmecsereket. A csúcstalálkozó átfogó lehetőséget kínált a bilaterális és multilaterális vezetői egyeztetésekre is.

KIHÍVÁSOK

Szakpolitikai szinten a legnagyobb kihívást az Európai Parlament lojális együttműködés követelményével össze nem egyeztethető hozzáállása jelentette. A magyar elnökség 17 dosszié esetében képviselte a Tanácsot az intézményközi trilógus egyeztetések

¹⁵ Bár az EPK-csúcstalálkozó formálisan nem uniós elnökségi rendezvény, azt minden év második felében a tanácsi elnökséget adó ország rendezi meg.

során az Európai Parlamenttel, és 12 ügyben sikerült politikai megállapodást elérnünk. Ugyanakkor azonosítottunk további 18 dossziét, amelyek esetében a Tanács kész lett volna megkezdeni a tárgyalásokat, de az Európai Parlament együttműködésének hiánya akadályozta ezek elfogadását. Ezek között olyan, az európai polgárok számára is fontos ügyek szerepeltek, mint a korrupció elleni küzdelemről szóló irányelv, a lakossági befektetési stratégia vagy a migráncscsempészás és az emberkereskedelem megelőzésével, felderítésével kapcsolatos rendőri együttműködésről szóló rendelet.

Megemlítendő továbbá, hogy a magyar elnökségi program szaktanácsadókban történő miniszteri bemutatása a bevett szokásokkal ellentétben csak korlátozottan valósulhatott meg. Az Európai Parlament húsz szaktanácsadójából mindössze nyolc adott erre lehetőséget a magyar elnökségnek.¹⁶

ÖSSZEZGÉS

Magyarország második uniós elnöksége során őszinte közvetítőként, az Európai Unió, a 27 tagállam közös érdekét képviselve valósította meg konszenzusos programját. Az elnökség számos stratégiai elemet mutathat fel: az EU globális versenyképességének javítása kiemelt jelentőségű, amelyet a Letta- és Draghi-jelentések is sürgettek, majd a *Budapesti nyilatkozatban* váltak azok az EU következő éveket meghatározó céljaivá. Olyan kiemelt ügyekben sikerült akár évtizedes adósságokat pótolva eredményeket felmutatni, mint Bulgária és Románia schengeni csatlakozása, vagy a nyugat-balkáni országok bővítési folyamatának előmozdítása. Kiemelt politikai jelentőségű kérdésekben, mint az ukrajnai béke megteremtésére törekvés, avagy a zsidó élet felvirágoztatása által az antiszemitizmus elleni küzdelem, szintén aktív volt az elnökségünk. Akár tabunak számító, de stratégiai jelentőségű ügyekről is sikerült átfogó, nem megosztó vitát folytatni, mint az EU előtt álló demográfiai kihívások. Az elnökségünk aktívan hozzájárult továbbá az intézményi ciklusváltás lebonyolításához.

A két csúcstalálkozó mellett 39 formális tanácsülést tartottunk Brüsszelben és Luxemburgban, valamint 14 informális miniszteri találkozót rendeztünk Budapesten. 52 nagyköveti (Coreper) és 1204 munkacsoporti ülést elnököltek kollégáink. Az elnökségi félév során 134 eseményt szerveztünk Brüsszelben, és 240 rendezvényt Magyarországon. Minden egyes ülés hozzájárult a szakpolitikai céljaink megvalósításához, eredményeink eléréséhez.

¹⁶ Alkotmányügyi Bizottság; Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottság; Kulturális és Oktatási Bizottság; Fejlesztési Bizottság; Gazdasági és Monetáris Bizottság; Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Bizottság; Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottság; valamint a Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottság.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/3236 rendelete (2024. december 19.) az (EU) 2021/1057 és az (EU) 2021/1058 rendeletnek az újjáépítéshez nyújtott regionális szükséghelyzeti támogatás (RESTORE) tekintetében történő módosításáról. HL L 2024/3236., 2024. december 23.
- Az Európai Unió Tanácsa (2024a): *A Competitive EU Farming Sector Based on a Farmer-Focused Common Agricultural Policy: Council Approves Conclusions*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/12/09/a-competitive-and-farmer-focused-common-agricultural-policy-council-approves-conclusions/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024b): *Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1zt-b2e2b/2024-masodik-felevi-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024c): *Fostering Jewish Life and Combating Antisemitism: Council Approves Declaration – Consilium*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/10/15/fostering-jewish-life-and-combating-antisemitism-council-approves-declaration/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024d): *The Role of Cohesion Policy in Addressing Demographic Challenges in the EU – Council Conclusions*. 2024. november 28. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16368-2024-INIT/en/pdf>
- Európai Bizottság (2024a): *European Council Conclusions, 17 October 2024*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/10/17/european-council-conclusions-17-october-2024/>
- Európai Bizottság (2024b): *A bel- és igazságügyi miniszterek meghatározták a következő öt évre szóló prioritásokat*. Sajtóközlemény. 2024. december 12. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/12/12/justice-and-home-affairs-ministers-define-priorities-for-next-five-years/>
- Európai Bizottság (2024c): *A Tanács jóváhagyta a 2025. évi éves uniós költségvetést*. Sajtóközlemény. 2024. november 25. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/11/25/council-gives-go-ahead-to-eu-annual-budget-for-2025/>
- Európai Bizottság (2024d): *Commission Approves Reform Agendas of Albania, Kosovo, Montenegro, North Macedonia and Serbia, Paving Way for Payments under the Reform and Growth Facility*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-approves-reform-agendas-albania-kosovo-montenegro-north-macedonia-and-serbia-paving-way-2024-10-23_en
- Európai Bizottság (2024e): *Reform and Growth Facility for Moldova: Council Agrees Its Negotiating Position*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/12/17/reform-and-growth-facility-for-moldova-council-agrees-its-negotiating-position/pdf/>
- Európai Bizottság (2024f): *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
- Európai Tanács (2024): *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról*. Sajtóközlemény. 2024. november 8. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>
- European Union of the Deaf [@EUD_Brussels] (2024): *Historic moment. X*, 2024. dec. 2. Online: https://x.com/EUD_Brussels/status/1863624333630882198

II. RÉSZ
KIEMELT FONTOSSÁGÚ
SZAKPOLITIKAI KÉRDÉSEK
A MAGYAR EU-ELNÖKSÉG IDEJÉN

A KOHÉZIÓS POLITIKA ÉS A MAGYAR ELNÖKSÉG

A KOHÉZIÓS POLITIKA MINT ELNÖKSÉGI PRIORITÁS

A 2024 második félévében tartott magyar elnökség prioritásai között kezdettől fogva megkülönböztetett jelentőséggel szerepelt a kohéziós politika jövőjéről folyó vita befolyásolásának szándéka. Több ok is hangsúlyossá tette a kérdés prioritásként való kezelését: egyrészt a kohéziós pénzeknek a nemzetgazdaságban játszott szerepe, másrészt pedig az uniós szinten zajló vita a költségvetésről, és ezen belül is a kohéziós politika jövőjéről.

Magyarország hagyományosan jól szerepel az uniós kohéziós pénzek hasznosításának területén, 100%-os felhasználási rátájával általában az első helyen szerepel az Európai Unió tagállamai között. Így volt ez a legutóbbi, 2014–2020 közötti időszakban, de a mostani, 2021–2027 közötti költségvetési időszakban is az élbolyba tartozik, annak ellenére, hogy a Tanács 2022. decemberi döntése három operatív program esetében – KEHOP, IKOP, TOP – a források 55%-os felfüggesztését szabta ki büntetésül. Az aktuális felfüggesztések sem csorbították a kohéziós források jelentőségét, sem pedig Magyarország elkötelezettségét, hogy a kohéziós források egyik legsikeresebb felhasználója legyen. Éppen ezért az elnökségi időszak is kiváló alkalmat szolgáltatott az ország számára az uniós kohéziós politika támogatásának demonstrálására.

Tovább növelte a kohéziós politika jövőjéről folyó vita prioritásként szerepeltetésének jelentőségét az a tény, hogy uniós szinten egyre intenzívebben jelentek meg olyan vélemények, amelyek a szakpolitika gyökeres átalakítását szorgalmazták. Az Európai Unió hagyományosan egyik legfontosabb szakpolitikájának reformja ötletként már korábban is többször felmerült, elsősorban a nettó befizető országok részéről, az utóbbi években azonban az uniós intézmények is mintha felkarolták volna az újító törekvéseket. Az így kibontakozó vita világos frontvonalakat húzott a tagállamok közé: a kohéziós politika nyertesei általában a szakpolitika hagyományos struktúrájának megőrzését, a nettó befizetők pedig annak radikális átalakítását szorgalmazták.

Ennek következtében a 2024 júliusában hivatalba lépő magyar elnökség jó döntést hozott, amikor az uniós elnökségi időszak egyik prioritásaként a kohéziós politika jövőjét meghatározó kérdések tisztázását jelölte meg. Törekvésének valóra váltását nagymértékben segítették az európai belpolitika eseményei is, hiszen az elnökségi időszak kezdete előtt pár hónappal, illetve aztán majd az elnökségi időszak alatt olyan meghatározó jelentőségű dokumentumok jelentek meg, amelyek alapvetően befolyásolták a vita menetét, és az elnökség szakpolitikai programjának sikerét is. Fontos megemlíteni a 2024. első félévi belga elnökségi időszak szerepét is. Az elnökségi triók legjobb hagyományaihoz méltó módon ugyanis a januártól június végéig tartó időszakban Belgium kiválóan készítette elő további vitára azokat a témákat, amelyek aztán majd a magyar elnökség meghatározó napirendi pontjai lettek.

AZ EURÓPAI BELPOLITIKAI KÖRNYEZET

A magyar uniós elnökség kezdetekor fennálló európai belpolitikai környezet szempontjából a nemrég lezajlott európai parlamenti választások és az azt megelőző választási kampány volt meghatározó. Az európai parlamenti választási kampány legfontosabb, minden országban jelen lévő témái a klímapolitikai kérdések, az illegális bevándorlás, a jogállamiság helyzete, az orosz–ukrán háború, illetve ehhez kötődően az Európai Unió esetleges további bővítéséhez való hozzáállás voltak. Ilyen értelemben a kohéziós politika jövője nem szerepelt a nagy, meghatározó jelentőségű témák között.

Mégsem állapíthatjuk meg ugyanakkor, hogy a szakpolitika jövője ne szerepelt volna a vitákban. Mind a jogállamisággal, mind pedig az Európai Unió esetleges jövőbeni bővítésével kapcsolatos viták során rendre előkerült a kohéziós politika esetleges átalakításának elképzelése. A jogállamiság kapcsán felmerült az az elképzelés, miszerint a jövőben, szakítva a kohéziós politika több évtizedes hagyományos működési elveivel, ne az egy főre eső nemzeti össztermék képezze a forrásokból részesülés alapját, hanem egy, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz forrásaihoz való hozzáférést lehetővé tévő politikai kritériumrendszer.

Az Európai Unió jövőbeni bővítésének kérdése – amelynek Ukrajna esetleges európai uniós tagsága volt a legérzékenyebb pontja – pedig általában a csatlakozási folyamat finanszírozásának megvitatásában csúcsonodott ki. Itt lépett volna be egyes elképzelések szerint a kohéziós politika, amely forrásainak elvonásával lehetett volna megteremteni a szükséges pénzügyi fedezetet Ukrajna európai uniós tagságához, illetve a csatlakozási folyamathoz. A kampánytémák megmaradtak

a viták birodalmában; ugyanakkor jól érzékeltették a szereplők számára, hogy milyen irányba mozdul el az európai politikusok gondolkodása a kohéziós politika jövőjével kapcsolatban.

A vita azonban mégsem maradt hatás nélkül. Csehország szervezésében az Európai Unió kelet- és közép-európai tagállamainak kohézióért felelős miniszterei 2024. május 14-én aláírták közös deklarációjukat (*Prague Declaration*), amelyben hitet tettek a kohéziós politika eddig megszokott szerkezete és folyósítási elvei mellett, és ezt tartották fontosnak a jövőre vonatkozóan is megtartani.¹ A három balti – Észtország, Lettország, Litvánia –, a négy visegrádi ország – Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia –, valamint Bulgária, Horvátország, Románia és Szlovénia miniszterei egyetértettek abban, hogy a jövő kohéziós politikájának is a tagállamok egy főre eső nemzeti össztermék adatain kell alapulnia és szolgálni a már csatlakozott tagállamok felzárkózását.

A közép-európai országok kezdeményezését nagyban segítette a Bizottság támogatása. Maga Elisa Ferreira, a kohézióért felelős biztos személyesen is jelen volt a prágai deklaráció aláírásakor, ezzel is kifejezésre juttatva azt, hogy a deklarációban rögzített elvek egybeesnek a Bizottságnak a kohéziós politikával kapcsolatos elképzeléseivel.

A prágai deklarációt előkészítő tárgyalásokkal egy időben, ám azokra jelentős mértékben megtermékenyítőleg hatva jelentette meg 2024 márciusában az Európai Bizottság a 9. *Kohéziós jelentését*.² Maga a jelentés háromévente megjelenő számbavétele az Európai Unió kohéziós politikája uralkodó trendjeinek és eredményeinek, egyfajta összegzése annak, hogy az unió kohéziós politikája teljesíti-e eredeti küldetését.

A jelentés komoly sikerekről számolt be a kohéziós politika területén. Összeségében csökkent az Európai Unión belüli területi egyenlőtlenségek mértéke, és hosszabb távon, 2043-ig a számítások szerint minden egyes kohéziós politikai programokon keresztül befektetett euró megtriplázódik. A 2014–2020 közötti időszakban a kohéziós politika 4,4 millió vállalkozást támogatott, amely támogatási programok összességében 370 000 új állás megteremtéséhez járultak hozzá, és 2027-ig a számítások szerint további 1,3 millió állást hoznak létre.³

Ezek az eredmények, még akkor is, ha általános megállapításként megőrizte érvényét az, hogy továbbra is jelentősek maradtak a területi egyenlőtlenségek az Európai Unión belül, az Európai Bizottságot is abba az irányba terelték, hogy a reformot követelőkkel szemben azok oldalára álljon, akik a kohéziós politika hagyományos alapelemeinek megtartását szorgalmazták. Ez magyarázta egyrészt

¹ *Signing of the Joint Declaration on the Future of Cohesion Policy beyond 2027 by Ministers Responsible for Cohesion in Prague 2024.*

² Európai Bizottság 2024a.

³ Európai Bizottság 2024a.

a biztos jelenlétét Prágában, másrészt pedig ez a bizottsági magatartás kedvező előfeltétele volt a magyar elnökség kohéziós politikai céljai teljesülésének.

A 9. Kohéziós jelentés közzétételével és a prágai deklaráció elfogadásával szintén egy időben, azokkal párhuzamosan hozta nyilvánosságra Enrico Letta volt olasz miniszterelnök az Európai Unió belső piacának jövőjével kapcsolatos jelentésének végső változatát. Érzékelve a gazdasági integráció növekvő problémáit, az Európai Tanács még a 2023. június 30-i ülésén vetette fel egy szakértői jelentés elkészítésének szükségességét. A Bizottság és a tagállamok választása végül Enrico Lettára esett, aki szűk egy év múlva, 2024. április 17-én hozta nyilvánosságra jelentését *Sokkal több, mint piac* címmel.⁴

A jelentés – mint a címe is mutatja – az Európai Unió versenyképességét sokkal tágabb értelmezésben tárgyalja, mint a fél évvel később, hasonló megbízás alapján elkészülő úgynevezett Draghi-jelentés.⁵ Míg ez utóbbi alapvetően a versenyképesség szűkebben vett közgazdasági, mikro- és makroökonómiai tényezőire helyezi a hangsúlyt, Letta jelentése az egységes belső piacot megtartó és erősítő szakpolitikákra és lépésekre koncentrálna. Éppen ez a szemléletmód adja számunkra a dokumentum relevanciáját.

Három olyan elem is megjelenik a Letta-jelentésben, amely a kohéziós politika jövőjéről folyó vitában fontos szerepet játszik. Az első fontos újdonság, hogy a szerző a belső piac jövőbeni hatékonysága és szilárdsága szempontjából is fontos felismerésnek tartja, hogy a mozgás szabadsága mellett az Európai Unió szakpolitikáinak a helyben maradás szabadságát is legalább ennyire támogatnia kell.⁶ A másik két pont inkább szemléleti keretként vonul végig a jelentés egészén. Az egyik, amelyik a kohéziós politikanak továbbra is stratégiai jelentőséget tulajdonít a belső piac és a versenyképesség megerősítésében, és ezért újra erősítené szerepét és eszköztárát. A másik pedig, amelyik elvi érveléssel jelenti ki, hogy az Európai Unió bővítéséhez, illetve a tagjelölt országok felzárkóztatásához nem lehet a kohéziós politika forrásait felhasználni.

A 2024 első félévében elnökségi feladatokat ellátó Belgium nagy jelentőséget tulajdonított ezen, a kohéziós politika jövője szempontjából fontos dokumentumok megtárgyalásának. A februári, a vallóniai Mons-ban tartott informális miniszteri tanácson a résztvevők megvitathatták Enrico Letta jelenlétében az akkor már megjelentetés előtt álló anyag főbb megállapításait.⁷ A június 18-i formális tanácsülésen

⁴ LETTA 2024.

⁵ Európai Bizottság 2024b.

⁶ LETTA 2024.

⁷ Az Európai Unió Tanácsa 2024a.

pedig tanácsi következtetést fogadtak el a tagállamok a Bizottság 9. *Kohéziós jelentésével* kapcsolatban, illetve tájékoztatót hallgattak meg a prágai deklarációról.⁸

A MAGYAR ELNÖKSÉG KOHÉZIÓS POLITIKAI PROGRAMJA

A 2024. július elsejével hivatalba lépő magyar európai uniós elnökség mind az európai belpolitika, mind pedig a nemzetközi politika szempontjából rendkívül érzékeny időszakban kezdődött meg. Az európai belpolitika éppen az intézményi megújulás időszakát élte. A júniusban megtartott európai parlamenti választások eredményeként összeülő, új összetételű Európai Parlament július elején tartotta alakuló ülését. A választásokat követően az Európai Tanács a június végi ülésén jelölte ismét Ursula von der Leyent az Európai Bizottság elnöki pozíciójára, és ezzel megnyitotta az új Bizottság megalakulásához vezető utat. Ugyancsak ezen az ülésen választották meg a volt portugál miniszterelnököt, António Costát az Európai Tanács decembertől hivatalba lépő új elnökének.

A nemzetközi politikában két esemény határozta meg az európai közhangulatot 2024 nyarán. Mind a két téma megítélésében az éppen elnökséget betölteni készülő Magyarország markáns különvéleménnyel rendelkezett az Európai Unión belül. Az orosz–ukrán háború tekintetében a magyar külpolitika – a többi tagállam véleményétől eltérően – az azonnali fegyverszünet és a békekötés mellett érvelt, míg az amerikai elnökválasztási kampányban – ugyancsak egyedi véleményt megfogalmazva – nyíltan Donald Trump mellett állt ki, szemben a többi tagállammal, amelyek aktívabban vagy kevésbé látványosan, de Kamala Harris elnökségét támogatták.

Ilyen politikai környezetben nem sokan adtak nagy esélyt arra, hogy a magyar elnökség meg tudja valósítani szakpolitikai célkitűzéseit. A kétkedők között voltak olyanok is, akik eleve esélytelennek ítélték meg a szakpolitikai program célkitűzéseit.

A magyar uniós elnökségi program hét szakpolitikai prioritást fogalmazott meg, amelyek mind az Európai Unió erősebbé tételét szolgálják: 1. új európai versenyképességi megállapodás; 2. az európai védelempolitika megerősítése; 3. következetes és érdemeken alapuló bővítéspolitika; 4. az illegális migráció megfékezése; 5. a kohéziós politika jövőjének kialakítása; 6. gazdaságközpontú uniós agrárpolitika; 7. a demográfiai kihívások kezelése.⁹

Amint látható, a kohéziós politika jövőjének alakításában való aktív részvétel az elnökségi időszak egyik kiemelt pontjává vált. Az elnökségi munkaprogram

⁸ Az Európai Unió Tanácsa 2024c.

⁹ Magyar elnökség 2024.

a prioritás leírása során a 9. *Kohéziós jelentés* megállapításaira hivatkozva állapítja meg, hogy mind a versenyképesség, mind pedig a belső piac stabilitása szempontjából kockázatot jelent, hogy az uniós lakosság több mint negyede olyan régióban él, amelynek fejlettsége nem éri el az uniós átlag 75%-át.

Szakpolitikai célként az elnökségi időszakra a dokumentum azt fogalmazta meg, hogy az elnökségi időszakban stratégiai vitát folytassanak a tagállamok és az uniós intézmények a kohéziós politika jövőjéről, illetve szerepéről a foglalkoztatás és a versenyképesség előmozdításában, valamint a demográfiai kérdések kezelésében.¹⁰ További célként fogalmazódott meg, hogy a kohéziós politika jövőjéről szóló stratégiai vitát az Európai Tanács napirendjére is felvegyék, valamint hogy a kohéziós politikának a demográfiai változások hatékony kezelésében játszott szerepéről tanácsi következtetést fogadjanak el a tagállamok a magyar elnökségi időszak alatt.¹¹

A MAGYAR ELNÖKSÉG KOHÉZIÓS POLITIKAI ESEMÉNYEI ÉS DOKUMENTUMAI

Amint azt korábban már láthattuk, a magyar elnökség megítélését és annak programjait nagymértékben meghatározta az a nemzetközi környezet, amely az európai belpolitika egyéb eseményeire is hatott. A magyar miniszterelnök július elejére szervezett látogatásai, amelyek során Kijevet, Moszkvát és Pekinget felkeresve egy úgynevezett békemissziót hajtott végre, azzal nyertek a szervezők szándéka szerint értelmet, hogy az Európai Tanács soron következő ülésére egy jelentés született a béke megvalósíthatóságáról. Miközben a látogatássorozattal egy időben elnökségi feladatokat ellátó ország szándékait nem kérdőjelezték meg, maga a békemisszió – különösen a moszkvai és pekingi látogatás – jelentős nemzetközi reakciókat váltott ki.

A reakciók hatására az Európai Bizottság több más tagállammal együtt július közepén úgy döntött, hogy a továbbiakban bojkottálják a magyar elnökségi rendezvényeket, és csak technikai szinten képviseltetik magukat. Maga a bojkottfelhívás az első hetek lelkesedésétől eltekintve jobbra eredménytelen volt, és öszre már a napirendről is lekerült, de tény, hogy az elnökség első időszakában rányomta bélyegét a rendezvények hangulatára.

A kohéziós politika magas szintű elnökségi rendezvényei a 2024. szeptember 6-án Budapesten megtartott informális tanácsüléssel kezdődtek. Az ülésen, ahogyan az informális üléseken lenni szokott, a tagállamok és az Európai Bizottság mellett

¹⁰ Magyar elnökség 2024.

¹¹ Magyar elnökség 2024.

képviseltette magát a Régiók Bizottsága, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint az Európai Beruházási Bank is. Az informális tanácsulések – noha az utóbbi időben már sokat veszítettek nem hivatalos jellegükből, és külsőségeikben is egyre inkább a formális, azaz hivatalos tanácsulésekre hasonlítanak – annak a lehetőségét kínálják, hogy egy teljes körű vita során a tagállamok és az uniós intézmények egy, az elnöki tisztséget betöltő tagállam által fontosnak tartott témakört minél alaposabban körüljárjanak.

A magyar elnökség szakpolitikai programjának egyik prioritását, a kohéziós politika demográfiai kihívások kezelésében betöltött szerepét jelölte meg az informális tanácsulás plenáris vitájának tárgyaként. Az elnökség kettős célt követett a téma napirendre tűzésével. Egyrészt, az elnökségi időszak általános prioritásai között is szereplő demográfiai kihívások előtérbe helyezésével nem csupán a kedvezőtlen európai folyamatokra kívánta Magyarország a többi tagállam figyelmét felhívni, hanem az ezek megválaszolásában adott kohéziós politikai hozzájárulás megfogalmazásával és hangsúlyossá tételével újabb érvet kívánt szolgáltatni a kohéziós politika 2027 utáni változatlan formában történő fennmaradásához. Másrészt pedig a vitával a Bizottság jogszabály-előkészítő tevékenységét is befolyásolni kívánta az elnökség annak érdekében, hogy a jövőben a kohéziós forrásokból minél tágabb társadalompolitikai célok megvalósítására is lehessen támogatást nyújtani.

A vita az európai uniós költségvetési viták megszokott koreográfiája szerint folyt le. A nettó befizető országok – elsősorban Ausztria, Belgium, Németország és Svédország – óvatosságra intettek a kohéziós támogatások elszámoltathatóságának rugalmasabbá tétele vonatkozásában. A tagállamok egy része arra hívta fel a figyelmet, hogy az egyes kiadási területekkel kapcsolatos elszámolások hagyományosan tagállami kompetenciába tartoznak. Svédország pedig kifejezetten nem a kohéziós politika, hanem a következő, a 2027 utáni többéves pénzügyi keretterv előkészítésének keretében történő tárgyalások részének tekintené a kohéziós politika támogatásainak területén bevezetett változtatások lehetőségét. Fontos tény ugyanakkor, hogy a javaslatot vitató tagállamok is egyetértettek azzal, hogy a Tanács tanácsi következtetést fogadjon el a témáról.

A vita során a tagállamok és az uniós intézmények döntő többsége támogatásáról biztosította az elnökségi törekvéseket. Egyetértettek azzal, hogy az Európai Unió kohéziós politikája olyan értéket hozott létre az elmúlt évtizedekben, amelyet meg kell őrizni a 2027 utáni időszakban is. Összhang volt a tagállamok között abban is, hogy Európa demográfiai kihívásait a kohéziós politika egyedül nem tudja megoldani, ám más szakpolitikákkal együtt olyan jelentős hozzájárulást jelenthet, amely a megoldáshoz is elvezethet.

A magyar európai uniós elnökség szakpolitikai részének legfontosabb eseménye a 2024. november 28-án Brüsszelben megrendezett formális tanácsülés volt. Hivatalosan ez is – mint általában a kohéziós politikáért felelős miniszterek találkozója – az Általános Ügyek Tanácsának speciális formációjaként szerepelt az elnökségi napirenden, és egyfajta szakpolitikai csúcspontként lehet definiálni.

A tanácsülést megelőzően a november 19-i Általános Ügyek Tanácsa találkozásának keretében a miniszterek informális eszmecsereét folytattak arról, hogy a kohéziós politika mennyiben segítheti az Európai Unió versenyképességének növelését. A vita során a tagállamok többsége hangsúlyozta a konvergencia és az egyenlő versenyfeltételek fontosságát, valamint a kohéziós politika szerepét az uniós régiók gazdasági fejlődésében és integrációjában. Egyetértés volt abban is, hogy a versenyképesség a konvergencia erősítése nélkül nem tud erősödni, és ebben a folyamatban a kohéziós politika jelentős szerepet játszik.

A november 28-i ülés napirendjének előkészítése a szeptember 6-i informális tanácsülésen tartott vita szellemében folytatódott. Szakértői szinten három alkalommal vitatta meg a tagállamok képviselőit magában foglaló kohéziós munkacsoport a tanácsi következtetések tervezett szövegét a kohéziós politika szerepéről a demográfiai változások kezelésében. Ezt követően az állandó képviselők bizottsága, a Coreper november 20-ai ülése jóváhagyta a tanácsi következtetés szövegét, így minden készen állt ahhoz, hogy a magyar elnökség egyik fontos szakpolitikai célkitűzése megvalósuljon, és a Tanács november 28-i ülése elfogadja formálisan is a tanácsi következtetést.

A Tanács ülésén a kohéziós politika demográfiai kihívások kezelésében betöltött szerepével kapcsolatos tanácsi következtetések elfogadása mellett a napirenden szerepelt a kohéziós politika legfőbb eszközeinek megerősítéséről szóló irányadó vita is. A vita megrendezése is része volt a 2027 utáni uniós költségvetési időszakot előkészítő eszmecsereknél, amelyekben a tagállamok és a Bizottság egyrészt újfent hitet tettek a kohéziós politika alapját jelentő elvek érvényesítése mellett, másrészt pedig megvizsgálták annak lehetőségét, hogy hogyan lehet a kohéziós politika támogatásainál a szubszidiaritás és az osztott irányítás szempontjait hatékonyabban érvényesíteni.

Míg az alapelvek fenntartásában és érvényesítésében egyhangúság uralkodott a tagállamok között, a szakpolitikai reformok és a teljesítményalapú rendszerek bevezetése kapcsán több tagállam is jelezte fenntartásait. Különösen a közép-európai tagállamok voltak szkeptikusak az új szempontok bevezetésével kapcsolatban. A vita összességében hatékonyan járult hozzá a következő pénzügyi keretével kapcsolatosan megnyíló vitákban belül a kohéziós politika szempontjainak és érdekeinek tisztázásához.

Noha szorosan nem kötődött a magyar európai uniós elnökség tevékenységéhez, ám annak időszaka alatt látott napvilágot Mario Draghi jelentése az európai versenyképességről. A dokumentumot 2024. szeptember 9-én mutatták be Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnökének társaságában. A tavasszal publikált Letta-jelentéssel szemben Mario Draghi sokkal inkább a külső, világgazdasági tényezőkkel, illetve a belső uniós intézményi kérdésekkel foglalkozott, és az uniós szakpolitikák közül alapvetően csak az innovációs politika és a vállalkozások támogatásának szerepét emelte ki.

A területi és szociális kohézió versenyképességben játszott szerepének háttérbe szorulása következtében a Draghi-jelentés a magyar európai uniós elnökség kohéziós politikai napirendjében változást nem eredményezett, dacára annak, hogy napokkal a szeptemberi informális tanácsülés után mutatták be. Ha a kohéziós politikában nem is, más területen ugyanakkor nagymértékben segítette a dokumentum a magyar elnökséget.

Az Európai Tanács november 8-ai Budapesten megtartott informális ülése ugyanis elfogadta a *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról* című dokumentumot,¹² amely a magyar európai uniós elnökség legnagyobb sikerét jelenti. A dokumentum a Letta-jelentés mellett a Mario Draghi által készített dokumentumot is olyan alapvető előkészítő anyagként jeleníti meg, amely a tagállami állam- és kormányfők számára iránymutató a jövőre nézve.

A MAGYAR ELNÖKSÉG KOHÉZIÓS POLITIKAI EREDMÉNYEI

Amint a fenti áttekintésből is látható, a bonyolult külső és belső körülmények, valamint a nehéz kezdet és a bizalmatlanság ellenére a magyar elnökség hagyományosnak mondhatóan jól teljesített. Hagományosnak mondhatóan, hiszen a 2011-es magyar elnökség teljesítménye is osztatlan elismerésnek örvendett a tagállamok és az uniós intézmények vezetői között akkoriban. Ami akkor tűnhetett az első elnökség lelkesedéséből kitűnően megoldott feladatnak, az a második elnökségi időszakban már egyértelműen megmutatta: a magyar közigazgatási és szakpolitikai szakembergárda a legmagasabb szinten tudja megoldani az elnökséggel járó, időnként nagyon bonyolult feladatokat is.

Nemcsak általában az európai uniós elnökségi teljesítményre, de szűkebben a kohéziós politika terén elért eredményekre is igaz ez a megállapítás. Annak ellenére, hogy az intézményi megújulás, valamint a szabadságotalások miatt az amúgy féléves

¹² Európai Tanács 2024.

elnökségi időszak ténylegesen körülbelül három és fél hónapból állt, a rendelkezésre álló sokkal kevesebb idő alatt is számos olyan eredményt ért el 2024 második felében az Európai Unió, amely a jövőben meghatározó lehet az integráció szempontjából.

Kétségtelenül a legfontosabb, az elnökségi időszak alatt elfogadott dokumentum a *Budapesti nyilatkozat*, amely alapul szolgált az Európai Bizottság által 2025 februárjában elfogadott úgynevezett *Versenyképességi irányítú* című stratégiai dokumentumhoz.¹³ A *Budapesti nyilatkozat* ezzel az európai integráció jövőjét középtávon is meghatározó dokumentumok közé került be.

Szakpolitikai szinten fontos eredménynek tekinthető a kohéziós politika demográfiai válságok kezelésében játszott szerepéről szóló tanácsi következtetés elfogadása. A tanácsi következtetés szövege – a magyar uniós elnökségi céloknak megfelelően – felhívta a tagállamok és az uniós intézmények figyelmét a demográfiai kihívások kezelésének fontosságára, valamint megnyitotta a kohéziós politika előtt a lehetőséget a beavatkozásra és hozzájárulásra a kihívások kezelésében.

A tanácsi következtetés mellett a magyar elnökség szakemberei fontos szerepet játszottak két jogszabálytervezet elfogadásában is. Az egyik egy akkor már hatéves múltra visszatekintő tervezet – az úgynevezett FCBS/BRIDGEforEU – révbe juttatása volt, amely a határokon átnyúló megoldások elősegítéséről szóló rendeletre vonatkozó javaslat. A jogszabály a rendes döntéshozatali eljárás keretében a tervezettel kapcsolatos tagállami aggályok miatt meglehetősen nehezen jutott előre a megelőző években. A magyar elnökség azonban kezelte az ellenvetéseket, és kétfordulós trilógus eredményeként végül december 16-án megállapodást ért el,¹⁴ amely alapján a Coreper december 20-i ülésén a tagállamok hivatalosan is elfogadták a jogszabályt.¹⁵

A másik jogszabály alapját a Bizottság október 21-i tervezete jelentette, amely módosítási javaslatokat tartalmazott a 2021–2027 közötti kohéziós forrásokra, valamint a 2014–2020-as vidékfejlesztési forrásokra vonatkozóan, amelyekkel a természeti csapások által sújtott régióknak adandó segítségnyújtás hatékonyabbá tételét célozta. A RESTORE néven futó javaslatcsomag kohéziós munkacsoportbeli tárgyalását és a szükséges kompromisszumok kialakítását a magyar elnökség szakemberei nagyon hatékonyan irányították. Ennek köszönhetően a Tanács – az Európai Parlament jóváhagyásának beszerzését követően – december 18-án rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadta a módosításokat.¹⁶

¹³ Európai Bizottság 2025.

¹⁴ European Parliament 2024.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2025. május 7-i 2025/925 (EU) rendelete a határokon átnyúló megoldások elősegítéséről (BRIDGEforEU).

¹⁶ Az Európai Unió Tanácsa 2024b.

ÖSSZEGZÉS

A fentiek alapján általánosságban azt mondhatjuk, hogy a magyar európai uniós elnökség az általános elvárásoknak megfelelően – és néhány szkeptikus hang elenére – kitűnő teljesítményt nyújtott. Rendkívül nehéz nemzetközi és európai belpolitikai körülmények között, az európai integráció egy amúgy is nehéz időszakában nyújtott stabil, kiszámítható és rendkívül jó minőségű szakmai munkát, szolgálva az Európai Unió egészének érdekeit.

A kohéziós politika kitüntetett szerepet kapott a magyar elnökségen belül. Egyike volt az elnökségi prioritásoknak, és kezdettől fogva fontos szerepet szántak az elnökségi program tervezői a kohéziós politika más területeken játszott szerepének is. Így kerülhetett a figyelem középpontjába a kohéziós politikának az Európai Unió versenyképességi problémái vagy éppen a demográfiai kihívások megválaszolásában játszott szerepe. Az elnökségi események napirendjén szereplő kohéziós pontok népszerűsége, a viták élénksége és konstruktivitása, valamint az elfogadott szakpolitikai dokumentumok minősége azt bizonyítja, hogy a magyar elnökség sikerrel tudott hozzájárulni a 2027 utáni időszak költségvetési és kohéziós politikai vitáinak lefolytatásához, a magyar, valamint a közép-európai szempontok vitában való megjelenítéséhez.

Az érv, miszerint a kohéziós politika immáron nem csupán a társadalmi és területi különbségek csökkentésének szakpolitikája, hanem egyben a versenyképesség, a belső piac és a társadalmak erősítésének is egyik fontos tényezője, ma már közhelynek tekinthető az uniós döntéshozók körében. Ennek a szakpolitika jövőjét is erősítő meggyőződésnek az elterjesztésében a magyar elnökség hozzájárulása alapvető fontosságú volt, és ez talán az elnökségi félév legfontosabb szakpolitikai eredménye.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Az Európai Parlament és a Tanács 2025. május 7-i 2025/925 (EU) rendelete a határokon átnyúló megoldások elősegítéséről (BRIDGEforEU). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202500925
- Az Európai Unió Tanácsa (2024a): *Ministers Responsible for Cohesion Policy Met in Mons*. Online: <https://www.pressclub.be/press-releases/ministers-responsible-for-cohesion-policy-met-in-mons/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024b): *A Tanács végső jóváhagyást adott a természeti katasztrófák által sújtott tagállamok támogatását célzó intézkedéscsomagra*. Sajtóközlemény. 2024. december 18. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/12/18/council-gives-final-green-light-to-package-of-measures-to-assist-member-states-affected-by-natural-disasters/>

- Az Európai Unió Tanácsa (2024c): *General Affairs Council, 18 June 2024*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2024/06/18/>
- Európai Bizottság (2024a): *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
- Európai Bizottság (2024b): *The Future of European Competitiveness. Report by Mario Draghi*. Online: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
- Európai Bizottság (2025): *Versenyképességi iránytű*. Online: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/competitiveness-compass_hu
- Európai Tanács (2024): *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról*. Sajtóközlemény, 2024. november 8. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>
- European Parliament (2024): *Provisional Agreement on BRIDGEforEU, a New Tool to Empower EU Border Regions*. Press Release, 2024. december 16. Online: https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2024/12/press_release/20241216IPR25998/20241216IPR25998_en.pdf
- LETTA, Enrico (2024): *Much More than a Market. Speed, Security, Solidarity*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- Magyar elnökség (2024): *Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1z7b2e2b/2024-masodik-feleli-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- Signing of the Joint Declaration on the Future of the Cohesion Policy Beyond 2027 by Ministers Responsible for Cohesion in Prague* (2024). Online: <https://www.gov.si/en/news/2024-05-14-signing-of-the-joint-declaration-on-the-future-of-cohesion-policy-beyond-2027-by-ministers-responsible-for-cohesion-in-prague/>

A MAGYAR ELNÖKSÉGTŐL A MEGÁLLAPODÁSIG

ÚTON AZ ÚJ TÖBBÉVES EURÓPAI UNIÓS KÖLTSÉGVETÉS FELÉ

BEVEZETÉS

Az Európai Unió jelenlegi, 2021–2027-es többéves pénzügyi kerete¹ (MFF) lassan a végéhez közeledik, a következő, 2028–2034-es időszakra vonatkozó keret előkészítése pedig 2025 őszén formálisan is megkezdődik. A többéves költségvetés az unió egyik legmeghatározóbb politikai eszköze: nem csupán forráselosztási keretet jelent, hanem az európai integráció stratégiai irányait, gazdasági súlypontjait, valamint politikai kompromisszumait is tükrözi. Ezért az MFF-tárgyalások nemcsak pénzügyi alkufolyamatot jelentenek, hanem egy tagállami és politikai érdekek által átszőtt procedúrát, amelynek eredményét a tagállamok érdekei, az uniós intézmények prioritásai és az aktuális geopolitikai kihívások egyaránt befolyásolják.²

A többéves pénzügy keret elfogadásának folyamata hosszú, intézményközi egyeztetéseken alapuló mechanizmus, amelyet jelentős mértékben befolyásol az Európai Unió Tanácsának féléves rotációban változó soros elnöksége.³ Az elnökségek nemcsak koordinálják a tanácsi munkát, hanem politikai hangsúlyt adnak bizonyos tematikáknak, stratégiai hangsúlyeltolódásokat eredményezhetnek, és közvetítői szerepet töltenek be a tagállamok között. Éppen ezért az, hogy az egyes MFF-ciklusokról szóló tárgyalások mely tagállami elnökségek alatt zajlanak, érdemi hatással van a tárgyalások szerkezetére, időzítésére és kimenetelére.⁴

Jelen tanulmány célja, hogy a 2024 második félévében lezajlott magyar EU tanácsi elnökség után – amely az új többéves büdzsére vonatkozó politikai alapozásban vállalt szerepet – áttekintse, milyen tagállami elnökségek következnek, milyen prioritásokat képviselnek, és miként formálhatják a 2025 őszén induló hivatalos tárgyalási folyamatot. Különös figyelmet szentel annak, hogy az elnökségi sorrend és a tagállami

¹ A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.

² GIACOMO 2013: 355.

³ DRACHENBERG–VRIJHOEVEN 2021.

⁴ VAZNONYTIÉ 2020: 3.

érdekek miként hatnak a költségvetési kompromisszumok szerkezetére, illetve hogy milyen csomópontok rajzolódnak ki előzetesen a várható konfliktusokat illetően.

AZ EURÓPAI UNIÓ TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERETE: KIALAKULÁS ÉS ELJÁRÁSREND

Az Európai Unió többéves pénzügyi kerete az uniós költségvetési rendszer egyik legfontosabb eleme, amely hét évre előre meghatározza az EU kiadási felső határait és a fő költségvetési prioritásokat. Az MFF célja, hogy hosszú távra kiszámítható és stabil pénzügyi háttérrel biztosítson az uniós politikák számára, elősegítve a gazdasági stabilitást és a tervezhetőséget. Míg az éves költségvetéseket az Európai Parlament és a Tanács minden évben tárgyalja és elfogadja, az MFF jogi és politikai keretet ad a hosszú távú költségvetési döntésekhez.

A többéves pénzügyi tervezés gondolata az 1980-as évek végén, az Európai Közösségek pénzügyi válságaira adott válaszként jelent meg, amikor a tagállamok közötti állandó költségvetési viták és a forráshiány következtében a működés akadozott. A megoldás Jacques Delors akkori bizottsági elnöktől érkezett, aki 1988-ban előállt a Delors I. csomaggal.⁵ Ez hároméves időszakra rögzített költségvetési plafonokat vezetett be, majd később hétéves ciklusra váltott. Az MFF rendszerének célja azóta is a költségvetési fegyelem erősítése, a hosszú távú tervezés és a tagállamok közötti költségvetési konszenzus kialakítása. Az első hivatalos intézményközi megállapodást 1988-ban kötötték, hogy biztosítsák az Egységes Európai Okmány végrehajtásához szükséges pénzügyi alapokat. Azóta a közösségi, majd uniós költségvetés keretszerű, fejezetekre tagolt formában készül, amelyek az adott időszak politikai prioritásait tükrözik.⁶

A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépésével az MFF jogi értelemben is kötelező szabályozási eszközzé vált. Az EUMSZ 312. cikke alapján az MFF-et rendeleti formában kell elfogadni, az Európai Tanács egyhangú döntésével és az Európai Parlament egyetértésével. Ez a konstrukció egyfelől a tagállamok vétőjogát garantálja, másfelől korlátozza az Európai Parlament mozgásterét, amely ugyan nem módosíthatja a rendeletet, de hozzájárulása nélkül az nem léphet hatályba.

Az MFF alapvető céljai között szerepel a kiadások fegyelmezése, a hosszú távú beruházásokhoz szükséges kiszámíthatóság biztosítása,⁷ valamint a politikai prioritások

⁵ Commission of the European Communities 1987.

⁶ LEEN 2016: 11.

⁷ LEEN 2016: 9.

pénzügyi keretbe illesztése.⁸ A költségvetési elvek között kiemelkedik az egyensúly követelménye – az EU költségvetése nem lehet hiányos –, a szubszidiaritás elve, amely szerint az EU csak ott költ, ahol uniós szintű beavatkozás indokolt, valamint a többletérték elve,⁹ amely minden kiadástól elvárja, hogy uniós szinten hatékonyabban működjön, mint tagállami szinten.

Az elmúlt három MFF-ciklus változásai¹⁰ jól tükrözik az EU változó politikai és gazdasági környezetét. A 2007–2013-as¹¹ időszak a keleti bővítések utáni kohéziós célokra összpontosított, különös hangsúlyt fektetve az új tagállamok felzárkóztatására és a mezőgazdaság finanszírozására. A 2014–2020-as¹² időszakot már a gazdasági válság utáni megszorítások, a migrációs krízis és a brexitre való felkészülés határozta meg. Újdonságként jelent meg az Európai Stratégiai Beruházási Alap, a rugalmasabb forrásfelhasználás, valamint a „pénzért reformot” megközelítés. A 2021–2027-es keret már a Covid-19 utáni helyreállítás és az orosz–ukrán háború árnyékában indult. A NextGenerationEU alap létrehozása történelmi lépést jelentett az uniós fiskális integráció irányába, míg a zöld- és digitális átmenet támogatása, valamint a jogállamisági feltételrendszer bevezetése új dimenziót nyitott a forráselosztásban.

Az MFF elfogadása összetett intézményközi folyamat eredménye. A procedúra az Európai Bizottság javaslatával kezdődik, amelyben meghatározza a keret időtartamát, a kiadási fejezeteket és a kiadási plafonokat. Ezt a dokumentumot a Tanács kezdi el tárgyalni, ahol az aktuális soros elnökség vezetésével fokozatosan kerül sor a vitás kérdések azonosítására és szűkítésére. A tárgyalások során rendszerint éles ellentét alakul ki a nettó befizetők és a kedvezményezett országok között.¹³ Ennek az eszköze a tárgyalási doboz (*negotiating box*), amely egy nem hivatalos, folyamatosan frissített dokumentum. Ebben a soros elnökség összegzi, hogy a tagállamok milyen álláspontokat képviselnek, mely területeken alakult ki részleges konszenzus, és hol maradtak fenn súlyos nézeteltérések. A tárgyalási doboz tehát egy köztes keret: irányt ad a vitáknak, de még nem tartalmaz végleges számokat.

A folyamat kritikus pontja az Európai Tanács ülésén jön el, ahol az állam- és kormányfők a tárgyalási doboz alapján keresnek politikai kompromisszumot. A többéves pénzügyi keret elfogadása egyhangúságot igényel, így a minden tagállamot megillető vétőjog miatt az utolsó szakasz általában rendkívül feszült, éjszakába nyúló

⁸ VAZNONYTÉ 2020: 2.

⁹ Európai Számvevőszék 2014.

¹⁰ KENGYEL 2025: 63.

¹¹ Európai Parlament – Európai Unió Tanácsa – Európai Bizottság 2006.

¹² A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.

¹³ HAAS–RUBIO–SCHNEEMELCHER 2018: 1.

csúcsertekezletekkel jár. Az Európai Tanács döntése rendszerint politikai alkut jelent a fő kiadási és bevételi kérdésekben, amely később jogi szövegbe – az MFF-rendelet tervezetébe – foglalható.

A tényleges döntés egy többkörös politikai egyeztetés, a trilógus keretében alakul ki. A Bizottság a folyamat során nemcsak technikai koordinátorként működik, hanem saját politikai célkitűzéseit is markáns módon igyekszik érvényesíteni. A politikai megállapodás után kerül sor az Európai Parlament bevonására, amely hozzájárulásával zárja le a folyamatot. Bár az EP a szöveget nem módosíthatja, a tárgyalások során érdemi befolyása van: hozzájárulását gyakran a költségvetési rugalmasság növeléséhez vagy új programok indításához köti. Amikor az EP is rábólint, a Tanács hivatalosan elfogadja az MFF-rendeletet, majd ezután véglegesítik az ágazati jogszabályokat, például a kohéziós vagy agrárpolitikai rendeleteket. Ezek szabályozzák a források tényleges elosztását és felhasználását az MFF által meghatározott pénzügyi keretek között.¹⁴

Az MFF elfogadását kísérő dokumentumok között szerepel az intézményközi megállapodás,¹⁵ amely az együttműködés szabályait rögzíti a három fő intézmény között, valamint a saját forrásokról szóló döntés, amely az EU bevételeit szabályozza, de ezt a nemzeti parlamenteknek is ratifikálniuk kell. A pénzeszközök védelmét külön rendeletek biztosítják, mint például a jogállamisági kondicionalitási rendelet.¹⁶ Az elmúlt ciklusokban egyre élesebb feszültség jellemezte az intézményközi viszonyokat, különösen a politikai feltételekhez kötött forráselosztás és a közvetlen NGO-támogatások tekintetében.¹⁷ A konzervatív kormányok rendszeresen kifogásolják, hogy a Bizottság egyes intézkedései megkerülik a nemzeti kormányokat, és ideológiai nyomásgyakorlást valósítanak meg.¹⁸

TAGÁLLAMI KONFLIKTUSOK ÉS AZ UNIÓS ELNÖKSÉGEK SZEREPE AZ ELMÚLT KÉT ÉVTIZEDBEN

A történeti előzmények megismerése érdekében érdemes visszatekinteni az elmúlt két évtizedben zajlott többéves költségvetési tárgyalásokra, amelyek során az eltérő tagállami érdekek gyakran hosszú ideig tartó vitákhoz és kompromisszumkényszerhez

¹⁴ BECKER 2012.

¹⁵ Európai Parlament – Európai Unió Tanácsa – Európai Bizottság 2020.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.

¹⁷ KÖLLING 2024.

¹⁸ HOEKSMÁ 2024.

vezettek. A 2007–2013-as MFF például az Egyesült Királyság visszatérítési kedvezménye körüli vitáktól volt hangos. A briteket illető előjog még Margaret Thatcher idején, az 1984-es fontainebleau-i megállapodás keretében jött létre, lényege pedig az volt, hogy az Egyesült Királyság visszatérítést kapjon a közös költségvetésbe befizetett hozzájárulásából, mivel a közös agrárpolitika domináns kiadási szerkezete miatt az ország aránytalanul keveset profitált az EU-s forrásokból. A britek csak akkor voltak hajlandók beleegyezni a visszatérítés csökkentésébe, ha a közös agrárpolitika érdemben változatlan maradhat. Fontos kiemelni, hogy az ügyben 2005 decemberében, éppen a brit elnökség alatt született kompromisszum, amely ugyan lehetővé tette a keret elfogadását, de hosszú távon fenntartotta a régi költségvetési törésvonalakat Nyugat- és Kelet-Európa között.¹⁹

A 2014–2020-as pénzügyi keret még inkább rávilágított a tagállamok közötti feszültségekre. A 2008-as válság utóhatásai miatt először fordult elő, hogy az új keret alacsonyabb összegű lett, mint az előző. A „takarékos” országok – az Egyesült Királyság, Hollandia, Svédország és Németország – megszorításokat követeltek, míg a kohéziós támogatásokban érdekelt közép- és kelet-európai tagállamok a források megőrzéséért küzdöttek. A tárgyalások elhúzódtak, az Európai Parlament sokáig az elutasítással fenyegetett, és csak 2013 februárjában, a híresen jó közvetítőként működő ír elnökség alatt sikerült olyan kompromisszumot kialakítani, amely minden fél számára vállalható volt – igaz, történelmi megszorítások árán.²⁰

Érdeemes visszatekinteni a jelenleg folyamatban lévő, 2021-től 2027-ig tartó többéves pénzügyi keret elfogadásának körülményeire is. Ezt a keretet hosszas és elhúzódó tárgyalások után 2020 decemberében, a német soros elnökség alatt sikerült véglegesen elfogadni.²¹ A német elnökség ebben a tekintetben kulcsszerepet játszott, mivel a Covid-19-járvány utáni helyreállítás, az Új Generáció Európa, vagyis a NextGenerationEU (NGEU) eszköz integrálása, valamint a jogállamisági feltételrendszer bevezetése komoly politikai feszültséget okozott a tagállamok között. A tárgyalások hónapokat csúsztak, és a Tanács és az Európai Parlament között is rendkívül éles viták zajlottak a források célzottságáról, a visszatérítésekről, valamint a költségvetési felülvizsgálat mechanizmusáról. A német elnökség ennek során aktívan közvetített a tagállamok eltérő álláspontjai között, és kulcsszerepet vállalt abban, hogy kialakuljon a politikai megállapodás a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretről és a helyreállítási alap működéséről. Ennek érdekében a kompromisszumos javaslatok sorát terjesztette elő, egyensúlyozva a takarékos tagállamok, valamint

¹⁹ PEET 2005.

²⁰ BECKER 2012.

²¹ A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.

a dél- és kelet-európai országok igényei között. Ugyancsak a német elnökség nevéhez fűződik a jogállamisági mechanizmus végső politikai kereteinek kidolgozása, amely lehetővé tette a költségvetési csomag elfogadását a korábbi magyar és lengyel vétó ellenére.²² A német elnökség ajánlata alapján a Tanács – politikai nyilatkozat formájában – kimondta: a mechanizmust csak azután alkalmazzák, miután az Európai Bíróság dönt a jogszerűségéről a Magyarország és Lengyelország által indított perben.²³

A MAGYAR UNIÓS ELNÖKSÉG HATÁSAI AZ ÚJ TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERETRE

Az elmúlt három időszak MFF-tárgyalásai jól példázzák, hogy egyetlen költségvetési ciklus sem indul zökkenőmentesen. A politikai és gazdasági feszültségek, a tagállami vétók és az intézményi prioritáskülönbségek évről évre komplexebb egyeztetéseket eredményeznek. Éppen ezért van jelentősége annak, hogy a 2028–2034-es MFF kialakításának folyamata milyen tagállami elnökségek felügyelete alatt haladt és halad majd keresztül, hiszen ezek formálják az új keret gazdasági logikáját, politikai hangsúlyait, és jelentős mértékben befolyásolják a megállapodás esélyeit. Ilyen tekintetben a magyar elnökség által felvázolt versenyképességi vízió – amely a belső piac integritásának erősítésére, az innováció ösztönzésére, valamint a kohéziós források stratégiai célú alkalmazására épül – meghatározó iránytűként hat a 2028–2034-es többéves pénzügyi keret koncepciójára, amennyiben a hagyományos kiadási prioritások mellett a növekedésorientált, globális versenyképességet szolgáló szempontokat is a középpontba emeli.²⁴

A 2024 második félévében lezajlott magyar EU-elnökség kulcsszava a versenyképesség volt. Az elnökség során elfogadott *Budapesti nyilatkozat* az európai versenyképességi egyezményről²⁵ politikai szándéknyilatkozatként fogalmazta meg azokat a célokat, amelyek mentén az Európai Unió hosszú távú gazdasági megerősítése érdekében reformokra van szükség. Noha a nyilatkozat jogi kötelező erővel nem bír, jelentőségét az adta, hogy első alkalommal történt közös tagállami szintű reflexió arról, hogy az európai gazdasági modellnek strukturális átalakításra van szüksége, amelynek alkalmas eszköze lehet a 2028-tól induló új pénzügyi keret.

²² KÓSZÓ 2022: 235.

²³ HOXHAI 2022: 131.

²⁴ WOSTNER–BACHTLER 2025.

²⁵ Európai Tanács 2024.

A magyar elnökség világossá tette: a versenyképesség nem pusztán iparpolitikai kérdés, hanem a gazdasági és társadalmi kohézió, a demográfia, a zöldátállás és a digitális transzformáció metszéspontjában áll. Éppen ezért a nyilatkozatban megfogalmazott célkitűzések – mint például a belső piac megerősítése, az adminisztratív terhek csökkentése, a munkaerőpiac rugalmasságának fokozása és a technológiai szuverenitás előmozdítása – egyértelműen közvetett hatást gyakorolnak majd a 2028–2034-es pénzügyi keret struktúrájára is.²⁶

Ez a hatás két szinten jelenik meg. Egyrészt tematikus átcsoportosításokat vetít előre a közösségi költségvetésen belül – például az ipari innováció, a mesterséges intelligencia, a stratégiai nyersanyagokhoz való hozzáférés vagy az energiahálózatok fejlesztése kiemelt támogatást kaphat. Magyarország tehát történelmi pillanatot ragadott meg azzal, hogy a politikai napirend élére emelte a versenyképesség kérdését, tagállami perspektívából, a belső piac megerősítésének igényével. Ennél is fontosabb azonban, hogy a magyar elnökség következetesen kiállt amellett, hogy az uniós költségvetésben megőrzendő a területi alapú kohézió elve, vagyis a regionális politika továbbra is a felzárkóztatás és kiegyenlítés eszköze maradjon. Ez a megközelítés a 2028–2034-es többéves pénzügyi keret tárgyalásai során is befolyásolhatja az alkukat, hiszen a kohéziós források jövője régóta vitatott kérdés a nettó befizetők és a kedvezményezett tagállamok között. Magyarország érvelése szerint a regionális különbségek mérséklése nemcsak szolidaritási kötelezettség, hanem a versenyképesség hosszú távú feltétele is, így a kohéziós kiadások csökkentése gyengítené az unió egységét és dinamizmusát. Ezzel a pozícióval várhatóan több tagállam is azonosulhat: a visegrádi országok (Lengyelország, Csehország, Szlovákia), Románia és Bulgária, a balti államok, valamint számos déli tagország, köztük Horvátország, Görögország, Portugália és Spanyolország, amelyek szintén közvetlen haszonélvezői a kohéziós politikának. Az ő támogatásuk révén a magyar elnökség álláspontja érdemi súlyt kaphat a tárgyalásokon, ellensúlyt teremtve a nettó befizetők kiadáscsökkentő törekvéseivel szemben.²⁷

Az uniós regionális politika jövőjét nemcsak a nettó befizetők tartós költségcsökkentő nyomása veszélyezteti, hanem az is, hogy az Európai Bizottság egyre inkább a szociális integrációt (migráció, ideológiai szempontból meghatározott esélyegyenlőségi kérdések) helyezi előtérbe – ezzel háttérbe szorítva a hagyományos területi kohéziót. Ezzel párhuzamosan előretör az a tendencia, hogy a forráselosztásban a Helyreállítási Alap (RRF) mérföldkőalapú, teljesítményorientált finanszírozási modelljének logikáját integrálják, amely alapvetően eltér a nemzeti és regionális

²⁶ Council of the European Union 2024.

²⁷ PETZOLD 2025.

elosztások struktúrájától, és versenyt teremt a kohéziós alapokkal. Ez a változás különösen problematikus lehet a kelet- és dél-európai tagországok számára, amelyek hagyományosan kohéziós forrásokra építettek – a teljesítményalapú módszer ugyanis bizonyos célcsoportok számára nehézkessé teheti a forrásokhoz való hozzáférést, különösen, ha inkább strukturális reformokra koncentrálnak, ahelyett, hogy a területi felzárkóztatás hosszú távú, rövid távon kevésbé mérhető hatásait segítené elő.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG KÖLTSÉGVETÉSI JAVASLATA AZ ÚJ, 2028–2034-ES IDŐSZAKRA

2025 februárjában tette közzé az Európai Bizottság az új, 2028–2034-es időszak többéves pénzügyi keretének elveit lefektető közleményét,²⁸ a szabályozására vonatkozó javaslatát pedig 2025. július 16-án terjesztette elő.²⁹ Ekkor nyújtotta be a teljes szabályozási csomagot, amely magában foglalja az MFF-rendelet javaslatát, a saját forrásokra vonatkozó döntést és az intézményközi megállapodás tervezetét. A közlemény alapján tehát már hónapokkal az MFF-javaslat megjelenése előtt körvonalazódott, hogy a Bizottság egy jobban fókuszált, egyszerűbb, nagyobb hatással rendelkező, rugalmasabb költségvetést akar, ezt pedig a jogszabályjavaslat is megerősítette. Ehhez a Bizottság szerint a *status quo* fenntartása nem opció, az MFF jelentős modernizálására van szükség, amelyhez az alábbi elemekre épülő új megközelítést tartja megfelelőnek.

Tagállamonként egy terv készül, amely kulcsreformokat és -beruházásokat tartalmaz a közös prioritásokra fókuszálva, beleértve a gazdasági, szociális és területi kohézió elősegítését. Fontos hangsúlyozni, hogy a kohéziós és növekedési politika fókuszában a régiók kell hogy álljanak, hiszen ezek képezik a fejlesztés alapját. A tervet a nemzeti, regionális és helyi hatóságok bevonásával kell elkészíteni, így biztosítva, hogy a döntések a helyi igényekhez igazodjanak. Az Új Európai Versenyképességi Alap létrehozása biztosítaná az EU versenyképességéhez fontos stratégiai szektorok és kritikus technológiák támogatását, amely magában foglalja a kutatás és innováció területét, valamint a közös európai érdekű fontos projekteket (*Important Projects of Common European Interest* – IPCEI) is. Ezzel párhuzamosan szükség van egy új külpolitika kialakítására is, amelyhez elengedhetetlen a külkapcsolati tevékenységek finanszírozásának átalakítása. Ezáltal a támogatások célzottabbá válnának, és nagyobb hatásuk lenne a partnereink irányába, mindezt jobban összehangolva az EU

²⁸ Európai Bizottság 2025a.

²⁹ Európai Bizottság 2025b.

stratégiai érdekeivel. Erős biztosítékok szükségesek továbbá a jogállamiság védelme érdekében, ezenfelül pedig fontos a bevételi oldal megerősítése és modernizálása, különös tekintettel az új saját források bevezetésére.

A közlemény erőteljesen kritizálta az előre allokált forrásokat, köztük így a kohéziós politikai, közös agrárpolitikai és RRF-hez kapcsolódó nemzeti borítékokat, a jelenlegi uniós programok nagy számát és komplexitását, a túl sok programozási dokumentumot; számos szektorális javaslat késői elfogadását és így például a kohéziós politika és az NDICI³⁰ külkapcsolati eszköz lassú beindulását; a költségvetési fejezetek eddigi legnagyobb mennyiségét – hét fejezet –, ami megnehezíti a fejezetek közötti átcsoportosításokat, a költségvetésbe beépített rugalmassági eszközök alacsony voltát. Azaz a jelenlegi MFF számos olyan elemét, amelynek módosítása szükséges a központosítási törekvések megvalósításához.

A közleménytervezet ellenben pozitívan értékeli a „Team Europe”-megközelítést; a Global Gateway-kezdeményezést; fokozni kívánja a kölcsönök, garanciák és pénzügyi eszközök alkalmazását, amelyre jó példa az InvestEU és az Európai Innovációs Tanács. A tőkepiaci unió befejezését szükségesnek tartja ahhoz, hogy a magántőke megfelelő mértékben bevonható legyen a finanszírozásba – ami többek között a zöld-, digitális és szociális átállás finanszírozása érdekében is fontos. Jó iránynak tartja a költségalapú programok felől a teljesítményalapú programok felé való elmozdulást, mint amilyen a Helyreállítási Alap, az Ukrajna Eszköz, a Nyugat-Balkán Eszköz. A versenyképesség növelésének előmozdítását segíti majd a *Versenyképességi irányítú* dokumentumban említett versenyképességi koordinációs eszköz létrehozása, amelyhez kapcsolódóan megemlíti az európai szemeszter áramvonalasítását is, amely még inkább a tagállami szintű reformokra és beruházásokra fog fókuszálni.

A tervezet kijelenti, hogy egy eurót se lehet olyan tevékenységre elkölteni, amelyhez kapcsolódóan a jogállamiság alapelvei, illetve az EU pénzügyeinek védelme nem garantált. Ehhez megfelelő eszközök a kondicionalitási eljárás, az RRF szupermértékövei és a kohéziós politika horizontális feljogosító feltételei. Ugyanakkor ezeken túlmenően megerősíthető a jogállamisági jelentés ajánlásai és az uniós költségvetésből járó pénzügyi támogatás közötti kapcsolat.

A tervek szerint az új költségvetés új szerkezeti logikát követ. Öt fő pillérré tagolódik: a kohéziót és konvergenciát célzó Európai Befektetési és Konvergencia Alap, a kutatás-fejlesztést és zöldtechnológiákat támogató Európai Versenyképességi Alap, a külső fellépéseket koordináló Globális Európa Alap, az ellenálló képességre és biztonságra koncentráló Ellenállóképességi és Biztonsági Eszköz, valamint az állampolgári jogok és a jogállamiság védelmét célzó Kormányzás és Jogok Pillér.

³⁰ Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument.

A tervezet alapján várható, hogy kevesebb, de nagyobb volumenű program fog működni, ami az alapok összevonását és a Bizottság megnövekedett irányító szerepét jelzi. A forráselosztás egyre inkább „értékalapúvá” válik, a központi célok között pedig Ukrajna támogatása és az integráció elősegítése is megjelenik. Az új pillérek mögött erőteljes politikai logika húzódik meg: a versenyképesség, biztonság és jogállamiság jegyében szerveződő források strukturálisan is átalakítják az uniós költségvetést. A kohéziós és agrárforrások jelentősége relatíve csökkenhet, miközben a keleti tagállamok érdekei háttérbe szorulhatnak. Az új eszközök révén Ukrajna fokozatosan a belső piac részévé válhat, még EU-tagság nélkül is, ami új költségvetési és egyéb terheket róhat a tagállamokra.

A KÖLTSÉGVETÉS BEVÉTELI OLDALA ÉS AZ EURÓPAI KÖZJAVAK ÚJ KONCEPCIÓI

A bevételi oldal kapcsán a jól ismert dilemmát veti fel a tervezet: a korábbi Új Generáció Európa (NGEU) EU-hitelek visszafizetése mellett a magas ambíciószinteknek megfelelő költségvetésre van szükség, amely a dokumentum szerint nem teljesíthető a nemzeti hozzájárulások növelése és új saját források bevezetése nélkül. A közleménytervezet kijelenti, hogy a következő MFF során meg fog kezdődni az NGEU tőketörlesztése is, amely a kapcsolódó kamatkiadásokkal együtt a Bizottság számításai szerint évente 25–30 milliárd eurót is kitehet a következő MFF alatt, ami a jelenlegi költségvetés közel 20%-ának felelne meg. Ezért a Bizottság – egyrészt a 2020. évi intézményközi megállapodásra, másrészt pedig a 2024. novemberi *Budapesti nyilatkozatra* való hivatkozással – kéri a Tanácsot, hogy sürgősen folytassa a már asztalon lévő új saját forrásokra³¹ vonatkozó javaslatok tárgyalását, de semmilyen utalást nem tesz arra vonatkozóan, hogy bármilyen további új saját forrásra vonatkozó javaslatot tervez-e kiadni. A jelenlegi javaslatok tárgyalásai egyébként teljesen elakadtak a Tanácsban, és az elfogadásukhoz egyhangúságra lenne szükség.

Az Európai Unió 2028–2034 közötti többéves pénzügyi keretéről (MFF) szóló előkészítő vita egyik meghatározó kérdése, hogy miként lehet az uniós költségvetést hatékonyabban összhangba hozni az úgynevezett európai közjavak finanszírozásával. Ez a koncepció, amely az uniós források elosztásának egy új, értékalapú és stratégiai szemléletét hivatott megteremteni, az utóbbi évek politikai, gazdasági és geopolitikai kihívásai közepette egyre sürgetőbbé vált. Az Európai Parlament megrendelésére

³¹ DOBREVA 2023: 2.

készült háttér tanulmány³² arra vállalkozik, hogy részletesen bemutassa az „európai közjavak” fogalmának tartalmát, azonosítsa ezek típusait, és javaslatokat tegyen arra, hogyan lehetne ezekre alapozni a következő pénzügyi ciklus szerkezetét.

Az európai közjavak fogalma azokra a célokra és szolgáltatásokra utal, amelyek túlnyúlnak a nemzeti hatáskörökön, és amelyek biztosítása egyértelműen európai szintű fellépést igényel. Ezek egyaránt lehetnek gazdasági, társadalmi, környezeti vagy geopolitikai természetűek, és a bennük rejlő hozzáadott érték csak uniós szintű beavatkozással realizálható. Tipikus példák az európai közjavakra az éghajlatváltozás elleni fellépés, a kutatás és innováció támogatása, a hatékony határvédelem, a belső piac mélyítése vagy éppen az energiabiztonság megteremtése. A tanulmány szerint ezek a közjavak nem csupán jól körülhatárolható szakpolitikai célokat testesítenek meg, hanem olyan integrációs elmélyülést is előfeltételeznek, amely túlmutat az egyszerű költségvetési megközelítésen.

Az európai közjavak központi szerepet játszanak abban, hogy az EU globális szereplőként tudjon fellépni, reagálni tudjon a zöld- és digitális átmenet kihívásaira, erősítse a belső kohéziót, és elősegítse a hosszú távú versenyképességet. Éppen ezért a következő MFF-ben nem csupán nagyobb forrásokra, hanem átgondolt strukturális reformokra is szükség van – olyanokra, amelyek megszüntetik a jelenlegi forráselosztás gyakran „öröklött” torzulásait. A tanulmány hangsúlyozza: a mostani költségvetési struktúra túlságosan nagy mértékben épül történeti kompromisszumokra és tagállami arányossági logikára, így nem képes dinamikusan reagálni az új kihívásokra.

A szerzők négy lehetséges modellt vázolnak fel arra, hogy miként lehetne megerősíteni az európai közjavakra épülő szemléletet az uniós költségvetésben. Az első egy inkrementális megközelítés, amely a jelenlegi struktúra finomhangolásával és jobb célzással próbálna eredményeket elérni. A második egy funkcionális újraosztás lenne, amely az MFF tematikus fejezeteinek átalakításával teremtene nagyobb mozgásteret az európai közjavak finanszírozására. A harmadik modell egy radikálisabb strukturális reformot jelentene, amely során a forráselosztás teljes logikáját az európai közjavak szerinti besorolás alapján határoznák meg. A negyedik – és egyben legambiciózusabb – forgatókönyv egy új saját forrásrendszer és költségvetési szint kialakítása lenne, amely kifejezetten az uniós szinten nyújtott közjavak finanszírozására koncentrálna, függetlenül a tagállami hozzájárulások jelenlegi arányrendszerétől.

A tanulmány arra is rámutat, hogy az európai közjavakra épülő költségvetés megerősítése nem csupán technikai kérdés, hanem súlyos politikai vitákat is felvet.

³² FELBERMAYR–PEKANOV 2024.

A tagállamok között ugyanis jelentős különbségek vannak abban, hogy mit tekintenek valóban közös európai érdeknek, és hajlandók-e forrásokat átcsoportosítani olyan célokra, amelyek nem közvetlenül a saját nemzeti igényeiket szolgálják. A szolidaritás és a szubszidiaritás közötti egyensúly kérdése itt is központi dilemma marad. A tanulmány hangsúlyozza, hogy az európai közjavak elvének megerősítése csak akkor lesz politikailag járható út, ha párhuzamosan biztosítják a nemzeti szuverenitást, a demokratikus kontroll és az átláthatóság garanciáit.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az uniós költségvetésről szóló politikai viták a célok és a forráselosztás alapfilozófiája körül forognak. Míg az Európai Bizottság és az Európai Parlament közös prioritások – például zöldátmenet, védelem, digitalizáció – mentén irányítaná a forrásokat, több tagállam továbbra is a hagyományos, nemzeti alapú támogatásokhoz ragaszkodik.

Kiemelt feszültségforrás az értékalapú forráselosztás kérdése is, amely annak átpolitizált mivolta és kétséges hatásköri megalapozottsága miatt a konzervatív kormányok által vezetett országok ellenállásába ütközik. További érzékeny pont Ukrajna jövőbeni integrációja³³ a költségvetésbe, amely több agrárérdekeltségű tagállamban – például Magyarországon, Lengyelországban, Franciaországban – komoly ellenállást vált ki.

Szakmai szinten a vita a költségvetés rugalmassága, mérete és finanszírozási módjai – új saját források, válságtartalékok – körül forog. Emellett az uniós forrásfelhasználás adminisztrációját is egyre több bírálat éri a tagállamok részéről, különösen a bürokrácia és az átláthatóság tekintetében.

A tagállamok között világos törésvonalak figyelhetők meg: az északi nettó befizetők költségcsökkentést és visszatérítést követelnek, a déli országok beruházásokat sürgetnek, míg a közép- és kelet-európai tagállamok a kohéziós és agrártámogatások fenntartását hangsúlyozzák. A végső döntés vonatkozásában Franciaország és Németország továbbra is kulcsszereplők, bár közöttük is fennállnak kisebb-nagyobb elvi eltérések.

³³ BONOMI–MASTROROCO 2024: 10.

A költségvetési kompromisszum előkészítésében kulcsfontosságú lesz a dán és a ciprusi elnökség 2025 második félévében és 2026 első félévében.³⁴ Dánia a „takarékos” országok között hagyományosan a költségvetési fegyelem élharcosa, így várhatóan a plafonok szigorú betartását, a rugalmassági eszközök növelését és a mérföldkőalapú finanszírozás megerősítését szorgalmazza majd. Ciprus ezzel szemben a déli tagállamok érdekeit tolmácsolhatja: számára a kohéziós és agrárpolitika, valamint a migrációs források biztosítása elsődleges. E két egymást követő elnökség tehát a tagállami szembenállások erővonalait világítja meg, és képes lehet előkészíteni azt a kompromisszumteret, amelyben a végső alku megszülethet.

Végül kiemelt szerep hárul a 2026 második félévében sorra kerülő³⁵ osztrák elnökségre, amely várhatóan kulminációs pontja lesz a tárgyalásoknak. Ausztria hagyományosan a „nettó befizetők” közé tartozik, így szigorú költségvetési álláspontot képvisel, ugyanakkor közép-európai elhelyezkedése miatt érzékeny a régiós kohéziós érdekekre is. Ez a kettős helyzet különösen alkalmassá teszi arra, hogy közvetítőként lépjen fel a „takarékos” és a „felzárkózást támogató” tábor között. Ha az osztrák elnökség képes lesz politikai konszenzust kialakítani az állam- és kormányfők között, akkor jó esély nyílik arra, hogy a 2026 végi vagy 2027 eleji Európai Tanács-ülésem megszülessen a politikai megállapodás az új MFF-ről. Ez abból a szempontból is fontos, hogy idő szükséges az ágazati jogszabályok (kohéziós, agrár, kutatási stb.) kidolgozására is. Így a 2027. első félévi lett, majd az azt követő máltai elnökség kulcsszerepet kaphat a folyamat lezárásában. Egyrészt biztosítaniuk kell a kompromisszum nyomán megszülető MFF-rendelet véglegesítését a Tanács és az Európai Parlament között, másrészt elő kell készíteniük a programjogszabályokat, hiszen ekkor történik majd a technikai részletek kidolgozása, az éves költségvetések és a partnerségi megállapodások előkészítése, hogy 2028-ban zökkenőmentesen indulhasson az új költségvetési ciklus.

Az MFF új szerkezete tehát nem csupán pénzügyi, hanem mélyreható politikai átrendeződést vetít előre, amely az integráció irányát, szerkezetét és célrendszerét is érinti. Az előttünk álló időszakban így nemcsak a számokról, hanem az unió jövőjéről is dönteni kell.

³⁴ A Tanács (EU) 2016/1316 határozata (2016. július 26.) a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztéről szóló 2009/908/EU határozat módosításáról.

³⁵ A Tanács (EU) 2016/1316 határozata (2016. július 26.) a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztéről szóló 2009/908/EU határozat módosításáról.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BECKER, Peter (2012): *The Negotiation on the Multiannual Financial Framework 2014–2020: Patterns and Dynamics of a Conflict-laden Bargaining Process*. SWP Research Paper. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. Online: https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2012_RP14_bkr.pdf
- BENEDETTO, Giacomo (2013): The EU Budget after Lisbon: Rigidity and Reduced Spending? *Journal of Public Policy*, 33(3), 345–369. Online: <https://doi.org/10.1017/S0143814X13000172>
- BONOMI, Matteo – MASTROROCCHO, Raffaele (2024): *Negotiating EU Enlargement: Scenarios for Future Integration*. Rome: Istituto Affari Internazionali (IAI). Online: <https://www.astrid-online.it/static/upload/9788/9788893683395.pdf>
- DOBREVA, Alina (2023): *System of Own Resources of the European Union*. European Parliamentary Research Service. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI\(2023\)751480_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI(2023)751480_EN.pdf)
- DRACHENBERG, Ralf – VRIJHOEVEN, Margot (2021): *The Role of the European Council in Negotiating the 2021–27 MFF*. Online: <https://ethinktank.eu/2021/04/09/the-role-of-the-european-council-in-negotiating-the-2021-27-mff/>
- FELBERMAYR, Gabriel – PEKANOV, Atanas (2024): *Pan-European Public Goods: Rationale, Financing and Governance*. European Parliament: Directorate-General for Internal Policies of the Union. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b04d029-26d6-11ef-a195-01aa75ed71a1/language-en>
- HAAS, Jörg – RUBIO, Eulalia – SCHNEEMELCHER, Pola (2018): *The MFF Proposal: What's New, What's Old, What's Next?* Berlin: Jacques Delors Institute. Online: https://www.delorscentre.eu/fileadmin/user_upload/20180522_TheMFFproposal-RubioHaasSchneemelcher-May2018.pdf
- HOEKSMÁ, Jaap (2024): The Patriots for Europe. Dismantling European Democracy from Within. *Verfassungsblog*, 2024. szeptember 17. Online: <https://verfassungsblog.de/the-patriots-for-europe/>
- HOXHÁJ, Andi (2022): The CJEU Validates in C-156/21 and C-157/21 the Rule of Law Conditionality Regulation Regime to Protect the EU Budget. *Nordic Journal of European Law*, 5(1), 131–144. Online: <https://doi.org/10.36969/njel.v5i1.24501>
- KENGYEL Ákos (2025): Experiences Influencing the Preparation of the Post-2027 EU Budget Framework. *Intereconomics*, 60(1), 60–66. Online: <https://doi.org/10.2478/ie-2025-0012>
- KÓSZÓ Richárd (2022): Az Európai Unió 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi kerete az EU intézményi vitáinak keresztüztüében. *Móra Akadémia szakkollégiumi tanulmánykötet*, 10, 225–238. Online: <https://acta.bibl.u-szeged.hu/76377/>
- KÖLLING, Mario (2024): The EU Budget and Its Conditionalities. *50 Shades of Federalism*. Online: <https://50shadesoffederalism.com/case-studies/the-eu-budget-and-its-conditionalities/>
- LEEN, Auke R. (2016): The Multiannual Financial Framework of the European Union: A Political Power Game. *Athens Journal of Social Sciences*, 3(1), 7–18. Online: <https://doi.org/10.30958/ajss.3-1-1>
- PEET, John (2005): *The EU Budget: A Way Forward*. Centre for European Reform, Policy Brief 2005. Online: https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/policybrief_peat_budget_septo5-836.pdf

- PETZOLD, Wolfgang (2025): The EU Budget 2028–2034: Will EU Cohesion Policy Become a Case for History Books? *Jahrbuch des Föderalismus 2025. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos. Online: <https://doi.org/10.5771/9783748955429>
- VAZNONYÉ, Austé (2020): The Rotating Presidency of the Council of the EU – Still an Agenda-setter? *European Union Politics*, 21(3), 497–518. Online: <https://doi.org/10.1177/1465116520916557>
- WOSTNER, Peter – BACHTLER, John (2025): Improving EU Competitiveness within a Reformed MFF. *European Policy Research Paper*, 119. Online: https://eprc-strath.org/wp-content/uploads/2025/01/EPRP-119-2025-MFF_Competitiveness_Cohesion.pdf

Egyéb források

- A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. HL L 347., 2013. december 20. 884–891.
- A Tanács (EU) 2016/1316 határozata (2016. július 26.) a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztéről szóló 2009/908/EU határozat módosításáról. HL L 208., 2016. augusztus 2., 42–44.
- A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. HL L 433L., 2020. december 22., 11–22.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. HL L 433L., 2020. december 22., 1–10.
- Commission of the European Communities (1987): *Making a Success of the Single Act: a New Frontier for Europe*. COM (87) 100 final. 1987. február 15. Online: https://www.cvce.eu/en/obj/commission_communication_making_a_success_of_the_single_act_a_new_frontier_for_europe_15_february_1987-en-33e71653-4e5f-4882-8786-ae6c18139da8.html
- Council of the European Union (2024): *Programme of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union in the Second Half of 2024*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/32nhoeop/programme-and-priorities-of-the-hungarian-presidency.pdf>
- Európai Bizottság (2025a): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A jövő prioritásaihoz igazodó dinamikus uniós költségvetés. A 2028–2034-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52025DC0570#document1>
- Európai Bizottság (2025b): *COM (2025) 571: Javaslat tanácsi rendeletre a 2028–2034-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről*. Online: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2025_571#
- Európai Parlament – Európai Unió Tanácsa – Európai Bizottság (2006): *Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fejelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről*. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_2006.139.01.0001.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2006%3A139%3ATOC
- Európai Parlament – Európai Unió Tanácsa – Európai Bizottság (2020): *Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Budgetary Discipline, on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management*,

as well as on New Own Resources, Including a Roadmap towards the Introduction of New Own Resources Interinstitutional Agreement of 16 December 2020 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Budgetary Discipline, on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management, as well as on New Own Resources, Including a Roadmap Towards the Introduction of New Own Resources. Online: https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinstit/2020/1222/oj/eng

Európai Számvevőszék (2014): *Az uniós pénzeszközök leghatékonyabb felhasználása: állapotfelmérés az uniós költségvetés pénzügyi irányítását fenyegető kockázatokról.* Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala. Online: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/lr14_o2/qjo614039hun.pdf

Európai Tanács (2024): *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról.* Sajtóközlemény, 2024. november 8. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

MAGYAR ELNÖKSÉG ÉS UNIÓS VERSENYKÉPESSÉG

A FELISMERÉSTŐL A KONSZENZUSIG

BEVEZETŐ

A 2024-es magyar soros EU-elnökség fél éve kulcsfontosságú időszaknak bizonyult az Európai Unió versenyképességi stratégiájának alakulásában, annak ellenére, hogy egy ilyen rövid periódus önmagában nem elegendő egy átfogó stratégiai fordulat véghezvitelére. Az elnökség alatt azonban jelentős előrelépés történt a probléma-felismeréstől a tagállami konszenzus megteremtéséig, amely a versenyképességi paktum elfogadásában csúcsonyult ki. A folyamat katalizátorai Enrico Letta és Mario Draghi jelentései voltak, amelyek kiváló láttelepet tártak a tagállamok elé az EU versenyképességi kihívásairól, és egyben megfelelő felütést adtak a magyar elnökség számára az államközi találkozók során.

A magyar elnökség proaktív szerepet játszott abban, hogy a jelentésekben foglalt megállapításokat a politikai napirend középpontjába helyezze. A különböző formális és informális tanácsi ülések, valamint a szakértői munkacsoportok fórumot biztosítottak a tagállamok számára a jelentésekben foglaltak megvitatására és a lehetséges válaszigazgatások kidolgozására. A hangsúly a strukturális reformokon, az innováció ösztönzésén, a digitális átállás felgyorsításán és az európai ipar globális pozíciójának megerősítésén volt.

A fél éves elnökségi időszak korlátai ellenére a magyar elnökség sikeresen kövöcsolt politikai akaratot a versenyképességi stratégia kérdésében. A Letta- és Draghi-jelentések által generált intellektuális lendületet kihasználva az elnökség olyan javaslatokat terjesztett elő, amelyek széles körű támogatást élveztek a tagállamok körében. Ennek eredményeként született meg a *Budapesti nyilatkozat* formájában megtestesülő Versenyképességi Paktum, amely egy nem kötelező erejű, de politikai szempontból jelentős dokumentumként rögzíti a tagállamok közös elkötelezettségét a versenyképesség javítását célzó intézkedések iránt.

A 2024-es magyar soros EU-elnökség nem volt elegendő egy átfogó versenyképességi stratégiai fordulat megvalósításához. Azonban a Letta- és Draghi-jelentések kedvező időbeli egybeesése és az elnökség által végzett intenzív diplomáciai munka eredményeként jelentős előrelépés történt a problémafelismeréstől a konszenzus

megteremtéséig. A versenyképességi paktum elfogadása kétségtelenül jelentős eredmény, amely megalapozhatja a jövőbeli, mélyrehatóbb intézkedéseket az EU versenyképességének fenntartható javítása érdekében. A versenyképesség kapcsán leginkább tehát érdemes végigkövetni magának a témának az evolúcióját, amelyben a magyar soros elnökség a konklúzió és konszenzus megteremtésében játszott fontos lezáró szerepet.

SZABÁLYOZÁSI PARADIGMÁBAN RAGADVA: LETTA-JELENTÉS

2024. április végén jelent meg a Letta-jelentés az egységes piac jövőjéről, amely betekintést nyújt az Európai Unió gazdaságpolitikai és stratégiai elképzeléseibe, valamint átfogó menetrendet nyújt az egységes piac jövőjéről, hangsúlyozva a proaktív stratégiák fontosságát. A Letta-jelentés¹ elemzi az egységes piac jelenlegi állapotát, és stratégiákat vázol fel annak újjáélesztésére és fejlesztésére. A jelentésbe foglalt vízió érinti a bővítést, a biztonságot és a társadalmi kohéziót. Olyan stratégiákat javasol, amelyek célja az egységes piac újjáélesztése az alapelvek kibővítésén keresztül.

A négy szabadság eleve (árúk, szolgáltatások, személyek és tőke szabad mozgása) mellé ajánlja egy ötödik szabadság érvényesítését is, az innováció szabad áramlását, amelyet tágan értelmezve a tudás és a tanulni vágyók szabad áramlásaként is értelmez.

Ezenkívül az európai versenyhátrányt okozó területek újraszabályozására tesz javaslatot. A jelentés úgy fogalmaz, hogy „az integráció hiánya a pénzügyi, az energetikai és az elektronikus kommunikációs ágazatokban az egyik fő oka Európa csökkenő versenyképességének”. Olyan integrációs területeket vizsgál, amelyek célja az EU pozíciójának megerősítése a gyorsan változó globális rendben. Úgy véli, hogy az egységes piac lehet „Európa legjobb eszköze ahhoz, hogy biztosítsa sikerét az újszerű globális rendben”.

A Letta-jelentés a megoldást a fent idézett részpiacok még erősebb integrációjában, azaz összekapcsolódásában, valamint a bürokrácia csökkentésében látja. Ugyanakkor nem tud elszakadni az Európai Unióra olyannyira jellemző szabályozási paradigmától. Mindenre az a megoldás jut eszébe, hogy irányelvet, szabályozást, közösségi jogot kell alkotni, valamint az implementációra úgyszintén bizottsági rendeleteket és iránymutatást. Ha a szabályozás rontja a versenyképességet – mert például túl körülményes eljárásokat iktat be –, akkor a megoldás a jelentéstevő számára a szabályozás felülvizsgálata. Továbbá ügynökségek, szervezetek, bizottságok létrehozását

¹ LETTA 2024.

javasolja minden egyes továbbfejlesztendő egységes piaci terület integrációjának mélyítésére, amely intézményi departmentalizáció jellemzően inkább lassítani szokta a folyamatokat.²

Nagyon izgalmas területek egységesítését indítványozza a Letta-jelentés, úgymint a már régóta napirenden lévő tőkepiaci unió létrehozását vagy a háborút követő megvilágosodás hatására a biztonsági és védelmi ipar közös piacának kialakítását. De vajon tud-e mást is az Európai Unió, mint szabályokat, garanciákat, bürokrácia-csökkentést, *public-private partnership* (PPP) megoldásokat, támogatási alapokat ígérni a versenyképesség növelése érdekében? Főleg, ha innovációt várunk el az európai cégektől, ugyanis az ehhez szükséges kreativitást a vezetéstudomány szerint megöli a formalizáltság, a kötöttség. Erre ad választ a Draghi-jelentés.

DRAGHI-JELENTÉS: EURÓPA VERSENYKÉPESSÉGI AGÓNIAJA

Az Európai Unió súlyos lemaradásban van már nemcsak az USA-hoz képest, hanem a kínai gazdasággal szemben is (1. ábra). A 21. században nemcsak a feldolgozóipari költséghatékonyság tekintetében súlyos a hátrány, hanem a modern technológiákra való felkészültségben is. Az egymással kommunikáló gépek (*internet of things*), a mesterséges intelligencia és a nagy kapacitású adattár és -feldolgozás terén jelentős az európai cégek felkészületlensége.

2024. szeptember 9-én mutatta be az Európai Bizottság *Az európai versenyképesség jövője* (*The Future of European Competitiveness*) című riportját, amelyet szinte megjelenésétől kezdve Draghi-jelentésként is emlegetnek.³ A jelentés igen súlyos strukturális problémákat tár fel, miközben a megoldások terén leginkább az eddigi közösségi szintű intézményi korlátok között marad. A jelentés előszavának első mondata ugyancsak megadja az alaphangot, sok bizakodásra nem ad okot az európai versenyképességgel kapcsolatban: „Európa a század eleje óta aggódik a növekedés lassulása miatt. Különböző stratégiák jöttek és mentek a növekedési ráták növelésére, de a tendencia változatlan maradt.”

Mi is történt azonban a század elején, amiért aggódnia kellene az EU-nak? Az ezredfordulón, 2001-ben véglegesített lisszaboni stratégia célja még az volt, hogy 2010-re az EU „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre, több és

² KUTASI 2024a.

³ European Commission 2024.

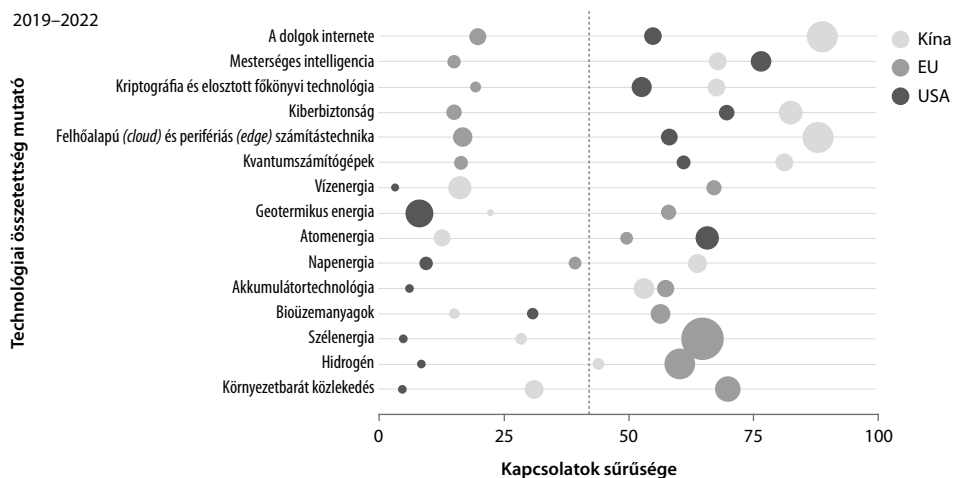
jobb munkahelyet és nagyobb társadalmi kohéziót biztosítva”. Már az elképzelések félidős felülvizsgálatakor, de még bőven a 2008-as pénzügyi, majd gazdasági válság előtt egyértelművé vált, hogy 2010-re nem sikerül majd átütő előrelépést hozni a versenyképességben. Sőt, két olasz szerző, Alberto Alesina és Francesco Giavazzi 2006-ban megjelent *The Future of Europe: Reform or Decline* című könyvében így érvelt: „Ha Európa nem tesz hamarosan komoly lépéseket, akkor elkerülhetetlen a gazdasági és politikai hanyatlása [...]”⁴

Valójában a Draghi-jelentés figyelmeztető mondatai korántsem hatnak újszerűen, és beilleszkednek abba a sorba, amit az európai gazdaságot és versenyképességet féltők már korábban megfogalmaztak. Mi történt azonban, ami miatt most még inkább szükség lenne az összefogásra, a versenyképességi stratégiára és a kihívások hatékony kezelésére? 2023-ra Kína valójában utolérte az EU-t a világ gazdaságból kihasított GDP százalékában, ugyanis mindkét szereplő 17%-ot képvisel, míg az USA toronymagasan őrzi az előnyét 26%-kal. Mindez nem véletlen, ugyanis 2002 és 2023 között évente átlagosan az EU csak 1,4%-kal, az USA 2,0%-kal, míg Kína 8,3%-kal tudott növekedni. 2002-ben az USA és az EU GDP-jében a különbség „csak” 17% volt, ez a mutató azonban 2023-ra 30%-ra növekedett. Vásárlóerő-paritáson (PPP) pedig 12%-os különbség alakult ki. Az amerikaiak előnye azért is látványos, mert az egy főre eső GDP-ben mért különbséget 72%-ban a termelékenység eltérő dinamikái, míg 28%-ban a munkaerő hozzájárulása magyarázza, természetesen nem az EU javára.⁵

A Draghi-jelentés legfontosabb diagnosztikai üzenete öt súlyos lemaradásban fogalmazódik meg: növekedési rés, termelékenységi rés, energiaárres, innovációs rés, szakképzettségi rés. Az USA-hoz és Kínához képest az EU növekedési ütemében lemaradás tapasztalható, aminek többretű magyarázata van. A termelékenységi rés az USA-val szemben fejez ki hátrányt, ami elsősorban a kevesebb ledolgozott munkaórát, de egyben az egy munkaóra jutó kevesebb megtermelt jövedelmet is jelenti. Az energiaárres abban fejeződik ki, hogy az ipari elektromos áram másfélszer, az ipari földgázár három és félszer magasabb, mint az USA-ban. Az innovációs rés a szabadalmak számában való súlyos elmaradást jelenti, az USA-ban és Kínában a szabadalmak sokszorosát állítják elő az EU-hoz képest. A kínai vállalatok óriási technológiai robbanást hajtottak végre a 2020-as évekre a szabadalmak számát tekintve. Végül pedig a szakképzettségi rés elsősorban a szakképzett munkaerő mennyiségi hiányát jelenti, amely fakad a csökkenő belső népességből és a mérnöki/technikusi végzettséggel nem rendelkező tömegeket hozó illegális bevándorlásra építő európai migrációs politikából.

⁴ ALESINA–GIAVAZZI 2006.

⁵ PÁSZTOR 2024.



1. ábra. Az EU felkészületlensége a zöld- és digitális technológiákban az USA-hoz és Kínához képest

Forrás: European Commission 2024: 40 alapján a szerzők szerkesztése

Az évek alatt kiérlelt Draghi-jelentés képes volt meghaladni a korábbi Letta-jelentés szabályozási paradigmáját, és valódi, azaz reálgazdasági megoldásokban gondolkodni, ami már túlmutat az EU adminisztratív képességein, ugyanakkor részben épp a tagállami szerepvállaláson bukhat el. Mint ahogy az előző bekezdésben taglaltuk, a Draghi-féle megközelítés figyelembe vette azt a felmérést, amely alapján a cégek többségét nem a szabályozási problémák terhelik, hanem a termelési költségek és a szakképzett munkaerőhöz jutás.⁶

A Draghi-jelentésben megfogalmazott megoldáscsomag némely tekintetben nem hoz újdonságot. A gazdaság zöldítését és digitalizációját tekinti az egyik fő húzóerőnek. Bár nem világos, hogy a zöldítés mint technológiai vezető szerep milyen vízió alapján lesz valaha is a globális versenyképesség forrása, mindamelllett, hogy élhetőbb környezetet teremthet. Merőben új megközelítés azonban, hogy a biztonsági és geopolitikai kockázatokat a jelentés átfordítja növekedési lehetőséggé, amely egyrészt technológiai fejlesztéseket húz magával, másrészt valamifajta protekcionizmust is eredményezni fog. Félő, hogy ez utóbbi egy bezárkózó európai egységes piacot eredményez majd, ami a 20. századi latin-amerikai tapasztalatok alapján nem versenyképességi lökést, hanem a költség- és termelékenységi hátrány kényelmes fenntarthatóságát hozta. A jelentés alapján a kockázatos szállítási, termelési és értékláncokat érdemes lerövidíteni úgy, hogy minél több fázist (vissza) telepítenének

⁶ Lásd European Commission 2023: 115.

az EU-ba, mintegy másolva a Trump-féle iparpolitikát és a Biden-féle *Inflation Reduction Act* törvénycsomagban megnyilvánuló protekcionizmust.⁷

Pénzügyi téren nagy dobás lenne, ha a jelentésben megfogalmazott tőkepiaci unió létrejönne, valamint egy 800 milliárd eurós versenyképességi tőkeinjekciót közös hitelfelvételből tudna generálni az EU. Előbbi a tőkepiaci kockázatok terítésével alacsonyabb kamatkörnyezetet teremthetne. Utóbbi viszont könnyen elbukhat a tagállamok vonakodásán.⁸ Mario Draghi szerint, ha nem hajtják végre a javaslatát, akkor az európai gazdaság versenyképessége lassú agóniában veszik el végleg.⁹

A VERSENYKÉPESSÉGI PAKTUM ELFOGADÁSA ÉS TARTALMA

A 2024. november 7–8-án Budapesten megrendezett informális Európai Tanács-ülésen az uniós állam- és kormányfők a versenyképesség kérdését helyezték a középpontba, válaszul az Európai Uniót érő gazdasági, geopolitikai és technológiai kihívásokra. Az ülés eredményeként elfogadott *Budapesti nyilatkozat* átfogó stratégiát vázolt fel az EU versenyképességének megerősítésére, hangsúlyozva a sürgős és kollektív fellépés szükségességét.¹⁰

A nyilatkozat kiemelte az egységes piac mélyítésének fontosságát, különösen a szolgáltatások, az energia- és a digitális szektor integrációja terén. Az állam- és kormányfők felkérték az Európai Bizottságot, hogy 2025 júniusáig dolgozzon ki egy új stratégiát az egységes piac elmélyítésére, világos határidőkkel és mérföldkövekkel. Emellett hangsúlyozták a megtakarítási és beruházási unió létrehozásának szükségességét 2026-ig, valamint a tőkepiaci unió előmozdítását, hogy megkönnyítsék a finanszírozáshoz való hozzáférést, különösen a kis- és középvállalkozások számára.

Az ipari megújulás és a dekarbonizáció is központi szerepet kapott, azzal a céllal, hogy az EU megőrizze ipari és technológiai vezető szerepét. A vezetők felkérték a Bizottságot, hogy dolgozzon ki egy átfogó iparstratégiát, amely támogatja a jövő kulcsfontosságú technológiáinak fejlődését, miközben figyelembe veszi a hagyományos iparágak átalakulását.

A szabályozási környezet egyszerűsítése érdekében a nyilatkozat sürgette az adminisztratív és jelentéstételi terhek legalább 25%-os csökkentését 2025 első feléig, különös tekintettel a kis- és középvállalkozásokra. A vezetők hangsúlyozták a kutatás és innováció fontosságát, célul tűzve ki a GDP 3%-ának K+F-re fordítását 2030-ig,

⁷ KUTASI 2024b.

⁸ RANDOW et al. 2024.

⁹ BLENKINSOP 2024.

¹⁰ European Council 2024a.

valamint támogatták Enrico Letta „ötödik szabadságra” vonatkozó javaslatát, amely a kutatás, innováció és oktatás előmozdítását célozza az egységes piacon belül.

Az energia területén a vezetők elkötelezték magukat egy valódi energiaunió kiépítése mellett, amely biztosítja a megfizethető és tiszta energiaellátást, valamint elősegíti a klímasemlegesség elérését 2050-re. A körforgásos gazdaság és az erőforrás-hatékonyság előmozdítása érdekében felkérték a Bizottságot, hogy terjesszen elő javaslatot a körforgásos gazdaságról szóló jogszabályra.

A digitális átalakulás felgyorsítása, az adatgazdaság lehetőségeinek kihasználása és az innovatív technológiák fejlesztése szintén kiemelt prioritásként szerepelt. A vezetők felkérték a Bizottságot, hogy 2025 júniusáig terjesszen elő javaslatokat ezen területeken.¹¹

A *Budapesti nyilatkozat* tehát átfogó és ambiciózus tervet vázolt fel az EU versenyképességének megerősítésére, hangsúlyozva a közös fellépés és a stratégiai beruházások fontosságát. Az elfogadott intézkedések célja, hogy az EU gazdasága alkalmazkodni tudjon a változó globális környezethez, és biztosítsa a fenntartható növekedést és jólétet a jövőben.

A 2024-es magyar soros EU-elnökség egyik legjelentősebb eredményeként értékelhető a versenyképességi paktum elfogadása, amely a *Budapesti nyilatkozat* formájában került nyilvánosságra 2024. november 8-án. A dokumentum átfogó stratégiát kínál az Európai Unió globális versenyképességének fokozására, reagálva az elmúlt évek során fokozódó geopolitikai nyomásra, a technológiai fejlődés kihívásaira, valamint a demográfiai és környezeti tényezők által kiváltott strukturális változásokra. A paktum célja, hogy az európai gazdasági térséget a jövőbeli jólét és fenntartható növekedés alapjává tegye, megerősítve az unió szerepét a globális gazdaságban.

A versenyképességi paktum középpontjában az egységes piac mélyítése áll, különös tekintettel a szolgáltatások, az energia- és a digitális szektor integrációjára. A dokumentum szerint az unió akkor lehet képes felvenni a versenyt az Egyesült Államokkal, Kínával és más feltörekvő gazdaságokkal, ha az egységes piac szabályozási akadályait csökkenti, és előmozdítja a határokon átnyúló gazdasági aktivitást. Kiemelt hangsúlyt kap továbbá a beruházási környezet javítása, amelyhez elengedhetetlen az uniós és nemzeti szintű szabályozások egyszerűsítése, a tőkepiacok uniójának megvalósítása, valamint az innovációvezérelt növekedés támogatása.

A paktum a kutatás-fejlesztés és az oktatás stratégiai szerepét is megerősíti, hangsúlyozva, hogy a tudásalapú gazdaságra való átállás kulcsfontosságú az európai versenyképesség szempontjából. Ennek megfelelően a dokumentum célul tűzi ki az általi és magán-K+F-beruházások ösztönzését, valamint a digitális és zöldkétségeket

¹¹ European Council 2024b.

fejlesztését szolgáló oktatási programok megerősítését. A fenntarthatóság és a zöld-átállás is szerves részét képezik a paktumnak, amely szerint a gazdasági növekedést össze kell hangolni a környezeti célkitűzésekkel, ugyanakkor kerülni kell a túlzott szabályozási terheket, amelyek akadályoznák az európai vállalkozások működését.

A *Budapesti nyilatkozat* intézményi szinten is javaslatokat tesz, különösen a versenyképesség-politika horizontális érvényesítésére. A dokumentum támogatja a versenyképességi szempontok beépítését az uniós jogalkotás egészébe, valamint a Versenyképességi Tanács szerepének megerősítését, hogy az valódi stratégiai irányító testületté válhasson. Emellett a nyilatkozat szerint szükség van egy állandó, független elemzőtestületre, amely objektív módon értékeli az unió versenyképességi teljesítményét.

A Budapesten elfogadott közös nyilatkozat jelentős stratégiai dokumentumként értelmezhető, amely új megközelítést kínált az uniós iparpolitika, energetikai autonómia és globális versenyképesség terén. A szöveg integrálta Mario Draghi és Enrico Letta jelentéseinek ajánlásait, és ösztönözte a stratégiai beruházások, különösen a zöld- és digitális átállás terén történő megerősítést.

A *Budapesti nyilatkozat* kiemelten foglalkozik az európai versenyképesség kérdésével, és határozottabb cselekvésre szólítja fel az uniós vezetőket.¹² Az európai versenyképességgel kapcsolatban határozottabb lépésekre hívja fel az uniós vezetőket. Kevésbé a védelmi ipar fejlesztésére és az energiaügyekre fókuszál a korábbi elnökségi nyilatkozatokhoz képest, helyette a technológiai, digitális, oktatási és kutatás-fejlesztési területekre koncentrál. Bevezeti az „ötödik szabadság” fogalmát, amely a kutatás, innováció és oktatás szabad áramlását célozza az egységes piacon belül. Továbbá 2030-ra a GDP 3%-ának kutatás-fejlesztésre fordítását tűzi ki célul, és bevezeti a „jövőálló finanszírozás” koncepcióját, amely a versenyképességi kihívások leküzdéséhez szükséges beruházásokhoz köz- és magánfinanszírozásokat mozgósítana.¹³ A dokumentum elfogadása a magyar elnökség egyik kiemelkedő diplomáciai eredménye, amely hosszú távon is meghatározhatja az unió gazdasági irányvonalát.

ÁGAZATI SZINTŰ ÉS PARCIÁLIS VERSENYKÉPESSÉGI CSELEKVÉSEK

Az agrárium területén kiemelt cél volt a fenntarthatóság előmozdítása. Ennek megvalósítása érdekében 2024. szeptember elején Budapesten megrendezték az uniós

¹² SZIGETHY-AMBRUS 2024f: 4.

¹³ SZIGETHY-AMBRUS 2024f: 4.

agrárminiszterek informális találkozóját. A találkozón egyeztetés zajlott arról, hogy hogyan lehetne egy gazdaságközpontú, versenyképes, válságálló, továbbá fenn tartható és tudásalapú Közös Agrárpolitikát (KAP) létrehozni, kialakítani.¹⁴ Ezen tanácskozás során a résztvevők egyetértettek abban, hogy a kifizetési rendszert lényegesen egyszerűbbé szükséges tenni, ezáltal válhat gazdabarátta az új struktúra. Kiemelték azt is, hogy szükséges fenntartani az ágazat zöldátálláshoz szükséges hozzájárulását, de mindezt úgy, hogy érdekelték legyenek a mezőgazdasági szereplők is mindenben. Továbbá fontosnak tartották, hogy az elmúlt években bekövetkezett gyakori piaci válsághelyzetek, természeti, valamint éghajlatváltozási hatások miatti károk kezelése érdekében szükséges a kockázatmegelőzési és -kezelési eszközök kiterjesztése. Magyarország Ausztriával, Romániával és Bulgáriával közös állásfoglalást fogalmazott meg a mezőgazdasági és jogi versenyképesség megerősítéséről. A dokumentum a vidéki térségek versenyképesebbé tételére, az agrárfinanszírozási rendszerek egyszerűsítésére, valamint a vállalkozások számára kiszámíthatóbb jogi környezet megteremtésére koncentrált.

Magyarország elnöksége alatt rendezték meg a Mezőgazdasági és Halászati Tanács 4. hivatalos ülését, amely két központi téma köré épült fel: a 2025-ös halászati kvóták és a belső piac helyzete. A piaci napirendi pont kapcsán a Tanács elnöke, Nagy István agrárminiszter meghívására az ülésen Vitalij Koval, Ukrajna mezőgazdasági minisztere adott tájékoztatást az ukrán mezőgazdaság helyzetéről. A Tanács ülésén kiemelt szerepet kapott azon probléma, hogy az Ukrajnából Európába beáramló méz több uniós tagállam méhészeinek helyzetét nehezítette meg.¹⁵ A Bizottság beszámolója alapján az EU mezőgazdaságának legtöbb ágazatában nőtt az agrár-élelmiszeripari termékek iránti kereslet, csökkentek a műtrágyaköltségek, és csökken az élelmiszer-infláció. A mezőgazdasági miniszterek érintették az aktuális kihívásokat, köztük az éghajlatváltozás hatását, az állatbetegségek, például a kéknyelv-betegség vírusa vagy a madárinfluenza és a növénybetegségek terjedését, a geopolitikai helyzetet és a kereskedelmi feszültségeket.

„Az Európai Unió Tanácsának magyar elnökségi ciklusában egy nem várt esemény fontossága is fókuszba került. A kelet-közép-európai országokban kialakuló árvizek nagymértékben okoztak károkat, amelyek azonnal európai integrációs beavatkozást igényeltek. 2024. szeptember 16-án a magyar elnökség kezdeményezte a uniós válsághelyzet aktiválását. Ennek lényege, hogy konkrét eszközöket biztosítsanak az információmegosztás hatékonyságának növeléséhez, az együttműködés

¹⁴ SZIGETHY-AMBRUS 2024a: 2.

¹⁵ SZIGETHY-AMBRUS 2024d: 2.

megkönnyítéséhez, valamint a válsághárítás politikai szintű koordinációjához. 2024. szeptember 17-re összehívásra került egy, a tagállami katasztrófaszakértőkből, a releváns uniós intézmények képviselőiből és szolgálataiból álló ülés. A mechanizmus aktiválásának eredményeként lehetővé válik a gyors és koordinált uniós döntéshozatal is.”¹⁶

Az Európai Turizmus Fórum eseményét szintén Budapesten rendezték meg 2024. november 13-án. Ezen esemény az Európai Unió legmagasabb szintű turisztikai fórumának számított. A fórum célja az volt, hogy a turizmus jövőjéről, fenntarthatóságáról és versenyképességéről egyeztessenek a tagállamok, iparági képviselők és technológiai szolgáltatók.¹⁷ A fórumon megjelenő témák között szerepelt a klímaváltozás és hatásai, amelyek nagyban befolyásolják a turizmust az unióban, ezért szükséges kialakítani egy fenntartható és környezetbarát turizmust. A turizmust zöldközlekedéssel és energiatakarékos szállásokkal kívánják a közeljövőben környezetbaráttá tenni.

A digitális átalakulás elősegítése és az európai versenyképesség fokozása szintén kiemelt fontosságot kapott. Az elnökségi programban hangsúlyosan szerepelt a mesterséges intelligencia szabályozása, a digitális infrastruktúrák fejlesztése, valamint a digitális egységes piac megerősítése. A cél az volt, hogy az EU képes legyen lépést tartani globális versenytársaival, különös tekintettel az Egyesült Államokra és Kínára.¹⁸

A Jogi versenyképesség – A jog eszközeivel a versenyképesebb Európáért című konferencia 2024. november 11–12-én zajlott Budapesten, ahol kormányzati szereplők, tudósok és szakemberek vitatták meg a dereguláció témáját, amelyben megjelent a gyorsabb és átláthatóbb szabályozás létrehozásának ötlete, amellyel csökkenteni lehet a felesleges szabályozásokat és adminisztrációs terheket.¹⁹ A konferencián továbbá kitértek a minőségi jogalkotás fontosságára és arra, hogy a jogszabályoknak mindig átláthatóknak, alkalmazhatóknak kell lenniük, hiszen csak így biztosított, hogy minden uniós állampolgár számára elsajátítható legyen. A technológia és magánjog kapcsolatának kérdéseit is tárgyalták, amelynek keretében fókuszba került és kiemelt figyelmet kapott a mesterséges intelligencia jogalkotásban és jogalkalmazásban való felhasználása, annak előnyei és kockázatai.²⁰ A konferencia célja volt, hogy a jogrendszer hatékonyságát és alkalmazhatóságát javítsák az európai versenyképesség növelése érdekében.

¹⁶ SZIGETHY-AMBRUS 2024c: 1.

¹⁷ SZIGETHY-AMBRUS 2024d: 2.

¹⁸ SZIGETHY-AMBRUS 2024b: 3.

¹⁹ SZIGETHY-AMBRUS 2024d: 1.

²⁰ SZIGETHY-AMBRUS 2024d: 1.

2024 decemberében került sor a Versenyképességi Tanács, a Foglalkoztatási, Szociálpolitikai és Egészségügyi Tanács egyeztetésére Brüsszelben, az EU Víz és Tenger Igazgatók informális ülésére Budapesten és a Nemzeti Képzési Koordinátorok Találkozója is. Ezen találkozók is megerősítették, hogy a magyar elnökség kiemelt figyelmet fordított arra, hogy a versenyképesség növekedjen.²¹ A brüsszeli Versenyképességi Tanács ülésén a magyar elnökség kezdeményezésére 25 tagállam támogatásával elnökségi következtetéseket fogadtak el, amelyek az egységes piac elmélyítését, az innováció ösztönzését és a szabályozási terhek csökkentését szorgalmazzák. Nagy Márton nemzetgazdasági miniszter hangsúlyozta: Európának új ipari forradalomra van szüksége a globális versenyképesség visszaszerzése érdekében. A Foglalkoztatási, Szociálpolitikai és Egészségügyi Tanács brüsszeli ülésén hat tanácsi következtetést fogadtak el, többek között a munkaerő- és készséghiány kezeléséről, a társadalmi felzárkózásról és a demográfiai kihívások megoldásáról. Kósa Ádám fogyatékosügyügyi államtitkár, egyedülálló módon, jelynyelven vezette az ülés egy részét.²² A foglalkoztatás növelése és a társadalmi kohézió erősítése érdekében az elnökség olyan kezdeményezéseket támogatott, amelyek a fiatalok elhelyezkedési esélyeit javítják, és elősegítik a digitális készségek elterjesztését. Külön figyelem irányult a szociális partnerekkel való párbeszéd intézményesítésére, valamint a rugalmas foglalkoztatási formák ösztönzésére.

2024 decemberében a magyar EU-elnökség fókuszában a versenyképesség, a foglalkoztatás és a szociálpolitika állt. A Versenyképességi Tanács ülésén hangsúlyos téma volt, hogy a belső piac mélyítése elengedhetetlen, hiszen az uniós gazdaságnak szükséges felzárkóznia a globális gazdasági élmezőnyhöz, mert ha nem teszi, akkor lemarad. Az innováció ösztönzése, a szabályozási terhek csökkentése szintén kulcsfontosságú az üzleti környezetben szükséges javítások okán, illetve a kkv-k támogatása miatt egyaránt.²³ Kiemelték, hogy sürgősen mozgósítani szükséges a stratégiai ágazatokat, amelyek a tiszta technológia és energia infrastruktúrákat. Az elnökség felkérte a Bizottságot, hogy dolgozzon ki új stratégiákat az egységes piac és az ipar számára, a modernizációra és az egyszerűsítésre összpontosítva a hosszú távú gazdasági növekedés és versenyképesség támogatása érdekében az egész unióban. A tagállamok támogatták továbbá a jobb szabályozást, az új kutatási kezdeményezések indítását a fenntarthatóság és technológia fejlesztésével és fókuszálásával. Elmondható, hogy ezen területen a magyar elnökség komplex és stratégiai megközelítést alkalmazott, ahol a gazdasági versenyképességet a szabályozási

²¹ SZIGETHY-AMBRUS 2024e: 1.

²² SZIGETHY-AMBRUS 2024e: 4.

²³ SZIGETHY-AMBRUS 2024e: 2.

racionalizálás, az innováció támogatása, valamint a fenntartható és regionálisan kiegyensúlyozott fejlődés irányából közelítették meg.²⁴

A MAGYAR SOROS ELNÖKSÉG VERSENYKÉPESSÉGI MÉRLEGE

A 2024-es magyar soros EU-elnökség fél éve jelentős időszak volt az Európai Unió versenyképességi stratégiájának alakulásában, annak ellenére, hogy ilyen rövid idő alatt nem lehetett átfogó stratégiai fordulatot elérni. Az elnökség alatt azonban fontos előrelépés történt a problémafelismeréstől a tagállami konszenzus megteremtéséig, amely a versenyképességi paktum elfogadásában csúcspontot képez. A folyamatot Enrico Letta és Mario Draghi jelentései segítették elő, amelyek feltárták az EU versenyképességi kihívásait, és alapot adtak a magyar elnökség munkájához.

A legnagyobb eredmény kétségkívül a versenyképességi paktum elfogadása volt, amely a *Budapesti nyilatkozat* formájában öltött testet. Ez a dokumentum nemcsak az EU közös elköteleződését fejezi ki a versenyképesség javítása mellett, hanem konkrét intézkedési irányokat is kijelöl, mint például az egységes piac mélyítése, a K+F-ráfordítások növelése és a szabályozási terhek csökkentése. Kiemelendő, hogy az elnökség idején komoly hangsúlyt kapott az innováció, a digitalizáció és az energiaunió kérdése, valamint az „ötödik szabadság” – a tudás, kutatás és oktatás szabad áramlása – bevezetésének gondolata is.

A magyar elnökség ágazati szinten is aktív volt: a mezőgazdaság, a turizmus, valamint a digitális és jogi versenyképesség kérdéseiben több informális tanácskozást és konferenciát szervezett, amelyek révén sikerült érdemi párbeszédet generálni és közös állásfoglalásokat előmozdítani. Kiemelkedő volt a szabályozási egyszerűsítés iránti törekvés, különösen a kis- és középvállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése terén.

A magyar elnökség aktívan törekedett arra, hogy a jelentésekben foglaltakat a politikai napirend középpontjába helyezze. A tanácsi ülések és szakértői munkacsoportok platformot biztosítottak a tagállamok számára a megvitatásra és a választékozások kidolgozására, különös hangsúlyt fektetve a strukturális reformokra, az innováció ösztönzésére, a digitális átállás felgyorsítására és az európai ipar globális pozíciójának megerősítésére.

A fél éves időtartam korlátai ellenére a magyar elnökség sikeresen mozdította előre a politikai akaratot a versenyképességi stratégia kérdésében. A Letta- és Draghi-jelentések által generált lendületet kihasználva az elnökség olyan javaslatokat

²⁴ SZIGETHY-AMBRUS 2024e: 3.

terjesztett elő, amelyek széles körű támogatást kaptak a tagállamoktól. Ennek eredményeként elfogadták a *Budapesti nyilatkozat* formájában megtestesülő versenyképességi paktumot, amely egy nem kötelező erejű, de politikailag jelentős dokumentumként rögzíti a tagállamok elkötelezettségét a versenyképesség javítására.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ALESINA Alberto – GIAVAZZI, Francesco (2006): *The Future of Europe: Reform or Decline*. Cambridge: The MIT Press. Online: <https://doi.org/10.7551/mitpress/3174.001.0001>
- BLENKINSOP, Philip (2024): Draghi Urges EU to Catch up Rivals or Face ‘Slow Agony’. *Reuters*, 2024. szeptember 9. Online: <https://www.reuters.com/markets/europe/draghi-urges-reform-massive-investment-revive-lagging-eu-economy-2024-09-09/>
- KUTASI Gábor (2024a): Szabályozási paradigmában ragadva. *Ludovika Blog*, 2024. május 10. Online: <https://www.ludovika.hu/blogok/ludeconblog/2024/05/10/szabalyozasi-paradigmaban-ragadva/>
- KUTASI Gábor (2024b): Európa versenyképességi agóniája. *Ludovika Blog*, 2024. szeptember 19. Online: <https://www.ludovika.hu/blogok/ludeconblog/2024/09/19/europa-versenykepesegei-agoniaja/>
- 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: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- PÁSZTOR Szabolcs (2024): Draghi-jelentés: jó látlelet, kevésbé kivitelezhető ajánlásokkal. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*, 2024. szeptember 16. Online: <https://www.oeconomus.hu/unca-tegorized/draghi-jelentes-jo-latlelet-kevesbe-kivitelezhető-ajanlasokkal/>
- RANDOW, Jana – SCHROERS, Mark – KOWALCZE, Kamil (2024): Draghi’s Call for Joint EU Bonds Hits Wall of German Opposition. *Bloomberg*, 2024. szeptember 9. Online: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-09-09/draghi-s-vision-for-eu-renewal-hits-wall-of-german-opposition?embedded-checkout=true>
- SZIGETHY-AMBRUS Nikoletta (2024a): Agrárium, erdészet és műemlékvédelem – Egyeztetések a magyar EU-s elnökségi időszakban. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*, 2024. szeptember 13. Online: <https://www.oeconomus.hu/oecofocus/agrarium-erdeszeti-es-muemlekvedelem-egyeztetesek-a-magyar-eu-s-elnoksegi-idoszakban/>
- SZIGETHY-AMBRUS Nikoletta (2024b): Fókuszban a digitális fejlődés és a versenyképesség – A magyar elnökség októberi egyeztetései. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*, 2024. október 30. Online: <https://www.oeconomus.hu/oecofocus/fokuszban-a-digitalis-fejlodes-es-a-versenykepesség-a-magyar-elnokseg-oktoberi-egyeztetesei/>
- SZIGETHY-AMBRUS Nikoletta (2024c): Válsághárítási mechanizmus, ifjúságügy, közlekedés – Újabb egyeztetések a magyar EU elnökségi időszakában. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*, 2024. október 10. Online: <https://www.oeconomus.hu/oecofocus/valsagelharitasi-mechanizmus-ifjusagugy-kozlekedes-ujabb-egyeztetesek-a-magyar-eu-elnoksegi-idoszakban/>

- SZIGETHY-AMBRUS Nikoletta (2024d): Magyar–osztrák–román–bolgár nyilatkozat, mezőgazdaság és jogi versenyképesség – magyar elnökségi összefoglaló. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*, 2024. december 3. Online: <https://www.oeconomus.hu/oecofocus/magyar-osztrak-roman-bolgar-nyilatkozat-mezogazdasag-es-jogi-versenykepesség-magyar-elnoksegi-osszefoglalo/>
- SZIGETHY-AMBRUS Nikoletta (2024e): Ismét napirenden a versenyképesség, a foglalkoztatás és a szociálpolitika: Magyar elnökségi összefoglaló. *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*, 2024. december 16. Online: <https://www.oeconomus.hu/oecofocus/ismet-napirenden-a-versenykepesség-a-foglalkoztatás-es-a-szociálpolitika-magyar-elnoksegi-osszefoglalo/>
- SZIGETHY-AMBRUS Nikoletta (2024f): Versailles-i, granadai, budapesti – miben más az idén elfogadott EU-s nyilatkozat? *Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány*, 2024. december 17. Online: <https://www.oeconomus.hu/oecoglobus/versailles-i-granadai-budapesti-miben-más-az-iden-elfogadott-eu-s-nyilatkozat/>

Egyéb források

- European Commission (2023): *Survey on the Access to Finance of Enterprises (SAFE). Analytical Report 2023*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/258608>
- European Commission (2024): *The Future of European Competitiveness. Part A. A Competitiveness Strategy for Europe*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412dbe4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf
- European Council (2024a): *Informal Meeting of Heads of State or Government, Budapest, 7-8 November 2024*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2024/11/07-08/>
- European Council (2024b): *Budapest Declaration on the New European Competitiveness Deal*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

EL LEHET VÁGNI AZ AKTAKÖTŐZŐ ZSINEGET?

A BÜROKRÁCIA CSÖKKENTÉSE A VÁLLALATI VERSENYKÉPESSÉG NÖVELÉSE ÉRDEKÉBEN

BEVEZETÉS

Az Európai Unió a közös piac és a négy szabadságjog eszméje alapján jött létre. A személyek, az áru, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása olyan környezetet hivatott teremteni, amely elősegíti a gazdasági növekedést és az innovációt. Mindez gondos tervezést és megfelelő jogi környezetet igényel. Az Európai Unió intézményei 2009 óta több ezer olyan jogszabályt hoztak létre és léptettek életbe, amelyek az egységes piacot szolgálják.¹ Csakhogy az EU egyre szélesedő jogkörei és az uniós jogszabályok egyre növekvő száma, úgy tűnik, akadályozni kezdte az EU által kitűzött célok elérését: a vállalkozások a rájuk háruló adminisztratív terhek költségei miatt komoly aggodalmakat fogalmaztak meg.² Az EU túlzott szabályozási környezete akadályokat gördíthet az új vállalkozások piacra lépése elé, elriaszthatja a vállalkozói kedvet, és túl nagy adminisztratív terheket róhat a vállalkozásokra. Ennek eredményeképpen már több éve vita indult arról, hogy az EU-ban reformokra van szükség a szabályozás és a versenyképes üzleti környezet előmozdítása közötti jobb egyensúly megteremtése érdekében. A bürokrácia csökkentésére és az uniós vállalkozások terheinek enyhítésére tett korábbi kísérletek azonban nem hozták meg a remélt eredményeket.

Az elmúlt években az Európai Unió gazdasága rosszabbul teljesített globális versenytársaihoz, pontosabban Kínához és az Amerikai Egyesült Államokhoz képest. Ennek elsődleges okai az európai vállalatok termelékenységének csökkenése,³ az energiaellátás bizonytalansága, az ezzel járó rekordmagas infláció, a geopolitikai feszültségek és a nemzetközi ellátási láncok széttöredezettsége. Ebben az összefüggésben az unió vállalatainak versenyképessége prioritássá vált. Ezért a 2024-es magyar uniós elnökség kiemelt hangsúlyt fektetett az európai versenyképesség javítására, e célnak az összes szakpolitikába való integrálásával, holisztikus megközelítéssel.

¹ EUR-Lex 2025.

² Deutsche Industrie- und Handelskammer 2024.

³ DA SILVA et al. 2024.

A magyar EU-elnökség fő célja az volt, hogy mind az Európai Tanács, mind az Európai Bizottság figyelmét a versenyképességre irányítsa, a vezetők rendszeresen visszatérjenek rá, és folyamatos iránymutatást adjanak az európai intézményeknek. Így a magyar elnökség arra törekedett, hogy a versenyképesség szempontja minden uniós szakpolitikában érvényesüljön, ami biztosítaná az európai munkahelyeket, a versenyképes fizetéseket és az európai szociális jóléti rendszerek fenntarthatóságát. Ennek megfelelően az új európai versenyképességi megállapodás elfogadása a magyar elnökség egyik prioritása volt. A dokumentum többek között hangsúlyozza a gazdasági növekedés fellendítésének fontosságát, a kis- és középvállalkozások támogatására és adminisztratív terhek csökkentésére összpontosítva. Ennek megfelelően az elfogadott *Budapesti nyilatkozat* 4. pontja kiemeli: „Egyszerűsítési forradalom elindítása, világos, egyszerű és intelligens szabályozási keret biztosítása a vállalkozások számára, valamint az adminisztratív, a szabályozásból eredő és a jelentéstételi terhek drasztikus csökkentése, különös tekintettel a kkv-kra.” A nyilatkozatban foglaltak szerint az uniós állam- vagy kormányfők elvárják a Bizottságtól, hogy konkrét javaslatokat tegyen a jelentéstételi kötelezettségek legalább 25%-os csökkentésére vonatkozóan 2025 első felében, valamint hogy minden javaslatába foglalja bele a bürokráciára és a versenyképességre gyakorolt hatásvizsgálatokat.⁴

Az adminisztratív terhek csökkentésére vonatkozó, az európai versenyképességi megállapodásban ismertetett iránymutatások hosszú távú hatásának mérése meglehetősen nagy kihívást jelent. Először is, a versenyképesség méréséről régóta vita folyik a tudományos szakemberek és a politikai döntéshozók között.⁵ Másodsor, bár a túlszabályozás, a bürokrácia és a vállalati versenyképesség közötti kapcsolat széles körű kutatás tárgyát képezte, még sincs általánosan elfogadott mérőeszköz a bürokrácia csökkentésére vagy a bürokrácia által okozott terhekre vonatkozóan.

Az EU a 2000-es évek elején, az OECD gyakorlatait követve elfogadta a standard költségmodellt mint a vállalkozásokra nehezedő adminisztratív terhek számszerűsítésének egyik eszközét.⁶ A modell azonban számos módszertani kérdést vetett fel, például azt, hogy az adminisztratív terhek kiiktatásával megtakarított pénzt az ipar milyen mértékben fekteti vissza, vagy hogy a mérőszám megfelelően érzékeny-e a vállalatok méretére. Ezek a kihívások, valamint az alternatív költségek figyelembevételének elmulasztása a modell csökkentett használatához vezetett.⁷ Ennek eredményeképpen szisztematikus adatgyűjtés és adatszolgáltatás 2010-ben

⁴ Európai Tanács 2024.

⁵ MÁTHÉ 2024.

⁶ Európai Bizottság 2004.

⁷ TORRITI 2012.

történt utoljára.⁸ Ezt követően a Világbank *Doing Business Report*jának új modellje vált fokozatosan elfogadottá az adminisztratív terhek mérésére. Azonban 2021-ben a Világbank úgy döntött, hogy belső szabálytalanságok okán megszünteti a *Doing Business Report*ot, mivel egyes vizsgálatok szerint bizonyos mutatók Kína erőteljes lobbizásának eredményeképpen torzulhattak.⁹ Jelenleg a bürokrácia értékelésének legelfogadottabb módszere az OECD által közzétett termékpiazi szabályozás „A korlátolt felelősségű társaságokra és a személyesen tulajdonolt vállalkozásokra vonatkozó adminisztratív követelmények” és „Az adminisztratív és szabályozási terhek kommunikációja és egyszerűsítése” indikátorai. A korábbi modellekhez hasonlóan e módszerek alkalmazásával sem találtak egyértelmű kapcsolatot a szabályozás intenzitása és az innovációs tevékenység csökkenő mértéke között.¹⁰

A magyar elnökségnek az adminisztratív terhek csökkentésére és a szabályozási keretek egyensúlyának megteremtésére irányuló kezdeményezése – a módszertani kihívások ellenére – rendkívül jelentős.

A SZAKTERÜLET HELYZETE AZ ELNÖKSÉG ELŐTT

Az uniós szabályozás és az innováció közötti kapcsolatot széleskörűen vizsgálták. A kutatások árnyalt képet mutatnak, amelyben a különböző szabályozási keretek serkentik, vagy épp ellenkezőleg, akadályozzák az innovációt az EU-ban. A túlszabályozás olyan területeken, mint például a vállalkozásindítás és az építési engedélyek megszerzése, negatívan befolyásolhatja a vállalkozások indítását és megszüntetését,¹¹ csökkentheti az értékesítés növekedését és akadályozhatja a piaci versenyt,¹² az új vállalkozások alapítását és a gazdasági növekedést,¹³ valamint versenyelőnyhöz juttathatja a nagyvállalatokat a kis- és középvállalkozásokkal (kkv-k) szemben. Pelkmans és Renda 2014-ben felhívta a figyelmet, hogy az EU-ban az előíró jellegű szabályozások inkább gátolják az innovációt, míg a rugalmas szabályozások inkább ösztönzik az innovációs tevékenységeket. Általában az alacsonyabb megfelelési költségek és a kisebb bürokratikus terhek pozitív hatással járnak az innovációra. Ez arra utal, hogy a szabályozási folyamatok egyszerűsítése növelheti a vállalkozások innovációs képességét az EU-ban. A szerzők javasolták a meglévő uniós szabályozási

⁸ Világbank 2010.

⁹ Világbank 2021.

¹⁰ BORRI – DE PRINCE – RIBEIRO 2025.

¹¹ TOMASI–PIERI–CECCO 2023.

¹² JONG–WITTELOOSTUIJN 2015.

¹³ RAPOSO et al. 2014.

keret felülvizsgálatát és esetleges átdolgozását, a szükségtelen adminisztratív terhek csökkentését, valamint annak biztosítását, hogy a szabályozást úgy alakítsák ki, hogy az ne az innováció elfojtását, hanem annak támogatását szolgálja.¹⁴

A 2019-es finn EU-elnökségre való felkészülés során a finn kormány megvizsgálta a kialakulóban lévő digitális technológiai átállás lehetőségeit Kínával, Japánnal és az Egyesült Államokkal összehasonlítva. A digitális gazdaság fejlődésének mutatóit és a digitális gazdaság sikeréhez kapcsolódó kulcsfontosságú szakpolitikákat és tényezőket elemezték. Azt találták, hogy az uniós szabályozási keretfeltételek kulcsfontosságúak a digitális gazdaság alakítása, valamint a szervezeti versenyképesség, az innováció és a termelékenység biztosítása szempontjából. A tanulmány hangsúlyozza a szabályozás kiegyensúlyozottságának fontosságát. Emellett figyelembe veszi az USA és Kína technológiai rivalizálását, és arra a következtetésre jut, hogy az uniós politikáknak biztosítaniuk kell a technológiai szuverenitást, és csökkenteniük kell a külföldi technológiákra való támaszkodást.¹⁵

Mindezen megállapításokkal összhangban a Bizottság számos lépést igyekezett tenni a kedvező szabályozási környezet megteremtése érdekében. Már 2002-ben elindította a jobb szabályozás (*Better Regulation*) programját, és ezzel együtt bevezette az új kezdeményezésekre vonatkozó kötelező hatásvizsgálatot. 2007-ben egy új cselekvési programot indított az uniós szabályozással járó adminisztratív terhek csökkentésére, beleértve az elektronikus számlázásra vonatkozó ajánlásokat is. Saját számításai szerint 2012-ben sikerült elérnie, hogy az uniós jogszabályok miatt a vállalkozásokra háruló adminisztratív terhek 25%-kal csökkenjenek, ami éves szinten 30,8 milliárd euró megtakarítást jelent. 2015-ben létrehozta a szabályozási alkalmasság és teljesítmény (*Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT*) platformot, és ennek részeként egyrészt 2017-ben bevezette az előző évre vonatkozóan az adminisztratív terhek nagyságára vonatkozó kérdőíves felmérését. Másrészt, továbbfejlesztette a REFIT programot, annak érdekében, hogy az egyszerűség a jogszabályok értékelésében fontosabb szemponttá váljon.¹⁶ A Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság 2016-ban „Intézményközi megállapodást kötött a jobb jogalkotásról”,¹⁷ amelynek célja a túlszabályozás és a polgárok, a közigazgatás és a vállalkozások, különösen a kkv-k számára a szükségtelen adminisztratív terhek elkerülése volt. A Bizottság 2020-ban létrehozta a „Fit for Future” platformot, amely a különböző érdekelt felek közötti együttműködésre összpontosít a jogszabályi

¹⁴ PELKMANS–RENDA 2014.

¹⁵ ATKINSON–EZELL 2019.

¹⁶ Európai Bizottság [é. n. a].

¹⁷ Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a jogalkotás minőségének javításáról. HL L 123., 2016. május 12., 1–14.

keretek javítása érdekében. 2021-ben végrehajtotta az „egy be, egy ki” kísérleti projektet. A Bizottság 2021-től bevezette a „Jobb szabályozás eszköztárát”, hogy hozzájáruljon a bizottsági kezdeményezések hatékonyabbá, koherensebbé, relevánsabbá és eredményesebbé tételéhez. Célja az átláthatóság, a részvétel, a tanulás és az elszámoltathatóság fokozása.¹⁸ 2023-ban irányelvjavaslatot fogadott el, amely megkönnyíti a vállalatok számára a digitális eszközök és folyamatok használatának kiterjesztését az uniós társasági jogban. A transznacionális vállalkozások működésének megkönnyítésével a határokon átnyúló vállalkozások bürokráciájának csökkentését tűzte ki célul, évente mintegy 437 millió euró adminisztratív terhet megtakarítva.¹⁹

Mindezen intézkedések ellenére mind a vállalatok, mind a polgárok úgy érezték, hogy a szabályozási terhek egyre nőnek. A Német Ipari és Kereskedelmi Kamarák Szövetsége úgy véli, hogy a jobb szabályozás elveit csak korlátozott mértékben alkalmazták, különösen a Green Deal kapcsán. A dokumentumban foglaltak szerint ez túlzott adminisztratív terheket eredményezett, amelyek „megbénítják az európai gazdaságot, mivel a vállalatok csak a jogszabályok ellenőrzésével és végrehajtásával, valamint jelentések írásával vannak elfoglalva ahelyett, hogy a tényleges feladatuknak – az innovatív üzleti tevékenységnek – szentelnék magukat”.²⁰ A Letta-jelentés hasonlóképpen megállapítja, hogy az uniós környezet a versenytársaihoz képest egyre kevésbé vonzó a vállalatokra nehezedő jelentős adminisztratív terhek miatt.²¹ A Draghi-jelentés is hangsúlyozza, hogy az EU-ban a bürokrácia és az engedélyezési szabályok hatással vannak az EU versenyképességére azáltal, hogy növelik a megfelelési költségeket, késleltetik a beruházásokat és a projekteket, valamint növelik az adminisztratív terheket. Továbbá kiemeli az USA vonzó szabályozási környezetét az Inflációcsökkentő Törvény (*Inflation Reduction Act*) bevezetését követően, amely lényeges teret szentel a bürokratikus terhek csökkentésének.²² Más szóval, az EU-ban bevezetett számos korábbi, a bürokrácia csökkentését célzó intézkedés nem eredményezett elfogadható környezetet a vállalkozások számára, és nem járult hozzá versenyelőnyükhöz.

Mindezek fényében érthető, hogy a spanyol–belga–magyar elnökségi trió napirendjére tűzte a versenyképesség növelésének szükségességét, és a három elnökség különböző fejlesztendő területeket emelt ki. A túlszabályozásból eredő problémák nem voltak a spanyol elnökség központi témái. A spanyol elnökség prioritásai „az EU újraparosítása és stratégiai autonómiájának biztosítása, a zöldátmenetben

¹⁸ Európai Bizottság [é. n. a]. Jobb szabályozás: iránymutatások és eszköztár.

¹⁹ Európai Bizottság 2023.

²⁰ Deutsche Industrie- und Handelskammer 2024: 2.

²¹ LETTA 2024: 9.

²² Európai Bizottság 2024c: 101.

való előrelépés, a nagyobb társadalmi és gazdasági igazságosság előmozdítása és az európai egység megerősítése” köré csoportosultak.²³ A belga elnökség számára fontos szerepet játszott a versenyképesség, és programjában kiemelte az egyszerűsített és versenyképes szabályozási keret fontosságát: „Az EU-nak egyenlő versenyfeltételeket kell biztosítania a vállalkozások, különösen a kkv-k számára, lehetővé téve számukra, hogy tisztességesen versenyezzenek mind Európán belül, mind a globális szinten. Kulcsfontosságú a koherens, kiszámítható és egyszerűsített szabályozási keret.”²⁴

A magyar elnökség prioritásai a versenyképesség kérdése köré csoportosultak, kiemelve a különböző területeket, amelyeken javasolt az előrelépés. A magyar elnökség prioritásként kezelte az új európai versenyképességről szóló megállapodást, amelynek egyik célja az adminisztratív terhek csökkentése volt, különösen a kkv-k számára.

AZ ELNÖKSÉG ALATTI LEGFONTOSABB INTÉZKEDÉSEK ÉS FEJLEMÉNYEK

A magyar elnökség összesen nyolc olyan rendezvényt szervezett, amelyek központi témája a versenyképesség volt. Ezek a találkozók különböző szakpolitikai területek köré csoportosultak, mint például a belső piac és az ipar, az általános ügyek, a technológia, a kutatás és az űrkutatás.²⁵ Az elnökség ez ügyben hozott legmeghatározóbb intézkedése a *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról* című dokumentum elfogadása volt. A nyilatkozat egyértelműen fogalmaz a bürokrácia csökkentésének, az adminisztratív terhek enyhítésének és a konkrét határidőkről való megállapodás fontosságáról.

A nyilatkozatot az állam- és kormányfők 2024. november 8-i informális ülésén fogadták el. Mivel a tárgyalások zárt ajtók mögött zajlottak, a háttérben folyó vitákról kevés információ áll rendelkezésünkre. A szakértők, államfők és vállalkozások között széles körű egyetértés volt a versenyképesség javításának, és ennek részeként a bürokráciacsökkentésnek a szükségességéről. A dokumentum elfogadása azonban nem volt kihívásoktól mentes. Ahogy egy névtelenül nyilatkozó diplomata megjegyezte:

²³ Az Európai Unió Tanácsa 2023.

²⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2024a.

²⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2024b.

„Vitatott, mivel egyes EU-tagállamok szerint a 10 oldalas dokumentum túl hosszú; egyesek dühösek, hogy említést tesz a következő hosszú távú uniós költségvetésről (ami mindig feszült vita, mivel arról szól, hogy ki mennyit fizet); mások pedig boszszankodnak, hogy említést tesz az adózási konvergenciáról, ami szintén érzékeny téma. Megint mások nem örülnek annak, amit a dokumentumból kihagytak: például az atomenergia támogatását vagy a nagyobb európai védelmi kiadásokat.”²⁶

A *Politico* birtokába jutott egyik nyilatkozattervezet valóban jóval hosszabb, mint a végleges nyilatkozat, azonban az már nem tartalmazza a nagyon érzékeny pénzügyi elemeket.²⁷

Bár a versenyképesség fontosságát a főbb szereplők nem kérdőjelezték meg, az intézményi dinamika fontos szerepet játszott a *Budapesti nyilatkozat* elfogadásában. Egy évvel a magyar elnökségi ciklus előtt az Európai Parlament elfogadott egy állásfoglalást, amelyben megkérdőjelezte, hogy Magyarország képes lenne ellátni az elnökségi feladatokat. Úgy vélték, hogy Magyarország nem felel meg az uniós jognak és az uniós értékeknek, így a Parlament arra kérte a Tanácsot és a Bizottságot, hogy minél hamarabb találjanak megfelelő megoldást a vélt veszélyre.²⁸ A megfelelő jogi eszköz hiányában Magyarország 2024 júliusában átvette a szerepét.

A miniszterelnök vitatott oroszországi és kínai látogatása tovább feszítette a kapcsolatokat az uniós intézményekkel: az Európai Bizottság arra kérte biztosait, hogy a magyar EU-elnökség alatt ne vegyenek részt informális miniszteri találkozók.²⁹ Több tagállam, így Ciprus, Dánia, Észtország, Finnország, Lettország, Litvánia, Lengyelország és Svédország is csatlakozott a bojkotthoz.³⁰ Augusztusban az uniós külügyi és védelmi miniszterek úgy döntöttek, hogy Budapest helyett Brüsszelben tartanak informális találkozót.³¹

Az informális csúcstalálkozót megelőzően felmerült, hogy több államfő és a Bizottság elnöke sem vesz részt az eseményen, ha mégis, akkor a csúcstalálkozó előtt egyeztetik álláspontjukat.³² Az Európai Parlament arra hívta fel a figyelmet, hogy amennyiben a csúcstalálkozót novemberben tartanák, és elfogadnának egy

²⁶ JOZWIAK 2024.

²⁷ A Tanács Főtitkársága 2024.

²⁸ Európai Parlament 2023, cikk. 11, 12.

²⁹ BRZOZOWSKI 2024a.

³⁰ RETTMAN 2024.

³¹ BRZOZOWSKI 2024b.

³² BRZOZOWSKI 2024c.

„budapesti nyilatkozatot”, annak tartalmát nagyban befolyásolhatnák a pár nappal korábbi amerikai elnökválasztás eredményei.³³

A kedvezőtlen politikai környezet ellenére az informális csúcstalálkozón elfogadták a *Budapesti nyilatkozatot*. Az eseményen a kormány- vagy államfőkön kívül részt vett az Európai Bizottság elnöke, Christine Lagarde, az Európai Központi Bank elnöke, Paschal Donohoe, az eurócsoport elnöke, valamint Mario Draghi is.³⁴ Az elfogadott szöveg utal a Letta-jelentésre és a Draghi-jelentésre; mindkét szakpolitikai ajánlás közvetlenül foglalkozik a bürokrácia kérdésével, mint a versenyképesség részével. Javasataik megfogalmazása során mindkét szerző széleskörűen konzultált a főbb érdekelt felekkel és szakértőkkel, valamint elnyerte a főbb iparági szereplők támogatását.

AZ EREDMÉNYEK ÉS KORLÁTOK ÉRTÉKELÉSE

Amint azt korábban bemutattuk, a magyar kezdeményezés széles körű támogatást élvezett a legfontosabb érdekelt felek, mind az üzleti élet, mind az uniós intézmények részéről. Ezzel összhangban a Bizottság egy új egyszerűsítési tanácsadó csoport felállításáról döntött,³⁵ mivel jelentős változásokat tervez bevezetni a jelentéstételi követelmények és az egyszerűsítés terén. Az első lépés a *Versenyképességi iránytű*³⁶ elfogadása volt, amely azt a célt tűzte ki, hogy a horizontális politikák révén legalább 25%-kal csökkentse a vállalatok és legalább 35%-kal a kkv-k adminisztratív terheit. Emellett megemlíti a február végén bemutatott Omnibusz jogalkotási csomagot, amely szintén egyszerűsíti és harmonizálja a korábban elfogadott, a vállalati fenntarthatósági jelentésről szóló irányelv (CSRD),³⁷ a vállalati fenntarthatósági átvilágítási irányelv (CSDDD),³⁸ valamint az uniós taxonómiai rendelet által előírt jelentéstételi kötelezettségeket.³⁹

A *Versenyképességi iránytű* olyan lehetséges megoldást mutatott be, amely elsősorban az európai induló vállalkozások és innovatív vállalatok számára csökkentené a bürokráciát. A javasolt „28. rendszer” az Európai Unióban létező 27 különböző nemzetállam jogszabályait egy újabb jogi rendszerrel egészítené ki. Az új jogrendszer

³³ Az Európai Parlament Kutatószolgálat 2024.

³⁴ DE LA FELD 2024.

³⁵ HODGSON 2025.

³⁶ Európai Bizottság 2025d.

³⁷ 2022/2464 irányelv.

³⁸ 2024/1760/EU irányelv.

³⁹ 2020/852 rendelet.

lehetővé tenné a vállalkozások számára, hogy tevékenységüket a különböző nemzeti jogszabályoktól függetlenül, egységesen végezzék. Célja, hogy a határokon átnyúló befektetéseket hozzáférhetőbbé és egyszerűbbé tegye. A *Versenyképességi iránytű* szerint a jogszabálytervezet további részletei 2025 végére vagy 2026 elejére várhatók.

A február végi határidőt tartva, a Bizottság előterjesztette az úgynevezett Omnibusz-csomag törvényjavaslatát.⁴⁰ A jogalkotási javaslatok több kapcsolódó szakterületet hangolnak össze, és egyszerűsítik a fenntartható pénzügyi jelentéstétel, a fenntarthatósági átvilágítás, az uniós adórendszer, a szén-dioxid-határkiigazítási mechanizmus és az európai beruházási programok területén szükséges jelentéstételt. A törvényjavaslat csökkenti a vállalkozásokra vonatkozó uniós követelményeket, és leginkább a kkv-k számára kedvez. A Bizottság becslése szerint a javaslatok összesen mintegy 6,3 milliárd eurónyi éves adminisztratív költségmegtakarítást eredményeznek.⁴¹

A Bizottság első lépései az adminisztratív terhek csökkentésére figyelemre méltóak és valóban ígéretesek, azonban számos kérdés továbbra is tisztázatlan és megoldatlan. A 28. rendszerre vonatkozó ajánlás nem új, hiszen 2011-ben már előterjesztettek egy nagyon hasonló indítványt, de a támogatás hiánya miatt 2014-ben félretették, majd végül 2020-ban visszavonták.⁴² Egyelőre nincs bizonyíték arra, hogy a nemzeti szabályozásokkal párhuzamosan létező jogszabály valóban megkönnyíti és egyszerűsíti a vállalkozások indítását, működését és terjeszkedését. A jogszabály alkalmazása, vagyis a javaslat sikeressége a szakpolitikák végrehajtásáért felelős ágazati szereplők kapacitásától függ, ami 2011 óta nem bővült.

Az Omnibusz-csomag, bár csökkenti a szükségtelen adminisztratív terheket, rávilágít arra, hogy ezen a területen bőven akad teendő. Ennek megfelelően a *Budapesti nyilatkozatban* megfogalmazott elvárások valószínűleg teljesülnek – legalábbis a Bizottság saját számításai szerint –, várható az adminisztratív terhek költségének több milliárd eurós csökkentése. Ezzel szemben, mivel még mindig nincs általánosan elfogadott módszer a bürokrácia mérésére és összehasonlítására, nehéz lesz mérni a Bizottság valódi teljesítményét és elszámoltatni. Mi több, az Európai Bizottság és az Európai Parlament kevésbé érdekelt a bürokrácia tényleges csökkentésében, hiszen jelenlegi irányítási és igazgatási gyakorlatuk hozzájárul a bürokratikus struktúra növekedéséhez.⁴³

Egy alapvetően bürokratikus szervnek a saját működése által okozott adminisztratív terhek enyhítésére hozott lépései többnyire eredménytelenek. Edmund Stoiber

⁴⁰ Lásd az irányelvre vonatkozó javaslatokat: Európai Bizottság 2024a; 2024b.

⁴¹ Európai Bizottság 2025e.

⁴² Európai Parlament 2019.

⁴³ TRONDAL 2023.

volt bajor miniszterelnök nyolc évet töltött Brüsszelben, ahol José Manuel Barroso európai bizottsági elnök különleges tanácsadójaként dolgozott. Nemzeti szakértőkből, nem kormányzati szervezetekből, üzleti és ipari szervezetekből álló „adminisztratív terhekkel foglalkozó magas szintű csoport” elnökeként megfogalmazott ajánlásait azonban nem ültették át szakpolitikákba.⁴⁴ Hasonlóképpen, az amerikai kormány papírmunka-csökkentési törvényét (*Paperwork Reduction Act*) vizsgálva rávilágítottak, hogy a kormányzás javítására és a bürokrácia csökkentésére irányuló törekvés paradox módon hogyan vált a kormányzati reform egyik legnagyobb akadályává.⁴⁵

KÖVETKEZTETÉS ÉS JÖVŐBELI KILÁTÁSOK

A magyar elnökség által kezdeményezett, a versenyképességre és az adminisztratív terhek csökkentésére összpontosító erőfeszítések folytonosságát több mechanizmus biztosítja. Először is, az intézményi keretek és megállapodások, mint például a *Budapesti nyilatkozat* biztosítanak egy megfelelő keretet a folyamatos cselekvéshez. A dokumentumok konkrét célokat, határidőket és felelősségi köröket határoznak meg, biztosítva, hogy a kezdeményezés egy elnökségi cikluson túl is folytatódjon. Ezen túlmenően hangsúlyozza, hogy az Európai Tanácsnak folyamatosan figyelnie kell a megfogalmazott problémákra és javaslatokra. Ennek megfelelően az elnökségek között következetesen figyelmet kell erre fordítani. Másodszor, az újonnan bevezetett mechanizmusok, mint a *Versenyképességi iránytű* vagy az Európai Bizottságtól elvárt hatásvizsgálatok a bürokráciára és versenyképességre vonatkozóan segítenek nyomon követni az új kezdeményezések végrehajtását. Továbbá, az intézkedések hozzájárulhatnak a különböző uniós elnökségek változó prioritásai között ahhoz, hogy fenntartsák a Bizottság elszámoltathatóságát. Harmadszor, a kulcsfontosságú érdekelt felekkel, például a tagállamokkal és a vállalkozásokkal folytatott folyamatos együttműködés elősegíti a közös célokért való folyamatos cselekvést. Ezek a szereplők gyakran kiállnak az egyes kezdeményezések mellett, és figyelemmel kísérik az azokkal kapcsolatos lépéseket, biztosítva, hogy azok továbbra is prioritást élvezzenek. E mechanizmusok révén biztosítható, hogy az egyszer már elindított fontos kezdeményezések a soros elnökség váltakozó vezetése ellenére is tovább fejlődjenek.

Az új kezdeményezések kézzelfogható hatásának pontos mérése azonban továbbra is kihívást jelent, mivel jelenleg nincs általánosan elfogadott módszer a vállalkozásokra nehezedő adminisztratív terhek mértékének értékelésére. Bár a Bizottság

⁴⁴ RIEGERT 2024.

⁴⁵ BUCK 2023.

számos lépést tett, a bürokratikus folyamatok valódi csökkentésével kapcsolatban továbbra is vannak aggályok, különösen az EU meglévő adminisztratív keretének mélyen beágyazott jellegét tekintve, amely ellenállónak bizonyult a változásokkal szemben. Összességében Magyarország elnöksége kulcsfontosságú pillanatot jelent a szabályozási gyakorlatok lehetséges reformja szempontjából, bár ezen erőfeszítések hosszú távú hatékonysága és fenntarthatósága a jövőben alapos értékelést igényel.

A magyar elnökség alatt megvalósított kezdeményezések potenciális hosszú távú hatása – különösen a versenyképesség és az adminisztratív terhek csökkentése tekintetében – több dimenzióban is jelentős lehet. A bürokratikus akadályok csökkentésével és a vállalkozások, különösen a kkv-k számára kedvezőbb környezet kialakításával a kezdeményezés a beruházások, az innováció és a munkahelyteremtés növekedéséhez vezethet, ami hozzájárulhat az EU-n belüli általános gazdasági növekedéshez.

A versenyképesség hangsúlyozása, a bürokráciával kapcsolatos hatásvizsgálat kötelezettségével párosulva, elősegítheti az uniós intézményeken belüli kulturális változást, a vállalkozások számára kedvezőbb jogi környezetet alakítva ki, és precedenst teremthet a jövőbeli szabályozási keretek számára, amelyek a hatékonyságot és a rugalmasságot helyezik előtérbe. A folyamatos értékelés és elszámoltathatóság mechanizmusainak létrehozása biztosíthatja, hogy a jövőbeli politikák továbbra is megfeleljenek a gazdaság igényeinek.

Magyarország versenyképességre összpontosító ciklusa értékes tapasztalatokkal szolgálhat a jövőbeli elnökségek számára. A politikai feszültségek ellenére Magyarország sikeresen érvényesítette érdekeit azáltal, ahogyan a politikai dinamikák között navigált, és egy olyan célt tűzött ki, amely összhangban van az EU szélesebb körű érdekeivel és értékeivel. Magyarországnak a szabályozás és a versenyképesség egyensúlyának megteremtésére irányuló kezdeményezései hangsúlyozzák a szabályozási megközelítés reformjának szükségességét – a jövőbeli elnökségeknek érdemes felkarolni a vállalkozás megkönnyítésére és az innováció előmozdítására irányuló kezdeményezéseket.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ATKINSON, Robert D. – EZELL, Stephen (2019): Promoting European Growth, Productivity, and Competitiveness by Taking Advantage of the Next Digital Technology Wave. *Information Technology and Innovation Foundation*, 2019. március 26. Online: <https://itif.org/publications/2019/03/26/promoting-european-growth-productivity-and-competitiveness-taking-advantage/>

- BORRI, Karine – DE PRINCE, Diogo – RIBEIRO, Ivan (2025): Exploring Nonlinearities between Product Market Regulation and Innovation: a Cross-country Evidence. *Applied Economics Letters*, 1–5. Online: <https://doi.org/10.1080/13504851.2025.2463608>
- BUCK, Stuart (2023): The Paperwork Reduction Act Is Terrible, and We Should Eliminate or Reform It. *Goodscienceproject.org*, 2023. november 28. Online: <https://goodscienceproject.org/articles/the-paperwork-reduction-act-is-terrible-and-we-should-eliminate-or-reform-it/>
- DA SILVA, António Dias et al. (2024): Labour Productivity Growth in the Euro Area and the United States: Short and Long-term Developments. *Economic Bulletin*, (6), 44–48. Online: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb202406.en.pdf>
- DE JONG, Gjalt – VAN WITTELOOSTUIJN, Arjen (2015): Regulatory Red Tape and Private Firm Performance. *Public Administration*, 93(1), 34–51. Online: <https://doi.org/10.1111/padm.12098>
- LETTA, Enrico (2024): *Much More than a Market*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- MÁTHÉ, Réka Zsuzsánna (2024): European Competitiveness: A Catch-All Term or a Viable Strategy. *Europeanstudies.mcc.hu*, 2024. november 6. Online: <https://europeanstudies.mcc.hu/publication/european-competitiveness-a-catch-all-term-or-a-viable-strategy>
- PELKMANS, Jacques – RENDA, Andrea (2014): Does EU Regulation Hinder or Stimulate Innovation. *Social Science Research Network*, 2014. november 20. Online: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2528409
- RAPOSO, Mário et al. (2014): The Influence of Competitiveness and Regulations on Entrepreneurial Activity in Emerging and Advanced Economies. *Innovar*, 24(1. külöszám), 113–128. Online: <https://doi.org/10.15446/innovar.v24n1spe.47560>
- TOMASI, Chiara – PIERI, Fabio – CECCO, Valentina (2023): Red Tape and Industry Dynamics: a Cross-country Analysis. *Journal of Industrial and Business Economics*, 50(2), 283–320. Online: <https://doi.org/10.1007/s40812-023-00266-0>
- TORRITI, Jacopo (2012): Standard Cost Model: Three Different Paths and Their Common Problems. *Journal of Contemporary European Research*, 8(1), 90–108. Online: <https://doi.org/10.30950/jcer.v8i1.322>
- TRONDAL, Jarle (2023): European Integration and the Administrative State. In *Governing the Contemporary Administrative State. Studies on the Organizational Dimension of Politic*. Cham: Palgrave Macmillan, 221–244. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-031-28008-5_9

Egyéb források

- A Tanács Főtitkársága (2024): *Informal meeting of Heads of State or Government (Budapest, 8 November 2024). Draft Declaration*. SN 2544/24. Brussels, 2024. október 24. Online: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/10/24/Budapest-declaration-draft.clean_.pdf
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 198., 2020. június 22., 13–43.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2464 irányelve (2022. december 14.) a 537/2014/EU rendeletnek, a 2004/109/EK irányelvnek, a 2006/43/EK irányelvnek és 2013/34/EU irányelvnek

- a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati beszámolás tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 322., 2022. december 16., 15–80.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1760 irányelve (2024. június 13.) a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati átvilágításról, valamint az (EU) 2019/1937 irányelv és az (EU) 2023/2859 rendelet módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L, 2024/1760, 2024. július 5., 1–89.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2025/25 irányelve (2024. december 19.) a 2009/102/EK és az (EU) 2017/1132 irányelvnek a digitális eszközök és folyamatok társasági jog terén történő használatának további kiterjesztése és korszerűsítése tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 2025/25., 2025. január 10., 1–24.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2025/794 irányelve (2025. április 14.) az (EU) 2022/2464 és az (EU) 2024/1760 irányelvnek az egyes fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati beszámolási és átvilágítási követelmények tagállamok általi alkalmazásának kezdőnapjai tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 2025/794., 2025. április 16., 1–6.
- Az Európai Parlament Kutatószolgálat (2024): *Competitiveness on the European Council Agenda*. Briefing. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762875/EPRS_BRI\(2024\)762875_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762875/EPRS_BRI(2024)762875_EN.pdf)
- Az Európai Unió Tanácsa (2023): *The Spanish presidency programme*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20240622085750/https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/the-spanish-presidency-programme/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024a): *Hungarian Presidency. Events*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20250412082223/https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/en/events/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024b): *The Spanish presidency. Priorities*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/library/library-blog/posts/navigating-the-spanish-presidency-of-the-council-with-our-library-guide/>
- BRZOZOWSKI, Alexandra (2024a): Commissioners to Boycott Attendance at Hungary Meetings over Orbán's Ukraine Diplomacy. *Euractiv*, 2024. július 15. Online: <https://www.euractiv.com/section/eu-council-presidency/news/commissioners-to-boycott-attendance-at-hungary-meetings-over-orbans-ukraine-diplomacy/>
- BRZOZOWSKI, Alexandra (2024b): EU Braces for Autumn Battles with Budapest. *Euractiv*, 2024. augusztus 29. Online: <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-braces-for-autumn-battles-with-budapest/>
- BRZOZOWSKI, Alexandra (2024c): Hungary's Orbán Faces Increasing Unease Among EU Member States Ahead of November Summits. *Euractiv*, 2024. október 10. Online: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/hungarys-orban-faces-increasing-unease-among-eu-member-states-ahead-of-november-summits/>
- DE LA FELD, Simone (2024): Orbán Hosts EU and Draghi. Budapest Summit Faces Stalemate over Financing European Competitiveness. *Eunews.it*, 2024. november 5. Online: <https://www.eunews.it/en/2024/11/05/orban-hosts-eu-and-draghi-budapest-summit-faces-stalemate-over-financing-european-competitiveness/>
- Deutsche Industrie- und Handelskammer (2024): *Relieving Companies of EU bureaucracy and Strengthening European Competitiveness*. Online: <https://www.dihk.de/resource/blob/124524/bc-2f622a15170bbff008d192961f44d4/dihk-proposals-for-reduction-of-eu-regulatory-burden-data.pdf>
- EUR-Lex (2025): 2009 óta elfogadott európai uniós jogszabályok száma. Online: https://eur-lex.europa.eu/search.html?DTA=2009&DTC=false&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUB

- DOM=ALL_ALL&DTS_DOM=ALL&oro=DN-old%3D32009*%2CDN-old%3D52009*%2C&lang=en&type=advanced&dateo=ALL%3Ao1012009%7C31122025&qid=1774607413481
- Európai Bizottság (2004): *The Standard Cost Model. A Framework for Defining and Quantifying Administrative Burdens for Businesses*. 2004. augusztus. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3>
- Európai Bizottság (2023): *Commission Proposes More Transparency and Less Red Tape for Companies to Improve Business Environment in the EU*. 2023. március 29. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/e%20en/ip_23_1930
- Európai Bizottság (2024a): *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az (EU) 2022/2464 és az (EU) 2024/1760 irányelvnek az egyes fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati beszámolási és átvilágítási követelmények tagállamok általi alkalmazásának kezdőnapjai tekintetében történő módosításáról*. COM(2025) 80 final. 2025. február 26. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52025PC0080>
- Európai Bizottság (2024b): *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a 2006/43/EK, a 2013/34/EU, az (EU) 2022/2464 és az (EU) 2024/1760 irányelvnek a fenntarthatósággal kapcsolatos egyes vállalati beszámolási és átvilágítási követelmények tekintetében történő módosításáról*. COM(2025) 81 final. 2025. február 26. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52025PC0081>
- Európai Bizottság (2024c): *The Future of European Competitiveness. Part B. In-depth Analysis and Recommendations*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_o.pdf
- Európai Bizottság (2025d): *A Competitiveness Compass for the EU*. COM(2025) 30 final. 2025. január 29. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0030>
- Európai Bizottság (2025e): *Commission Simplifies Rules on Sustainability and EU Investments, Delivering over €6 Billion in Administrative Relief*. 2025. február 26. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_614
- Európai Bizottság [é. n. a]: *REFIT – Making EU Law Simpler, More Efficient and Future-proof*. Online: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-more-efficient-and-future-proof_en
- Európai Bizottság [é. n. b]: *Minőségi jogalkotás: iránymutatások és eszköztár*. Online: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en?prefLang=hu&etrans=hu
- Európai Parlament (2019): *Common European Sales Law (CESL). Legislative Train Schedule*, 2019. november 20. Online: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-connected-digital-single-market/file-common-european-sales-law>
- Európai Parlament (2023): *European Parliament Resolution of 1 June 2023 on the Breaches of the Rule of Law and Fundamental Rights in Hungary and Frozen EU Funds*. P9_TA(2023)0216.
- Európai Tanács (2024): *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról*. Sajtóközlemény. 2024. november 8. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

- HODGSON, Robert (2025): Commission Plans to Set up Anti-red Tape Brigade. *Euronews.com*, 2025. január 29. Online: <https://www.euronews.com/my-europe/2025/01/29/commission-plans-to-set-up-anti-red-tape-brigade>
- Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a jogalkotás minőségének javításáról. HL L 123., 2016. május 12., 1–14.
- JÓZWIĄK, Rikard (2024): Wider Europe Briefing: Orban Is Getting His Big Moment. *Rferl.org*, 2024. november 5. Online: <https://www.rferl.org/a/orban-eu-summit-budapest-jozwiak-wider-europe/33187672.html>
- RETTMAN, Andrew (2024): Dutch to Stay out of Widening EU Boycott of Hungary. *Euobserver.com*, 2024. július 19. Online: <https://euobserver.com/eu-and-the-world/a11a14e2b6>
- RIEGERT, Bernd (2024): How Can EU Compete with US, China and Others? *Dw.com*, 2024. november 9. Online: <https://www.dw.com/en/budapest-summit-examines-how-eu-can-compete-with-us-china/a-70740519>
- Világbank (2010): *Here Is Your Money! Using the Standard Cost Model to Measure Regulatory Compliance Costs in Developing Countries*. *Open Knowledge Repository*. Washington D.C.: The World Bank Group. Online: <https://doi.org/10.1596/27829>
- Világbank (2021): World Bank Group to Discontinue Doing Business Report. Statement. *Worldbank.org*, 2021. szeptember 16. Online: <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>

STRATÉGIAI FÜGGETLENSÉG

A KRITIKUS NYERSANYAGOK EURÓPA-STRATÉGIAI KÉRDÉSEI

BEVEZETÉS

Az Európai Unió stratégiai függetlenségéről szóló gondolkodás az elmúlt évtizedben fokozatosan a gazdaságpolitikai és geopolitikai döntéshozatal egyik központi elemévé vált.¹ A globális ellátási láncok sérülékenysége, a nagyhatalmi verseny éleződése, valamint a zöld- és digitális átállás nyersanyagigényes jellege együttesen irányították rá a figyelmet a kritikus nyersanyagokra mint az európai ipar és technológiai fejlődés alapvető stratégiai erőforrásaira. A lítium, a kobalt, a nikkel vagy a ritkaföldfémek nélkülözhetetlenek az energiatárolás, az elektromobilitás, a megújulóenergia-technológiák, a digitális infrastruktúra és a védelmi ipar számára, így közvetlen kapcsolatban állnak az Európai Unió hosszú távú versenyképességi, klíma- és biztonságpolitikai céljaival.²

A 2024 második felében zajló magyar EU-elnökség ebben az értelemben egy olyan szakpolitikai környezetben valósult meg, amelyben a kritikus nyersanyagok kérdése már nem elszigetelt iparpolitikai részterületként, hanem az európai stratégiai autonómia egyik meghatározó pilléréként jelent meg. A kritikus nyersanyagokról szóló rendelet (*Critical Raw Materials Act* – CRMA) jogalkotási folyamata az elnökséget megelőzően lezárult, így az elnökség idején a hangsúly nem új szabályozási kezdeményezések kidolgozásán, hanem a végrehajtás politikai és gazdasági kereteinek alakításán, valamint a kritikusnyersanyag-politika stratégiai értelmezésén volt. Bár a magyar elnökség programjában a kritikus nyersanyagok nem önálló prioritásként szerepeltek, a terület szorosan kapcsolódott az elnökség egyik központi célkitűzéséhez: az európai versenyképesség megerősítéséhez és az ipari értékláncok ellenálló képességének növeléséhez.

Az elnökségi időszak alatt egyre világosabban kirajzolódott az a felismerés, hogy az Európai Unió jelentős mértékben függ külső beszállítóktól, miközben a globális ki-termelés és feldolgozás erősen koncentrált néhány harmadik országban. Ez a függőség

¹ DAMEN 2022.

² PATÓ 2026.

nem pusztán gazdasági, hanem geopolitikai kockázatot is jelent, különösen az exportkorlátozások terjedése, a kereskedelempolitikai feszültségek és a technológiai blokkosodás fényében. A fő szakpolitikai kihívás ezért nem csupán az ellátásbiztonság növelése, hanem annak biztosítása, hogy a kritikusnyersanyag-politika ténylegesen hozzájáruljon az európai ipar beruházási képességéhez, az értékláncok európai megerősítéséhez és a zöld- és digitális átállás megvalósíthatóságához.

A magyar EU-elnökség feladata elsősorban az volt, hogy a kritikus nyersanyagok kérdését következetesen a versenyképesség és a nyílt stratégiai függetlenség átfogó narratívájába ágyazza.³ Az elnökség alatt a szakpolitikai diskurzusban a kritikus nyersanyagok nem technikai végrehajtási kérdésként, hanem az európai ipari megújulás strukturális feltételeként jelentek meg, összekapcsolva azokat a beruházásösztönzéssel, az ipari kapacitások földrajzi kiegyensúlyozottságával és az európai értékláncok hosszú távú működőképességével.

A siker és a hosszú távú hatás ebben az esetben nem kizárólag jogalkotási eredményekben mérhető, hanem abban, hogy a kritikusnyersanyag-politika mennyiben vált az európai versenyképességi gondolkodás szerves részévé. A magyar elnökség hozzájárulása elsősorban abban ragadható meg, hogy megerősítette azt az értelmezési keretet, amely szerint a CRMA nem öncélú szabályozás, hanem az európai ipari szuverenitás, a beruházási környezet kiszámíthatósága és a gazdasági növekedés egyik alapfeltétele. Ez a szemlélet – különösen a *Budapesti nyilatkozat* elfogadásán keresztül – az elnökséget követően is meghatározó referenciapont maradhat az Európai Unió kritikusnyersanyag-politikájának továbbfejlesztésében.

A SZAKPOLITIKAI TERÜLET HELYZETE A MAGYAR EU-ELNÖKSÉG ELŐTT

A 2024-es magyar EU-elnökséget megelőzően a kritikus nyersanyagok kérdése már szilárdan beágyazódott az Európai Unió stratégiai és jogalkotási keretrendszerébe. A globális ellátási láncok sérülékenysége, a Covid-19-járvány tapasztalatai és az orosz–ukrán háború következményei egyaránt rámutattak arra, hogy az unió nyersanyagfüggősége nemcsak gazdasági, hanem geopolitikai kockázatot is jelent. Ennek hatására a kritikus nyersanyagok a stratégiai autonómiáról szóló uniós gondolkodás egyik központi elemévé váltak.⁴

³ MARIOTTI 2025.

⁴ PATÓ 2026.

A stratégiai autonómia fogalma formálisan az EU globális stratégiájában (2016) jelent meg, ahol az EU globális szerepének és önálló cselekvőképességének megerősítését jelölte, partnerekkel együttműködve, de szükség esetén önállóan fellépve. Az elmúlt évtizedben ez a megközelítés fokozatosan politikai és jogi keretté vált, amely mára túlmutat a biztonság- és védelempolitikai dimenzión, és kiterjed a technológiai szuverenítésre, az iparpolitikára és a gazdasági versenyképesség kérdéseire is.⁵

A magyar EU-elnökséget közvetlenül megelőző időszakban a kritikus nyersanyagok már nem pusztán szakpolitikai részterületként, hanem az unió stratégiai autonómiáját és hosszú távú versenyképességét meghatározó strukturális tényezőként jelentek meg. Az Európai Bizottság, az Európai Tanács, a Tanács és az Európai Parlament egyaránt explicit módon foglalkozott a kérdéssel, eltérő intézményi logikák és politikai hangsúlyok mentén.

Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottság stratégiai elköteleződését jól tükrözik Ursula von der Leyen elnöknek az EU helyzetéről szóló beszédei (*State of the European Union – SOTEU*). A 2022-es beszédben a Bizottság elnöke hangsúlyozta, hogy Európa nem ismételheti meg az energiahordozók terén korábban elkövetett stratégiai hibákat, és külön kiemelte a kritikus nyersanyagok területén fennálló, Kínától való erős függőséget. E beszédben jelentette be a kritikus nyersanyagokról szóló rendelet előkészítését, amelynek célja az ellátásbiztonság növelése, az európai feldolgozókapacitások erősítése és a stratégiai függőségek csökkentése volt.⁶ A kritikus nyersanyagokról szóló rendelet nemcsak stratégiai autonómiát hangsúlyozó, hanem iparpolitikai megközelítésű is, az európai ipari szuverenitás infrastruktúrájaként értelmezi a kritikus nyersanyagokat.

Jogalkotási szinten a kritikus nyersanyagok kérdése az európai zöld megállapodás iparpolitikai pilléréhez kapcsolódva jelent meg. A 2019-ben elfogadott európai zöld megállapodás,⁷ majd az azt követő iparpolitikai kezdeményezések – köztük a nettó zéró iparról szóló rendelet⁸ előkészítése – egyértelművé tették, hogy a zöld- és digitális átállás csak stabil és diverzifikált nyersanyagellátás mellett valósítható meg. A Bizottság célként tűzte ki az európai bányászati, feldolgozási és újrahasznosítási kapacitások megerősítését, valamint a harmadik országokkal kötött stratégiai partnerségek kiterjesztését.

⁵ *Közös kül- és biztonságpolitika – globális stratégia* [é. n.].

⁶ Európai Bizottság 2022.

⁷ Európai Bizottság 2019.

⁸ Európai Parlament – Az Európai Unió Tanácsa 2023.

Az Európai Tanács

Az Európai Tanács a 2020-as évek elejétől fokozatosan a stratégiai autonómiáról szóló politikai diskurzus középpontjába emelte a kritikus nyersanyagok kérdését. Az unió legfelső szintű politikai iránymutató testületként a témát elsősorban a versenyképesség és az energiafüggetlenség összefüggésében tárgyalta. 2021–2023 között az Európai Tanács következtetései több alkalommal hangsúlyozták, hogy a zöld- és digitális átállás csak biztonságos, megfizethető és diverzifikált nyersanyagellátás mellett valósítható meg, miközben támogatták a stratégiai partnerségek elmélyítését harmadik országokkal, és a belső kapacitások gyorsított fejlesztését.

Fordulópontot jelentettek a 2021. október 21–22-i európai tanácsi következtetések, amelyekben a stratégiai függőségek csökkentése először jelent meg konkrét ágazatokhoz kötötten. A dokumentum egyértelműen rögzítette, hogy az Uniónak mérsékelnie kell kiszolgáltatottságát többek között a nyersanyagok, az akkumulátorok, a félvezetők és a gyógyszeripar területén, ezzel a kritikus nyersanyagokat az európai ipar működőképességének alapfeltételeiként azonosítva.⁹

Az orosz–ukrán háború kitörése 2022-ben új dimenziót adott ennek a gondolkodásnak. A 2022. március 24–25-i európai tanácsi következtetések már a geopolitikai sokkokkal szembeni ellenálló képesség összefüggésében tárgyalták a stratégiai autonómiát, hangsúlyozva a „nyílt stratégiai autonómia” megerősítésének szükségességét, és expliciten megjelölve a kritikusnyersanyag-ellátást az unió egyik legsérülékenyebb pontjaként. Ezzel a nyersanyagfüggőség kezelése egyértelműen biztonságpolitikai és geopolitikai kérdéssé vált.¹⁰

A stratégiai autonómia és a kritikus nyersanyagok összekapcsolása tovább mélyült a 2022. október 20–21-i európai tanácsi következtetésekben, amelyek már operatív iránymutatást adtak a Bizottság számára. A testület felkérte a Bizottságot a beszállítói diverzifikáció, az újrahasznosítás erősítésére, valamint az európai kitermelési és feldolgozási kapacitások gyorsított fejlesztésére, a diskurzust egyértelműen az iparpolitikai végrehajtás irányába terelve.¹¹

A folyamat következő állomását a 2023. február 9–10-i európai tanácsi következtetések jelentették, amelyekben a kritikus nyersanyagok kérdése már szervesen beépült az európai versenyképességi és iparpolitikai fordulat narratívájába. Az Európai Tanács ekkor egyértelművé tette, hogy a kritikus nyersanyagokhoz való hozzáférés az európai ipari versenyképesség, valamint a zöld- és digitális átállás sikerének

⁹ Európai Tanács 2021.

¹⁰ Európai Tanács 2022a.

¹¹ Európai Tanács 2022b.

előfeltétele. Ezzel a kritikus nyersanyagok végleg kiléptek a technikai szakpolitikai kérdések köréből, és az Európai Tanács legmagasabb politikai szintjén is a gazdasági növekedés és a stratégiai függetlenség strukturális feltételeiként jelentek meg.¹²

Az Európai Unió Tanácsa

A Tanács keretein belül – különösen a Versenyképességi Tanács és az Energiatanács ülésein – a kritikus nyersanyagok kérdése az elmúlt években az európai iparpolitikai viták egyik központi elemévé vált. A tagállamok egyre nyíltabban kapcsolták össze az ellátásbiztonság kérdését az európai ipari értékláncok újraszervezésének szükségességével, különös tekintettel a zöld- és digitális átállás nyersanyagigényes technológiáira, így az akkumulátorokra, a megújulóenergia-berendezésekre, a félvezetőkre és a védelmi ipari kapacitásokra.¹³

A Tanács politikai álláspontja a kritikus nyersanyagokról szóló rendelet elfogadásakor vált kézzelfoghatóvá. A 2024. március 18-i jóváhagyást követően a Tanács nevében elhangzott nyilatkozatok egyértelművé tették, hogy a *Critical Raw Materials Act* túlmutat a technikai ellátásbiztonsági megközelítésen, és az európai ipari szuverenitás, valamint versenyképesség strukturális eszközeként értelmezendő, amely ösztönzi a bányászati, feldolgozási és újrahasznosítási kapacitások bővítését, valamint a minőségi munkahelyteremtést.¹⁴

A tanácsi vitákban ugyanakkor markáns különbségek rajzolódtak ki a tagállami prioritások között. Franciaország és Németország elsősorban a stratégiai autonómia iparpolitikai értelmezését erősítette, míg több közép- és kelet-európai tagállam – köztük Magyarország – a versenyképességi és beruházásvonzási szempontokat hangsúlyozta. Tartós törésvonalak maradtak fenn a bányászati tevékenységek társadalmi elfogadottsága és a környezetvédelmi szabályozás kapcsán: egyes tagállamok a környezeti és szociális normák védelmét, mások az engedélyezési eljárások gyorsítását tekintették elsődlegesnek.¹⁵

Ez a belső politikai dinamika – az ipari szuverenitás, a versenyképesség és a fenntarthatóság közötti egyensúlykeresés – határozta meg azt a szakpolitikai környezetet, amelyet a 2024-es magyar EU-elnökség örökölt: egy már kiforrott, ugyanakkor kompromisszumokra épülő és feszültségekkel terhelt tanácsi diskurzust.

¹² Európai Tanács 2023.

¹³ Az Európai Unió Tanácsa 2023.

¹⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2024d.

¹⁵ *President Macron Gives Speech on New Initiative for Europe* 2017.

Az Európai Parlament

A kritikus nyersanyagokról szóló európai jogszabály (*Critical Raw Materials Act* – CRMA) elfogadása az Európai Parlament egyik legjelentősebb iparpolitikai eredményének tekinthető a 2024-es európai parlamenti választásokat megelőző ciklusban. A jogalkotási folyamat során a Parlament következetesen arra törekedett, hogy egyensúlyt teremtsen az európai gazdasági szuverenitás erősítése és a környezeti, illetve társadalmi fenntarthatósági szempontok között.

A Parlament több ponton érdemben módosította a Bizottság eredeti javaslatát. A legfontosabb változás a számszerű célkitűzések megerősítése volt: a 2030-ra előírányzott kötelező újrahasznosítási arány 15%-ról 25%-ra emelkedett, miközben rögzítették, hogy az uniós éves nyersanyagfogyasztás legalább 10%-át belföldi kitermelésből, 40%-át pedig uniós feldolgozásból kell fedezni. Emellett a Parlament ragaszkodott ahhoz, hogy egyetlen harmadik ország se biztosíthassa egy adott stratégiai nyersanyag uniós felhasználásának több mint 65%-át. A túlzott adminisztratív terhek csökkentése érdekében a jogszabály maximálta az engedélyezési időket: a bányászati projektek esetében 24 hónapban, a feldolgozó és újrahasznosító beruházásoknál 12 hónapban.

A parlamenti megközelítés nem korlátozódott a primer kitermelésre. Az Európai Parlament hangsúlyozta az innováció és a helyettesíthetőség szerepét, ösztönözve azokat a kutatás-fejlesztési megoldásokat, amelyek lehetővé teszik a kritikus nyersanyagok – például a ritkaföldfémek mágnesekben történő felhasználása – kiváltását alternatív anyagokkal.¹⁶

A jogszabály alakításában három szakbizottság játszott kulcsszerepet. Az Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottság (ITRE) vezető bizottságként a versenyképességi szempontokra és a stratégiai projektek kiválasztására fókuszált, míg a Környezetvédelmi Bizottság (ENVI) társvéleményezőként biztosította, hogy a projektek ne kapjanak általános mentességet a környezetvédelmi szabályok – különösen a Natura 2000 területek védelme – alól. A Nemzetközi Kereskedelmi Bizottság (INTA) a külső dimenzióra helyezte a hangsúlyt, így támogatta a beszállítói diverzifikációt, a nyersanyagpartnerségeket és a Kritikus Nyersanyag Klub koncepcióját (USA, Kanada, Ausztrália, Chile), valamint 2025-ben azt szorgalmazta, hogy az új kereskedelmi megállapodások – így a Mercosur-megállapodás – külön fejezeteket tartalmazzanak a kritikus nyersanyagokról, elvárva a helyi feldolgozókapacitások kiépítését a „zöldgyarmatosítás” elkerülése érdekében.¹⁷ Az Európai Parlament

¹⁶ RAGONNAUD 2024.

¹⁷ BOGOJEVIĆ 2024.

külön figyelmet szentelt Ukrajnának is, kiemelve lítium- és titánkészleteit a háború utáni újjáépítés és az európai biztonságpolitika összefüggésében.¹⁸

A szakbizottsági viták világos politikai törésvonalakat rajzoltak ki. Az EPP (Európai Néppárt) a kitermelés és az engedélyezés felgyorsítását, az S&D (Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége) a „méltányos átmenetet” és az újrahasznosítást, a Renew Europe az innovációt és az anyaghelyettesítést, míg a Zöldek/EFA a körforgásosságot és a biodiverzitás védelmét hangsúlyozták.

A jogalkotási időrend jól mutatja a Parlament aktív szerepét: a Bizottság 2023 márciusában terjesztette elő a javaslatot, az EP 2023 szeptemberében fogadta el módosításait, a trilógus 2023 decemberében politikai megállapodással zárult, a végleges szöveget 2024. április 11-én szavazták meg, a rendelet pedig 2024. május 23-án lépett hatályba. A 2024-es választások után az új Parlament a végrehajtás és az ellenőrzés felé fordult: 2024 második felében megkezdődött a stratégiai projektek kiválasztása, amelyet a Parlament folyamatosan monitoroz a környezeti és társadalmi normák érvényesülése érdekében.

E környezetben Magyarország olyan elnökséget vett át, amelyben a kritikus nyersanyagok politikája már kijelölt stratégiai irányokkal, de még jelentős végrehajtási és konszenzusteremtési kihívásokkal rendelkezett. A magyar elnökség feladata így nem egy új szakpolitika megalkotása volt, hanem a meglévő stratégiai és jogalkotási keret versenyképességi és iparpolitikai összefüggésbe helyezése.

A MAGYAR EU-ELNÖKSÉG FŐ LÉPÉSEI ÉS HOZZÁADOTT ÉRTÉKE

A 2024 második félévében zajló magyar EU-elnökség idején a kritikus nyersanyagok kérdése nem önálló prioritásként, hanem a versenyképességi és iparpolitikai napi-rend részeként jelent meg. Ez nem meglepő, hiszen a belga elnökség gondoskodott arról, hogy a kritikus nyersanyagokról szóló rendelet (a továbbiakban: CRMA) jogalkotási folyamata 2024 tavaszára lezáruljon, így a magyar elnökség mozgástere elsősorban a végrehajtás politikai kereteinek alakítására és a szakpolitikai narratíva formálására terjedt ki.¹⁹

A magyar elnökség következetesen azt az értelmezést képviselte, hogy a kritikus nyersanyagok az európai versenyképesség strukturális feltételei. A Tanácsban a nyersanyagellátás kérdése az ipari értékláncok megerősítésével,

¹⁸ VAN WIERINGEN 2025.

¹⁹ Az Európai Unió Tanácsa 2024e.

a beruházásösztönzéssel, valamint a zöld- és digitális átállás megvalósíthatóságával összefüggésben került napirendre.

A kritikus nyersanyagok témája elsősorban a Versenyképességi Tanács és az Energiatanács ülésein jelent meg, horizontális iparpolitikai összefüggésben. A tanácsi viták fókuszában a rendelet végrehajtásának gyakorlati kérdései álltak: a tagállami kapacitásépítés, az engedélyezési eljárások alkalmazhatósága, valamint a stratégiai projektek kiválasztásának átláthatósága. A magyar elnökség következetesen hangsúlyozta, hogy a kritikus nyersanyagokhoz való hozzáférés nem pusztán ellátásbiztonsági kérdés, hanem közvetlenül befolyásolja az ipari beruházási döntéseket és az európai termelés globális versenyképességét.

Ezzel párhuzamosan a tagállami és iparági érdekek is erőteljesebben jelentek meg a tanácsi munkában. Több tagállam – különösen a közép- és kelet-európai régióból – azt emelte ki, hogy a CRMA akkor járul hozzá érdemben az európai versenyképességhez, ha nemcsak a meglévő ipari központokat erősíti, hanem új beruházásokat és értékláncszegmenseket is képes vonzani. Az iparági szereplők – különösen az akkumulátoripar, az elektromos járművek, a megújulóenergia-technológiák és a félvezetőipar képviselői – egyértelműen jelezték, hogy a kiszámítható nyersanyag-ellátás, az engedélyezési eljárások működőképessége és a finanszírozási eszközök hozzáférhetősége alapfeltétele az európai termelés versenyképességének.

Az Európai Unió Energiatanácsa 2024. december 16-i ülésén elfogadott *A geotermikus energia előmozdítása* című tanácsi következtetések hangsúlyozták a geotermikus energia és a kritikusnyersanyag-ellátás közötti potenciális szinergiákat. A dokumentum szerint ahol a geotermikus fluidumok kémiai összetétele lehetővé teszi, a geotermikus energiafeltárás hozzájárulhat az unió lítium- és egyéb nyersanyagigényének kielégítéséhez, ezáltal elősegítve az európai ásványi szuverenitást; ezzel párhuzamosan azonban kiemelték, hogy az ilyen tevékenységeknek mindenkor összhangban kell állniuk a környezetvédelem követelményeivel is. A tanácsi következtetések így egy olyan integrált energiapolitikai megközelítést támogatnak, amely a megújuló energiaforrások – különösen a geotermikus technológiák – fejlesztését nemcsak az energiatfüggetlenség és klímacélok elérésével, hanem a kritikusnyersanyag-ellátás diverzifikálásával és az európai versenyképesség erősítésével is összeköti.²⁰

Nem szabad megfeledkezni a kritikusnyersanyag-diplomácia fontosságáról sem, amelyet jól példáz, hogy a Külügyi Tanács munkájában is előkerült a kérdés, amikor októberben a magyar külügyminiszter képviselte az EU Közös Biztonság- és Külpolitikai Főképviseletét az EU–Kazahsztáni Együttműködési Tanács ülésén, ahol

²⁰ Az Európai Unió Tanácsa 2024a.

2025–2027-re egy új ambiciózus tervet dolgoztak ki a kritikusnyersanyag-együttműködés terén.²¹

A kritikus nyersanyagokkal összefüggő uniós szakpolitikai gondolkodás a Tanács 2024. november 29-én elfogadott, a fejlett anyagokról szóló következtetéseiben is markánsan megjelent. A Tanács a dokumentumban hangsúlyozta, hogy a következő generációs fejlett anyagoknak biztonságosnak, fenntarthatónak, körforgásosnak és erőforrás-hatékonyak kell lenniük, valamint kiemelte a csökkentés, az újrahasználat és az újrahasznosítás elvének érvényesítését már az anyagok tervezési és feldolgozási szakaszában. A következtetések kifejezetten összekapcsolják az anyaginnovációt a kritikus nyersanyagoktól való európai stratégiai függőségek mérséklésével, és felkérlik az Európai Bizottságot arra, hogy mielőbb dolgozzon ki bizonyítékokon alapuló kritériumokat és szakpolitikai eszközöket ezen kockázatok kezelésére. A Tanács hangsúlyozza továbbá, hogy a fejlett anyagoknak „biztonságosnak és fenntarthatónak kell lenniük már a tervezés során”, összhangban az európai zöld megállapodás célkitűzéseivel, a körforgásos gazdaság megvalósításával, valamint az uniós iparpolitikai kezdeményezésekkel, ideértve a kritikus nyersanyagokról szóló rendeletet. E megközelítés egyértelműen jelzi, hogy a kritikusnyersanyag-politika nem kizárólag ellátásbiztonsági kérdés, hanem szorosan kapcsolódik az anyaginnovációhoz, az ipari versenyképességhez és az európai stratégiai autonómia erősítéséhez.²²

Ebben a kontextusban a magyar elnökség egyik legfontosabb hozzáadott értéke a Draghi-jelentést figyelembe vevő, versenyképességről szóló *Budapesti nyilatkozat* elfogadása volt 2024. november 8-án. A *Budapesti nyilatkozatot* az új európai versenyképességi megállapodásról a 2024. november 7–8. között, Budapesten megrendezett Európai Tanács informális csúcstalálkozóján fogadták el az európai állam- és kormányfők. A nyilatkozat világossá tette, hogy az európai versenyképesség megerősítése nem képzelhető el a stratégiai függőségek kezelése nélkül. Bár a kritikus nyersanyagok nem önálló fejezetben szerepeltek, a dokumentum több ponton is egyértelműen összekapcsolta az ipari értékláncok ellenálló képességét, a zöld- és digitális átállást, valamint az ipari beruházások ösztönzését a nyersanyagellátás biztonságával és kiszámíthatóságával.²³

A *Budapesti nyilatkozat* így politikai keretet adott a kritikus nyersanyagokról szóló rendelet végrehajtásának: a kritikus nyersanyagok kérdése nem technikai végrehajtási problémaként, hanem a versenyképességi fordulat egyik alapfeltételeként jelent meg. Ez közvetlenül kapcsolódott a CRMA céljaihoz, különösen a beszállítói

²¹ Az Európai Unió Tanácsa 2024b.

²² Az Európai Unió Tanácsa 2024c.

²³ Európai Tanács 2024.

diverzifikációhoz, az európai kitermelési, feldolgozási és újrahasznosítási kapacitások bővítéséhez, valamint a stratégiai projektek gyorsított megvalósításához.

A magyar EU-elnökség hivatalos programjában a kritikus nyersanyagok tehát nem jelentek meg önálló szakpolitikai prioritásként, ugyanakkor az elnökség első, központi célkitűzése, az új európai versenyképességi megállapodás közvetlen összefüggésbe hozható a kritikus nyersanyagokról szóló rendelet iparpolitikai logikájával. A prioritás a versenyképesség megerősítését, az ipari értékláncok ellenálló képességét és a beruházásbarát környezet kialakítását helyezte előtérbe, amelyek előfeltétele a kritikus nyersanyagokhoz való biztonságos és kiszámítható hozzáférés. A magyar elnökség így nem új nyersanyag-politikai kezdeményezésekkel, hanem a versenyképességi narratívába ágyazva járult hozzá ahhoz, hogy a kritikus nyersanyagok kérdése az európai ipari stratégia strukturális elemeként jelenjen meg.

AZ EREDMÉNYEK ÉS KORLÁTOK ÉRTÉKELÉSE

A 2024-es magyar EU-elnökség teljesítménye a kritikus nyersanyagok területén nem klasszikus jogalkotási mérföldkövekben, hanem a szakpolitikai keretezés és az intézményi diskurzus alakításában mérhető. A legjelentősebb eredmény annak elérése volt, hogy a kritikus nyersanyagok kérdése következetesen az európai versenyképességi és iparpolitikai gondolkodás részeként jelent meg, összhangban a CRMA végrehajtási szakaszának prioritásaival. Ez az értelmezési keret kedvező fogadtatásra talált mind az Európai Bizottság, mind az iparági szereplők részéről, akik a végrehajtás szempontjából kulcsfontosságú tényezőként azonosították a jogi kiszámíthatóságot, az engedélyezési eljárások működőképességét és a finanszírozási feltételek javítását.

Ugyanakkor az elnökség alatt több korlát és nyitott kérdés is egyértelművé vált. A tagállamok között továbbra is fennmaradtak a törésvonalak a bányászati és feldolgozó projektek társadalmi elfogadottsága, valamint a környezetvédelmi szabályozás szigorúsága kapcsán. Több nyugat-európai tagállam és parlamenti szereplő hangsúlyozta, hogy a gyorsított engedélyezési eljárások nem vezethetnek a környezeti és szociális normák felpuhításához.²⁴

²⁴ BUDIMAN 2023.

Társadalmi elfogadottság, környezeti kockázatok

Mindemellett egyre erősebben jelentek meg a demokratikus legitimitással, átláthatósággal és társadalmi elfogadottsággal kapcsolatos kritikák is. Civil szervezetek és környezetvédelmi szereplők arra hívták fel a figyelmet, hogy a „stratégiai projektek” gyorsított kijelölése több esetben a nyilvánosság bevonásának, a környezeti hatásvizsgálatok mélységének és az érintett közösségek jogainak rovására történt. A 2025-ben közzétett első stratégiai projektlista²⁵ több esetben jogi kifogásokat és felülvizsgálati kérelmeket váltott ki, ami rámutatott arra, hogy a CRMA végrehajtása során fennáll a feszültség az iparpolitikai gyorsítás és az uniós környezetvédelmi és részvételi normák között.²⁶

Strukturális kihívásként jelentkezik a zöldátállás paradoxona. Miközben az európai társadalmak széles körben támogatják a klímacélokat és az ezekhez kapcsolódó technológiákat, a szükséges bányászati tevékenységeket gyakran elutasítják helyi szinten. A bányászati projektek társadalmi elfogadottsága – a társadalmi működési engedély – hiányában a jogalkotási gyorsítás és a „stratégiai fontosságú” minősítés önmagában nem képes biztosítani a projektek megvalósulását, amint azt a szerbiai Jadar-²⁷ és a portugáliai Barroso-projekt²⁸ is mutatja. Az Európai Unióban a környezeti és a részvételi normák erős helyi vétópotenciált hoznak létre, miközben a kritikusnyersanyag-politika célja éppen a beruházások felgyorsítása lenne. A társadalmi ellenállás és az elhúzódozó engedélyezési eljárások gazdasági következményekkel is járnak, mivel növelik a beruházási kockázatot és a tőke elvándorlásának veszélyét olyan versenytárs régiók felé, ahol a szabályozási és finanszírozási környezet megengedőbb.²⁹

Finanszírozási kritika

Megoldatlan maradt a CRMA mögötti finanszírozási struktúra kérdése: a jogszabály végrehajtásához szükséges beruházási volumen és a rendelkezésre álló uniós pénzügyi eszközök közötti feszültség továbbra is fennáll. Az Európai Parlament ITRE Bizottságában Nicola Beer (korábbi CRMA-jelentéstevő) többször hangsúlyozta,

²⁵ PATÓ 2025a.

²⁶ SILK 2025.

²⁷ TODORVIĆ 2025.

²⁸ EEROLA–KOMNITSAS 2025.

²⁹ BERTHET et al. 2024.

hogy a magánfinanszírozás nem fog elindulni állami garanciavállalás vagy uniós kockázatcsökkentő eszközök nélkül.³⁰

Az Európai Unió mégsem hozott létre dedikált, központi finanszírozási alapot a kritikus nyersanyagok számára, ami a belső piac fragmentációjának kockázatát hordozza, mivel elsősorban a fiskálisan erősebb tagállamok képesek támogatni stratégiai projektjeiket.³¹ A bányászat rendkívül tőkeigényes és magas kockázatú ágazat, ahol az adminisztratív gyorsítás önmagában nem elegendő ösztönző, ha a befektetők nincsenek védve a világpiaci áringadozásokkal szemben.³² Míg az Egyesült Államok közvetlen adókedvezményekkel, Kína pedig célzott állami támogatásokkal segíti a bányászati beruházásokat, az Európai Unió elsősorban összetett pályázati és támogatási rendszerekre támaszkodik (mint az Innovation Fund és a Horizon Europe), amelyek nem illeszkednek az ipari léptékű nyersanyag-kitermelés finanszírozási logikájához. E finanszírozási aszimmetria tartós kihívást jelent a kritikus nyersanyaggal kapcsolatos szakpolitikai célkitűzések gyakorlati megvalósítása és az európai stratégiai autonómia megerősítése szempontjából.³³

A kritikusnyersanyag-politika egyik kevésbé látható, de strukturális feszültségpontja az újrahasznosítás finanszírozási paradoxona. Számos fejlett újrahasznosítási technológia – például a ritkaföldfémek mágnesekből történő visszanyerése – jelenleg gazdaságilag nem versenyképes ipari léptékben. Miközben a CRMA 2030-ra kötelezően előírja a 25%-os újrahasznosítási arány elérését, nem társít ehhez célzott pénzügyi eszközöket a technológiák ipari méretre skálázásához. Ennek következtében a kötelező kvóták megfelelő támogatás hiányában az európai ipar költségeit növelhetik, ami rövid távon rontja a globális versenyképességet, és ellentmondásba kerülhet a stratégiai autonómia gazdasági célkitűzéseivel.³⁴

Az elnökség kezdetén megfogalmazott prioritásokhoz képest a magyar elnökség reálisan teljesítette a vállalt célokat. Mivel a CRMA jogalkotása már lezárult, nem volt elvárható új szabályozási áttörés; ehelyett a hangsúly a politikai koordináción, a végrehajtás értelmezési keretein és a versenyképességi narratíva megerősítésén volt. E tekintetben az elnökség teljesítménye összhangban állt a kezdeti elvárásokkal, ugyanakkor a strukturális problémák – különösen a finanszírozás és a társadalmi elfogadottság kérdése – túlnyúltak az elnökségi időszak hatókörén.

A magyar EU-elnökség a kritikus nyersanyagok területén nem lezárt eredményeket, hanem egy stabil, továbbépíthető szakpolitikai keretet hagyott maga után,

³⁰ Európai Parlament 2023.

³¹ TAGLIAPIETRA–VEUGELERS 2020.

³² Jidovtseff et al. 2024.

³³ KLEIMANN 2023.

³⁴ VIDAL et al. 2024.

amelyben a versenyképesség, a stratégiai függetlenség és a fenntarthatóság közötti egyensúly továbbra is nyitott kérdés maradt. A kockázatokból látszik, hogy a kritikus nyersanyagokról szóló szakpolitika hosszú távú sikerét nem kizárólag jogi vagy iparpolitikai eszközök, hanem a társadalmi legitimáció, a környezeti integrálás és a gazdasági kockázatkezelés közötti egyensúly határozza meg.

*Következtetések és jövőbeli kilátások:
a kritikusnyersanyag-politika továbbélése 2025-ben és azon túl*

A kritikus nyersanyagok európai szakpolitikája 2025-ben egyértelműen új szakaszba lépett, amelyben a hangsúly a jogalkotási keretekről a geopolitikai, iparpolitikai és végrehajtási dimenziók megerősítésére helyeződött át. A CRMA hatálybalépését követően az uniós intézmények figyelme egyre inkább a tényleges ellátásbiztonsági hatásokra, a stratégiai projektek kiválasztására, valamint az európai ipar globális kitettségének csökkentésére irányult. 2025-ben a kritikusnyersanyag-politika egyik meghatározó eleme a Kínától való strukturális függés mérséklése lett. Az uniós szakpolitikai diskurzusban a *de-risking* megközelítés tovább konkretizálódott: nem teljes leválásról, hanem az ellátási láncok diverzifikálásáról, a feldolgozási és újrahasznosítási kapacitások európai megerősítéséről, valamint a stratégiai inputokhoz való hozzáférés kiszámíthatóságáról van szó.³⁵

A 2025-ös év másik kulcseleme Ukrajna szerepének erősödése volt az európai kritikusnyersanyag-stratégiában. Az Európai Unió egyre inkább hosszú távú stratégiai partnerként tekint Ukrajnára, különösen annak jelentős lítium-, titán- és ritkaföldfém-ásványkincsei miatt. A kritikus nyersanyagok kérdése fokozatosan beépült az Ukrajna háború utáni újjáépítéséről szóló uniós gondolkodásba: az ásványkincsek feltárása és fenntartható hasznosítása nem csupán gazdasági lehetőségként, hanem az európai stratégiai autonómia és az ipari ellenálló képesség egyik jövőbeli pilléreként jelent meg. Ez az irány egyben geopolitikai üzenetet is hordoz: az EU a közvetlen szomszédságában kívánja erősíteni a megbízható nyersanyagellátási forrásokat, amely a bővítéspolitikába is begyűrűzött.³⁶

A végrehajtás szintjén 2025-ben felértékelődtek az operatív eszközök, köztük a Bizottság által előkészített és az uniós intézmények által támogatott végrehajtási keretek, mint például a RESourceEU kezdeményezés. Ezek célja a kritikus nyersanyagok másodlagos forrásainak – különösen az újrahasznosítás és

³⁵ Európai Bizottság 2025.

³⁶ PATÓ 2025b.

az „urbánus bányászat” – jobb kiaknázása, valamint az európai ipar számára elérhető anyagáramok átláthatóbbá tétele.

E fejlemények szorosan illeszkedtek a 2025-ben tovább erősödő versenyképességi és iparpolitikai fordulathoz. A kritikus nyersanyagok kevésbé önálló szakpolitikai területként, inkább az európai ipar működőképességének alapfeltételeként jelentek meg a Tanács és a Bizottság napirendjén. Az akkumulátoripar, a megújulóenergia-technológiák, a félvezetőipar és a védelmi ipari kapacitások nyersanyagigénye világossá tette, hogy a CRMA végrehajtása közvetlen hatással van az európai beruházási döntésekre és a globális versenyképességre.

A kritikus nyersanyagokról szóló rendelet 2030-ig történő sikeres végrehajtása megköveteli, hogy az Európai Unió túllépjen az adminisztratív gyorsításon. Ehhez elengedhetetlen egy uniós szintű, központi kockázatmegosztó és finanszírozási eszköz létrehozása, amely képes kezelni a bányászati beruházások piaci kockázatait és versenyezni a globális támogatási rendszerekkel. A szakpolitika eredményessége egy egységes társadalmi elfogadottsági keretrendszer kialakításán is múlik, amely biztosítja, hogy a helyi közösségek közvetlenül részesüljenek a kitermelés előnyeiből. Emellett kulcsfontosságú a határokon átnyúló ipari integráció erősítése, különösen a közép- és kelet-európai tagállamok bevonásával, hogy az értéklánc magasabb hozzáadott értékű szegmenseibe is bekapcsolódhassanak. Végül az újrahasznosítás területén célzott innovációs és kutatás-fejlesztési támogatások nélkül a kritikus nyersanyagokkal kapcsolatos stratégiai autonómia nem válhat fenntarthatóvá.

Ebben a folyamatban a 2024-es magyar EU-elnökség öröksége tovább élt. A versenyképességi fókuszú megközelítés, valamint a kritikus nyersanyagok ipari értékláncokhoz való következetes kapcsolása olyan narratív keretet adott, amelyhez a későbbi szakpolitikai kezdeményezések – így a ReSourceEU előkészítése is – igazodni tudtak. A magyar elnökség hozzájárulása így nem egy lezárt szakpolitikai eredményben, hanem egy tartósan érvényesülő értelmezési keretben ragadható meg, amely a kritikus nyersanyagokat az európai versenyképesség és stratégiai autonómia strukturális feltételeiként kezeli.

A kritikus nyersanyagok európai szakpolitikája 2025-re egyértelműen új szakaszba lépett: a hangsúly a jogalkotási keretek kialakításáról a végrehajtás geopolitikai, iparpolitikai és gazdaságbiztonsági dimenzióira helyeződött át. A *Critical Raw Materials Act* 2024. májusi hatálybalépését követően az uniós intézmények figyelme egyre inkább a tényleges ellátásbiztonsági hatásokra, a stratégiai projektek kiválasztására, valamint az európai ipar külső kitérttségének csökkentésére irányult.

A CRMA végrehajtásának egyik legkonkrétabb eleme 2025-ben a „stratégiai projektek” első körének kiválasztása volt. A Bizottság 2025 tavaszán közzétette az első projektlistát, amely elsősorban az akkumulátor-értéklánc, az állandó mágnesek,

valamint a védelmi ipar szempontjából kritikus alapanyagok területére koncentrált. A kiválasztott projektek között megjelentek lítiumkitermelési és -feldolgozási beruházások (például a németországi geotermikus lítiumprojektek), ritkaföldfém-feldolgozási kapacitások, valamint újrahasznosítási létesítmények, amelyek a CRMA 2030-as *benchmarkjai* – 10% kitermelés, 40% feldolgozás, 25% újrahasznosítás – felé tett első gyakorlati lépéseknek tekinthetők. Ugyanakkor már ebben a fázisban is nyilvánvalóvá vált, hogy a „stratégiai” minősítés önmagában nem oldja fel a finanszírozási, társadalmi elfogadottsági és engedélyezési korlátokat.

2025-ben a kritikusnyersanyag-politika egyik meghatározó irányává vált a Kínától való strukturális függés mérséklése. Az uniós szakpolitikai diskurzusban a *de-risking* megközelítés tovább konkretizálódott: nem teljes leválásról, hanem az ellátási láncok diverzifikálásáról, a feldolgozási és újrahasznosítási kapacitások európai megerősítéséről, valamint a stratégiai nyersanyagokhoz való hozzáférés kiszámíthatóságáról volt szó. A CRMA ebben az értelmezésben az európai ipar működőképességének és geopolitikai mozgásterének biztosítását szolgáló eszközzé vált.

A 2025-ös év másik fontos fejleménye Ukrajna szerepének felértékelődése volt az európai kritikusnyersanyag-stratégiában. Az Európai Unió egyre inkább hosszú távú stratégiai partnerként tekintett Ukrajnára, különösen lítium-, titán- és ritkaföldfém-potenciálja miatt. A kritikus nyersanyagok kérdése fokozatosan beépült az Ukrajna háború utáni újjáépítéséről és gazdasági integrációjáról szóló uniós gondolkodásba: az ásványkincsek fenntartható hasznosítása nem csupán gazdasági lehetőségként, hanem az európai stratégiai autonómia és ipari ellenálló képesség jövőbeli pilléreként jelent meg. Ez az irány egyben geopolitikai üzenetet is hordozott, miszerint az EU a közvetlen szomszédságában kívánja megerősíteni a megbízható nyersanyagellátási forrásokat.

A végrehajtás szintjén 2025-ben felértékelődtek az operatív koordinációs eszközök, köztük az Európai Bizottság által előkészített ReSourceEU kezdeményezés. Bár az akcióterv elfogadása 2025 végén várható, az előző fejezetben felsorolt kockázati tényezők csökkentésére dolgoz ki lépéseket, különösen a finanszírozási kérdésekre vonatkozóan.

Mindez azért fontos, mert korábban is megállapítottuk, hogy a CRMA által kijelölt célok csak akkor teljesíthetők, ha az EU képes összehangolni a töredezett finanszírozási eszközöket, kezelni a feldolgozási szűk keresztmetszeteket, és célzottan támogatni a másodlagos nyersanyag-feldolgozást, különösen az újrahasznosítás és az urbánus bányászat területén.

Mindezek a fejlemények szorosan illeszkedtek a 2025-ben tovább erősödő versenyképességi és iparpolitikai fordulathoz. A kritikus nyersanyagok egyre kevésbé önálló szakpolitikai területként, sokkal inkább az európai ipar működőképességének

strukturális feltételeként jelentek meg a Tanács és a Bizottság napirendjén. Az akkumulátoripar, a megújulóenergia-technológiák, a fémvezetőipar és a védelmi ipari kapacitások nyersanyagigénye világossá tette, hogy a CRMA végrehajtása közvetlen hatással van az európai beruházási döntésekre és a globális versenyképességre.

Ugyanakkor 2025 nyaráig az is egyértelművé vált, hogy a rendelet sikeres végrehajtása nem biztosítható pusztán adminisztratív gyorsítással. Az uniós szintű kockázatmegosztó és finanszírozási eszközök hiánya, a társadalmi elfogadottság körüli konfliktusok, valamint az engedélyezési eljárások gyakorlati akadályai továbbra is korlátozták a projektek megvalósulását. E tényezők kezelése nélkül a CRMA 2030-as célkitűzései nehezen teljesíthetők.

Ebben a folyamatban a 2024-es magyar EU-elnökség öröksége tovább élt. A versenyképességi fókuszú megközelítés és a kritikus nyersanyagok ipari értékláncokhoz való következetes kapcsolása olyan értelmezési keretet adott, amelyhez a 2025-ben kibontakozó szakpolitikai kezdeményezések – köztük a ReSourceEU előkészítése és a stratégiai projektek kiválasztása – is igazodtak. A magyar elnökség hozzájárulása így nem lezárt szakpolitikai eredményekben, hanem egy tartósan ható narratív és politikai keretben ragadható meg, amely a kritikus nyersanyagokat az európai versenyképesség és stratégiai autonómia strukturális feltételeiként kezeli.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BERTHET, Etienne et al. (2024): Assessing the Social and Environmental Impacts of Critical Mineral Supply Chains for the Energy Transition in Europe. *Global Environmental Change*, 86, 102841. Online: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2024.102841>
- BOGOJEVIĆ, Sanja (2024): The European Green Deal, the Rush for Critical Raw Materials, and Colonialism. *Transnational Legal Theory*, 15(4), 600–615. Online: <https://doi.org/10.1080/20414005.2024.2399408>
- BUDIMAN, Andreas (2023): EU's Critical Raw Materials Act: Improved Ambitions, but Language Still Raises Concerns for Environmental Standards, Indigenous Peoples' Rights Protection, and Demand Reduction. *Eeb.org*, 2023. december 12. Online: <https://eeb.org/en/eus-critical-raw-materials-act/>
- DAMEN, Mario (2022): EU Strategic Autonomy 2013–2023. *European Parliamentary Research Service*, 2022. július. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI\(2022\)733589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf)
- EEROLA, Toni – KOMNITSAS, Kostas (2025): Insights on Public Acceptance of Major European Lithium Mine Projects. *Mining, Metallurgy & Exploration*, 42, 2663–2683. Online: <https://doi.org/10.1007/s42461-025-01280-7>
- Közös kül- és biztonságpolitika – globális stratégia [é. n.]. Online: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/common-foreign-and-security-policy-global-strategy.html>

- MARIOTTI, Sergio (2025): “Open Strategic Autonomy” as an Industrial Policy Compass for the EU Competitiveness and Growth: The Good, the Bad, or the Ugly? *Journal of Industrial and Business Economics*, 52, 1–26. Online: <https://doi.org/10.1007/s40812-024-00327-y>
- PATÓ Viktória Lilla (2025a): A földből a jövőbe: Európa kritikus nyersanyag-forradalma elindult. *Ludovika.hu*, 2025. április 3. Online: <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2025/04/03/a-foldbol-a-jovobe-europa-kritikus-nyersanyag-forradalma-elindult/>
- PATÓ Viktória Lilla (2025b): Úgy tűnik, mindenkinek az ukrán kritikus nyersanyagokra fáj a foga. *Ludovika.hu*, 2025. február 17. Online: <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2025/02/17/ugy-tunik-mindenkinek-az-ukran-kritikus-nyersanyagokra-faj-a-foga/>
- PATÓ Viktória Lilla (2026): Securing Critical Raw Materials in the EU: Reducing Vulnerabilities in the Middle of Geopolitical Tensions. In CSEPELI Réka et al. (szerk.): *Szakpolitikai elemzések 2024. II. félév*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 409–421. Online: https://doi.org/10.36250/01303_79
- President Macron Gives Speech on New Initiative for Europe (2017). Online: <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe>
- RAGONNAUD, Guillaume (2023): Securing Europe’s Supply of Critical Raw Materials. *European Parliamentary Research Service*, 2023. március. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739394/EPRS_BRI\(2023\)739394_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739394/EPRS_BRI(2023)739394_EN.pdf)
- RAGONNAUD, Guillaume (2024): Implementing the EU’s Critical Raw Materials Act. *European Parliamentary Research Service*, 2024. november. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766253/EPRS_BRI\(2024\)766253_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766253/EPRS_BRI(2024)766253_EN.pdf)
- SILK, Ruby (2025): Green Deal or Raw Deal? How the EU’s Strategic Mining Projects are Undermining Democratic Norms. *Meta.eeb.org*, 2025. június 5. Online: <https://meta.eeb.org/2025/06/25/how-the-eus-strategic-mining-projects-are-undermining-democratic-norms/>
- TAGLIAPIETRA, Simone – VEUGELERS, Reinhilde (2020): *A Green Industrial Policy for Europe*. Brussels: Bruegel. Online: https://www.bruegel.org/system/files/wp_attachments/Bruegel_Blueprint_31_Complete_151220.pdf
- TODOROVIĆ, Igor (2025): European Commission Declares Jadar Project in Serbia One of Its Strategic Projects for Critical Raw Materials. *Balkangreenenergynews.com*, 2025. június 4. Online: <https://balkangreenenergynews.com/european-commission-declares-jadar-project-in-serbia-one-of-its-strategic-projects-for-critical-raw-materials/>
- VAN WIERINGEN, Kjeld (2025): The Future of Rare Earths Mining in Ukraine. *European Parliamentary Research Service*, 2025. március. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/765789/EPRS_ATA\(2025\)765789_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/765789/EPRS_ATA(2025)765789_EN.pdf)

Egyéb források

- Az Európai Unió Tanácsa (2023): *Council and Parliament Strike Provisional Deal to Reinforce the Supply of Critical Raw Materials*. Online: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/13/council-and-parliament-strike-provisional-deal-to-reinforce-the-supply-of-critical-raw-materials/?utm_

- Az Európai Unió Tanácsa (2024a): *The Promotion of Geothermal Energy – Council conclusions (16 December 2024)*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16939-2024-INIT/en/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024b): *Az Európai Unió–Kazahsztán Együttműködési Tanács 21. ülése*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/10/16/kazakhstan-21st-cooperation-council-with-the-european-union/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024c): *Commission’s Communication on Advanced Materials – Council conclusions*. 2024. november 29. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16183-2024-INIT/en/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024d): *Strategic Autonomy: Council Gives Its Final Approval on the Critical Raw Materials Act*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/18/strategic-autonomy-council-gives-its-final-approval-on-the-critical-raw-materials-act/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024e): *Programme of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union in the second half of 2024*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20250412082714/https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/32nhoeop/programme-and-priorities-of-the-hungarian-presidency.pdf>
- Európai Bizottság (2019): *Az európai zöld megállapodás*. COM(2019) 640 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52019DC0640>
- Európai Bizottság (2022): *Az Unió helyzete 2022. szeptember 14.* Online: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/state-union/state-union-2022_hu
- Európai Bizottság (2025): *Resource EU Action Plan*. COM(2025) 945 final. Online: https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/01c448d6-dc93-40d7-9afe-4c2af448dooc_en?utm_
- Európai Parlament (2023): *Critical Raw Materials: Deal on Securing the EU’s Supply and Sovereignty*. *Europal.europa.eu*, 2023. november 11. Online: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231113IPR10401/critical-raw-materials-deal-on-securing-the-eu-s-supply-and-sovereignty>
- Európai Parlament – Az Európai Unió Tanácsa (2023): *Javaslat – Az Európai Parlament és Tanács rendelete a nettó zéró technológiai termékek európai gyártási ökoszisztémájának megerősítését célzó intézkedési keret létrehozásáról*. COM(2023) 161 final. 2023. március 16. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0161>
- Európai Tanács (2021): *Az Európai Tanács ülése (2021. október 21. és 22.) – Következtetések*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/52638/20211022-euco-conclusions-hu.pdf>
- Európai Tanács (2022a): *Az Európai Tanács ülése (2022. március 24. és 25.) – Következtetések*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/hu/pdf>
- Európai Tanács (2022b): *Az Európai Tanács ülése (2022. október 20. és 21.) – Következtetések*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/59741/2022-10-2021-euco-conclusions-hu.pdf>
- Európai Tanács (2023): *Az Európai Tanács rendkívüli ülése (2023. február 9.) – Következtetések*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/hu/pdf>
- Európai Tanács (2024): *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról*. Sajtóközlemény, 2024. november 8. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

Lovász László Gábor

FELKÉSZÜLT-E AZ EU
AZ ÚJ TÁRSADALOMPOLITIKAI,
EMBERI JOGI ÉS SZOCIÁLIS KIHÍVÁSOKRA?

A Magyarország európai uniós soros elnökségének apropóján megjelent tanulmánykötetben közzétett írásom – *Az uniós szociálpolitika kihívásai az emberi jogok sűrűjében, avagy mit hoz(hat) a 21. századi (bio)technológiai szingularitás 2030-ra?* – a jövővel foglalkozott: milyen kihívásokkal szembesül az EU az emberi jogok, a (bio)technológia és a szociálpolitika háromszögében. Jelen írás azt a kérdést igyekszik körbejárni, hogy ma az EU milyen állapotban lehet mindezen kihívások kezelésében, vagyis felkészült-e az unió a korábban ismertetett, összetett társadalompolitikai, emberi jogi és szociális kihívások kezelésére. Emlékeztetőül: 2012-ben két forradalmi át-törés történt a mesterséges intelligencia alkalmazása (a piacvezető iPhone-okban megjelent egy mesterséges intelligencia „asszisztens”), valamint a biotechnológia (a génmódosítást lehetővé tévő CRISPR-Cas9 technológia) révén, amelyek mind a szociál- és foglalkoztatáspolitikai, mind pedig az emberi jogok terén okozhatnak alapvető kihívásokat vagy paradigmaváltásokat. Ennek jelentősége az, hogy maga az esélyegyenlőség, így a társadalmi mobilitás, a fenntarthatóság és stabilitás – és összességében az EU jövője is – kérdőjeleződhet meg akkor, amikor az öncélú biotechnológiai beavatkozások (lásd transzjogok), a robotizáció és a mesterséges intelligencia, a migrációs és családpolitikai célok és gyakorlatok nem kerülnek egységes keretrendszerbe, különösen akkor, amikor a hosszú távú stratégiai célokról és eszközökről van szó, különösen a 21. századi (bio)technológiai szingularitásra figyelemmel.

BEVEZETÉS

Mint ahogy a korábban, szintén a Ludovika Egyetemi Kiadó gondozásában kiadott tanulmánykötetben megjelent tanulmányomban kifejtettem:

„[A]z EU-nak az alapszerződések alapján egyszerre három követelménynek kell megfelelnie: 1. az egyéni szabadságjogok (vagyis az európai humanista örökség és a felvilágosodás eszmeiségének) védelme, 2. a hagyományok, a kultúra és a nemzeti identitások védelme (ami a jogfolytonosság és a hagyományok alapján az antik kultúra

és a zsidó-kereszténység tradícióinak az örökségét jelenti), valamint 3. az alapvető jogok védelme az egyre gyorsuló technológiai fejlődés során, így a társadalom védelme a digitalizáció vagy a biotechnológia által felvetett kihívások kezelésekor.”¹

Ahogy korábban bemutattam, megítélésem szerint 2012-ben két mérföldkő is történt: a mesterséges intelligencia tömegesen jelent meg a leggyorsabb mobiltelefonokban (iPhone 4s) és – később a világhírű, friss Nobel-díjas Karikó Katalin magyar tudós nevéhez is köthető – Emmanuelle Charpentier és Jennifer Doudna által kifejlesztett szabadalmakon alapuló biotechnológiai fejlemények és a génmódosítást lehetővé tevő szabadalmak (CRISPR Cas9) révén az emberiség egy újabb áttöréshez érkezett, hiszen nem csupán arra vált képessé az ember, hogy fizikai és gazdasági (ipari-mezőgazdasági) környezetét átalakítsa (ipari forradalmak), hanem önmagát (bioszociális forradalom) is, megcsillantva azt a perspektívát, hogy az emberek nemcsak tovább élhetnek, de súlyos fogyatékoságok nélküli időskorra is számíthatnak. Ez egy sosem látott idősödési és egyre inkább biotechnológiai alapú demográfiai „ellenforradalom” – amikor nem a gyermekek száma nő, hanem az idősek aránya – kibontakozását jelenti, miközben – többek közt – a transzneműek átoperálásával kapcsolatos előbb emberi jogi bírósági, majd egyre inkább közéleti viták már politikai színezetűvé váltak, azok biotechnológiai vonatkozásai átgondolásának a hiányában.² (A kézirat lezárta követően, 2025 nyarán fordulat látszik a brit Legfelsőbb Bíróság ítélezése alapján, amikor kimondták, hogy a 2004-es Egyenlőségi Törvény [*Equality Law*] értelmében a nem meghatározásakor a születéskori biológiai nem az irányadó).³

Egyúttal az Európai Unió vezetése – úgy tűnik – nem hajlandó tudomást venni bizonyos technológiai és társadalompolitikai összefüggésekről, mint ahogy például a 2015-ös migrációs válságtól kezdve az Európai Parlament foglalkoztatási és szociális (EMPL) bizottsága rendszerint nem szavazta meg azokat a módosító indítványokat, amelyek a tömeges (illegális) migráció és a mesterséges intelligencia, robotizáció hatásainak a vizsgálatát kezdeményezték (volna).⁴ Sőt, a 2019-ben elfogadott első, átfogó mesterséges intelligenciával és robotikával foglalkozó, 12 ezernél is több szóból álló jelentése (*Report on a Comprehensive European Industrial Policy on Artificial Intelligence and Robotics*)⁵ mindössze egyszer említi a migrációt, méghozzá olyan összefüggésben, hogy tiltja a téma algoritmusokkal történő manipulációját a sajtóban, közéletben, miközben az idősödés mint jelenség napjainkban szintén

¹ LOVÁSZY 2024a: 387.

² LOVÁSZY 2021a.

³ House of Commons Library 2025.

⁴ LOVÁSZY 2024a: 387.

⁵ Európai Parlament 2018.

példátlan, és egyre inkább kihívás a foglalkoztatáspolitikában és a fenntartható nyugdíjrendszerek vonatkozásában.

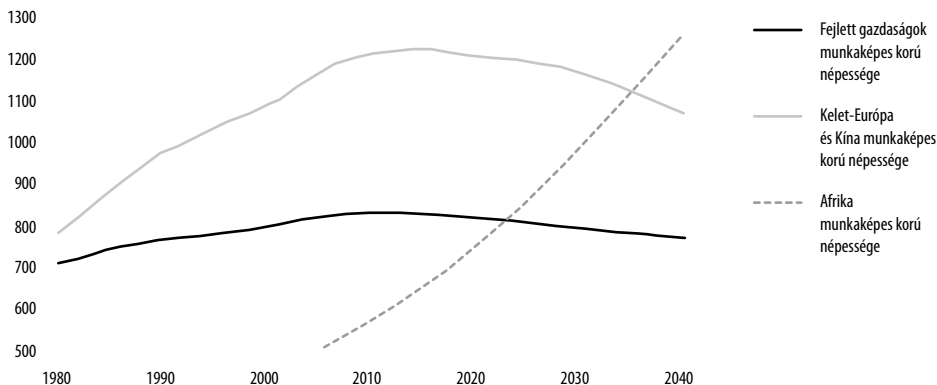
Összegezve: a biotechnológia jelenleg alapvetően egészségügyi felségterület, a robotizáció, automatizáció pedig versenyképességi-beruházásösztönzési és gazdaságpolitikai kérdés mind az EU-ban, mind pedig a tagállamokban. A két kérdéskör (biotechnológia és mesterséges intelligencia) fontossága ellenére az EU jövőjével foglalkozó, kiemelt jelentőségű Draghi-jelentés alapján ugyanakkor – ahogy látni fogjuk – kijelenthető, hogy az EU jelenleg nincs felkészülve ezen kérdések kezelésére és rendezésére.

*Valóban egy demográfiai „ellenforradalom”
és versenyképességi krízis kellős közepén lennénk?*

Az idősödés mellett a teljes termékenységi arányszám 2 alá történő csökkenése már tartós és visszafordíthatatlan trendet eredményezett az EU-ban, ugyanis ez a mutató a világon 1950-hez képest a felére esett már 2013-ra, és – az afrikai kontinenst leszámítva – átlagosan valamivel kevesebb mint 2 gyermeket vállalnak a világ nagy részén; nincs már olyan EU-s tagállam, ahol 2 lenne a termékenységi szám. Mindeközben, a bevándorlás keretében az EU-ban az 1960-as évektől kezdve közel 100 millióval nőtt a népesség, ám ennek a növekménynek közel 70%-át elsősorban a nyugat-európai országokat érintő, főleg a volt gyarmataikról – és alapvetően alacsonyabb szaktudással és kompetenciákkal rendelkező – érkezők bevándorlása adta az Európai Bizottság értékelése szerint.⁶

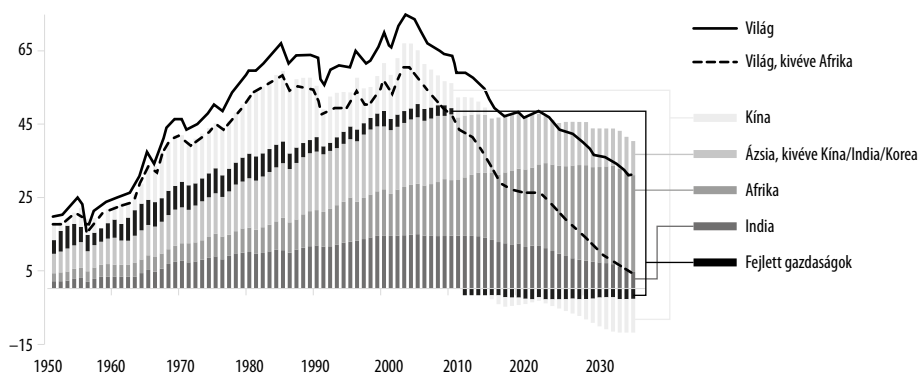
A 20. század vége tulajdonképpen egy eddig ismeretlen, komplex jelenséget hozott a világ számára a Goodhart–Pradhan szerzőpáros szerint: egyrészt 1970 és 2010 között a fiatalok számának csökkenése a munkaképes népességben belül már meghaladta a nyugdíjasok számának növekedését (kivéve Japánt, ahol ez már korábban bekövetkezett), illetve nőtt a nők munkaerőpiaci részvétele is. Másrészt Kína felemelkedése, illetve a bársonyos forradalmakat (1989–1990) követően a globalizáció integrálta Kelet-Európát a világkereskedelembé. Ezek együttese, valamint az eltartottsági ráta javulása kiváltotta az eddigi valaha tapasztalt legnagyobb pozitív munkaerő-kínálati sokkot, ugyanis a világ fejlett gazdaságai számára elérhető munkaerő-kínálat több mint a duplájára nőtt az 1991 és 2018 között eltelt közel 30 évben, ami egyúttal egy jelentős deflációs hatással is járt, mert a munkaerő érdekképviselőinek romlásával a béralkuereje is csökkent, ami az infláció (a tartós

⁶ Európai Bizottság 2012.



1. ábra. Az idősödő világ régióként: aktív korúak számának (millió) változása 1950–2040 között

Forrás: GOODHART–PRADHAN 2023: 15

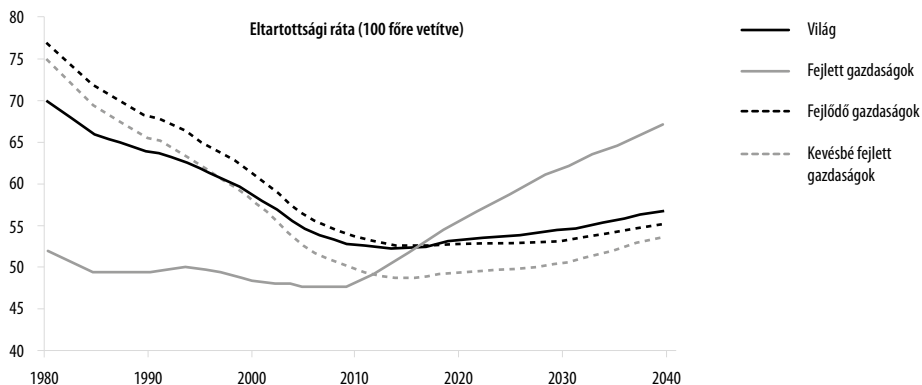


2. ábra. Az aktív korúak számának változása (éves növekedés) 1950–2040 között

Forrás: GOODHART–PRADHAN 2023: 15

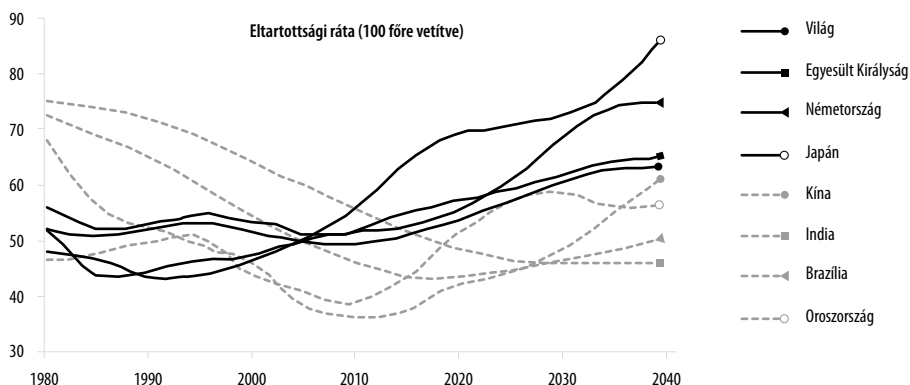
fogyasztási cikkek és a szolgáltatások árainak) csökkenésével is együtt járt. Mindebből az következett, hogy a reálbérek csökkenése rontotta a szakképzetlen és az alacsony szakképzettségű munkaerő alkupozícióját a tőkéhez, a profithoz, illetve a vezetői és szakképzett munkaerő béreihez képest.⁷ Ezen mutatók mindegyikében a 2020-as évektől kezdve fordulat várható: az eltartottsági ráta emelkedni fog, az inflációs és a munkaerő-kínálati hiányból (munkaerőhiány) származó nyomás is erősödni fog a reálbérek emelkedésével (1–4. ábra).

⁷ GOODHART–PRADHAN 2023: 14, 89.



3. ábra. A függőségi ráta emelkedése a fejlett gazdaságokban 1980-tól 2040-ig

Forrás: GOODHART–PRADHAN 2023: 59



4. ábra. A függőségi ráta a fejlődő országokban vegyes képet mutat 1980-tól 2040-ig

Forrás: GOODHART–PRADHAN 2023: 59

Ez csak az egyik probléma, a másik, hogy a 35 év felettek tömeges gyermekvállalása azt a kockázatot is hordozza, hogy – a legújabb, kiváló magyar tudósok (Sturm Ádám, Vellai Tibor és társai) által a *Nature Communications*-ben 2023 augusztusában publikált kutatás szerint⁸ – egyre több olyan utód születhet, akiknek a genetikai öröksége az anyák magasabb életkora miatt vészesen terheltebb lesz, ami alapjában fogja érinteni a nyugati civilizációt is az őshonos népesség növekvő mértékű

⁸ STURM et al. 2023.

meddősége és a genetikailag terheltebb utódok növekvő száma, aránya miatt,⁹ különösen egy növekvő külső és jóval fiatalabb korosztályi összetételű bevándorlás esetén. Ugyanakkor ma még lényegében jogi szürketerületnek minősülő újabb fejlemények okán például a mesterséges méh kifejlesztése (egyelőre állatok számára), az embriók létrehozásának lehetősége ivarsejtek nélkül hihetetlen mértékben átrendezhetik a gyermekvállalási szokásokat és trendeket a következő évtizedekben a világon – ezért vélhetően felül kell majd vizsgálni az eddigi, hosszú távú globális demográfiai előrejelzéseket is, illetve kiemelten kell foglalkozni mindezek emberi jogi és vallásügyi vonatkozásaival is, hiszen nem az 5–6%-nyi népességgel rendelkező EU fogja ezt a fejlődést meghatározni, hanem Ázsia és az USA.

Így tehát nemcsak a fiatalok és általában a termékeny korú népesség szembesül egy teljesen másfajta világgal: az Európai Bizottság becslése szerint a 65 év felettek aránya 2050-ig közel 60 millióval fog nőni, miközben egyre kevesebb aktív korú lesz (itt 48 milliós csökkenés várható)¹⁰ – ez gyakorlatilag valóban egy demográfiai „ellenforradalom” lesz, hiszen Schurman becslése szerint a globális GDP 80%-át már idősödő társadalmak állítják elő, ebből az 50 év felettek 9 trillió USD értékben (2019-es számokkal mérve),¹¹ amely lényegében a 2023-as értékeken számolva megfelel a teljes afrikai GDP háromszorosának.¹² Ezért is hangsúlyozza Eberstadt ennek a kérdésnek a jelentőségét, mert nincs kollektív emberi emlékezet az elnéptelenedés (*depopulation*) jelenségére: utoljára mintegy 700 éve csökkent az emberiség lélekszáma.¹³ Eberstadt szerint mindenhol rendkívül gyorsan fog nőni a 65 év felettek száma, a 80 felettek – „szuperöregek” – száma (2050: 425 millió) még ennél is gyorsabban fog növekedni.¹⁴

Ugyanakkor az adatok összességében azt mutatják, hogy a termékenység emelése az uniós állampolgárok és az őshonos népek számára lényegében változatlanul megoldhatatlan kihívás az EU-ban, hiszen még Németországban is 2021-re mindössze 0,8-del emelkedett a termékenységi ráta (1,50-ről 1,58-ra)¹⁵ az akkor hat évvel korábbi „nagy nyitás”, a híres-hírhedt *Willkommenskultur* óta és az újonnan érkezett migránstömegek dacára, holott maga a Daimler (Mercedes) első embere arról biztosította a közvéleményt még 2015-ben, hogy a menekültek áradata lesz a megoldás

⁹ STURM–VELLAI 2022.

¹⁰ Európai Bizottság 2012: 84.

¹¹ SCHURMAN 2022: 207.

¹² Statista 2022.

¹³ EBERSTADT 2024: 43.

¹⁴ EBERSTADT 2024: 51.

¹⁵ German Federal Statistical Office 2023a.

Németország bajaira.¹⁶ Sőt, nemhogy a termékenység nem nőtt, de a várható szociális problémák is óriásiak lesznek, hiszen az adatok szerint drámaian megnőtt az utcán élők száma: 2015-től már 440 ezer menekültként nyilvántartott ember fedél nélküli volt, és még hét évvel (2022. január 31.) a *Willkommenskultur* után is 170 ezer hajléktalant tartottak hivatalosan nyilván,¹⁷ miközben nem javultak érdemben a migránsok elhelyezkedési esélyei sem. Közel 800 ezer olyan aktív korú szíriai és afgán migráns él Németországban, akik legalább öt éve tartózkodnak az országban, de csak a harmaduknak van állása a hivatalos adatok szerint¹⁸ – és az Eurostat adatai szerint Németországban 2022-ben a harmadik országbeliek munkanélküliségi rátája meghaladja a 8%-ot, sőt közel egyharmaduk tartós munkanélküli.¹⁹ Ez azt is jelzi Németország számára, hogy ez az út nem járható, és neki is új stratégiát kell kitalálnia, különben „maradnak” a képzetesebb kelet-európai munkások és szakemberek, és – ahogy az alaptanulmányban említettem – így azok végleges elszívásával az EU végeredményben önmagát fogja a versenyképesség oltárán kannibalizálni, egy újabb szociálpolitikai krízist generálva egy idősödő EU-ban. Mindezek alapján itt is kijelenthető, hogy az EU nincs felkészülve sem a termékenységi, sem pedig általában a munkaerőpiaci kihívásokra.

Az egészségügyi forradalmak kora eljött – készen áll az EU?

Egy nemzetközi, sportolással foglalkozó szervezet, az *International Sport and Culture Association* (ISCA) egyik korábbi (2015) jelentése²⁰ már egyértelművé tette azt, hogy az inaktivitás nagyobb egészségügyi kockázattá vált az EU-ban (elhízás, megbetegedések stb.), mint maga a dohányzás, kimutatva, hogy a mozgásszegény (és túlsúlyos) életvitel gyakorlatilag évente 500 ezer európai korai halálához vezet. A másik, napjainkat alapvetően befolyásoló „néma és gyilkos” trend az aggyal kapcsolatos betegségek következményei, amelyeket részben az elhízás, részben meg az idősödés és egészségtelen életmód kettőse okoz. Ha a fogyatékoságok tekintetében is elemezzük a folyamatokat, akkor az is nyilvánvaló – mint ahogy a WHO is jelzi –, hogy 2030 után az elsődleges fogyatékoság az időskori hallásromlás lesz,

¹⁶ Euronews 2015.

¹⁷ German Federal Statistical Office 2023b.

¹⁸ FAIRLESS 2022.

¹⁹ Eurostat 2023a; 2023b.

²⁰ ISCA 2015.

ami a szociális elszigeteltség miatt jelentősen hozzájárul a demencia és más agyi rendellenességek kritikus mértékű elterjedéséhez.²¹

Egy másik irány tekintetében a 2010-es évektől kezdődően előbb a testen hordott orvosi eszközök, szolgáltatások (algoritmusok) kezdtek elterjedni az okosmobilok, illetve okoskarpercecek és -órák használatával. Az egészségügyi adatok tömeges digitalizációja révén a mesterséges intelligencián alapuló algoritmusok is egyre nagyobb mértékben járulnak hozzá az egészségügyi diagnosztika eszköztárához, az egyre szélesebb körben és ütemben alkalmazott orvosi és műtéti robotok (például sebészet) mellett. A robotok és az algoritmusok alkalmazása kapcsán forradalmi új irányok kezdenek kirajzolódni, ideértve a nanoméretű berendezéseket és a még aprócskább, DNS-ből készült robotokat is, amelyek az ember testében mozognak, és segítik, korrigálják az élettani folyamatokat egyre intelligensebb programokkal²² – és nem lehetetlen, hogy hamarosan gondolatvezérelten is működjenek ezek az eszközök. Elterjedésük ma már talán csak évek kérdése,²³ ugyanis már 2017-ben megtörtént az első komoly áttörés a közvetlen agy-internet („brainternet”) kapcsolat tekintetében is, és ma már gyümölcsöző (elsősorban rehabilitációs célzatú, immáron dollármilliárdos piaci) üzletágot jelenthet ez az irány. 2023. szeptemberben az Elon Musk által birtokolt biotechnológiai cég, a Neuralink közölte, hogy már meg is kapta a jóváhagyást egy független felülvizsgálati bizottsági vizsgálat alapján a bénult betegek számára készült agyi implantátumának első emberi vizsgálatához szükséges toborzás megkezdésére.²⁴

Ezért alapvető nemzet(gazdaság)i beruházási irány és érdek az aktív és a megelőzésre jobban fókuszáló – és a több, kedvezőbb testtömegindexű idős érdekében történő – idő-sődésbe mint egészségügyi és életvitelbeli befektetés növelése. Ez különösen fontos, ugyanis – a magyar Nemzeti Agykutatási Program (NAP 2.0) szerint – a fejlett országokban előforduló betegségek mintegy harmadát adó agyi rendellenességek már több kiadást és költségvetési, egészségügyi költségvetési forrást emésztenek fel, mint a szív- és érrendszeri betegségek, a rák és a diabétesz költségei összesen.²⁵

Mindezek alapján a „demográfiai ellenforradalmárok” egy olyan új korszak hírnökei, amelyre az EU szemmel láthatóan nincs felkészülve, és csak néhány, főleg ázsiai ország tervezi meg az „új” jövőjét, mint ahogy ezt a világ első szuperöreg társadalmával rendelkező Japán teszi.²⁶

²¹ LOVÁSZY 2021a.

²² DELVEINSIGHT 2022.

²³ COLUCCI et al. 2022.

²⁴ Reuters 2023.

²⁵ NAP 2.0 [é. n.].

²⁶ LOVÁSZY 2024b.

(Bio)technológia és jog – vajon nem érti az EU az igazi tétet?

Kevésbé ismert, hogy a biotechnológiában élenjáró országok (USA, Kína, Egyesült Királyság stb.) jelentős része nem részese a vonatkozó és érintett bioetikai nemzetközi egyezményeknek sem. A nemzetközi jogban a legfontosabbnak tekintett, az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, az Európa Tanács égisze alatt elfogadott úgynevezett Oviedói Egyezmény²⁷ (1997) a mi térségünk országai a „közös” emberi jogoknak és a demokratikus értékeknek történő megfelelés érdekében sorra ratifikálták az EU-csatlakozás előtt, míg például a Benelux államok, Németország, Svédország vagy a nagyhatalmak közül Oroszország, valamint az Egyesült Királyság nem.²⁸ Sőt, az Egyesült Királyság 2017 novemberében eldöntötte, hogy nem kívánja az EU Alapjogi Chartájának hatályát sem fenntartani, amely – többek közt – tiltja az eugenika alkalmazását, ami eddig az egyik legjelentősebb jogi akadály volt az ilyen irányú biotechnológiai kísérletek és fejlesztések előtt.²⁹

Az atlantista irányvonallal párhuzamosan, illetve azzal szemben az egyik legismertebb kínai jövőkutató, Zhouying Jin azt állítja, hogy ha a Földön élő emberek nem tudják a technológiai innováció irányát egy fejlettebb emberi civilizáció megteremtésére befolyásolni, akkor az önpusztítás felé haladnak. Az *emberiség jövője*³⁰ című munka szerzője felszólítja az emberiséget, hogy a természettel való romboló kapcsolatuk megváltoztatásával és – ami még fontosabb – az emberközpontú gondolkodás elhagyásával készüljenek fel a jövőre, hogy elősegítsék az egész „emberiség felébredését”. Zhouying Jin azt állítja, hogy fel kell adni az „emberközpontú” és „énközpontú” gondolkodást, és az emberi természet szublimálásával és tökéletesítésével lehet csak „minél hamarabb” enyhíteni a háború és a terrorizmus fenyegetését, kezelni a bolygó közös válságait – éghajlatváltozás, fajok kihalása, föld- és élelmiszerhiány, vízszennyezés stb., valamint ha nem tudnak együttműködni az emberek egy „új világrend” létrehozásában és a civilizációs átalakulás ütemének felgyorsításában, akkor az emberi faj azelőtt fog kihalni, hogy a génmegerősített szuperlények vagy a mesterséges intelligenciával felruházott robotok által jelentett veszélyek megjelenének. (Ez az irány egyébként teljes mértékben szembemegy a humanizmus örökségével is, hiszen az emberi természet megváltoztatását feltételezi, ahogy ezt az amerikai–japán gondolkodó véli a transzneműség kérdése kapcsán.)³¹

²⁷ Európa Tanács 1997, 1998.

²⁸ Európa Tanács 2023 (kihirdetve: 2002. évi VI. törvénnyel).

²⁹ COWBURN 2017.

³⁰ JIN 2019.

³¹ LOVÁSZY 2025a.

Amennyiben az említett nyugati országok, valamint Kína és Oroszország ezt a határvonalat felelőtlenül, kontrollálatlanul átlépik, akkor a következményeit tekintve ez már akár hasonlíthat az 1910-es években virágzott, angolszász eredetű eugenika egyes aspektusaihoz. Így az alapkérdés tehát az, hogy vajon az emberi faj kérdésköre lehet-e, lesz-e a legfontosabb politikai ügy a 21. században, hiszen az lehet hamarosan az eldöntendő kérdés, hogy polgártársaink, mi magunk csupán szabadon alakítható biológiai tényezők vagyunk-e a társadalomban, avagy van-e az emberen is túlmutató felfogás, védendő érték vagy állapot. Leegyszerűsítve a fő kérdés tehát az lesz, hogy a genetikai tulajdonságukhoz való jog egy lehetőség, avagy egy áttörhetetlen korlátozottság is egyben – ahogy Fukuyama kifejti írásaiban.³² Ez pedig átvezet minket általánosságban a transzjogok kérdésköréhez, hiszen valójában nemcsak a sokat hangoztatott szexuális és egyéni identitás vagy az önrendelkezés szabadságát, hanem *de jure* az emberi faj mibenlétét kérdőjelezi meg, hiszen ha valaki jogilag is nemet válthat, akkor – az egyébként egyre inkább rendelkezésre álló technológia esetén – a még jelenleg tiltott emberi génmódosításhoz is joga keletkezhet, amely nagy lépés lehet egy „fejlesztett emberhez” vezető úton egy új fajhoz („*Homo sapiens conrectus*”).³³ Ez a lehetőség azért valós, mert ahogy az Európai Bizottság fogalmaz, „az elmúlt évtizedekben a jogszabályok, az esetjog és a szakpolitikai kezdeményezések sok ember életét javították, és segítettek abban, hogy egyenlőbb és befogadóbb társadalmakat építsünk, többek között a leszbikus, meleg, biszexuális, transz, nem bináris, interszexuális és queer (LMBTIQ) emberek számára”.³⁴

A Bizottság által elfogadott *LGBTIQ Equality Strategy 2020–2025* alapján kijelenthető³⁵ tehát, hogy a transznemű személyek kérdését az EU általában az eltérő szexuális irányultságú emberek helyzetéhez, sorsához köti, tekintet nélkül a technológiai szingularitás kontextusára. Ezen kérdéskör kapcsán kimondhatjuk, hogy az EU azzal, hogy a transzneműség kérdésében ezzel a perspektívával nem foglalkozik, valójában szabad utat engedhet a „fejlesztett emberhez”, amire változatlanul nincs felkészülve az EU.

³² LOVÁSZY 2025b.

³³ LOVÁSZY 2018a.

³⁴ Európai Bizottság 2023a.

³⁵ Európai Bizottság 2023b.

*A munkaerőpiac és a mesterséges intelligencia szimbiózisa:
a termelékenység újfajta forradalma?*

Kína – látva a továbbra is erősödő, kibontakozó demográfiai válságát az egykepolitika eltörlése ellenére, és tanulmányozva a japán tapasztalatokat³⁶ – jelentősen növelné a robotok felhasználását az iparban és a feldolgozóiparban, olyannyira, hogy az ország már ma is az ipari robotok legnagyobb gyártója és egyben felvevőpiaca, a globális kereslet több mint felét lefedve. Az International Federation of Robotics adatai (2021) szerint³⁷ Kína már megelőzte az Egyesült Államokat az automatizáció területén, és az ötödik helyen állt a 10 ezer dolgozóra vetített ipari robotok tekintetében (322 egység). (A szintén 1 körüli termelékenységi rátájú Dél-Korea még előttük jár.) A 2025 végéig terjedő előrejelzések alapján az újabb robotok akár 30%-kal is növelhetik az egyes iparágak termelékenységét, közel mintegy ötödével csökkentve a munkaerőköltségeket, elsősorban az USA-ban, Kínában és Németországban. A mindenkori USA-elnök részére jelentéseket készítő, jövőkutató *think tank*, a patinás National Intelligence Council következtetései szerint 2030 után az lesz a kérdés, hogy a humán munkaerő milyen munkaerőpiaci helyzettel fog szembesülni egy olyan környezetben, ahol a növekedésnek egyre kisebb jelentősége, perspektívája lesz.³⁸

Mint ahogy korábban bemutattam az előző tanulmányban,³⁹ a McKinsey nevű tekintélyes elemzőcég szerint⁴⁰ a termelékenység 1850 és 1910 között évente 0,3%-kal nőtt, 2015 és 2060 között pedig évente akár 1,5%-kal is nőhet – immáron a szolgáltatói szektort is beleértve, ahol ma a munkaerő 70–80%-át is foglalkoztatják. Ez 300–400%-os növekedési ütemet jelenthet az első ipari forradalomhoz képest, így megjósolhatatlan, hogy a szolgáltatói szektor teljes, de akár még csak részleges automatizálása is milyen következményekkel járhat. Ugyanakkor az USA szövetségi munkaügyi statisztikái szerint a jövőben leginkább az alacsonyabb képzettséget igénylő, sőt néha akár a felsőfokú képzettség, érettségi nélküli munkakörökben nő majd a munkaerő iránti kereslet – különösen a személyes ápolás és gondozás területén. Az EU előrejelzései alapján hosszabb távon főként az egészségügyben és az oktatásban várható növekvő munkaerőigény. Ezekben az ágazatokban a kommunikáció, a személyes kapcsolatok és a bizalom kiemelten fontos, ezért felértékelődik a nyelvtudás és a közös kulturális háttér. Ez kihívást jelenthet akkor, ha a bevándorlók

³⁶ LOVÁSZY 2023.

³⁷ International Federation of Robotics 2022.

³⁸ LOVÁSZY 2022.

³⁹ LOVÁSZY 2024a: 402.

⁴⁰ MANYIKA 2017.

nem osztják vagy nem fogadják el a többségi társadalom értékeit és kultúráját. (Ezért az alapfokú oktatási rendszer megerősítése is elengedhetetlen.)

Mindeközben a legújabb és jelentős fejleményként lehet értelmezni a termelékenység tekintetében azt, hogy Elon Musk várhatóan 2026 folyamán mutatja be az Optimus típusnévre hallgató, 3. generációs humanoid robotot, amely már olyan fejlett mozgással és érzékelőkkel fog rendelkezni, hogy akár tojásokat is képes lesz megfogni, illetve bizonyos háztartási feladatokat is ellátni.⁴¹ Alapvető kérdéssé válhat az is, hogy vajon mennyiben lehet beszélni az adott, ilyen robottal együttműködő ember termelékenységéről, különösen akkor, ha a munkahelyeken egyre önállóbb, vagy akár teljesen önálló és intelligensebb robotok jelennek meg, csökkentve az élő munkaerő időráfordítását.⁴² A következő lépés nemcsak a fizikai világban, hanem a tudás világában történő áttörés lesz. Yuval Harari – *Homo deus* szerzője – 2024-ben úgy vélekedett, hogy az általános mesterséges intelligencia (ÁMI) valójában nemcsak a munkahelyeket veheti el, hanem egyenesen az emberiség (egzisztenciális) vesztét okozhatja, így ez a kérdéskör már nem csupán versenyképességi kérdés.⁴³ Hasonló aggályokat jelzett Henry Kissinger egyik utolsó írásában,⁴⁴ utalva arra, hogy a mesterséges intelligencia véget vethet a felvilágosodás korának is, hiszen számtalan kérdésben úgy fognak eldőlni kritikus folyamatok, hogy közben a mesterséges intelligencia exponenciálisan gyorsabban tanul, mint az emberek, és ekkor számítanunk kell arra is, hogy felgyorsítja – szintén exponenciálisan – az emberi döntések meghozatalának próbálkozás-hiba folyamatát. Magyarán: gyorsabban és nagyobb mértékben követ el hibákat, mint az emberek, és ezek a hibák sokszor már a megértési képességeinket is meghaladhatják. Ráadásul, teszi hozzá Kissinger, egy olyan világban, amely felé tartunk, vajon mi lesz az emberi tudattal, ha a mesterséges intelligencia felülmúlja a mi saját magyarázó, logikai erőnket, és a társadalmak többé nem képesek értelmezni azt az új világot, amelyben élnek? A felvilágosodás Kissinger szerint lényegében filozófiai felismerésekkel kezdődött, amelyeket az új technológiák követtek a tudomány és az emberi kreativitás felszabadítása és a gondolkodás révén. Ezzel szemben a mi korszakunk az ellenkező irányba halad: egy olyan potenciálisan domináns technológia jött létre, amely egy irányadó filozófia nélkül fejlődik szélesebben.

Az előbb bemutatott vélemények alapján látható, hogy még a szaktekintélyek sem egységesek abban, hogy mi várhat ránk. Ezek a fejlemények azt mutatják, hogy a mesterséges intelligencia fejlődésével párhuzamosan – még az általános

⁴¹ SRIRAM 2025.

⁴² LOVÁSZY 2020a.

⁴³ HARARI 2024.

⁴⁴ KISSINGER 2018.

mesterséges intelligencia (szuperintelligencia) megjelenése előtt – rendezni kell a mesterséges „személyek” (például humanoid robotok, androidok) esetleges, részleges cselekvőképességének kérdését. Ez a folyamat elvezet a humanoid robotokkal működő társadalomban felmerülő etikai és erkölcsi kérdésekhez. Az egyik lehetséges megközelítés szerint a (mesterséges) tudat értékalapú megítélésében nem tartható fenn a teljes objektívitas igénye és lehetősége, ezért nagyobb szerepet kaphatnak a vallási és univerzális erkölcsi parancsolatok – még akkor is, ha ezek végső soron szubjektív jellegűek. Ezzel szemben a robotok cselekedeteinek megítélésében éppen az objektívitas, vagyis az objektív „egyéni” felelősség elve válhat kulcsfontosságúvá. Ez különösen a fejlett, illetve az általános mesterséges intelligencia működtetése során lehet meghatározó az emberi faj védelme érdekében.⁴⁵

Mindezek alapján akár egy munkanélküliség-paradoxon⁴⁶ várható a jövőben: a bámulatosan (már az embernél is sok tekintetben) intelligensebb gépek és ügyesebb robotok, valamint a digitalizáció előretörése kapcsán egyre több szakértő értekezik arról, hogy tömeges munkanélküliség fenyegeti az emberiséget. Míg mások arról gondolkodnak, hogy nemhogy nőni fog a dolgoztalan emberek aránya – hacsak nem a képzetlen bevándorlókra gondolunk –, hanem egyenesen tomboló munkaerőhiány van és lesz is – ám nem úgy, ahogy eddig gondoltuk: egyfajta polihisztorokra⁴⁷ lesz szükség a jövőben, akik nemcsak értik, hanem megértik a mesterséges intelligencia használatát, felhasználva a (humanoid) robotok egyre bővülő fizikai és szellemi képességeit is, egy fenntartható, „okos” családpolitikával.⁴⁸

Az eddigi „versenyistálló-szerű” és az egyéni versengésre építő képzési rendszert fel kell váltani, hiszen az új készségek nemcsak kognitívak, hanem legalább ugyanannyira szociális és technikai jellegűek is lesznek. Röviden tehát helyesebb lenne egyetemek (univerzitások) helyett a „multiverzitások” elnevezést használni, és ennek megfelelően átalakulniuk.⁴⁹ Például Franciaország – a nemzetközi rangsorok alapján – első számú és globálisan is vezető egyeteme, a PSL Université Paris indít már olyan bachelorképzést, amely egyre inkább megfelel a „polihisztor”-képzésnek, amellyel az úgynevezett CPES (*cycle pluridisciplinaire d'études supérieures*) diploma szerezhető meg. Ennek keretében a diákok három év alatt számos tudományterületet tanulnak: közgazdaságtan, történelem, nyelvek, filozófia, jog, szociológia, politológia és matematika. Különös figyelmet fordítanak a kvantitatív módszerek (statisztika, ökonometrika) és a kvalitatív módszerek (terepkutatások), valamint

⁴⁵ LOVÁSZY-POKÓ 2025.

⁴⁶ LOVÁSZY 2017a.

⁴⁷ LOVÁSZY 2018a.

⁴⁸ LOVÁSZY 2018b.

⁴⁹ GOODHART 2024: 399.

a kutatás alapjainak oktatására. A tanterv alapján az egyes hallgatók (választott szakiránytól függően) különböző okleveleket szerezhetnek meg (fizika, kémia, történelem, művészettörténet és -elmélet, filozófia stb.).⁵⁰ Mindez pedig egyfajta „posztreneszánsz polihisztorok” eljövételét is sejteti, akik a korábbi, gyári munkásság helyett és a történelmi manufaktúrák tulajdonosainak (tőkéseinek) helyébe lépve a bér munkásokat helyettesítő mesterséges intelligenciával irányított robotokkal, humanoid robotokkal, co-botokkal, azaz az emberrel együttműködő, újabb generációs robotokkal termelhetnek és nyújthatnak egyénre szabott, komolyabb piaci-kulturális (fogyasztói viselkedést prognosztizáló) elemzést sem nélkülöző megoldásokat, termékeket és (szociális) szolgáltatásokat.⁵¹

A 21. században válaszra vár még az is, hogy a társadalomnak mint közösségnek milyen jogai, lehetőségei, illetve korlátai vannak a szabályozás tekintetében egy olyan korban, amikor a világ mintegy megkettőződik a digitalizációnak köszönhetően.⁵² Ennek egyik leglátványosabb jele, hogy élő emberek saját digitális képmásukat – avatárjukat, hangjukat és gesztusaikat – kereskedelmi célra is értékesítik. Ezek az MI-alapú másolatok az alkotójuktól részben elszakadva is képesek tartalmat gyártani és önálló gazdasági értéket teremteni. Mindezen dilemmák és kihívások alapján kijelenthető, hogy az EU jelenleg nincs felkészülve a humanoid robotok világára sem.

ÖSSZEGRZÉS

Az EU vezetése szemmel láthatóan nem akar foglalkozni tehát azzal a hármas kérdéssel, hogy vajon a tömegével érkező illegális és képzetlen migránsok, az elképesztő fejlődésen áteső intelligens és egyre inkább humanoid robotok, avatárok (digitalizáció és általános mesterséges intelligencia), avagy az egyre alacsonyabb termékenységi rátával küzdő és csökkenő méretű családok fogják-e megmenteni az EU – csökkenő létszámú fiatalokkal rendelkező – egyre „betegeskedőbb”, ámde növekvő létszámú és várhatóan hosszabb élettartammal rendelkező inaktívabból álló, idősödő társadalmát.⁵³ Arra is választ kell adnia egyúttal, hogy a biotechnológia és a robotizáció társadalomátalakító pozitív lehetőségei (például az idősödést egyre inkább érintő, súlyos fogyatékoságok kiküszöbölése, az otthoni munkavégzés automatizálása, illetve a magasabb termelékenység biztosítása), vagy – például a technológiákhoz

⁵⁰ PSL Université Paris 2025.

⁵¹ LOVÁSZY 2017c.

⁵² LOVÁSZY 2021b

⁵³ LOVÁSZY 2016.

való hozzáférés korlátjai miatt – azok társadalmi mobilitást megsemmisítő lehetséges kockázatait hogyan kívánja kezelni.

Mindezek mellett kijelenthető, hogy – ahogy említettem – az ember(iség) (emberi lények státusza) maga lesz a legfontosabb politikai ügy, hiszen az lesz az eldöntendő kérdés, hogy embertársaink, mi magunk (és a gyermekeink) csupán szabadon alakítható biológiai tényezők vagyunk-e a jövő társadalmában, avagy van-e az emberen, az egyénen is túlmutató érték és felfogás, amelyre alapozva létezik az embernek egy elidegeníthetetlen, megmásíthatatlan méltósága és korlátozottsága is egyúttal, amihez semmilyen körülmények közt nem lehet nyúlni sem egyéni, sem állami érdekből és célból.

Végezetül feltehetjük a kérdést, hogy vajon az EU felkészült-e ezeknek a jelenségeknek a kezelésére. Míg a robotizáció alapvetően versenyképességi, beruházásösztönzési, valamint gazdaságpolitikai kérdés, addig a (génszerkesztést is magában foglaló) biotechnológia jelenleg inkább egészségügyi és életmódbeli „felségterület” mind az EU-ban, mind pedig a tagállamokban, miközben mindkét témakör nagyon komoly, egymásba kapcsolódó és átható társadalompolitikai perspektívákkal rendelkezik. Ennek ellenére bár a Draghi-jelentésben is többször szerepelnek – eltérő súllyal – ezek a témák, de semmiképpen sem elég hangsúlyosan. Az idősödés mint témakör kapcsán mindössze a közszolgáltatások digitalizálása kerül szóba, és fel sem merül például az agy kutatás jelentősége, amely az idősödés folyamatának kulcsterülete, és amely nélkül nem képzelhető el fordulat, illetve a demencia által kialakuló átfogó társadalmi és szociális krízist sem lehet időben megelőzni, kezelni. Azt Mario Draghi is kiemeli, hogy az EU robotikai ipara erőteljes növekedést könyvelhetett el az elmúlt évtizedben úgy, hogy Európa jelenleg Kína után a második legnagyobb piac, és továbbra is világszerte jelentős beszállító, ugyanakkor az összes újonnan telepített robot 73%-át már Ázsiában szerelik össze, Európában pedig már csak 15%-át. Rodney A. Brooks (Panasonic Professor of Robotics) az MIT-től már 10 éve úgy gondolta, hogy ha nem sikerül időben elegendő robotot gyártani, akkor az életszínvonalunk és az életminőségünk kerülhet veszélybe.⁵⁴ Bár Draghi szerint az EU a szabadalmaztatás terén is erős (de erodálódó) pozícióval rendelkezik (harmadik hely), ám a top 50 egyetemek közé legkevésbé az európai egyetemek férköznek be az amerikai és ázsiai intézményekkel szemben, az európaiak inkább a top 50–200 egyetemek között dominálnak⁵⁵ – márpedig a robotikai fejlesztésekhez elkerülhetetlen ennek az egyre komplexebb tudományágnak és területnek a megerősítése és így a „posztreneszánsz polihisztorok” megjelenése.⁵⁶

⁵⁴ BROOKS 2014: 123.

⁵⁵ Európai Bizottság 2024b: 230, 239–240.

⁵⁶ LOVÁSZY 2017c.

Ráadásul mindkét kiemelt témakörünk – a robotizáció és a biotechnológia – nagyon komoly és átható társadalompolitikai perspektívákkal rendelkezik, és annak ellenére, hogy a Draghi-jelentésben is többször szerepelnek – eltérő súllyal – ezek a témák, talán így sem elég hangsúlyosan. Az idősödés mint témakör kapcsán mindössze a közszolgáltatások digitalizálása kerül szóba, és fel sem merül az agy kutatás jelentősége, amely az idősödés folyamatának kulcsterülete, és amely nélkül valójában nem képzelhető el fordulat. Azt Mario Draghi is megemlíti, hogy az EU robotikai ipara erőteljes növekedést könyvelhetett el az elmúlt évtizedben úgy, hogy Európa jelenleg Kína után a második legnagyobb piac, ám az összes újonnan telepített robot 73%-át már Ázsiában szerelik össze, Európában pedig már csak 15%-át. Az EU kutatási és innovációs politikája egyértelműen nem kapcsolódik kellőképpen az ipar politikájához – lásd: a Horizon Europe program nem helyezi előtérbe a gyártási folyamatokat, például az automatizálást és a robotikát (a szélenergia hasznosítása terén).⁵⁷ Draghi ezért is állítja azt, hogy: „Ha Európa nem tud termelékenyebbé válni, akkor nem leszünk képesek egyszerre az új technológiák vezetőjévé és az éghajlati felelősségvállalás élharcosává válni, nem leszünk tovább független szereplők a világ nagyszínpadán. Ebben az esetben vissza kell majd vennünk az ambícióinkból.”⁵⁸

Nos, éppenséggel ezek az értékek és társadalompolitikai célok kerülhetnek veszélybe a nem is olyan távoli jövőben az EU felkészületlensége okán, így egy perc elvesztegetni való időnk sincs: már évekkal korábban lépni kellett volna a világnak – és benne az EU-nak.⁵⁹

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BROOKS, Rodney A. (2014): Not Enough Robots. In BROCKMAN, John (szerk.): *What Should We Be Worried About?* New York: Harper Perennial, 123–124.
- COLUCCI, Annalisa et al. (2022): Brain–Computer Interface-Controlled Exoskeletons in Clinical Neurorehabilitation: Ready or Not? *Neurorehabilitation and Neural Repair*, 36(12), 747–756. Online: <https://doi.org/10.1177/15459683221138751>
- COWBURN, Ashley (2017): Government Avoids Defeat After MPs Vote Against Retaining EU Charter of Fundamental Rights in UK Law After Brexit. *Independent.co.uk*, 2017. november 22. Online: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-eu-charter-fundamental-rights-commons-uk-eu-defeat-a8068326.html>

⁵⁷ LOVÁSZY 2024c.

⁵⁸ Világgazdaság 2024; Európai Bizottság 2024a.

⁵⁹ LOVÁSZY 2017b.

- Delveinsight (2022): How Are Nanobots Proving Their Excellence in the Healthcare Industry? *Delveinsight blog*, 2022. július 20. Online: <https://www.delveinsight.com/blog/nanobots-in-the-healthcare-sector>
- EBERSTADT, Nicholas (2024): The Age of Depopulation. Surviving a World Gone Gray. *Foreign Affairs*, 103(6), 42–61. Online: <https://www.foreignaffairs.com/world/age-depopulation-surviving-world-gone-gray-nicholas-eberstadt>
- ENSZ (2022): *World Population Prospects 2022. Summary of Results*. Online: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf
- Euronews (2015): Refugees May Be Germany's 'Next Economic Miracle', Says Daimler Boss. *Euronews.com*, 2015. szeptember 15. Online: <https://www.euronews.com/2015/09/15/refugees-may-be-germany-s-next-economic-miracle-says-daimler-boss>
- Európa Tanács (1997, 1998): Az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt Egyezménye: Az emberi jogokról és a biomedicináról szóló Egyezmény, valamint az Egyezménynek az emberi lény klónozásának tilalmáról szóló, Párizsban, 1998. január 12-én kelt Kiegészítő jegyzőkönyve. Online: <https://www.coe.int/en/web/bioethics/oviedo-convention>
- Európa Tanács (2023): *Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 164. Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with Regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine (ETS No. 164)*. Online: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/164/signatures?p_auth=jaGqKv3T
- Eurostat (2023a): *Unemployment Rates by Sex, Age and Citizenship (%)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_URGAN__custom_7246100/default/table?lang=en
- Eurostat (2023b): *Long-term Unemployment (12 Months or More) as a Percentage of the Total Unemployment, by Sex, Age and Citizenship (%)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_UPGAN__custom_7246025/default/table?lang=en
- FAIRLESS, Tom (2022): Germany Is Short of Workers, but Its Migrants Are Struggling to Find Jobs. *Wsj.com*, 2022. december 12. Online: https://www.wsj.com/articles/germany-is-short-of-workers-but-its-migrants-are-struggling-to-find-jobs-11670844930?mod=hp_lead_pos12
- German Federal Statistical Office (2023a): *Birth*. Online: https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Births/_node.html#589672
- German Federal Statistical Office (2023b): *Wirtschaft*. Online: <https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2023/01/neue-statistik-untergebrachter-wohnungsloser-personen-012023.html>
- GOODHART, Charles – PRADHAN, Manoj (2023): *A nagy demográfiai fordulat: öregedő társadalmak, csökkenő egyenlőtlenség és az infláció újjáéledése*. Ford. Olgyay-Fekete Judit. Budapest: Pallas Athéné Könyvkiadó.
- GOODHART, David (2024): *Fejjel, kézzel, szívvel*. Ford. Sóskuthy György. Budapest: Századvég Közéleti Tudásközpont.
- HARARI, Yuval Noah (2020): *Homo deus*. Budapest: Animus.
- HARARI, Yuval Noah [@YuvalNoahHarari] (2024): AI: Alien Intelligence. *YouTube*, 2024. augusztus 19. Online: <https://www.youtube.com/watch?v=eBEESCQTx7E>

- House of Commons Library (2025): *Supreme Court Judgment on the Meaning of “Sex” in the Equality Act 2010: For Women Scotland*. Online: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10259/>
- International Federation of Robotics (2022): *World Robotics 2022*. Online: https://ifr.org/downloads/press2018/2022_WR_extended_version.pdf
- ISCA (2015): *Inactivity Time Bomb Report. The Economic Cost of Physical Inactivity in Europe*. International Sport and Culture Association – Centre for Economics and Business Research. Online: <http://inactivity-time-bomb.nowwemove.com/report/>
- JIN, Zhouying (2019): *Az emberiség jövője. Globális civilizáció és Kína megújulása*. Ford. Lukács Tibor. Budapest: Pallas Athéné Könyvkiadó.
- LOVÁSZY László (2016): A migráció vagy a robotok mentik meg Európát? *Portfolio.hu*, 2016. október 26. Online: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20161026/a-migracio-vagy-a-robotok-mentik-meg-europat-239168>
- LOVÁSZY László (2017a): Munkanélküliség-paradoxont tartogat a jövő. *Vg.hu*, 2017. július 4. Online: <https://www.vg.hu/velemeney/2017/07/munkanelkuliseg-paradoxont-tartogatnak-kovetkezo-evtizedek>
- LOVÁSZY László (2017b): Milyen lesz az ember 2025-ben? *Portfolio.hu*, 2017. március 11. Online: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20170311/milyen-lesz-az-ember-2025-ben-245138>
- LOVÁSZY László (2017c): Kikre nem lesz szükség a jövőben a robotok mellett? *Portfolio*, 2017. július 21. Online: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20170721/kikre-nem-lesz-szukseg-a-jovoben-a-robotok-mellett-257013>
- LOVÁSZY László (2018a): *Homo Sapiens Conrectus – Íme, a fejlesztett ember!* Social Futuring Center, Műhelytanulmány-sorozat 2018/19. szám. Online: http://socialfuturing.com/storage/uploads/Publications/Magyar/TJK_MT9_Lovaszypdf
- LOVÁSZY László (2018b): A népesedési katasztrófa ellenszere: okos családpolitika és robotok. *Portfolio.hu*, 2018. április 29. Online: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20180429/a-nepesedesi-katasztrofa-ellenszere-okos-csaladpolitika-es-robotok-283394>
- LOVÁSZY László (2020): A jövő munkahelye – a munka jövője. *Új Munkaügyi Szemle*, 1(2), 2–13. Online: <https://gephaz.metropolitan.hu/storage/documents/100/Lov%20C3%A1szly%20L%C3%A1szl%C3%B3%20G%C3%A1bor-A%20j%C3%B6v%C5%91%20munkahelye%20%E2%80%93%20a%20munka%20j%C3%B6v%C5%91je-17367793224928.pdf>
- LOVÁSZY László Gábor (2021a): What if: Human Rights vs Science – or Both? In DUFFY, Vincent G. (szerk.): *Digital Human Modeling and Applications in Health, Safety, Ergonomics and Risk Management. AI, Product and Service*. 12th International Conference, DHM 2021, Held as Part of the 23rd HCI International Conference, HCII 2021, Virtual Event, July 24–29, 2021. Proceedings, Part II. Cham: Springer, 220–238. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-77820-0_17
- LOVÁSZY László (2021b): A szemünk láttára kettőzódik meg a világunk – Asimovnak lesz igaza? *Portfolio.hu*, 2021. december 18. Online: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20211218/a-szemunk-lattara-ketozodik-meg-a-vilagunk-asimovnak-lesz-igaza-515908>
- LOVÁSZY László Gábor (2022): Ember és robot – múlt, jelen és jövő. Munkaerőpiaci és foglalkoztatási kihívások. In PARRAGH Bianka – BÁGER Gusztáv (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése II. A sikeres gazdasági újraindítás*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 269–302.

- LOVÁSZY László Gábor (2023): Robotika és munkaerőpiac Japánban – eljőhet a mesterséges ember kora? Klára világa, avagy milyen lesz a Society 5.0? *Eurázsia Szemle*, 3(3), 52–74. Online: <https://eurasiacenter.hu/wp-content/uploads/2023/11/LOVASZY-LASZLO-GABOR.pdf>
- LOVÁSZY László Gábor (2024a): Az uniós szociálpolitika kihívásai az emberi jogok sűrűjében, avagy mit hoz(hat) a 21. századi (bio)technológiai szingularitás 2030-ra? In NAVRACSICS Tibor–TÁRNOK Balázs (szerk.): *A 2024-es magyar EU-elnökség*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 387–412.
- LOVÁSZY László (2024b): Japán: a világgazdaság Mona Lisája. *Portfolio.hu*, 2024. január 2. Online: <https://www.portfolio.hu/global/20240102/japan-a-vilaggazdasag-mona-lisaja-659957>
- LOVÁSZY László (2024c): Robotika és biotechnológia – Felfogni is nehéz, hogy a technológiai fejlődés milyen jövőt hozhat el. *Portfolio.hu*, 2024. október 8. Online: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20241008/robotika-es-biotechnologia-felfogni-is-nehez-hogy-a-technologiai-fejlodes-milyen-jovot-hozhat-el-713497>
- LOVÁSZY, László Gábor (2025a): (Post)humanism: Proving Fukuyama Right? Thoughts of the Need of the New-Techno-Orthodox-Humanism. *Hungarian Conservative*, 5(2), 80–99. Online: <https://www.hungarianconservative.com/articles/tech/posthumanism-fukuyama-future-technology-humanoid/>
- LOVÁSZY, László Gábor (2025b): A poszthumán emberi (?) jogokról és a humanizmus megújításáról – Avagy miért lesz Fukuyamának igaza a techno-ortodox humanizmus korában? *Jog–Állam–Politika*, 17(1), 105–124. Online: <https://jap.sze.hu/a-poszthuman-emberi-jogokrol-es-a-humanizmus-megujitasarol>
- LOVÁSZY László Gábor – POKÓ Diána (2025): Robo sapiens – az (el)jövendő?) mesterséges személy az EU-jog tükrében. *Európai Jog*, 25(3), 14–25. Online: <https://szakikadatbazis.hu/doc/3044167>
- MANÝKA, James et al. (2017): *Harnessing Automation for a Future that Works. Report*. McKinsey Global Institute. Online: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/digital-disruption/harnessing-automation-for-a-future-that-works>
- NAP 2.0 [é. n.]: *Nemzeti Agykutató Program 2.0*. Online: <https://agykutatas.hu/nemzeti-agykutatasi-program-1-0/bemutakozas/>
- PSL Université Paris (2025): *CPES Multidisciplinary Undergraduate Degree*. Online: <https://psl.eu/en/education/multidisciplinary-undergraduate-degree-cpes>
- Reuters (2023): Musk's Neuralink to Start Human Trial of Brain Implant for Paralysis Patients. *Reuters.com*, 2023. szeptember 20. Online: <https://www.reuters.com/technology/musks-neuralink-start-human-trials-brain-implant-2023-09-19/>
- STURM, Ádám – VELLAI, Tibor (2022): How Does Maternal Age Affect Genomic Stability in the Offspring? *Aging Cell*, 21(5), e13612. Online: <https://doi.org/10.1111/acel.13612>
- STURM, Ádám et al. (2023): Downregulation of Transposable Elements Extends Lifespan in *Caenorhabditis Elegans*. *Nature Communications*, 14, 5278. Online: <https://doi.org/10.1038/s41467-023-40957-9>
- Világgazdaság (2024): *Benyújtotta EU-s versenyképességi tervét Mario Draghi – 800 milliárd eurónyi beruházás kellene*. *Vg.hu*, 2024. szeptember 9. Online: <https://www.vg.hu/nemzetkozi-gazdasag/2024/09/mario-draghi-eu-versenykepesség-javaslat>

Egyéb források

- A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (faji egyenlőség irányelv). HL L 180., 2000. július 19., 22–26.
- A Tanács 2000/78/EK (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról (foglalkoztatási irányelv). HL L 303., 2000. december 2., 16–22.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 202., 2016. június 7., 389–405.
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. október 26., 13–390.
- Európai Bizottság (2012): *Global Europe 2050*. Online: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/document/global-europe-2050>
- Európai Bizottság (2013): *Towards Knowledge-Driven Reindustrialisation. European Competitiveness Report 2013*. SWD(2013)347 final. Online: http://aei.pitt.edu/45452/1/competitiveness_2013.pdf
- Európai Bizottság (2023a): *LGBTIQ Equality Strategy 2020–2025*. Online: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_en
- Európai Bizottság (2023b): *Report on the Implementation of the 2020–2025 LGBTIQ Equality Strategy*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/d9e23ccc-4032-41d0-b208-68650103ef8a_en?filename=Report%20LGBTIQ.pdf
- Európai Bizottság (2024a): *The Future of European Competitiveness Part A. A Competitiveness Strategy for Europe*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f52a8232961_en
- Európai Bizottság (2024b): *The Future of European Competitiveness. Part B. In-depth Analysis and Recommendations*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_o.pdf
- Európai Parlament (2018): *Comprehensive European Industrial Policy on Artificial Intelligence and Robotics* [2018/2088(INI)]. Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0081_HU.html
- Statista (2022): *Gross Domestic Product (GDP) in Africa from 2010 to 2027 (in billion U.S. dollars)*. Online: <https://www.statista.com/statistics/1300858/total-gdp-value-in-africa/>

A DEMOGRÁFIA
MINT VERSENYKÉPESSÉGI TÉNYEZŐ
A MAGYAR EU-ELNÖKSÉG TÜKRÉBEN

BEVEZETÉS

Bár az egész világon a demográfia napjaink egyik legégetőbb kérdésköre, ez az Európai Unióban még hangsúlyosabbá vált mára, és a termékenységi rátának az öfenntartáshoz szükséges 2,1 pontjához képest jól látható elmaradása, illetve az előregedő társadalom kihívásai azonnali beavatkozást tesznek szükségessé mind tagállami, mind közösségi szinten. Európa jelentős részét már most érzékelhetően csökkenő népesség jellemzi.¹ Ez egy olyan negatív demográfiai trend, amelyet nagyon nehéz és egyre nehezebb lesz visszafordítani.² Nem kérdés, hogy a demográfiai változásokra leginkább az egyéni döntések vannak hatással. Ebből adódóan bármely érdemi változáshoz szükséges, hogy az uniós és nemzeti politikai irányvonalak fő célkitűzése az legyen, hogy támogassák az egyéneket személyes célkitűzéseik és családra vonatkozó terveik megvalósításában is.³

Ennek ellenére az új évezred második évtizedében – az Európai Unió Tanácsának első, 2011-es magyar elnöksége demográfiai/ családpolitikai elnökségi törekvései ellenére⁴ – a kérdéskört az uniós döntéshozatali folyamatokba érdemben nem sikerült becsatornázni.⁵

¹ FÜRÉSZ – MOLNÁR 2023: 37. Az előrejelzések szerint 2100-ra a kontinens népessége 586 millió főre fog csökkenni, s ezzel Európa lakosságának részaránya 10-ről 6% alá csökken majd. (Ehhez lásd: https://www.ksh.hu/interaktiv/grafikonok/vilag_nepessege.html).

² Európa demográfiai helyzetéhez jó kitekintést adhat az *Európai uniós családpolitikai kitekintő 2024* címmel angolul és magyarul is megjelent kiadvány (AGÓCS et al. 2024). A könyv átfogó áttekintést nyújt a 27 uniós tagállam demográfiai helyzetéről és ehhez kapcsolódóan a családpolitikájáról.

³ Hogy az egyes tagállamok milyen intézkedéseket alkalmaznak, arra jó kitekintést ad a fenti kiadvány (AGÓCS et al. 2024). Az *Európai uniós családpolitikai kitekintő 2024* bemutatja, hogy az egyes tagállamok milyen értékekre alapozzák családpolitikájukat, milyen hasonlóságok és különbségek vannak köztük, milyen előrelépések történtek az elmúlt években. A kötetben található információk jó eszközei lehetnek annak, hogy feltárjuk azokat a közös pontokat és jó gyakorlatokat, amelyeket érdemes átvenni, és amelyekkel megerősíthetők az európai családok.

⁴ Az Európai Unió Tanácsa magyar elnökségének prioritásai 2011.

⁵ Lásd részletesebben: MÉSZÁROS – GELLÉRNÉ – FÜRÉSZ 2024: 43.

Ugyan az Európai Bizottság az elmúlt pár évben már tett lépéseket, például kiadta a *Zöld könyv az idősödésről* című dokumentumot (*Green Paper on Ageing*),⁶ de tevékenysége 2023 előtt távolról sem volt komplexnek nevezhető a területen. Az idősödésről szóló dokumentumok csak egy szemszögből vizsgálják a demográfiai kihívást, és nem elégségesek ahhoz, hogy egy uniós szintű demográfiai kihívásra adott válaszképzés átfogó alapjaként működjenek.

Éppen ezért figyelemre méltó volt, hogy az Európai Tanács 2023. júniusi következtetéseiben felkérte⁷ a Bizottságot, hogy terjesszen elő egy demográfiai eszköztárat, amely támogatja a tagállamokat a népesedési kihívások és azok Európa versenyképességére gyakorolt hatásának kezelésében. Az Európai Bizottság 2023. október 11-én mutatta be azt a demográfiai eszköztárat, amely a négy pillér köré épülő megközelítést megfogalmazva ad keretet a nemzeti és közösségi fellépéseknek:

- ♦ a szülők támogatása, a minőségi gyermekgondozáshoz való hozzáférés és a munka és a magánélet megfelelő egyensúlyának biztosítása révén;
- ♦ a fiatalabb generációk támogatása, a munkaerőpiachoz és a megfizethető lakhatáshoz való hozzáférésük megkönnyítése;
- ♦ az idősebb generációk megerősítése és jólétük fenntartása;
- ♦ szükség esetén a munkaerőhiány kezelése irányított legális migrációval, amely kiegészíti az EU-n belülről érkező tehetségek hasznosítását.⁸

Az eszköztár alapján, amely nem a családokat, hanem külön-külön a szülőket, a fiatalokat, az időseket és a bevándorlókat helyezi középpontba, olyan célokat szeretnének elérni, mint az egyenlőség előmozdítása, az elöregedés elleni küzdelem, a regionális kohézió erősítése, a fiatalok életkezdésének biztosítása, a helyben maradás joga (*freedom to stay*) elvének gyakorlati megvalósítása, a legális migráció szabályozása, valamint a preventív egészségügyi intézkedések népszerűsítése.

Mivel a demográfiai kihívásokra adott válaszok holisztikus és integrált megoldásokat igényelnek, ezért elengedhetetlen, hogy a tagállamok felismerjék a téma fontosságát.⁹ Éppen ezért a magyar elnökség egyik kiemelt politikai témájaként jelent meg a demográfia kérdésköre.¹⁰ Ahogyan azt az EU Tanácsának elnökségét ellátó Magyarország illetékes minisztere hangsúlyozta a demográfiaért felelős informális miniszteri tanácsülésen: „Európa jövője a családokon alapul, és fontos

⁶ Európai Bizottság 2021d.

⁷ Európai Tanács 2023: 18. g) pont.

⁸ Európai Bizottság 2023b.

⁹ Lásd: tanácsi következtetések a spanyol–belga–magyar trióelnökség alatt: Európai Unió Tanácsa 2023b.

¹⁰ Az Európai Unió Tanácsa 2024e: 6.

a nemzedékek közötti hidak kiépítése, amelyek mellett a zöld-, a digitális és a demográfiai átmenetekre is fel kell készülni a megfelelő válaszok megtalálása érdekében.”¹¹ Annak a konkrét elemeit mutatja be ez a tanulmány, hogy ehhez a magyar elnökség hogyan járult hozzá.

Versenyképesség, demográfia és a kohéziós politikák kérdésköre

Az EU-ban a demográfiai kihívás alapvetően versenyképességi megközelítéssel jelenik meg.¹² Amikor kontinensünk versenyképességének megerősítésére van szükség, a demográfiai kihívások enyhítését célzó intézkedések bevezetése kulcsfontosságú az EU versenyképességének és növekedési kilátásainak megerősítése szempontjából.¹³

Ebben a kontextusban kiemelést érdemel, hogy az Általános Ügyek Tanácsának 2023. október 24-i ülésén a miniszterek véleménycserét folytattak az Európa előtt álló demográfiai kihívásokról, amelynek során elsősorban az uniós szakpolitikai eszközökre, valamint azokra a további lépésekre összpontosítottak, amelyek révén a leghatékonyabban lehetne kezelni a demográfiai kihívásokat és a versenyképességre gyakorolt hatásukat, megalapozva ezzel a trióelnökség során a gyakorlati válaszkeresés lehetőségét.¹⁴

Az Európai Unió Tanácsának 2024. november 28-án tartott ülésén több kulcsfontosságú pont is elhangzott a kohéziós politikának az EU-ban jelentkező demográfiai kihívások kezelésében betöltött szerepével kapcsolatban, és a vita eredményeképpen konkrét lépéseket is meghatározó tanácsi következtetéseket fogadtak el.¹⁵ A következtetések kiegészítik a kohéziós politika jövőjéről szóló korábbi tanácsi következtetéseket, és arra irányulnak, hogy információkkal és politikai

¹¹ Hankó Balázs miniszter zárógondolatai a 2024. november 19-én megtartott, a demográfiáért felelős miniszteri tanácsülésen az ülés lezárásakor elhangzott összefoglalásakor.

¹² Európai Tanács 2023: 18. g) pont.

¹³ A demográfia és versenyképesség összefüggéseinek az Európai Unióban történő vizsgálatához egy jó átfogó képet ad a *Demográfia és versenyképesség az Európai Unióban* című KINCS-kiadvány, amely 13 fejezetben mutatja be a demográfiai trendek és a versenyképesség közötti összefüggéseket. A kiadvány a következő témakörökkel foglalkozik: gyermekvállalási és házasságkötési hajlandóság, születések száma, időskori eltartottság, munkaerőpiaci helyzet, valamint a nők foglalkoztatására vonatkozó adatok (FÜRÉSZ–SZAKÁLI 2024).

¹⁴ Európai Unió Tanácsa 2023b.

¹⁵ Európai Unió Tanácsa 2024a. Ez a Tanács-ülés egyben jelentős mértékben építkezett a 2024. szeptember 6-án megrendezett, a kohéziós politikáért felelős miniszterek informális találkozójának eredményeiből is.

iránymutatással orientálják a Bizottságot a kohéziós politika következő jogszabályi keretével kapcsolatban végzett munka során.

Alapvető jelentőségű, hogy a Tanács a kohéziós politikát a demográfiai kihívások kezelésének meghatározó eszközeként azonosította, és ennek eszközszerét tekintve kiemelte az Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+) és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) jelentőségét.¹⁶

A szakpolitikáknak a stratégiai prioritásokkal történő összehangolása érdekében a miniszterek egyetértettek abban, hogy a demográfiai kihívásokra adott válaszoknak összhangban kell lenniük az EU stratégiai prioritásaival, ugyanakkor figyelembe kell venniük a helyi és regionális összefüggéseket. Ez azt jelenti a gyakorlatban, hogy ezeket a szakpolitikákat a nemzeti, regionális és helyi hatóságok aktív bevonásával kell kidolgozni. Ezért a Tanács megerősítette, hogy a kohéziós politika terén a tagállamok nagy jelentőséget tulajdonítanak a megosztott irányításnak, a többszintű kormányzásnak és a partnerség elvének. A vita arra is rámutatott, hogy a helyi és a regionális érdekelt feleket mind a politika kialakításába, mind annak végrehajtásába be kell vonni. Ezzel összefüggésben a tanácsülésen többen emeltek szót egy esetleges központosítás ellen. Erre is építve a Tanács azon véleményének is hangot adott, hogy a kohéziós politika szubszidiaritás és a partnerség elvét tiszteletben tartó integrált stratégiák révén továbbra is központi szerepet kell játszania a demográfiai kihívások kezelésében.¹⁷

A miniszterek hangsúlyozták a demográfiai változásokkal kapcsolatos koherens megközelítés szükségességét (a granadai nyilatkozat¹⁸ és az Európai Bizottság különböző közleményei¹⁹). Ezek a dokumentumok már korábban is rámutattak arra, hogy a demográfiai szempontoknak a szakpolitikai javaslatokba célzottan és szervesen be kell épülniük.

A kohéziós politika keretében átfogó (holisztikus) megközelítésre van szükség, különösen a kevésbé fejlett régiókban, a regionális versenyképesség és ellenálló képesség fokozása érdekében. Ez magában foglalja a tehetségek megtartását, a készséghiány megelőzését és a fenntartható növekedés biztosítását.²⁰

Annak érdekében, hogy ezek a felismerések és célkitűzések megvalósuljanak, a Tanács felkérte a Bizottságot, hogy gondoskodjon arról, hogy a kohéziós politika

¹⁶ Európai Unió Tanácsa 2024a: 7. pont.

¹⁷ Európai Unió Tanácsa 2024a: 8. pont.

¹⁸ Európai Unió Tanácsa 2023a.

¹⁹ Európai Bizottság 2021e; 2023a; 2023b; 2023c; 2023d; 2023e.

²⁰ Európai Unió Tanácsa 2024a: 9. pont.

a jövőben maradéktalanul betöltse a demográfiai kihívások kezelésében játszott szerepét, így

- ♦ a jövőre nézve tárja fel azokat a további támogatási területeket, amelyek a demográfiai változások kezelése szempontjából relevánsak;
- ♦ vegye fontolóra a 2027 utáni kohéziós politikai alapok közötti szinergiáknak többek között az integrált területi megközelítések erősítése révén történő fokozását.²¹

A kohéziós politika jövőjének meghatározása kiemelt célja volt a magyar elnökségnek kezdettől fogva, amely a megfelelő eszközt látta benne ahhoz, hogy fokozza az EU versenyképességét, és többek között segítsen kezelni az európai kontinens számos régióját érintő demográfiai kihívásokat, így például különösen az elnéptelenedés és az agyelszívás problémáját.

*A demográfiaért felelős miniszterek november 18–19-én
Budapesten tartott informális találkozója*

A demográfiai kihívás valójában egy mélyreható társadalmi átalakulás folyamata. E változás kezelése Európa részéről komplex megközelítést igényelne. Ebben a tekintetben úttörő és meghatározó volt a magyar elnökség kezdeményezése a demográfiaért felelős miniszterek informális találkozójának megszervezésében. Ez az első ilyen jellegű kezdeményezés a Tanács történetében. Az átalakulás Európa valamennyi országa számára égető kérdés, így a találkozón az uniós tagállamok és az uniós intézmények képviselői mellett a nyugat-balkáni országok és az Európai Gazdasági Térség országai is részt vettek, erősítve azt a személetet, hogy az együttműködés új lökést adhat eredményes európai és nemzeti politikák kialakításához.

Az informális tanácsülés két nagyobb témakör köré szerveződött: a generációk közötti szolidaritás, valamint a fiatalabb és idősebb generációk támogatása témájának feltárására. Az ülés alkalmat adott arra, hogy a felek megvizsgálják, milyen pozitív hatással lehetnek ezek a demográfiai kihívások kezelésére. Az eszmecsere gyakorlati megközelítéssel fókuszba helyezte azon intézkedéseket, amelyek elősegíthetik az aktív öregedést és a fiatalok életkezdésének támogatását.

Az idősek egészségének, különösen mentális egészségének megőrzése a párbeszéd fontos része volt. Szó volt arról, hogy hogyan lehet jobban építeni az idősekben rejlő kiaknázatlan lehetőségekre, amiben nagy szerepe lehet a rugalmas nyugdíjrendszerek

²¹ Európai Unió Tanácsa 2024a: 10. és 11. pontok.

kialakításának. Emellett célszerű biztosítani részmunkaidős munkalehetőségeket az idősebb generáció számára, aminek nemcsak (nemzet)gazdasági, de az egyének számára is pozitív hatásai vannak. Ahhoz, hogy az idősödő munkavállalók is hatékonyak maradhassanak, az egész életen át tartó tanulás és a folyamatos képzések elősegítése is elengedhetetlen. Az idősek számára a független életvitel minél hosszabb ideig történő megvalósítása olyan cél, amit nem lehet eléggé hangsúlyozni, mert ez biztosítja az autonómiát és a mentális frissiséget is az idősebb korosztályoknak.²² Ezzel párhuzamosan ugyanakkor javítani kell a tartós ápolási intézményi ellátást, mert arra is növekvő szükség lesz már a közeljövőben is.

Az eszmecsere rámutatott a generációk közötti programok és közösségi tevékenységek (például szabadidős, sport-, kulturális és oktatási rendezvények) szervezésének jelentőségére, valamint a mentorálás és az informális oktatás lehetőségére annak érdekében, hogy az idősek értékes tudásukat ténylegesen átadhassák az ifjabbaknak. Ezek ugyanis jótékony hatással lehetnek az idősek fizikai és mentális jólétére és a közösségen belüli kapcsolódásokra.

Az informális tanácsülés második fő témája a fiatalok önálló életkezdésének támogatása volt. A résztvevők ennek keretében azt vizsgálták meg elsősorban, hogy hogyan lehet támogatni a fiatalok lakhatási és foglalkoztatási lehetőségeit, valamint jóllétüket, különös tekintettel a mentális egészségükre. A megfizethető lakhatáshoz való jobb hozzáférés biztosítása mára kulcsfontosságú kérdéssé vált számos európai ország számára. Ez a fiatalok mind nagyobb köre számára megoldhatatlannak tűnő kihívásként jelentkezik, és Európa számos részén komoly összetársadalmi kérdéssé vált. A tagállamok erre tekintettel számos megoldással lépnek fel a területen, így a lakáscélú kiegészítő állami támogatás nyújtása, az első vásárlók számára alacsony vagy kamatmentes hitelek biztosítása, a rövid távú bérbeadás egyszerűsítése és szabályozása, bérlakásprogramok működtetése, valamint a kizárólag fiataloknak fenntartott lakóegységek és lakások kialakítása mind-mind olyan gyakorlat, amely lehetséges utakat kínál a rendszerszerű megoldások kezelésében.

Az életkezdéshez egy másik meghatározó kérdés a fiatalok számára a megfelelő kilátások biztosítása a karrierút, a minőségi munkalehetőségek tekintetében. Európa jövőbeli versenyképessége azon múlik, hogy a fiatalok munkaképes készségekkel és a munkaerőpiac változásaihoz való alkalmazkodóképességgel rendelkeznek-e. Ebben

²² Az idősek családon belül betöltött szerepét is vizsgálva ehhez érdemes figyelembe venni a később bemutatott európai gazdasági és szociális bizottsági vélemény 3.5.1. pontjában foglalt azon megállapítást, hogy: „A családi életben és a munkában egyaránt aktív szerepvállalásnak köszönhetően hosszabb lehet az az idő, amelyet az idősek jó egészségben és jólétben töltenek.” EGSZB vélemény 2024a: 3.5.1. pont.

a kérdésben Európa számos országában jelentős feladat a NEET-fiatalok²³ – akik sem oktatásban, sem foglalkoztatásban, sem képzésben nem vesznek részt – aktivizálása. A rájuk fordított speciális figyelem nemcsak azért fontos, hogy a csökkenő munkaerőforrás-tartalékokba érdemben be lehessen őket vonni, de a jövőt érintő kilátásaik alapvetően befolyásolják kapcsolatépítési lehetőségeiket, családalapítási elképzeléseiket, mentális egészségüket és a társadalomban betöltött szerepüket is.

Számos tagállami jó gyakorlat valósul meg a fiatalok munkaerőpiaci helyzetének javítására, beleértve például a jövedelemadójuk csökkentését, a bérek egy részének állami átvállalását, a munkahelyi garanciaprogramokat, a támogatott foglalkoztatási formákat, valamint a készségfejlesztési és duális tanulási programokat.

A fiatalok mentális egészségének célzott támogatása is nagy figyelmet kap minden tagállamban, ugyanis a Covid-időszakban éppen a tinédzserek, pályakezdés előtt álló fiatalok körében különösen megnőtt az erős mentális negatív hatások gyakorisága, többek között az elszigetelődés, a kapcsolattartás elszemélytelenedése, elmagányosodás. Mindezek vezettek oda, hogy ezek a korosztályok sokkal sérülékenyebbek, mint korábban gondoltuk volna. Megállapítható, hogy az említett két alapvető terület – lakhatás és foglalkoztatás – kapcsán hozott intézkedések pozitív hatással lehetnek a fiatalok mentális egészségére is, amelyre fokozottabb figyelem kell hogy irányuljon.

Az informális miniszteri tanácsülés lehetőséget biztosított arra, hogy a nemzeti jó gyakorlatok mellett a területet érintő közösségi szintű konkrétumokra is kellő figyelem irányuljon. Ennek keretében hangsúlyt kaptak a Bizottság új tervei a lakhatásról, foglalkoztatásról és a generációk közötti szolidaritásról, amelyek összhangban vannak a magyar elnökség prioritásaival. Az Európai Bizottság először kezdeményezi egy új európai lakhatási terv kidolgozását.²⁴ A foglalkoztatás terén a minőségi munkahelyek teremtése is prioritás, különös tekintettel a NEET-fiatalok helyzetére. A digitális átmenet szintén kihívás, amelyhez a fiatalok digitális készségeinek fejlesztése szükséges. Ezt szolgálja az erősített *Youth Guarantee* (Ifjúsági Garancia) program, a *Quality Jobs Roadmap* (Minőségi Munkahelyekre Vonatkozó Ütemterv), az alapkészségek cselekvési terve, valamint az éves szakpolitikai párbeszéd a fiatalokkal.²⁵ Először fog a Bizottság egy generációk közötti méltányossági

²³ Eurostat 2024.

²⁴ Az illetékes biztos tájékoztatása alapján az Európai Bizottság és az Európai Beruházási Bank (EIB) új, 10 milliárd eurós finanszírozási programot indít a megfizethető és fenntartható lakhatás támogatására Európában.

²⁵ Európai Bizottság 2020b és Az Európai Unió Tanácsának ajánlása (2020. július 1.). Európai Bizottság 2025b. Az alapkészségek cselekvési tervéhez lásd Az Európai Unió Tanácsának ajánlása (2018. május 22.).

stratégiát kezdeményezni, amelynek célja a generációk közötti tisztelet megteremtése minden szakpolitikai és jogalkotási területen. Összességében különösen a már meglévő jó gyakorlatok megosztásával az Elnökség és a tagállamok számára kifejezetten hasznos volt a miniszteri találkozó, amely fórumot biztosított a tapasztalatcserére, és ráirányította a figyelmet arra, hogy a demográfiai és a családokkal kapcsolatos kérdések a Tanácsban kellő súlyt kapjanak a jövőben is.

*A Foglalkoztatási, Szociálpolitikai,
Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács
(EPSCO Tanács) 2024. december 4-ei ülése*

A magyar elnökség által elért eredményesség megítélésében kiemelkedő jelentőségű volt a formális Tanács-ülés demográfiai szakpolitikai vitája. Az eszmecsere célja kifejezetten a demográfiai kérdéskörnek a szakminiszterek körében történő megvitatása volt, amely elsősorban a következő irányadó kérdéseket vizsgálta:

- ♦ Hogyan tudunk segítséget nyújtani a fiatal egyéneknek ahhoz, hogy teljesíteni tudják a személyes szakmai fejlődésükkel és a családalapítással kapcsolatos törekvéseiket?
- ♦ Milyen intézkedések segíthetnek a szülők, különösen a kisgyermekes szülők szükségletalapú munka-magánélet egyensúlyának további támogatásában?
- ♦ Hogyan járulhat hozzá a generációk közötti szolidaritás, valamint a fiatal és az idősebb generációk kiaknázatlan potenciáljának felszabadítása a szülők körében a munka és magánélet egyensúlyához a demográfiai változások összefüggésében?²⁶

Ismert, hogy a nők munkaerőpiaci helyzete, foglalkoztatása és a fizetetlen gondozási és otthoni munkavégzés problémája még mindig nagymértékben jelen van az Európai Unió társadalmában is, amelyek kezelésére az Európai Bizottság kezdeményezte a kora gyermekkori nevelésről és gondozásról, illetve a tartós ápolás-gondozásról szóló javaslatait, amelyeket 2022-ben az európai intézményekhez eljuttatott gondozási-ápolási stratégiájában kommunikált.²⁷ A gondozási-ápolási stratégiát a Tanács a korábbi barcelonai célok módosításával 2022-ben elfogadta.²⁸ A munka-magánélet egyensúlyról szóló irányelv szintén hozzájárul a nők és férfiak

²⁶ Az Európai Unió Tanácsa 2024d.

²⁷ Európai Bizottság 2022.

²⁸ Az Európai Unió Tanácsának ajánlása (2019. május 22.) és az Európai Unió Tanácsának ajánlása (2022. december 8.).

közötti gondozási feladatok egyenlőbb mértékű elosztásához és a rugalmas munka-feltételek megvalósításához. Az Európai Bizottság az eszköztárban foglaltak tagállami implementálásához kíván segítséget nyújtani.

Az EPSCO-tanácskozás egyértelműen rámutatott, hogy a demográfiai változások jelentős hatással vannak az Európai Unió társadalmaira és humán tőkéjére. E tekintetben – a demográfiai eszköztárban megfogalmazottakra is figyelemmel – a szülők támogatására és a fiatal és idősebb generációk kiaknázatlan lehetőségeinek feltárására vonatkozó érdemi fellépéseket nem érdemes tovább halogatni. Ebben a kérdéskörben tehát igen időszerűen került szakpolitikai vitára sor a miniszterek között az EPSCO-tanácsülés keretében a magyar elnökség kezdeményezésére.

A lakhatást, a generációk közötti szolidaritást és az aktív és egészséges időskorúakat minden tagállam említette a miniszteri vita során. Ebből is következik, hogy intézményi szempontból két úton haladhat előre a demográfiai kihívásokra való reagálás. Egyrészt a tagállamok, másrészt az Európai Bizottság részéről, amelynek előző ciklusában létezett a nevesített demográfiai portfólió, és bár nem formálisan nevesítve, de Suica biztos asszony ebben a 2024-ben kezdődött öt éves ciklusban gyakorlatilag továbbra is a felelőse lesz a témának.²⁹ A kérdéskör nagyrészt tagállami kompetenciába tartozik, ugyanakkor az Európai Bizottságnak mégis komoly felelőssége van abban, hogy a demográfiai kihívásokra Európa és a tagállamok egyaránt sikeres válaszokat adjanak.

A miniszteri tanácsülésen továbbá Suica biztos asszony felhívta a figyelmet arra, hogy az ifjúsági garancia, a kora gyermekkori nevelésről és gondozásról szóló javaslatok, a munka és magánélet egyensúlyáról szóló irányelv, a tehetséggondozó mechanizmusok mind a tagállamok rendelkezésére állnak segítségként és inspirációként a hazai szabályozások és kezdeményezések kialakításában.³⁰ Reménykeltő, hogy a Bizottság sem zárja ki, hogy a kohéziós politika félidei felülvizsgálata során már figyelembe vegyék a demográfiai kihívásokra történő válaszadásban a kohéziós

²⁹ Az a tény, hogy a demográfiát nem egy biztos és főigazgatóság kezeli, de tíz biztos is kapott benne részfeladatokat, kétféleképpen is értelmezhető. Egyrészt az elaprózódottság szétforgácsolódáshoz és könnyen célvesztéshez vezethet. Másrészt egy elkötelezett, az átfogó koordinációt is magának valló biztos határozott fellépésével kialakulhat egy valóban horizontális megközelítés. Hogy melyikre kerül sor, az öt éves ciklusban várhatóan már az első években kiderül, mindenesetre elég nagy a kockázata annak, hogy a kellő felhatalmazás nélkül (korábban mégis alelnöki pozícióban menedzselte a feladatokat) a demográfiai kihívások kezelésének sikere veszélybe kerül. Lásd ehhez: <https://population-europe.eu/research/policy-insights/who-responsible-population-policy-european-commission>.

³⁰ Az ifjúsági garancia, valamint a kora gyermekkori nevelésről és gondozásról szóló javaslatok: lásd fenn; a munka és magánélet egyensúlyáról szóló (EU) 2019/1158 irányelv, a tehetséggondozó mechanizmusok: Európai Bizottság 2023a és Európai Bizottság 2023d.

források célzottabb felhasználását.³¹ A kohéziós forrásoknak például a vidéki területek demográfiai kihívásokat megcélzó fejlesztésére való felhasználását konkrétan ilyenként határozhatjuk meg a következő évek tervezése esetében.

A miniszteri vita eredményeképpen megállapítható, hogy legmagasabb politikai szinten is egyetértés van abban, hogy Európa versenyképességét meg kell erősíteni, és ehhez a szakpolitikák közötti aktív és érdemi együttműködésre van szükség, amiben fontos szerepe van a foglalkoztatás- és szociálpolitikának. A miniszteri vitán egyetértés volt a tagállamok között abban, hogy a szociális pillér végrehajtását folytatni kell.³²

A magyar elnökségi prioritásokat figyelembe véve úgy látjuk, hogy a szülők támogatása napjaink sürgető demográfiai kihívásaiban elsődleges feladatnak tűnik, és hazánk példája is jól mutatja, hogy az igényekre történő célzott válaszadás fontos az európai polgárok számára.³³ Különösen a szülők társadalmi támogatásának és a családbarát környezet erősítésének szükségességét célszerű kiemelni, ezek közvetlenül javíthatják a munka és a magánélet egyensúlyát és a nemek közötti egyenlőséget. Olyan intézkedésekre van szükség, mint a rugalmas szülői szabadság, megfizethető gyermekgondozás és megfelelő lakhatás a szülők támogatása érdekében, hogy a gyermekvállalási terveiket meg tudják valósítani. Ehhez a mai világunkban elengedhetetlen a munka és a magánélet összeegyeztetésének szükségletalapú megközelítése, elősegítve a gondozási feladatok egyenlő megosztását a férfiak és a nők között, megfelelő lehetőséget teremtve a kisgyermekes szülők esetében mindkettejük munkaerőpiaci részvételére, ha így döntenek.³⁴ Ezzel hozzájárulnak

³¹ Például a lakhatás területén: „A megfizethetőbb és fenntarthatóbb lakhatás biztosítása sürgető kérdés. A Bizottság lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy növeljék a megfizethető lakhatásra szánt kohéziós alapokat, és biztosítja, hogy állami támogatási szabályaink jobban támogassák a megfizethetőbb lakhatás elérésére irányuló célunkat.” Dan Jorgensen biztos nyilatkozata: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_671.

³² Fontos ebben a folyamatban a Szerződésben rögzített hatáskörök, a szubszidiaritás alapelvének és a szociális partnerek szerepének tiszteletben tartása. Ami az új kezdeményezéseket illeti, többen említették és üdvözölték a Minőségi Munkahelyekre Vonatkozó Ütemtervet, az új Európai Szociális Párbeszéd Paktumot, a szegénység elleni stratégiát, a demográfiai idősődéssel kapcsolatos kihívások kezelését célzó (aktív idősödés, tartós ápolás) kezdeményezéseket, a lakhatással kapcsolatos kezdeményezéseket, az európai gyermekgarancia megerősítését.

³³ Lásd FÜRÉSZ – MOLNÁR 2023: 40. A Századvég Politikai Iskola Alapítvány és a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS) immár több éve vizsgálja az Európa Projekt keretében az európai polgárok családokkal kapcsolatos attitűdjeit, az állampolgárok véleménye tekintetében lásd GERE 2023: 66.

³⁴ Lásd részletesen: FÜRÉSZ 2024.

egyben az Európában egyre súlyosabb munkaerőpiaci hiányok enyhítéséhez is, ami egyértelműen pozitív versenyképességi hatásokkal jár.

A szakpolitikai vita üzenetei közül kiemelést érdemel, hogy elengedhetetlen a pénzügyi stabilitás és a gazdasági függetlenség biztosítása a családok számára, ennek pedig jó eszközei a jól megtervezett adó- és járulérendszer, valamint a családalapítást támogató, gyermekvállaláshoz kapcsolódó juttatások védőhálójája, ami a pénzügyi akadályok csökkentésével érdemben hozzájárul a gazdasági növekedés ösztönzéséhez és a gyermeknevelés stabil feltételeinek megteremtéséhez az EU tagállamaiban.

A fiatal és idősebb generációk kiaknázatlan potenciáljának jövőbeni jobb kihasználása az a központi kérdés, amely a társadalmaink belső erőforrásainak demográfiai kihívások enyhítése érdekében történő hatékonyabb mobilizálásában alapvető jelentőségű. Ez egyben az európai értékekkel összhangban ösztönzi a generációk közötti együttműködést és szolidaritást is. Különösen a fiatalabbak technikai készségei fejlesztését és oktatási támogatását, az idősebbek munkaerőpiaci megbecsülésének és hatékonyságának növelését érheti el, például az önkéntesség terjedése útján vagy a fiatal munkavállalók/pályájukat kezdők mentorálásában és gondozásában vállalt felelősség pozitív képével.³⁵ Ez a megközelítés megerősíti továbbá a generációk közötti párbeszédet és a közösségi támogatást elősegítő kezdeményezéseket.

A szakpolitikai vita ezekre figyelemmel kulcsfontosságú lépés volt a magyar elnökség számára. A vita célja a demográfiai kihívásokra adott konstruktív megoldáskeresés volt, a tagállamok politikai vezetése elkötelezettségének megerősítése a közös megoldáskeresésben és a téma célzottan a legmagasabb szintű politikai napirenden való tartásában. Mindennek kézzelfogható eszköze a szülők támogatásának fókuszba helyezése az uniós szintű közgondolkodásban. Magyarország példája utat mutat egy olyan családbarát környezet kialakításán keresztül, amely foglalkozik az idősödés és a csökkenő születésszám szociális-gazdasági hatásaival is.

A formális uniós szintű politikaképzési folyamatban az EPSCO-ülésein elfogadtak két olyan konkrét, szakpolitikai jellegű tanácsi következtetést, amelyek kulcsfontosságúak voltak a magyar demográfiai prioritásaink szempontjából. Ezek

- ♦ a nők és férfiak munka-magánélet egyensúlyával, a fiatalabb és idősebb generációkban rejlő lehetőségek kiaknázásával és
- ♦ a mentális egészség minden generáció részére történő előmozdításával foglalkoztak.

³⁵ Ezzel a szakpolitikai vita jelentős mértékben reflektálta az informális miniszteri tanácsülés eredményeit.

A munka-magánélet egyensúlyáról szóló tanácsi következtetések³⁶ elfogadásának célja az volt, hogy a munka és családi élet együttesének egy támogató, rugalmas keretrendszerét, a jelenlegi keretek megerősítését biztosítsa. A tanácsi következtetés különös hangsúlyt helyez a kisgyermekes édesanyákra és a munkaerőpiacra történő visszatérésükre.³⁷

Emellett fontos szempont az is, hogy a gyermekneveléssel kapcsolatos feladatok egyenlően legyenek megosztva a szülők között, a széles körben elterjedt kétkeresős családmódelben. A magyar elnökség fontos célkitűzése volt, hogy a munka-magánélet egyensúlyának kérdéskörét a nemek és a nemzedékek közötti együttműködés perspektívájából közelítsük meg.

A munkaképes korú generációknak nagyon sok országban kell szembenézniük azzal a kihívással, ami az úgynevezett szendvicsgenerációt jellemzi (erre az EPSCO-tanácsülésen lefolytatott szakpolitikai vita is rámutatott), akiknek a gyermeknevelés mellett számos esetben idős szüleikről is gondoskodniuk kell.

A másik kapcsolódó téma, amelyben tanácsi következtetések³⁸ is születtek, a nők mentális egészségének kérdésköre. A következtetések számos intézkedést sürgetnek a mentális egészségügyi politikák kialakításában, hiszen nem lehet elmenni a tény mellett, hogy országainkban továbbra is jelentkeznek azok a jól látható egyenlőtlenségek, amelyek a mentális egészségre közvetlenül negatív hatást gyakorolnak. A következtetések emiatt a nemi sztereotípiák elleni küzdelemre és az erőszak valamennyi formája elleni fellépésre szólítanak fel, beleértve a technológia által elősegített erőszakot, például az online zaklatást és a szexizmust. Végül érdemes kiemelni, hogy az online világ fiatalokra gyakorolt káros befolyása vagy a gyermek születése körüli időszak speciális lelkiállapotának hatásai is megkülönböztetett figyelmet igényelnek.³⁹

³⁶ Az Európai Unió Tanácsa 2024b.

³⁷ A kisgyermekes szülők munkaerőpiaci részvételének elősegítése az EU-ban mindenhol fontos és égető kérdés. Ehhez lásd GELLÉRNÉ–MÉSZÁROS–FÜRÉSZ 2024. A KINCS gondozásában megjelent kiadvány a témában 17 ország 24 szakértőjének tapasztalatait és javaslatait gyűjti össze a munka és a magánélet egyensúlyáról és a kisgyermekes szülők munkaerőpiaci részvételéről. A kiadvány nemcsak a tagállami helyzet bemutatását célozza, de hangsúlyt helyez arra is, hogy összegyűjtse és kiemlje az országok legjobb gyakorlatait.

³⁸ Az Európai Unió Tanácsa 2024c.

³⁹ Lásd különösen a Következtetések 60–68. pontjait.

*A Régiók Bizottsága
és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményei*

A 2024. év során az Európai Unió két további fontos intézménye is intenzíven foglalkozott a demográfia, illetve konkrétan a területen megfogalmazott elnökségi célkitűzések vizsgálatával. Ennek keretében a Régiók Bizottsága egy, valamint az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság két véleményt is elfogadott 2024 őszén, amely fontos az elnökségi időszak eredményességének megítélése szempontjából.

A Régiók Bizottsága⁴⁰ Szociálpolitika, oktatás, foglalkoztatás, kutatás és kultúra szakbizottságának *Demográfiai változás Európában: cselekvési eszköztár* című véleményét⁴¹ egy magyar képviselő jegyezte előadóként.⁴² A véleményt a Régiók Bizottsága 2024. októberi plenáris ülésén (2024. október 9-én) fogadták el. A demográfiai kihívásokról, és különösen azok Európa versenyelőnyére gyakorolt hatásainak kezelésére szolgáló eszköztárról szóló véleményben a helyi és regionális vezetők számos más ajánlás közül is kiemelve azt szorgalmazzák leginkább, hogy az uniós döntéshozók a demográfiai átállást minden uniós finanszírozású szakpolitikába integrálják. Ezzel a megoldások finanszírozásának kizárólagos nemzeti hatáskörét, illetve a kohéziós alapok más irányok felé terelését egyértelműen elutasítják. A vélemény szorgalmazza továbbá az Európai Parlamentben és a Régiók Bizottságában felállított demográfiai képviselői munkacsoportok együttműködésének megerősítését, és felhívja a tagállamokat, hogy fontolják meg egy, a tagállamok demográfiáért felelős minisztereiből álló állandó tanácsi formáció létrehozását az Európai Unió Tanácsa keretében.⁴³

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság⁴⁴ *A munka és a magánélet szükségleteken alapuló egyensúlyának biztosítása mindenki számára: Hogyan támogathatják a megfelelő rugalmas munkakörülmények a generációk közötti szolidaritást és a nők szerepvállalását* című feltáró vélemény⁴⁵ kialakítására és elfogadására az EU Európai Tanácsának magyar elnöksége felkérésére került sor. Az EGSZB ebben hangsúlyozza, hogy sürgősen szükség van a munka és a magánélet közötti egyensúlyra vonatkozó stratégiák kiigazítására, figyelembe véve a demográfiai változások, a munka új formái, a rugalmas munkaidő-beosztás hatásait és a növekvő gondozási igényeket,

⁴⁰ A Régiók Európai Bizottsága (RB) az Európai Unió (EU) régióinak és településeinek szószólója. Az Európai Unió különböző részein működő helyi és regionális önkormányzatokat képviseli.

⁴¹ A Régiók Európai Bizottsága 2024.

⁴² Karácsony János Ádám (HU/ECR) Pest Vármegye Megyei Tanácsának alelnöke.

⁴³ A Régiók Európai Bizottsága 2024: 30–36. pontok; 11 és 45. pont.

⁴⁴ EGSZB: A munkaadói és munkavállalói szervezeteket és más érdekcsoportokat képviselő tanácsadó szerv az Európai Unióban.

⁴⁵ EGSZB vélemény 2024a.

tekintettel a szülők és az ápolók munka és magánélet közötti egyensúlyáról szóló 2019/1158 EU irányelv⁴⁶ 2027. évi felülvizsgálatára. Az EGSZB kiemelte, hogy még mindig a nők végzik a legtöbb fizetetlen gondozási munkát, ami hozzájárul a „szegénység elnöiesedéséhez, ezért a gondozási munka támogatását, valamint a családok és a munkavállalók pénzügyi biztonságát a társadalom és a gazdaság javát szolgáló befektetésnek, nem pedig kiadásnak kell tekinteni”.⁴⁷ Az indokolással ellátott vélemény elfogadására 2024. október 23-án került sor, és szerepet játszott az elnökség felkészülésében a decemberi EPSCO-tanácsülésre, a szakpolitikai vita lefolytatásában és a tanácsi következtetések elfogadásában.

Az EGSZB *A demográfia hatása a szociális Európára* címmel saját kezdeményezésű véleményt fogadott el továbbá 2024. november 28-án.⁴⁸ Az EGSZB a fenntarthatóbb társadalmi fejlődés érdekében többek között a születési ráták növelésére való törekvést, a munkaerőpiacban rejlő lehetőségek teljes körű kiaknázását, magas színvonalú, jól fizetett és produktív munkahelyekkel a munka kifizetődővé tételét, a munkafeltételek javítását, a hozzáférés általános biztosításával a gondozási és nyugdíjrendszerek reformját, a külföldi tehetségek bevonására – hatékony integrációs intézkedésekkel – a legális migrációs lehetőségek kibővítését, a regionális és társadalmi felzárkózás előmozdítását, valamint az EU-ból való kivándorlás okainak elemzését javasolja.⁴⁹ Az EGSZB azt ajánlja, hogy az Európai Bizottságban a demográfiaért felelős európai biztos számára teremtsenek megfelelő támogató struktúrát, és hogy az e területre vonatkozó kutatások és statisztikák biztosítása érdekében hozzanak létre egy európai demográfiai ügynökséget. Emellett az EGSZB azt kéri, hogy biztosítsanak elegendő finanszírozást a már meglévő ügynökségek számára, mint amilyen a Cedefop, Eurofound,⁵⁰ és legyen velük megfelelő együttműködés. Ez ugyanis érdemben megkönnyítené a demográfiai szempontok figyelembevételét valamennyi releváns szakpolitikai területen és hatásvizsgálatban.⁵¹ Ez a vélemény, összhangban a magyar elnökségi célkitűzésekkel, segítheti a kérdés legmagasabb politikai szinten tartását az EU intézményeiben és a tagállamokban egyaránt.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 EU irányelve.

⁴⁷ A legfontosabb üzeneteket az EGSZB pontokba szedve ki is emelte.

⁴⁸ EGSZB vélemény 2024b.

⁴⁹ EGSZB vélemény 2024b: 1.5. pont.

⁵⁰ Eurofund: Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért. (A jobb szociális, foglalkoztatási és munkával kapcsolatos politikák kidolgozását segítő, ismereteket nyújtó háromoldalu uniós ügynökség.) Lásd Eurofound (<https://www.eurofound.europa.eu/hu/home>); Cedefop (<https://www.cedefop.europa.eu/hu>).

⁵¹ EGSZB vélemény 2024b: 1.6. pont.

ÖSSZEGRZÉS

Az Európai Unió magyar elnöksége igen határozott elképzelésekkel és egy, a trió-elnökségi irányokba jól illeszkedő fellépéssel tűzte napirendre a demográfia témáját. Mint azt az elnökségtől elvárt őszinte közvetítő (*honest broker*) szerepkör megköveteli, az európai uniós irányvonalakat figyelembe véve, a realitásokkal is megfelelően számolva kellően objektív célokat határozott meg, amikor a kérdéskört alapvetően a versenyképességi szempontokkal összefüggésben, a nemzeti és az uniós hatásköröket kellően szem előtt tartva, uniós szinten a valóban releváns uniós fókuszpontokat megcélözva (kohéziós politikák, munka és magánélet közötti egyensúly valódi megteremtése, generációk közötti együttműködés erősítése, az abban rejlő lehetőségek kiaknázása, a mentális egészség fókuszpontba helyezése, a fiatalok életkezdésének támogatása, és ehhez az ifjúsági garancia, a tehetséggondozó mechanizmus, valamint a kora gyermekkori nevelés és gondozás hangsúlyos támogatása, a szülők helyzetének megerősítése a gyermekvállalás érdekében stb.) vette napirendre. A magyar EU-elnökség ráirányította a figyelmet arra, hogy az előző időszak eredményei és lehetőségei nem maradhatnak kiaknázatlanul, és a demográfiai kihívásra mind a tagállamoknak, mind az uniós intézményeknek⁵² a lehető legnagyobb elkötelezettséggel érdemes koncentrálniuk, mert csak a nemzeti fellépéseket hatékonyan támogató közös erőfeszítések útján leszünk képesek a demográfiai kihívásokat kezelni, ami egy versenyképes Európa alapfeltétele.

A magyar elnökség eredményei fontos lépést jelentenek annak érdekében, hogy az Európai Unióban létrejöhessen egy – a generációk közötti párbeszédre és szolidaritásra épülő – támogató közösség. Európa sikeres válaszadási képességének alapja, hogy a generációkban rejlő lehetőségeket felismerje, amiben a társadalmaink alapköveit jelentő családok meghatározó jelentőségűek. Az Európai Unió népességének folyamatos csökkenésére számíthatunk, és ebben különös figyelmet érdemel a tény, hogy a munkaképes korú lakosság az előrejelzések szerint csökkenni fog (2100-ig 57,4 millióval).⁵³ Ezek a tendenciák komoly kihívások elé állítanak bennünket, és túlmutatnak a demográfia általános szakmai kérdésein, a társadalmaink alkalmazkodóképességét, gazdasági teljesítőképességét, a globális gazdaságban és világversenyben betöltött helyét, továbbá a fenntarthatóságát (és a fennmaradását is) érdemben befolyásolják.

⁵² Ahogyan arra Koncz Zsófia államtitkár asszony a 2024. november 19-én megtartott a demográfiért felelős miniszteri tanácsülésen levezető elnöki összefoglalójában kihangsúlyozta, „bízunk abban, hogy a demográfiai és a családokkal kapcsolatos kérdések a Tanácsban külön figyelmet kapnak a jövőben”.

⁵³ Európai Bizottság 2023b: 1.

A soron következő lengyel–dán–ciprusi trióelnökség felelőssége, hogy a demográfiaival kapcsolatos politikai elkötelezettséget és lendületet fenntartsa. Ami biztosan látszik már, hogy a lengyel elnökség konkrét megközelítésében nem követte a magyar átfogó megközelítés mintáját.⁵⁴ Ugyan elismeri a demográfiai kihívás jelentőségét, de alapvetően csak részletcélkitűzésekre (idősödő Európa kihívásai, demográfiát érintő statisztikai szabályozások,⁵⁵ a vidékfejlesztés finanszírozása⁵⁶) fókuszál, s ezzel mintha visszalépne egy 2023 előtti állapothoz. Fennáll tehát a veszélye annak, hogy a demográfiai átalakulás legmagasabb szintű politikai napirenden tartása megkérdőjeleződik, hasonlóan ahhoz, ahogy 2011 után történt.

Bizakodásra adhatnak ugyanakkor okot a Bizottság új tervei, így különösen a lakhatásról, foglalkoztatásról és a generációk közötti szolidaritásról, amelyek sok tekintetben összhangban vannak a magyar elnökség prioritásaival. Ebben mind a Bizottságot, mind a Tanácsot megerősítheti a Régiók Bizottságának és az EGSZB-nek a demográfiai kihívás megoldásaiban a komplexebb, a családokat is fókuszba helyező véleményének, javaslatainak figyelembevétele.⁵⁷

FELHASZNÁLT IRODALOM

- AGÓCS Gergely et al. (2024): *Európai uniós családpolitikai kitekintő 2024*. Budapest: Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS). Online: https://www.koppmariaintezet.hu/docs/books/Europai_Unios_Csaladpolitikai_Kitekinto_2024.pdf
- AGÓCS Gergely – SZOMSZÉD Orsolya – FÜRÉSZ Tünde (2019): Európai családpolitikák – a KINCS Európai Családpolitikai RangSORA. *Kapocs*, 2(3–4), 3–11. Online: https://epa.oszk.hu/02900/02943/00082/pdf/EPA02943_kapocs_2019_3-4_003-011.pdf
- BEAUJOUAN, Eva (2020): Latest-Late Fertility? Decline and Resurgence of Late Parenthood Across the Low-Fertility Countries. *Population and Development Review*, 46(2), 219–247. Online: <https://doi.org/10.1111/padr.12334>
- ENGLER Ágnes – PÁRI András (2022): A család jövője – az elsődleges szocializációs közeg társadalmi szerepváltozása. *Századvég*, 2(3), 11–33. Online: https://szazadvegfolyoirat.hu/wp-content/uploads/2023/09/Szazadveg_2022_03_02_A-csalad-jovoje-%E2%80%93-az-elsodleges-szocializacios-kozeg-tarsadalmi-szerepvaltozasa.pdf

⁵⁴ A lengyel elnökségi prioritásokat lásd Az Európai Unió Tanácsa 2025.

⁵⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2025: 30.

⁵⁶ Az Európai Unió Tanácsa 2025: 43.

⁵⁷ A társadalmink véleményének becsatornázása érdekében a családot mint értéket közvetítő civil és szakmai szervezetek bevonásának erősítése igen hasznos megoldás lehet az európai intézmények tevékenységének teljes körűvé tételéhez.

- Eurostat (2024): *Statistics on Young People Neither in Employment Nor in Education or Training*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training
- FŰRÉSZ, Tünde (2024): Promoting Labour Market Participation of Parents with Young Children in Hungary. In GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva – MÉSZÁROS, Árpád – FŰRÉSZ, Tünde (szerk.): *Promoting Labour Market Participation of Parents with Young Children Across the EU*. Budapest: KINCS, 105–122. Online: https://www.koppmariaintezet.hu/docs/books/Promoting_Employment_of_Parents_Accross_the_EU_KINCS_13112024.pdf
- FŰRÉSZ Tünde – MOLNÁR Balázs (2020): A családbarát Magyarország építésének első évtizede az Európai Unióban. *Kapocs*, 3(3–4), 3–11. Online: <https://doi.org/10.63582/KAPOCS.2020.3-4.1>
- FŰRÉSZ Tünde – MOLNÁR Balázs (2023): Európa demográfiai kihívásainak kezelése a migráció ösztönzése helyett a családok támogatásával. In NAVRACSICS Tibor – SCHMIDT Laura – TÁRNOK Balázs (szerk.): *Úton a magyar uniós elnökség felé*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 35–45.
- FŰRÉSZ Tünde – MOLNÁR Balázs (2024): Európa demográfiai kihívásai kezelésének feladatai az Európai Unió Tanácsának második soros magyar elnöksége alatt. In NAVRACSICS Tibor – TÁRNOK Balázs (szerk.): *A 2024-es magyar EU-elnökség*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 165–192.
- FŰRÉSZ Tünde – SZAKÁLI István Loránd szerk. (2024): *Demográfia és versenyképesség az Európai Unióban*. Budapest: Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS) – Oeconomia Gazdaságkutató Alapítvány. Online: <https://www.koppmariaintezet.hu/docs/Demografia.es.versenykepesség.az.Europai.Unioban.pdf>
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva (2021): Support for Families: A Way to Tackle COVID-19 and Its Implications in Hungary. *Hungarian Yearbook of International and European Law*, 9(1), 91–110. Online: <https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012021009001006>
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva – MÉSZÁROS, Árpád – FŰRÉSZ, Tünde szerk. (2024): *Promoting Labour Market Participation of Parents with Young Children Across the EU*. Budapest: Kopp Mária Institute for Demography and Families (KINCS). Online: https://www.koppmariaintezet.hu/docs/books/Promoting_Employment_of_Parents_Accross_the_EU_KINCS_13112024.pdf
- GERE Dömötör (2023): Családszemlélet Európában és Magyarországon egy nagymintás nemzetközi felmérés alapján. *Kapocs*, 6(2–3), 66–75. Online: <https://doi.org/10.63582/KAPOCS.2023.2-3.6>
- MÉSZÁROS Árpád József – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – FŰRÉSZ Tünde (2024): A magyar EU-elnökség demográfiai és családpolitikai aspektusai. In AGÓCS Gergely et al.: *Európai uniós családpolitikai kitekintő 2024*. Budapest: Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS), 43–63.
- NOVÁK Katalin – FŰRÉSZ Tünde szerk. (2021): *Családbarát évtized 2010–2020*. Budapest: Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért.

Egyéb források

- A Régiók Európai Bizottsága (2024): A Régiók Európai Bizottsága véleménye – Demográfiai változások Európában: a cselekvés eszköztára (C/2024/7062). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202407062

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 188., 2019. július 12., 79–93.
- Az Európai Unió Tanácsának ajánlása (2018. május 22.) az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges kulcskompetenciákról (EGT-vonatkozású szöveg). 2018/C 189/01. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0604(01)&from=EN)
- Az Európai Unió Tanácsának ajánlása (2019. május 22.) a magas színvonalú kisgyermekkorai nevelési és gondozási rendszerekről. ST/9014/2019/INIT. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605(01))
- Az Európai Unió Tanácsának ajánlása (2020. július 1.) – Út a munka világába – Az ifjúsági garancia megerősítéséről és az ifjúsági garancia létrehozásáról szóló, 2013. április 22-i tanácsi ajánlás hatályon kívül helyezéséről. COM/2020/277 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0277>
- Az Európai Unió Tanácsának ajánlása (2021. június 14.) az európai gyermekgarancia létrehozásáról. 2021/1004. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/LSU/?uri=CELEX:32021H1004>
- Az Európai Unió Tanácsának ajánlása (2022. december 8.) a megfizethető magas színvonalú tartós ápoláshoz-gondozáshoz való hozzáférésről. 2022/C 476/01. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H1215\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H1215(01))
- Az Európai Unió Tanácsa (2023a): *A granadai nyilatkozat*. 2023. október 6. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/pdf/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2023b): *(Általános Ügyek Tanácsának) 2023. október 24-i ülése*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/gac/2023/10/24>
- Az Európai Unió Tanácsa (2023c): *Az európai demográfiai változások kezelése – a Tanács következtetései*. 2023. december 12. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16754-2023-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024a): *Az Európai Unió Tanácsának következtetései. A kohéziós politikának az EU demográfiai kihívásai kezelésében betöltött szerepéről*. 16368/24. 2024. november 28. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16368-2024-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024b): *Az Európai Unió Tanácsának következtetései a demográfiai kihívásokkal összefüggésben a munka és a magánélet közötti egyensúly és a nemek közötti egyenlőség valamennyi generáció számára történő biztosításáról*. 16065/24 Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16065-2024-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024c): *A Tanács következtetései a nők és a lányok mentális egészségének a nemek közötti egyenlőség előmozdítása révén történő megerősítéséről*. 15976/24. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16366-2024-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024d): *A demográfiai kihívásokra reagáló átfogó megoldások: a szülők támogatása, valamint a fiatal és az idősebb generációkban rejlő kiaknázatlan potenciál felszabadítása – Irányadó vita*. ST 15569/24. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15569-2024-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024e): *Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1zt-b2e2b/2024-masodik-felevi-magyar-elnokseg-programja.pdf>

- Az Európai Unió Tanácsa (2025): *Programme of the Polish Presidency of the Council of the European Union. January 1 – June 30, 2025*. Online: <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/media/zkcno325/programme-of-the-polish-presidency-of-the-council-of-the-european-union.pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa magyar elnökségének prioritásai (2011). *Kormány.hu*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/a/d1/10000/A%20magyar%20EU-eln%C3%B6k-s%C3%A9g%20priorit%C3%A1sai.pdf>
- EGSZB vélemény (2024a): *Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A munka és a magánélet egyensúlyának biztosítása mindenki számára a valódi szükségletek alapján*. 2018/C 189/01. Online: <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2024-01783-00-01-AC-TRA-HU.docx/content>
- EGSZB vélemény (2024b): *Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A demográfia hatása a szociális Európára (saját kezdeményezésű vélemény)*. C/2024/6867. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202406867
- Európai Bizottság (1989): *Communication from the Commission on Family Policies*. COM (89) 363 final. 1989. augusztus 8.
- Európai Bizottság (2018): *The Silver Economy – Final Report [Az ezüst gazdaság – Zárójelentés]*. Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala.
- Európai Bizottság (2020a): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A méltányos átállást szolgáló erős szociális Európa*. COM(2020) 14 final. 2020. január 14. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0014>
- Európai Bizottság (2020b): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Ifjúsági foglalkoztatási támogatás: Út a munka világába a következő generációk számára*. COM(2020) 276 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0276>
- Európai Bizottság (2021a): *Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására*. Online: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/hu/>
- Európai Bizottság (2021b): *The Demographic Landscape of EU Territories (Az EU területeinek demográfiai helyzete)*. Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala. Online: <https://dx.doi.org/10.2760/658945>
- Európai Bizottság (2021c): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az EU gyermekjogi stratégiája*. COM(2021) 142 final. 2021. március 24. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0142&from=en>
- Európai Bizottság (2021d): *Green Paper on Ageing*. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2021-06/green_paper_ageing_2021_en.pdf
- Európai Bizottság (2021e): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Hosszú távú jövőkép az EU vidéki területei számára – Az erősebb, összekapcsolt, reziliens és virágzó vidéki területek 2040-ig történő megvalósítása felé*. COM (2021) 345 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52021DC0345>
- Európai Bizottság (2022): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai gondozási stratégiáról*.

- COM(2022) 440 final. 2022. szeptember 7. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52022DC0440>
- Európai Bizottság (2023a): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai régiók tehetségpotenciáljának kiaknázása.* COM(2023) 32 final. 2023. január 17. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52023AE0689&utm>
- Európai Bizottság (2023b): *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Demográfiai változások Európában: a cselekvés eszköztára.* COM(2023) 577 final. 2023. október 11. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0577>
- Európai Bizottság (2023c): *A demográfiai változások hatása Európában (The Impact of Demographic Change in a Changing Environment).* Online: https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/Demography_report_2022_o.pdf
- Európai Bizottság (2023d): *Talent Booster Mechanism.* Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/harnessing-talent-platform/talent-booster-mechanism_en
- Európai Bizottság (2023e): *Harnessing Talent Platform.* Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/23-11-2023-10-eu-regions-will-receive-technical-assistance-under-pillar-1-of-the-talent-booster-mechanism_en
- Európai Bizottság (2024): *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion.* Online: <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/publications/ninth-report-economic-social-and-territorial-cohesion>
- Európai Bizottság (2025a): *European Commission and EIB Group Lay Foundations for a New Pan-European Investment Platform for Affordable and Sustainable Housing.* Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_671
- Európai Bizottság (2025b): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.* Online: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/82975aa7-bdd6-4a64-b3e3-82433901f8f7_en?filename=Quality-Jobs-Roadmap_Communication_2025.pdf
- Európai Tanács (2023): *Az Európai Tanács ülése (2023. június 29. és 30.) – Következtetések.* Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/hu/pdf>

A BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS EREDMÉNYEI A MAGYAR ELNÖKSÉG ALATT

Magyarország töltötte be az Európai Unió soros elnökségét 2024 második felében. Ebben az időszakban számos jogterületen történt jogalkotási előrelépés. Az Európai Unió fontos célkitűzése a szabadság, a biztonság, a jog érvényesülésének megvalósítása. Emiatt a tagállamok együttműködnek a bel- és igazságügyek területén. A magyar elnökség legfontosabb prioritásai nem erre az együttműködési területre estek, azonban nagy siker, hogy 2024. év végéig sikerült lezárni a schengeni bővítési folyamatot, amelynek eredményeként Bulgária és Románia 2025. január 1. napjával a schengeni övezet részévé vált. Előrelépés történt a polgári igazságügyi együttműködés területén is a fizetésektelenségi jog, az Európai Unió és tagállamai versenyképességének a polgári igazságszolgáltatáson keresztül történő előmozdítását célzó intézkedések és a mesterséges intelligencia igazságszolgáltatás területén történő alkalmazásáról. A büntető igazságügyi együttműködés területén irányelvtervezet és irányelv-módosítás tervezete készült el, tanácsi következtetések születtek, valamint elfogadtak tanácsi álláspontot és a Bel- és Igazságügyi Tanács új stratégiai iránymutatásait is. Ezenkívül a vízumpolitika területére eső és az EU árvizekkel szembeni ellenálló képességének átfogó fejlesztéséről készültek tanácsi következtetések.

CÉLKITŰZÉSEK

A BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉSBN

Az Európai Tanács 2019 júniusában elfogadott, a 2019–2024-es időszakra szóló stratégiai menetrendje a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre¹ vonatkozó² építőelemeinek, az értékek és a jogállamiság tiszteletben tartása, a kölcsönös bizalom és a közös európai térségünk védelme, továbbá az új technológiák és a mesterséges intelligencia használatának elsajátítása volt. A stratégiai menetrendnek megfelelően 2024-ig főként olyan jogforrások kidolgozására

¹ FLETCHER – HERLIN-KARNELL – MATERA 2016; WALKER 2004.

² Európai Tanács [é. n.].

összpontosította a figyelmét az Európai Unió,³ amelyek megszilárdítják az együttműködést a tagállamok között a bel- és igazságügy területén.⁴ Ezért a magyar elnökség alatt több olyan jogforrástervezet készült, illetve tanácsi következtetést fogadtak el, amelyek célja a már hatályos jogforrások és szakpolitikai intézkedések végrehajtása. Ugyancsak a stratégiai menetrend célkitűzéseinek felel meg, hogy előrelépés történt az unió belső és külső politikái közötti nagyobb összhang megteremtésére, így a globális dimenzióval rendelkező adatvédelem és AI-szabályozás területén.

A Bizottság 2019–2024 közötti hat prioritásában is szereplő igazságügyi együttműködés fejlesztése területén fejlemények történtek a tényleges európai igazságszolgáltatási térség létrehozására, a mesterséges intelligencia igazságszolgáltatásban való alkalmazására vonatkozóan. Felismerte az Európai Unió azt is, hogy szükség van az Európai Unió és tagállamai versenyképességének a polgári igazságszolgáltatáson keresztül történő előmozdítását célzó intézkedések meghozatalára.

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben a személyek szabadon mozoghatnak.⁵ Az unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét,⁶ továbbá a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival és a hontalan személyekkel szemben méltányos bánásmódot biztosít.⁷ Az unió a biztonság magas szintjének garantálása érdekében a bűncselekmények, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedéseket fogad el, a rendőri, az igazságügyi és az egyéb, hatáskörrel rendelkező hatóságok koordinációját valósítja meg, továbbá cél a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerése⁸ és a büntető jogszabályok közelítése.⁹ Az Európai Unió egységes jogérvényesítésen alapuló térségének létrejöttét, a jog érvényesülésének térsége¹⁰ kiteljesedését szolgálja, hogy az európai igazságügyi jogalkotás a növekedés szolgálatába állt (*justice for growth*). Ez egyrészt a meglévő jogforrások felülvizsgálatát,

³ Lásd részletesebben: BOGENSBERGER 2019; FARKAS 2001.

⁴ Lásd részletesebben: FAZEKAS 2012.

⁵ HOLZHACKER–LUIF 2014.

⁶ Ma már 27 uniós tagállamból 25 (Írország és Ciprus kivételével az EU tagállamai), valamint az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) négy tagállama (Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc) tagja a schengeni térségnek.

⁷ EUMSz 67. cikk (2) bekezdés.

⁸ IGLESIAS SÁNCHEZ – GONZÁLEZ PASCUAL 2021.

⁹ EUMSz 67. cikk (3) bekezdés.

¹⁰ Lásd GOMBOS 2014.

szükség esetén módosítását,¹¹ másrészt a versenyképesség növelése érdekében az új, 21. századi technológiák hálózati együttműködésen alapuló egységes alkalmazását, az e-igazságszolgáltatás technikai és személyi (akár AI-rendszerekkel kombinált) feltételeinek megteremtését teszi szükségessé. A 21. század kihívásainak kezelésére a bel- és igazságügyi együttműködés területén indokolt mélyíteni a tagállamok közötti együttműködést, valamint globális szemléletmódot kell alkalmazni (különösen igaz ez a migráció és a menekültügy,¹² a terrorizmus elleni küzdelem, az adatvédelem és az igazságügyi rendszerek AI-alapú összekapcsolása kérdésében). A meglévő jogalkotási eredmények tényleges érvényesülésére és konzekvens végrehajtására van szükség. Különösen fontos ez a több problémával terhelt bel- és igazságügyi együttműködés területén, ahol stratégiai fontosságú, hogy következetesen és eredményesen hajtsák végre a tagállamok az elfogadott intézkedéseket.

A külső határok hatékony ellenőrzése elengedhetetlen ahhoz, hogy garantálni lehessen a biztonságot, fenn lehessen tartani a közrendet, és biztosítani lehessen az európai szakpolitikák megfelelő működtetését. Mivel az EU belső határain nincs határellenőrzés, az EU közös külső határainak eredményes védelme csak a határok megerősítésével és korszerűsítendő határigazgatással látható el. Fontos elismerni azt is, hogy az európai polgárok biztonságának védelmében indokolt a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre kiemelt figyelmet fordítani.¹³

A fenti kérdések jól illusztrálhatóan megjelentek a magyar elnökség alatt zajló uniós jogalkotási lépések során. Az elfogadott különféle dokumentumokban különös súllyal érvényesült a sérülékeny csoportok (gyermekek, fiatalok, nők) védelmével kapcsolatos intézkedéseket célzó megállapodások kötése, a fizetéseképtelenség jogterületén a szabályozás új alapokra helyezése, a büntető igazságügyi együttműködés, továbbá a schengeni rendszer fejlesztése.

A magyar elnökség alatt 2024. július 22–23-án a bel- és igazságügy-miniszterek nem hivatalos találkozóját tartották. Két Bel- és Igazságügyi Tanács-ülésre is sor került. 2024. október 10–11-én és 2024. december 12–13-án azzal, hogy az első napokon a belügyek, a második napokon az igazságügy volt a naprendi téma.

¹¹ Lásd GOMBOS 2021.

¹² Lásd FERNÁNDEZ-ROJO 2021.

¹³ Lásd HANKISS 2012.

A MAGYAR ELNÖKSÉG KONKRÉT EREDMÉNYEI

Schengeni vívmányok

A külső határok védelme alatt a schengeni vívmányok értendők,¹⁴ amelyeket kiegészít a Schengeni határellenőrzési kódex.¹⁵ Régóta képviselt következetes magyar álláspont volt, hogy a külső határok védelme¹⁶ fontos prioritás,¹⁷ ezért a trió programjában¹⁸ is hangsúlyos Schengen 2.o elképzelések¹⁹ nagyon lényeges lépése volt a schengeni bővítési folyamat lezárása, két további tagállam, Bulgária és Románia schengeni övezethez való csatlakozása. Ennek előzménye, hogy a Tanács az alkalmazandó schengeni értékelési eljárásokkal összhangban, az (EU) 2024/210 határozatával²⁰ megvizsgálta,²¹ hogy a Bolgár Köztársaság és Románia teljesítik-e az érintett vívmányok valamennyi részének alkalmazásához szükséges feltételeket. A Tanács határozata 2024. március 31-től Bulgáriára és Romániára alkalmazandóvá nyilvánította a schengeni vívmányoknak a 2005. évi csatlakozási okmány²² 4. cikkének 1. bekezdésében nem említett, az említett határozat mellékletében felsorolt rendelkezéseit, valamint – technikai és operatív okoknál fogva – első lépésben az említett időponttól a Bulgáriával és Romániával közös és a közöttük lévő belső légi és tengeri határokon történő személyellenőrzéseket szüntette meg. A következő lépés már a magyar elnökség idejére esett, a Tanács a 2005. évi csatlakozási okmány 4. cikkének 2. bekezdésével összhangban eljárva határozott arról, hogy a Bulgáriával

¹⁴ A Schengeni vívmányok: Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről; Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i schengeni megállapodás végrehajtásáról.

¹⁵ (EU) 2017/458 rendelet.

¹⁶ Értékelésére lásd HEGYALJAI 2023: 213–218.

¹⁷ TÁRNOK 2020.

¹⁸ Trió program [2023].

¹⁹ A Bizottság 2016. május 4-én az Eurodac rendelet módosítására terjesztett elő javaslatcsomagot, amelynek szövegében – elfogadva a további biometrikus azonosítók használatára vonatkozó magyar kezdeményezést – már szerepel a magyar javaslat. Lásd bővebben: HEGYALJAI 2016: 101–114.

²⁰ (EU) 2024/210 határozat.

²¹ Csatlakozási okmány [2023].

²² Csatlakozási okmány [2005].

és Romániával közös és a közöttük lévő belső szárazföldi határokon történő személyellenőrzés megszüntetésének időpontja 2025. január 1. napja.²³

A Tanács ülésén a Schengen 2.0 elképzelések egy további, digitalizációs eleme, a határregisztrációs rendszer (EES²⁴) és az uniós bűnüldöző hatóságok által használt informatikai rendszerek közötti átjárhatóság kérdésében is előrelépett. Az Európai Unió nagyszabású, központosított informatikai rendszerei²⁵ (SIS,²⁶ ETIAS,²⁷ EES) és az ezeket felügyelő uniós ügynökség²⁸ (eu-LISA²⁹) is a biztonsági együttműködéshez és a külső határok és a migráció kezeléséhez nélkülözhetetlen információk interoperábilis megosztását és cseréjét teszik lehetővé. A Tanács áttekintette az EES³⁰ működésének megkezdésével kapcsolatban megteendő lépéseket, és a Bizottság tájékoztatást nyújtott a Bel- és Igazságügyi Tanácsban ülésező miniszterek számára a 2024. december 4-én kiadott, a határregisztrációs rendszer fokozatos elindításáról szóló javaslatáról is. Az EES az egyik olyan informatikai rendszer, amelynek elsődleges célja a bűnözés elleni küzdelem, illetve a határbiztonság megerősítése.

A személyek szabad mozgásához kötődő jogalkotási fejlemények

A magyar elnökség alatt fogadták el azt a tanácsi álláspontot, amely javaslatot tesz a Tanács rendeletére az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és a szabad mozgás joggal élő uniós polgárok és azok családtagjai részére kiállított tartózkodási okmányok biztonságának megerősítéséről.³¹ Ennek a javaslatnak vannak előzményei, ugyanis a Parlament és a Tanács 2019. június 20-án már elfogadta az (EU) 2019/1157 rendeletet,³² amely 2021. augusztus 2-től volt hatályos. Azonban a Bíróság

²³ (EU) 2024/3212 határozat.

²⁴ (EU) 2017/2226 rendelet.

²⁵ Az eu-LISA a három központosított uniós információs rendszer, a SIS, a VIS és az Eurodac üzemeltetési igazgatását végző uniós ügynökség.

²⁶ (EU) 2018/1862 rendelet.

²⁷ (EU) 2018/1240 rendelet. Az ETIAS utasinformációs és engedélyezési rendszer is, amely a schengeni térségbe vízummentesen beutazó harmadik országbeli állampolgárok által jelentett biztonsági, migrációs és egészségügyi kockázatokat fogja ellenőrizni.

²⁸ Az ügynökségek nagyon fontos szerepet töltenek be az uniós jog végrehajtásában. Erről lásd részletesen: COMAN-KUND 2020.

²⁹ (EU) 2018/1726 rendelet.

³⁰ Az EES a rövid távú tartózkodás céljából az EU-ba utazó harmadik országbeli állampolgárok regisztrálására szolgáló automatizált informatikai rendszer.

³¹ Javaslat [COM/2024/316 final].

³² (EU) 2019/1157 rendelet.

kimondta,³³ hogy a rendeletet téves jogalapon³⁴ fogadták el, ezért az érvénytelen. A Bíróság megállapította azt is, hogy a rendelet helyes jogalapja az EUMSZ 77. cikke (3) bekezdése, amely a Tanács különleges jogalkotási eljárását, különösen pedig egyhangú határozatát írja elő. A Bíróság a megsemmisített jogforrás joghatásait az új rendelet hatálybalépéséig, de legfeljebb az ítélet kihirdetését követő év január 1-jétől számított két évet meg nem haladó, észszerű határidőig fenntartotta. E jogalkotási kötelezettség teljesítése érdekében készült el a javaslat, amelynek célja, hogy elindítsa az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok és azok családtagjai részére kiállított tartózkodási okmányok biztonságának megerősítéséről szóló új rendeletre irányuló különleges jogalkotási eljárást.

Csak érdekességként említhető meg, hogy a magyar elnökség alatt lezárt jogalkotási dosszié alapján a Tanács 2024. december 12-én úgy határozott, hogy az uniós vízumrendeletet³⁵ módosítja, Vanuatu felveszi azon országok listájára, amelyek állampolgárainak az uniós határok átlépésekor vízummal kell rendelkezniük. A meghozott döntés előzménye, hogy Vanuatu állampolgárai 2015. május 28. óta vízummentességet élveztek, azonban az ország olyan, a Bizottság által többször kifogásolt befektetői állampolgársági programokat működtetett, amelyek azt tették lehetővé, hogy az EU-ba történő beutazáshoz vízumkötelezettség alá eső harmadik országbeli állampolgárok befektetésért cserébe vanuatuai állampolgárságot kapjanak, és így vízummentesen léphessenek be az EU területére. A Tanács döntésével az EU-ra nézve migrációs és biztonsági kockázattal járó – 2022 óta már felfüggesztett – vízummentességet vonta vissza Vanuatu vonatkozásában.

A vízumpolitikával kapcsolatosan a magyar elnökség alatt átfogó tanácsi következtetések³⁶ is születtek az EU vízumpolitikájának stratégiaibb megközelítéséről.³⁷

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség

A magyar elnökség alatt tartott Bel- és Igazságügyi Tanács ülésein olyan stratégiai iránymutatásokat³⁸ fogadtak el, amelyek a szabadságon, a biztonságon és a jog ér-

³³ C-61/22.

³⁴ Az EUMSZ 21. cikkének (2) bekezdése alapján, rendes jogalkotási eljárásban.

³⁵ Az (EU) 2018/1806 rendelet.

³⁶ Ezekben a jogilag nem kötelező dokumentumokban az EU kifejezi politikai álláspontját, kötelezettségvállalását valamely, az EU tevékenységi köréhez kapcsolódó témáról.

³⁷ Következtetések vízumpolitika [2024].

³⁸ Stratégiai iránymutatások [2024].

vényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkoznak. Az elfogadott iránymutatások a 2024–2029-es időszakra meghatározzák az e területet érintő uniós szakpolitika irányát, és támpontul szolgálnak az uniós stratégiai menetrend e jogterületre eső végrehajtásához.

Büntető igazságügyi együttműködés

A magyar elnökség időszaka alatt lezárt jogalkotási dossziék közül kiemelendő a büntetőeljárás átadásáról szóló rendelet,³⁹ amelynek fő célkitűzése a büntetőügyekben hozott határozatok kölcsönös elismerése elvének végrehajtását célzó intézkedési program⁴⁰ szerint lehetővé tenni a büntetőeljárások más tagállamoknak történő átadását. E jogforrás elsődleges célja, hogy biztosítsa: egy adott bűncselekményre vonatkozóan az arra legmegfelelőbb helyzetben lévő tagállam folytasson le nyomozást vagy indítson büntetőeljárást. A büntetőeljárások átadásával kapcsolatos, a tagállamokra vonatkozó közös szabályok segíthetnek különösen a *ne bis in idem* elv sérelmét eredményező eljárások megelőzésében. A büntetőeljárások átadására vonatkozó közös szabályok fontosak az eredményes határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem folytatásához és a szervezett bűnözői csoportok által elkövetett súlyos bűncselekmények⁴¹ esetében.

Általános megközelítés készült a Tanácsban az embercsempészség elleni küzdelemről szóló irányelvtervezetről, valamint a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelemről szóló irányelv módosításának tervezetéről (CSAD). A Tanács ülésén részt vevő igazságügyi miniszterek kialakították álláspontjukat az Európai Parlament és a Tanács irányelvére tett javaslatról az unióba való jogellenes beutazáshoz, valamint az unióon belüli jogellenes átutazáshoz és tartózkodáshoz történő segítségnyújtás megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról, valamint a 2002/90/EK tanácsi irányelv és a 2002/946/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról.⁴² A Bizottság 2024. február 7-én benyújtotta a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekek szexuális bántalmazását ábrázoló anyagok elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (átdolgozás) szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló

³⁹ (EU) 2024/3011 rendelet.

⁴⁰ Intézkedési program [2001]. HL C 12., 2001.1.15., 10. o.

⁴¹ Ilyenek például a kábítószer-kereskedelem, a migráncsempészség, az emberkereskedelem, a tűzfegyverek tiltott kereskedelme, a környezeti bűnözés, a kiberbűnözés vagy a pénzmosás.

⁴² Javaslat – Általános megközelítés [2024].

javaslatát. A javaslat elsődlegesen azt célozza, hogy bővüljön a gyermekek szexuális bántalmazásával és szexuális kizsákmányolásával kapcsolatos bűncselekmények fogalommeghatározása (ideértve az új online eszközök által lehetővé tett vagy elősegített ilyen jellegű bűncselekményeket is) annak érdekében, hogy e bűncselekmények nyomozása és büntetőeljárás alá vonása hatékonyabb legyen, és az áldozatok fokozottabb védelemben részesüljenek.

A bűnügyi igazságügyi együttműködés területén tanácsi következtetéseket fogadtak el a határokon átnyúló környezeti bűnözés elleni küzdelemről;⁴³ a hatékony bűnüldözést szolgáló adathozzáférésről;⁴⁴ továbbá az Európai Unió és tagállamai által a terrorizmus elleni küzdelemben tett közös erőfeszítések fokozásával kapcsolatos jövőbeli prioritásokról.⁴⁵ A magyar elnökség ismertette továbbá a Tanács ülésén a kölcsönös értékelések tizedik fordulójának zárójelentését, amelynek a középpontjában az európai nyomozási határozat végrehajtása állt.

Polgári igazságügyi együttműködés

Részleges általános megközelítést fogadtak el a Tanácsban a fizetéseképtelenségi jog egyes vonatkozásainak harmonizálásáról (*insolvency*) szóló irányelvtervezettel kapcsolatban.⁴⁶ A fizetéseképtelenségi jog egyes vonatkozásainak harmonizálásáról szóló irányelvre vonatkozó javaslat legfontosabb elemeiről való megállapodás egy új szemléletmód kialakításának első lépése. A javaslat része egy átfogóan új elképzelésnek, a tőkepiaci unióra vonatkozó 2020. évi cselekvési tervnek. A javaslat a fizetéseképtelenségi eljárások célzott harmonizálása útján azt kívánja támogatni, hogy az egységes belső piacon hatékonyabban valósulhassanak meg a határokon átnyúló beruházások. Ennek érdekében tartalmaz a fizetéseképtelenségi eljárások hatékonyságát célzó intézkedéseket. A hitelezői bizalom megteremtése érdekében a javaslat garanciákat fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy fizetéseképtelenségi eljárások során a hitelezők érdekei hatékonyan érvényesüljenek, a befektetett pénzük a lehető legnagyobb mértékben kerülhessen vissza hozzájuk, továbbá a felszámolási eljárás végén megtérülő vagyont kiszámíthatóbb és méltányosabb módon osszák fel a hitelezők között. A javaslat és az általános megközelítés is annak a versenyképesség növelését célzó jogalkotási gondolkodásnak a része, amely a polgári

⁴³ Következtetések környezeti bűnözés [2024].

⁴⁴ Következtetések adathozzáférésről [2024].

⁴⁵ Következtetések prioritásokról [2024].

⁴⁶ Irányelvtervezet [2024].

igazságszolgáltatáson keresztül is az Európai Unió és tagállamai versenyképességének előmozdítását célozza.

A Tanács következtetéseket fogadott el a mesterséges intelligencia igazságszolgáltatás területén történő alkalmazásáról,⁴⁷ továbbá tárgyalt téma volt az igazságszolgáltatáshoz való jognak a jogállamiság és a versenyképesség összefüggésében való érvényesülése is.

Belbiztonság, polgári védelem

A belbiztonság és polgári védelem területén tanácsi következtetéseket fogadtak el az EU árvizekkel szembeni ellenálló képességének átfogó fejlesztésére.

Rendőrségi együttműködés

A rendőrségi együttműködés területén tanácsi következtetések születtek a nagy nemzetközi labdarúgóturnákat rendező európai államok számára készült, a nemzetközi rendőrségi együttműködésnek a vendéglátó állam tornákkal kapcsolatos rendőrségi tervezésébe és műveleteibe történő beágyazására vonatkozó, ajánlott bevált gyakorlatokat tartalmazó kézikönyvről.⁴⁸

ÖSSZEGRZÉS

A bel- és igazságügyi együttműködés – annak ellenére, hogy nem volt kiemelt prioritása a magyar elnökségi programnak – sikeresen teljesített, az elfogadott jogforrások, jogalkotási kezdeményezések, azokra adott általános megközelítések, valamint a jogi kötőerővel ugyan nem, de jelentősebb politikai súllyal rendelkező következtetések száma és a témák sokszínűsége mutatja e terület fontosságát.

⁴⁷ Következtetések AI [2024].

⁴⁸ Következtetések kézikönyv [2024].

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BOGENSBERGER, Wolfgang (2019): Judicial Cooperation in Criminal Matters. In KELLERBAUER, Manuel – KLAMERT, Marcus – TOMKIN, Jonathan (szerk.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. New York: Oxford Academic, 870–874. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198759393.003.171>
- COMAN-KUND, Florin (2020): *European Union Agencies as Global Actors: A Legal Study of the European Aviation Safety Agency, Frontex and Europol*. New York: Routledge.
- FARKAS Ákos (2001): *Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest: Osiris.
- FAZEKAS Judit (2012): Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban a Hágai Programtól a Stockholmi Programig. In VÓKÓ György (szerk.): *Kriminológiai tanulmányok*. Budapest: Országos Kriminológiai Intézet, 26–48.
- FERNÁNDEZ-ROJO, David (2021): *EU Migration Agencies – The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*. Cheltenham: Elgar.
- FLETCHER, Maria – HERLIN-KARNELL, Ester – MATERA, Claudio (2016): *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315738284>
- GOMBOS Katalin (2014): *A jog érvényesülésének térsége az Európai Unióban*. Budapest: CompLex Wolters Kluwer.
- GOMBOS Katalin (2020): *A jog érvényesülésének térsége. Az Európai Unió nemzetközi magánjogi szabályainak XXI. századi kihívásai*. Budapest: Wolters Kluwer.
- GOMBOS Katalin (2021): A polgári eljárásjogi területen folytatott igazságügyi együttműködés kezdetei az Európai Unióban. In GELENCSEÉ Dániel – SELNICEAN László (szerk.): *Uniók polgári eljárásjogi vívmányok a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 13–25.
- HANKISS Ágnes (2012): A stockholmi program négy pillére, a terrorellenes küzdelemben végbemenő folyamatok a lisszaboni szerződés után az EU-ban. *Magyar Rendészet*, 12 (Különszám), 58–63.
- HEGYALJAI Máttyás (2016): A migráció magyar és EU szemmel. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, (17), 101–114.
- HEGYALJAI Máttyás (2023): Migráció az uniók elnökségi trió prioritásai tükrében. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, (25), 213–218.
- HOLZHACKER, Ronald L. – LUIF, Paul (2014): Introduction: Freedom, Security and Justice After Lisbon. In HOLZHACKER, Ronald L. – LUIF, Paul (szerk.): *Freedom, Security and Justice in the European Union – Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*. New York: Springer, 1–11. Online: <https://doi.org/10.1007/978-1-4614-7879-9>
- IGLESIAS SÁNCHEZ, Sara – GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel (2021): Judicial Cooperation in Criminal Matters and Police Cooperation. In IGLESIAS SÁNCHEZ, Sara – GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel (szerk.): *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 251–370. Online: <https://doi.org/10.1017/9781108769006>
- TÁRNOK Balázs (2020): A Bizottság bemutatta a migrációs paktum új tervezetét – továbbra is a migráció menedzselése, és nem annak megállítására a cél. *Európa Stratégia Kutatóintézet*, 2020. szeptember 25. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/09/25/a-bizottsag-bemutatta-a-migracios-paktum-uj-tervezet-tovabbra-is-a-migracio-menedzselese-es-nem-annak-megallitasa-a-cel>
- WALKER, Neil (2004): *Europe's Area of Freedom, Security, and Justice*. Oxford: Oxford University Press.

Egyéb források

- [(EU) 2017/2226 rendelet]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2226 rendelete (2017. november 30.) a tagállamok külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok belépésére és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer (EES) létrehozásáról és az EES-hez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról. HL L 327., 2017. december 9., 20–82.
- [(EU) 2017/458 rendelet] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek (2016. március 9.) (HL L 77., 2016.3.23., 1. o.) a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról. HL L 74., 2017. március 18., 1–7.
- [(EU) 2018/1240 rendelet]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1240 rendelete (2018. szeptember 12.) az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet, az 515/2014/EU rendelet, az (EU) 2016/399 rendelet, az (EU) 2016/1624 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról. HL L 236., 2018. szeptember 19., 1–71.
- [(EU) 2018/1726 rendelet]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1726 rendelete (2018. november 14.) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai uniós ügynökségről (eu-LISA), az 1987/2006/EK rendelet és a 2007/533/IB tanácsi határozat módosításáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 295., 2018. november 21., 99–137.
- [(EU) 2018/1806 rendelet]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1806 rendelete (2018. november 14.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról (kodifikált szöveg). HL L 303., 2018. november 28., 39–58.
- [(EU) 2018/1862 rendelet]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1862 rendelete (2018. november 28.) a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a 2007/533/IB tanácsi határozat módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az 1986/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 2010/261/EU bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 312., 2018. december 7., 56–106.
- [(EU) 2019/1157 rendelet]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1157 rendelete (2019. június 20.) az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok és azok családtagjai részére kiállított tartózkodási okmányok biztonságának megerősítéséről. HL L 188., 2019. július 12., 67.
- [(EU) 2024/3011 rendelet]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/3011 rendelete (2024. november 27.) a büntetőeljárás átadásáról. HL L 2024/3011, 2024. december 18.
- [(EU) 2024/210 határozat]: A Tanács (EU) 2024/210 határozata (2023. december 30.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Bolgár Köztársaság és Románia általi teljes körű alkalmazásáról. HL L 2024/210., 2024. január 4.

- [(EU) 2024/3212 határozat]: A Tanács (EU) 2024/3212 határozata (2024. december 12.) a Bolgár Köztársasággal és Romániával közös és a közöttük lévő belső szárazföldi határokon a személyellenőrzés megszüntetése időpontjának a meghatározásáról. HL L 2024/3212., 2024. december 23.
- [Csatlakozási okmány]: A Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről szóló 2005. évi okmány. HL L 157., 2005. június 21.
- [Javaslat]: Javaslat – A Tanács rendelete az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok és azok családtagjai részére kiállított tartózkodási okmányok biztonságának megerősítéséről. COM/2024/316 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52024PC0316>
- A Bíróság 2024. március 21-i ítélete, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22., ECLI:EU:C:2024:251 [C-61/22.].
- Európai Tanács [é. n.]: A 2019–2024-es időszakra szóló új stratégiai menetrend. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/39917/a-new-strategic-agenda-2019-2024-hu.pdf>
- Intézkedési program [2001]: Programme of Measures to Implement the Principle of Mutual Recognition of Decisions in Criminal Matters. HL C 12., 2001. január 15., 10–22.
- Irányelvtervezet [2024]: Irányelvtervezet a fizetéseképtelenségi jog egyes vonatkozásainak harmonizálásáról (insolvency), részleges általános megközelítés. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16283-2024-INIT/en/pdf>
- Javaslat – Általános megközelítés [2024]: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Unióba való jogellenes beutazáshoz, valamint az Unión belüli jogellenes átutazáshoz és tartózkodáshoz történő segítségnyújtás megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról, valamint a 2002/90/EK tanácsi irányelv és a 2002/946 IB tanácsi kerethatározat felváltásáról – Általános megközelítés. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15916-2024-REV-1/hu/pdf>
- Következtetések adathozzáféréseiről [2024]: A Tanács következtetései a hatékony bűnüldözést szolgáló adathozzáféréseiről (2024. december 12.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16448-2024-INIT/hu/pdf>
- Következtetések AI [2024]: Tanácsi következtetések a mesterséges intelligencia igazságszolgáltatás területén történő alkalmazásáról. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16933-2024-INIT/en/pdf>
- Következtetések kézikönyv [2024]: A Tanács következtetései a nagy nemzetközi labdarúgó tornákat rendező európai államok számára készült, a nemzetközi rendőrségi együttműködésnek a vendéglátó állam tornákkal kapcsolatos rendőrségi tervezésébe és műveleteibe történő beágyazására vonatkozó, ajánlott bevált gyakorlatokat tartalmazó kézikönyvről (2024. december 12.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16754-2024-INIT/hu/pdf>
- Következtetések környezeti bűnözés [2024]: Tanácsi következtetések a határokon átnyúló környezeti bűnözés elleni küzdelemről. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14182-2024-INIT/en/pdf>
- Következtetések prioritásokról [2024]: A Tanács következtetései az Európai Unió és tagállamai által a terrorizmus elleni küzdelemben tett közös erőfeszítések fokozásával kapcsolatos jövőbeli prioritásokról (2024. december 12.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16820-2024-INIT/hu/pdf>

Következtetések vízümpolitika [2024]: Tanácsi következtetések az EU vízümpolitikájának stratégiaibb megközelítéséről. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16801-2024-INIT/hu/pdf>

Stratégiai iránymutatások [2024]: A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív tervezésre vonatkozó új stratégiai iránymutatások. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16343-2024-INIT/hu/pdf>

Trió program [2023]: Taking forward the Strategic Agenda 18-month Programme of the Council (1 July 2023 - 31 December 2024). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/en/pdf>

MAGYAROK EURÓPAI ÉS NEMZETI
IDENTITÁSA A 2024. ÉV MÁSODIK FELÉBEN,
VISEGRÁDI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN¹

BEVEZETÉS

A tanácsi soros elnökség nem azonnal és közvetlenül hat az uniós polgárok identitására, hiszen egyéb hatások is érik az uniós polgárokat. A magyarokat is számos hatás érte 2024-ben, amely befolyásolhatta a kollektív azonosságtudatukat. 2024-ben alapjaiban átrajzolódott a hazai belpolitikai tér, Ukrajnában háború dúlt, a közlekeleti konfliktus is zajlott, és 2024 júniusában európai parlamenti és önkormányzati választásokat tartottak, valamint gazdasági nehézségekkel küzdött az ország; az év harmadik negyedében a gazdasági növekedés megtorpant, a magas infláció és a forintgyengülés mindenki számára érzékelhető volt. Mindezek a teljesség igénye nélkül azok a körülmények, amelyeknek hatását a magyar állampolgárok a mindennapjaikban is érzékelték. A tanácsi soros elnökség betöltése, a féléves különleges reflektorfény is befolyásolhatta a közvéleményt, és az Európai Unióról, a szakpolitikáiról és a működéséről kialakult véleményt is. Vajon hogyan viszonyultak a hazai európai uniós polgárok ebben az időszakban az Európai Unióhoz?

A lakosság széles köre számára az európai uniós elnökség, éppen amiatt, hogy az átlagpolgár nem rendelkezik elegendő információval az unió működéséről és intézményrendszeréről, nem tartozik a számára legfontosabb témák közé. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a magyar lakosság egy jelentős része közvetlenül az elnökség előtt nem tudta, hogy melyik ország látja el 2024. július 1-jétől az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét. A *Policy Solutions* nyílt kérdésére, hogy melyik ország tölti be a Tanács soros elnökségét, a megkérdezettek csak 56%-a válaszolt, akik közül csupán 70% adott helyes választ, vagyis tíz megkérdezett magyar polgárból mintegy négy tudta, hogy Magyarország lesz ebben a szerepben.² Az alternatív válaszok között szerepelt Brüsszel, Németország, Belgium, Lengyelország és Franciaország is.³ Mindez persze természetes is, hiszen a tanácsi soros elnökség

¹ E tanulmány felhasználja a szerző korábbi tanulmányában kifejtett elméleti téziseket, és épít az ottani következtetéseire, kiegészítve azokat az újabb kutatási eredményekkel. Lásd KOLLER 2024.

² BÍRÓ-NAGY et al. 2024: 29.

³ BÍRÓ-NAGY et al. 2024: 29.

a kormányzat által irányított, adminisztratív és politikai folyamat, amely a polgárok által általában csak távolról érzékelt.

E körülményre is figyelemmel, ebben a fejezetben a magyarok európai és nemzeti identitására vonatkozó közvélemény-kutatási adatokra fókuszálunk, arra keresve a választ, hogy 2024 második felében vajon hogyan alakult a magyarok véleménye az Európai Unióról, és mennyire érezték magukat az unió polgárának. Milyen volt az unió imázsa ebben az időszakban? Mennyire bíztak a hazai és uniós intézményekben? A közvélemény-kutatások kollektív identitásokra vonatkozó eredményeit visegrádi összehasonlításban tekintjük át.

EURÓPAI ÉS NEMZETI IDENTITÁS

A 2024. év nemcsak a második tanácsi soros elnökségünk időszaka, hanem az uniós tagságunk huszadik éve is volt, így európai uniós identitásunkra emiatt is érdemes rátekinteni. Húsz évvel ezelőtt az európai identitás Magyarország számára elsősorban az Európai Unióhoz való csatlakozás célkitűzésében nyilvánult meg. A „vissza Európába” narratíva nem csupán az európai integrációról szólt, hanem a magyar nemzet ezeréves európai gyökereire és a kontinens történelmi főáramába való visszatérés igényére is utalt.⁴ A 2003-as népszavazáson a magyar lakosság 83,76%-a támogatta az EU-tagságot.⁵ A csatlakozás után a közép-európai országokat, így Magyarországot is, a régi tagállamok polgárai sokáig még „új tagállamokként” kezelték, és nem tekintették őket a közös Európa teljes jogú részeinek. A megérkezés és a befogadás tehát az unió, a már benn lévő tagállamok és az új tagok lakossága számára is kihívásokkal teli folyamat volt. Mindez azonban az idő előrehaladtával változott, ahogy az is, hogy a közös játékszabályokat immár elsajátító Magyarország egyre inkább alakítójává kívánt válni az európai egységfolyamatnak, amelynek természetes velejárója volt az is, hogy kritikusabbá vált az integráció működése és intézményei irányába, és egyre erőteljesebben védelmezte nemzeti érdekét a közös Európában.

Ahogy a többi kelet-közép-európai országban, úgy Magyarországon is az európai-záció⁶ úgynevezett *top-down* irányát egyre inkább kezdték felváltani az úgynevezett *bottom-up* európaizációs törekvések, ami egyre több konfliktussal járt az EU intézményei és olykor más tagállamok irányába is. De vajon hogyan nyilvánult meg mindez a polgárok Európai Unióhoz való viszonyulásában?

⁴ KOLLER 2024.

⁵ Országos Választási Iroda 2003.

⁶ LADRECH 1994; KOLLER 2019; RADAELLI 2003.

MAGYAROK KÖTÖDÉSEI ÉS EURÓPAI UNIÓS IDENTITÁSA

A hazai uniós polgárok európai uniós attitűdjeinek és viszonyának bemutatására a standardizált *Eurobarometer*-felmérések és a hazai kutatások méréseinek eredményeit⁷ használjuk fel, összegezzük. Amikor egy tagállam a tanácsi elnökségi szerepben van, a belpolitikában is jobban tematizálódnak az európai uniós ügyek, a hazai médiában is gyakrabban jelennek meg a tanácsi elnökségről szóló beszámolók, az elnökséghez kapcsolódó diplomáciai események tudósításai. Ezzel párhuzamosan a Magyarországról, a politikai és szakpolitikai kérdésekről a külföldi médiumokban megjelenő beszámolók, tudósítások száma is megnő.

Vajon mindez hatással volt a polgárok EU-képére? Milyen volt az unió imázsa 2024. második felében a magyarok szerint? A hazai uniós polgárok körében azok voltak a legtöbben (46%), akik az EU imázsát semlegesnek látták; számuk a 2024. tavaszi felméréshez képest növekedett. Az Európai Unió pozitív imázsát a lakosság 37%-a jelölte meg válaszként. Ők fél évvel ezelőtt még 5%-kal többen voltak, ami jelentős csökkenést jelent. Az unió negatív imázsát 17% jelölte meg, amely érték 2024 tavaszán még csak 16% volt. Vagyis 2024. második felében kevesebb hazai uniós polgár látta pozitívan az uniót, mint akár fél évvel korábban.⁸ A visegrádi országok közül a magyarokhoz képest a csehek kevésbé, a szlovákok és a lengyelek azonban inkább pozitív imázssal rendelkező közösségnek látták az uniót.

Ahogy azt több hazai kutatás is azonosította, a hazai polgárok számára az európai uniós tagság támogatása elsősorban a tagságból eredő gazdasági előnyökből fakad,⁹ így érdemes arra is rátekinteni, hogy 2024-ben a magyarok hány százaléka szerint volt előnyös a tagság. Egy, a 2024. tavaszi adatfelvételre alapozott kutatás szerint a teljes magyar lakosság mintegy 80%-a szerint előnyös a tagság.¹⁰ Mindazonáltal a hazai uniós polgárok számára sem csupán az uniós tagság gazdasági hozadéka a fontos. Ugyanez a kutatás arra is rámutat, hogy a magyarok számára a három legfontosabb, az EU által képviselt érték a gazdasági fejlődés, a béke, a demokrácia és a jogállamiság védelme.¹¹ Vagyis az uniós tagság gazdasági előnyei mellett legalább annyira számítanak az alapértékek, amelyeket az Európai Unió képvisel.

Az Európai Unió tagállamainak többségében a lakosság nagyobb része erősebben kötődik saját országához, mint az Európai Unióhoz.¹² Vagyis a nemzeti identitás

⁷ BÍRÓ-NAGY et al. 2023.

⁸ Eurobarometer 102: 16.

⁹ BÍRÓ-NAGY et al. 2023.

¹⁰ BÍRÓ-NAGY et al. 2024: 22.

¹¹ BÍRÓ-NAGY et al. 2024: 32.

¹² Lásd Standard Eurobarometer felmérések.

a polgárok többsége számára a kollektív identitásának egyik, számos esetben a legfontosabb referenciapontját jelenti.¹³ Mindazonáltal hangsúlyozandó, hogy az európai és nemzeti kötődések mellett számos egyéb közösséghez is kötődnek a polgárok, így a regionális és lokális közösségeikhez is. Vagyis téves megközelítés az uniós polgárok kollektív identitását csupán az EU és a tagállam vagy nemzet viszonyrendszerében vizsgálni.¹⁴ Magyarországon és a visegrádi államokban is a nemzet jelenti a kollektív identitás legfontosabb közösségét, de a magyar lakosság 92%-a kötődik közvetlen lakóhelyéhez, városához, falujához is. Vagyis a többszintű kollektív identitásstruktúrák¹⁵ létezését a közvélemény-kutatási adatok is alátámasztják.

A nemzeti identitás intenzitása tekintetében azonban már vannak különbségek a visegrádi államok között. 2024. második felében a magyarok 47%-a nagyon, 46%-a eléggé kötődött a saját országához, vagyis összességében a lakosság 93%-a azonosította e kötődését (lásd 1. ábra). Az Európai Unió esetében ez 21% és 45%, vagyis összességében a lakosság 66%-a kötődött az Európai Unióhoz, amely a lakosság mintegy kétharmada. Szlovákia esetében is hasonló a kép (68%), míg a cseh polgárok esetében az unióhoz való kötődés gyengébb (45%), a lengyelek esetében pedig sokkal erősebb (76%) (lásd 2. ábra). Amennyiben másfajta kérdésfeltevéssel arra kérdezzük rá a felmérések, hogy mennyire érzik magukat a magyarok Magyarországon és az Európai Unió állampolgárának, eltérő eredményt kapunk. A magyarok 93%-a érezte magát magyar állampolgárnak, és 79%-a válaszolta, hogy az unió polgárának is érzi magát.¹⁶ Fontos megjegyezni, hogy az Európai Unióhoz való állampolgári kötődés folyamatosan magas értéket mutat a magyar lakosság körében. Például 2023-ban is a magyar lakosság mintegy 80%-a tartotta magát uniós állampolgárnak.¹⁷ Amikor azonban az EU-hoz történő kötődésre kérdezzük rá az Eurobarometer felmérései, már kevesebb válaszadó jelzi a kötődést.

Összességében tehát a magyarok az erős nemzeti kötődésük mellett erős európai uniós identitással is rendelkeznek, utóbbi azonban a korábbi mérésekhez képest kismértékben ugyan, de gyengült.

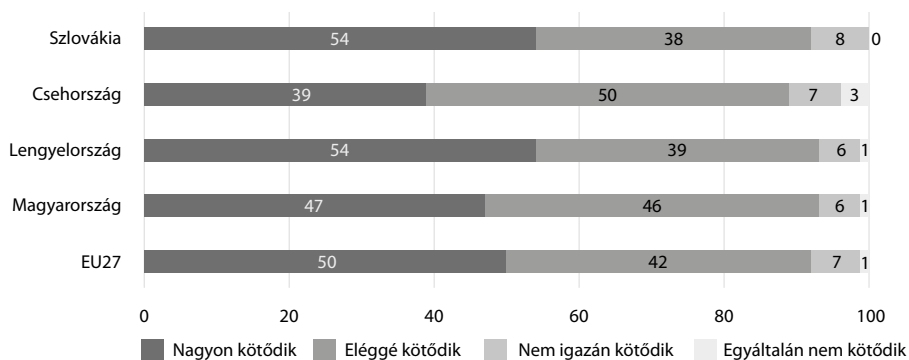
¹³ SMITH 1991.

¹⁴ E tanulmány külön nem vizsgálja, de a közvélemény-kutatások is mérik az európai uniós és az európai identitás közötti különbségeket. Az európai identitás ugyanis az Európai Unión kívül is értelmezhető, és számos polgár számára jelent az uniós politikai rendszeren kívüli, de Európa földrajzi, történelmi, kulturális közösségéhez történő tartozást.

¹⁵ HANÁK 1997; SALAZAR 1998; KOLLER 2003; 2006; 2022; 2024.

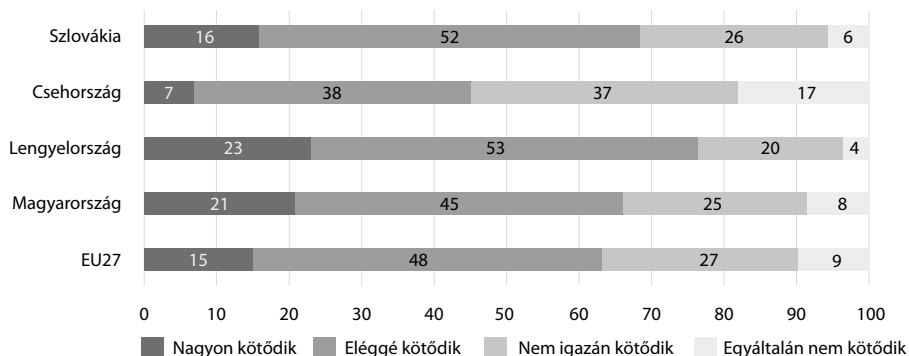
¹⁶ Standard Eurobarometer 102. European citizenship 2024.

¹⁷ Standard Eurobarometer 99. European citizenship 2023.



1. ábra. Az európai uniós állampolgárok kötődése saját országukhoz, 2024

Forrás: Eurobarometer 102 alapján a szerző szerkesztése



2. ábra. Az európai uniós állampolgárok kötődése az Európai Unióhoz, 2024

Forrás: Eurobarometer 102 alapján a szerző szerkesztése

A nemzeti és uniós intézményekbe vetett bizalom fontos indikátora annak, hogy az uniós polgároknak az őket körülvevő politikai közösségekben,¹⁸ az intézményes struktúrákon keresztül megnyilvánuló identitása mennyire erős; mennyire hiszik el, hogy a számukra fontos ügyek intézése megfelelő kezekben van.¹⁹ Az Európai Unió speciális többszintű kormányzási modellt megvalósító politikai rendszer, ahol eltérő bizalomszinteket lehet azonosítani a kormányzás egyes szintjein is. Bár az Eurobarometer-felmérések nem minden intézményes aktorra kérdeznék rá, érdemes a hazai uniós polgárok bizalmát a visegrádi tagállamokkal összehasonlítva megvizsgálni.

¹⁸ KOLLER 2024.

¹⁹ KOLLER 2019: 178.

A magyar lakosság megosztott a tekintetben, hogy bízik-e az Európai Unióban. A lakosság 50%-a bízik, míg 47%-a nem bízik az unióban, mindez az EU27-ek átlagához van közel. A lengyelek és szlovákok közül többen, míg a csehek közül kevesebben bíznak az EU-ban. Érdekes módon a magyarok bizalma egyéb nemzetközi intézmények, így az ENSZ és a NATO irányába is erősebb, mint az EU iránti. Az unió összlakossága és a magyar lakosság vonatkozásában is jellemző, hogy a lakosság többsége nem bízik sem a nemzeti kormányában, sem pedig a nemzeti parlamentjében, Magyarországon az előbbi iránti bizalmatlanság 56%, utóbbi iránti 58%. A visegrádi régióból Lengyelország kivétel, hiszen ott többen bíznak a parlamentben, mint akik nem bíznak. A legnagyobb a bizalmatlanság a politikai pártok irányába, a lakosság mintegy kétharmada bizalmatlan. Szlovákia kivételével a nemzeti jogrendszerben, a rendőrségben, a hadseregben, valamint a regionális és helyi hatóságokban is bízik a polgárok többsége.

Következésképpen, ha az identitás úgynevezett állampolgári és intézményes (*civic*²⁰) oldalát nézzük, akkor a magyarokra is igaz, hogy a lakosság ugyan megosztott az intézményi bizalom kérdésében, de összességében többen fejezték ki bizalmukat az EU, mint a nemzeti kormány vagy parlament irányába (lásd 1. táblázat).

1. táblázat. *Intézményi bizalom nemzeti, uniós és nemzetközi intézményekben a visegrádi tagállamokban*

| Intézményi bizalom, 2024 | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|-------|-----------|--------------|-----------|---------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|
| | EU27 | | Magyarország | | Lengyelország | | Csehország | | Szlovákia | |
| | Bízik | Nem bízik | Bízik | Nem bízik | Bízik | Nem bízik | Bízik | Nem bízik | Bízik | Nem bízik |
| Európai Unió | 51 | 43 | 50 | 47 | 63 | 31 | 43 | 52 | 53 | 40 |
| Nemzeti kormány | 33 | 63 | 41 | 56 | 51 | 43 | 24 | 73 | 31 | 64 |
| Nemzeti parlament | 37 | 58 | 39 | 58 | 45 | 48 | 25 | 73 | 32 | 63 |
| Nemzeti jogrendszer | 55 | 43 | 51 | 47 | 56 | 40 | 58 | 38 | 41 | 56 |
| Politikai pártok | 27 | 71 | 32 | 66 | 41 | 56 | 19 | 78 | 22 | 74 |
| Rendőrség | 73 | 25 | 60 | 38 | 64 | 33 | 78 | 21 | 38 | 40 |
| Hadsereg | 76 | 20 | 59 | 38 | 76 | 22 | 78 | 19 | 68 | 26 |
| Regionális és helyi hatóságok | 59 | 37 | 64 | 35 | 65 | 30 | 62 | 35 | 68 | 28 |
| ENSZ | 53 | 37 | 59 | 36 | 68 | 25 | 50 | 43 | 55 | 36 |
| NATO | 56 | 34 | 60 | 36 | 74 | 20 | 64 | 31 | 53 | 39 |

Forrás: Eurobarometer 102 alapján a szerző szerkesztése

²⁰ SMITH 1991.

KONKLÚZIÓ

A 2024. év sok szempontból turbulens időszak volt nemcsak a bel- és külpolitika, valamint a gazdaság szempontjából, hanem abból a szempontból is, hogy Magyarország második alkalommal töltötte be az Európa Unió Tanácsának soros elnökségét. Bár a tanácsi elnökségnek közvetlen és azonnali hatása a hazai uniós polgárok kollektív azonosságtudatára nincs, a magyarok európai és nemzeti identitásának vizsgálata honfitársaink Európai Unióhoz való kötődéseinek fontos összefüggéseire világított rá. Elemzésünk megmutatta, hogy a magyarok az erős nemzeti kötődésük mellett erős európai uniós identitással is rendelkeznek, utóbbi azonban a 2024-es felmérés alapján kismértékben ugyan, de gyengült. Honfitársaink kötődései szempontjából az uniós tagság gazdasági előnyei hangsúlyosak, de az is kiderült, hogy az EU-t olyan alapértékekkel is azonosítják, mint a béke, gazdasági prosperitás, vagy a demokrácia és a jogállamiság. Visegrádi összehasonlításban már nem a magyarok európai kötődései a legerősebbek, ugyanakkor az Európai Unió a magyarok többes identitásstruktúrájában továbbra is jelentős azonosulási pont. Tízből mintegy nyolc magyar állampolgár uniós polgárnak is érzi magát. Az intézményi bizalom vizsgálata alapján megállapítható, hogy a magyar lakosság megosztott abban, hogy bízik-e az unióban, vagy sem, de még mindig többségben vannak azok, akik bizalmat szavaznak az EU-nak. A visegrádi összehasonlításból kiderült ugyanakkor, hogy jelentős mértékű a bizalomvesztés szinte valamennyi intézmény, de különösen a nemzeti intézmények, és leginkább a politikai pártok iránt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÍRÓ-NAGY András et al. (2023): *Milyen Európát szeretnénk? A magyar társadalom és az Európai Unió 2023-ban*. Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung – Policy Solutions. Online: https://www.policysolutions.hu/userfiles/Policy_Solutions_Milyen_Europat_szeretnenk_2023_Final.pdf
- BÍRÓ-NAGY András et al. (2024): *Mérlegen az Európai Unió. A magyar társadalom uniós attitűdjei 2024-ben*. Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung – Policy Solutions. Online: https://www.policysolutions.hu/hu/hirek/653/merlegen_az_europai_unio_2024
- HANÁK Péter (1997): A nemzeti identitás konstrukciója. *Európai Szemle*, 8(3), 63–68.
- KOLLER Boglárka (2003): *A poszt-nemzeti identitás-struktúra dinamikus modellje az európai uniós állampolgárok azonosságtudatának vizsgálata alapján*. PhD-értekezés. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem.
- KOLLER Boglárka (2006): *Nemzet, identitás és politika Európában*. Budapest: L'Harmattan – Zsigmond Király Főiskola.

- KOLLER Boglárka (2019): Az európaizáció konceptuális és elméleti kérdései, különös tekintettel a Nyugat-Balkánra. In KOLLER Boglárka – ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest: Dialóg Campus, 16–30.
- KOLLER Boglárka (2022): „Vágyódás az elismerésre” – Az identitás mint a 21. század társadalomtudományi elemzéseinek kulcsfogalma. In KOLTAY András – GELLÉR Balázs (szerk.): *Jó kormányzás és büntetőjog. Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 365–375.
- KOLLER Boglárka (2024): Egyszerre magyar és európai – a nemzeti és európai identitás összefüggéseinek vizsgálata. In NAVRACSICS Tibor – TÁRNOK Balázs (szerk.): *A 2024-es magyar EU-elnökség*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 127–137.
- LADRECH, Robert (1994): Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 69–88.
- RADAELLI, Claudio (2003): The Europeanization of Public Policy. In FEATHERSTONE, Kevin – RADAELLI, Claudio: *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 27–56.
- RISSE, Thomas (2005): Neofunctionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 291–309. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760500044033>
- SALAZAR, Jose Miguel (1998): Social Identity and National Identity. In WORCHEL, Stephen et al.: *Social Identity. International Perspectives*. London: SAGE Publications, 114–123.
- SMITH, Anthony D. (1991): *National Identity*. London: Penguin Books.

Egyéb források

- Országos Választási Iroda (2003): *Népszavazás az EU-tagságról Magyarországon*. 2003. április 12. Online: <https://static.valasztas.hu/nepszavo3/hu/index.html>
- Standard Eurobarometer 99 (2023). Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>
- Standard Eurobarometer 102 (2024). Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3215>

Csikó Varga Tamás

A HÍD, AMELY ÖSSZEKÖT

A VÉDELMI EGYÜTTMŰKÖDÉS ERŐSÍTÉSE
A 2024-ES MAGYAR EU-ELNÖKSÉG IDŐSZAKÁBAN

A MAGYAR EU-ELNÖKSÉG STRATÉGIAI KONTEXTUSA

Magyarország európai uniós tagsága során 2024 második félévében 2011 után immár másodszor töltötte be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét. Az elnökségre egy, az Európai Unió számára sok tekintetben kihívásokkal teli időszakban került sor. Az ukrajnai háború harmadik évében sem csökkent a harcok hevesége és a pusztítás mértéke, és kiegyezésre, a béke felé mutató rendezésre utaló hiteles jelek nem mutatkoztak a hadviselő felek részéről. Emellett a közel-keleti konfliktusok – Izrael háborúja Gázában a Hamász és Dél-Libanonban a Hezbollah ellen, a továbbra is polgárháborús helyzet Szíriában, vagy Jemenben a húsz fenyegetés –, valamint számos egyéb kihívás (instabil államok, szélsőséges és terrorszervezetek, szervezett bűnözői hálózatok, valamint migráció kiemelten a Száhel-övezettől Észak-Afrikán át Afrika szarváig) ugyancsak fokozták az európai biztonsági környezet kiszámíthatatlanságát. Az EU politikai napirendjén éppen ezért központi helyet foglalt el a védelem kérdése, fókuszban Ukrajna katonai támogatásával, valamint az EU, illetve a tagállamok ellenálló képességének javításával és védelmi képességeinek megerősítésével.

A magyar EU-elnökség emellett egybeesett az EU intézményi ciklusváltásának időszakával is: a 2024. júniusi európai parlamenti választások nyomán újjáalakult az Európai Parlament, majd az Európai Bizottság is, és ennek nyomán valamennyi intézményben számos személyi változás történt. Ebben a ciklusváltásban ugyancsak leképeződött a védelem egyre növekvő fontossága, többek között a védelemért és űrért felelős biztosi portfólió létrehozásával, illetve az európai védelem jövőjéről szóló fehér könyv (*White Paper for European Defence – Readiness 2030*) kidolgozására vonatkozó feladatszábással, amelyet végül 2025 márciusában fogadtak el az EU-s intézmények.¹ 2024 decemberében az Európai Parlamentben döntés

¹ European Commission 2025.

született a Biztonság- és Védelempolitikai Albizottság teljes jogú bizottsági szintre emeléséről is.²

Két, a biztonság és védelem kérdéseit is érintő, átfogó szakpolitikai jelentés is megjelent a magyar elnökség alatt. 2024 szeptemberében Mario Draghi, az Európai Központi Bank korábbi elnöke és egykori olasz miniszterelnök az Európai Bizottság elnökének felkérésére készítette el az európai versenyképesség megerősítéséről szóló jelentését, amelynek széles körű javaslatcsomagjai közül az egyik kifejezetten a védelmi ipar és innováció fejlesztésére tett javaslatot.³ Majd 2024 novemberében jelent meg Sauli Niinistö volt finn köztársasági elnök jelentése, ugyancsak az Európai Bizottság elnökének felkérésére, amely ajánlásokat tesz Európa polgári és katonai felkészültségének, ellenálló képességének erősítése érdekében.⁴ A Niinistö-jelentés kapcsán a magyar EU-elnökség levezette az elsőkörös tanácsi reflexiók folyamatot, amelynek lezárásaként egy elnökségi előrehaladási jelentés készült.

Mivel a magyar elnökséget követő lengyel–dán–ciprusi trió közös programjában az első pont az „Erős és biztonságos Európa” megteremtése,⁵ a biztonság- és védelempolitikai, védelmi ipari és katonai kérdések továbbra is központi helyet foglalnak el az Európai Unió napirendjén.

A MAGYAR EU-ELNÖKSÉG PRIORITÁSAI ÉS EREDMÉNYEI AZ EU KÖZÖS BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJA (KBVP) TERÜLETÉN⁶

A magyar elnökségi program hangsúlyozta, hogy Európa, az európai polgárok biztonsága kiemelten fontos, így annak egyik prioritása is az európai védelempolitika megerősítése volt.⁷ A további prioritások között szerepelt egy új európai versenyképességi megállapodás tető alá hozása; a bővítéspolitika következetes és érdemeken alapuló jellegének erősítése és továbbvitele; az illegális migráció megfékezése; a kohéziós politika jövőképeinek körvonalazása; a gazdaközpontú uniós agrárpolitika erősítése; valamint előrelépés a demográfiai kihívások kezelésében.

² European Parliament 2024.

³ European Commission 2024a; European Commission 2024b.

⁴ European Commission 2024c.

⁵ Government of Cyprus 2024.

⁶ A fejezet jelentős mértékben támaszkodik a Honvédelmi Minisztérium közvetlen információszolgáltatására.

⁷ Az Európai Unió Tanácsa 2024.

Összhangban a spanyol–belga–magyar trió programjával és a Lisszaboni Szerződés adta keretek között átfogó elnökségi feladatként jelent meg az EU közös biztonság- és védelempolitikája területén az annak középtávú céljait kijelölő, 2022 márciusában elfogadott *Stratégiai iránytű* további következetes végrehajtásának támogatása.⁸

A KBVP terén a honvédelmi tárca az elnökségi programot három pillérré alapozta az európai védelem megerősítése érdekében: 1. az Európai Unió katonai reagálóképességének, válságkezelő kapacitásainak megerősítése; 2. az EU képességfejlesztési hatékonyságának növelése, a közös európai képességfejlesztésben rejlő lehetőségek jobb kihasználása; 3. az európai védelmi technológiai és ipari bázis megerősítése, a védelmi innováció előmozdítása.⁹

*Az EU katonai reagálóképességének növelése,
válságkezelő kapacitásainak megerősítése¹⁰*

Az uniós válságkezelési képességek bővítésének és a reagálóképesség erősítésének a célja az, hogy az unió minél inkább képes legyen mind saját állampolgárai megvédésére, mind a válságkezelésre olyan, Európa biztonsága szempontjából kritikus térségekben, mint a Nyugat-Balkán, és a „déli kihívások” nyomán a szubszaharai Afrika, kiemelten a Száhel-övezet, a Guineai-öböl térsége és Afrika szarva.

A Nyugat-Balkán esetében kiemelkedő eredmény volt, hogy a magyar EU-elnökségi időszakban a jelenlegi legnagyobb KBVP-művelet, a bosznia-hercegovinai EUFOR ALTHEA hadszíntéri parancsnoki beosztását – tulajdonképpen a 2024–2025 januárja közötti teljes egyéves időszakban – Sticz László vezérőrnagy töltötte be. Ez nem csupán nagyobb felelősséget jelentett, de a szövetséges államok és a helyi közösségek elismerését is tükrözte a Magyar Honvédség közel 30 éves missziós tevékenysége nyomán. A Nyugat-Balkán stabilitása melletti elkötelezettség demonstrálására jó alkalmat biztosított az EU Politikai és Biztonsági Bizottság nagyköveteinek ALTHEA művelethez tett 2024. július 8-i látogatása is a magyar EU-elnökség szervezésében.

A térség stabilitásáról és biztonságáról magas szintű szakmai egyeztetésekre is sor került: az EU Katonai Bizottságának vezérkarfőnöki szintű kihelyezett ülését 2024. október 14–16. között rendezték meg Magyarországon, ahol közös munkaülésre is sor került a nyugat-balkáni országokkal. 2024. november 27-én, Brüsszelben pedig informális ebédet rendeztek az EU Katonai Bizottság tagjainak, amelynek témája

⁸ MTI 2024a.

⁹ MTI 2024b.

¹⁰ NAVARRAI MÉSZÁROS 2024, illetve a Honvédelmi Minisztérium tájékoztatása alapján.

a Nyugat-Balkán biztonsági helyzete volt, kiemelt figyelemmel az orosz–ukrán háborúnak a térségre gyakorolt hatásaira.

A szubszaharai Afrika biztonsági kihívásait illetően döntés született két további térségbeli európai uniós katonai művelethez – a Vörös-tenger térségének tengeri közlekedési biztonságát erősítő EUNAVFOR Aspides és a somáliai biztonsági erők kiképzését támogató EUTM Somalia műveletekhez – való magyar hozzájárulásról.

A válságkezelés tekintetében kiemelt figyelmet kapott az EU Gyorsreagálású Képesség (*Rapid Deployment Capacity*) és a kapcsolódó vezetés-irányítási képesség, a Katonai Tervezési és Vezetési Szolgálat (*Military Planning and Conduct Capability*) teljes műveleti képességének 2025-re való elérése, ami a tagállamok közös politikai célkitűzése volt. Az EU Gyorsreagálású Képesség létrehozásának helyzete állt a magyar EU-elnökség által 2024. szeptember 20-án Brüsszelben szervezett katonai találkozó fókuszában is. A Gyorsreagálású Képesség kérdését a 2024. július 17-i budapesti informális EU védelempolitikai igazgatói ülésen és az EU Katonai Bizottság Munkacsoport 2024. november 8-i kihelyezett ülésén is tárgyalták, csakúgy, mint az EU vezérkarfőnökök októberi kihelyezett ülésén. Magyarország az októberben megrendezett Brave Warrior 2024 – EU éleslövészettel egybekötött hadgyakorlatot is kiejánlotta a képesség elérése érdekében, amely az EU Integrated Resolve 2024 válságkezelési törzsgyakorlatához is kapcsolódott.¹¹

Az elnökségi programban megjelent az unió kétoldalú biztonsági és védelmi partnerségeinek továbbfejlesztése is, amely a katonapolitikai kérdésekkel foglalkozó csoport (*Politico-Military Group*) 2024. szeptember 20-án Budapesten megrendezett kihelyezett ülésének témája volt.

Az uniós képességfejlesztés hatékonyságának növelése, a közös európai képességfejlesztésben rejlő lehetőségek jobb kihasználása¹²

Az uniós képességfejlesztés hatékonyságának növelése elsősorban az Állandó Strukturált Együttműködés (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*) és az Európai Védelmi Ügynökség (*European Defence Agency*) keretében zajló együttműködés fejlesztésére fókuszált. A PESCO folyamatban lévő stratégiai felülvizsgálatát előmozdítandó, a magyar EU-elnökség keretében 2024. július 16-án – az informális EU védelempolitikai igazgatói találkozóhoz kapcsoltan – magas szintű PESCO-workshopot rendeztek Budapesten. A tapasztalatfeldolgozással és a PESCO jövőjével

¹¹ Nemzetközi hadgyakorlaton bizonyították a magyar katonák, zengett a hajmáskéri lőtér 2024.

¹² NAVARRAI MÉSZÁROS 2024, illetve a Honvédelmi Minisztérium tájékoztatása alapján.

foglalkozó találkozó keretében – kapcsolódva Magyarországnak a Közép-Európai Védelmi Együttműködésben (*Central European Defence Cooperation – CEDC*) betöltött 2024-es elnökségéhez – külön panelt szenteltek a CEDC-országok¹³ PESCO-val kapcsolatos tapasztalatainak megosztására. Ehhez kapcsolódóan esettanulmányként a CEDC-projektként indult CBRN SaaS (*Surveillance as a Service*) PESCO-projekt eredményeit mutatták be. A workshop másik panelbeszélgetésében a PESCO és más, az EU-s képességfejlesztéshez hozzájáruló uniós védelmi kezdeményezések és ösztönzők közötti koherencia fokozásának lehetséges módjait vizsgálták a résztvevők.

A katonai képességfejlesztéshez kapcsolódott, hogy az EU Katonai Bizottság Átfogó Képességfejlesztési Célal Foglalkozó Munkacsoportja kihelyezett ülést tartott Budapesten 2024. november 8-án, ahol a képességfejlesztést támogató folyamat (*Headline Goal Process*) továbbfejlesztésének lehetőségeiről tárgyaltak a jelenlévők.

*Az európai védelmi technológiai és ipari bázis
megerősítése, a védelmi innováció előmozdítása*¹⁴

A védelmi ipari célkitűzés megvalósításának jegyében fogadták Magyarországon az Európai Tanács Védelmi Ipari Munkacsoportját (*Defence Industry Working Party*) 2024. szeptember 19-én, szeptember 20-án pedig védelmi ipari és innovációs konferenciát rendeztek Budapesten. 2024. november 12-én Brüsszelben az EU Katonai Bizottság rendezvényén előadások és szimulációk keretében mutatták be a magyar védelmi ipari és innovációs fejlesztéseket. 2024. december 3-án pedig védelmi ipari workshopot tartottak, amelynek fókuszában a védelmi szektor köz- és magánfinanszírozása, illetve az ellátási láncok és az ellátásbiztonság állt.

Az elnökség további eredménye, hogy magyar kezdeményezésre vált állandó tanácsi munkacsoporttá az addig *ad hoc* alapon működő Védelmi Ipari Munkacsoport. A magyar EU-elnökségi ambíciók szerint a munkacsoportban 2024 végéig szerettek volna az Európai Védelmi Ipari Program (*European Defence Industry Programme – EDIP*) rendelettervezetének általános tanácsi megközelítéséről megegyezni, erre azonban az erőfeszítések ellenére sem került sor. Az EDIP rendelettel kapcsolatos munkát a lengyel EU-elnökség viszi tovább.

¹³ Ausztria, Magyarország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia és Horvátország.

¹⁴ NAVARRAI MÉSZÁROS 2024, illetve a Honvédelmi Minisztérium tájékoztatása alapján.

A HONVÉDELMI MINISZTERIUM MAGYAR EU-ELNÖKSÉGI
RENDEZVÉNYEI A KBVP TERÜLETÉN¹⁵

Elnökségi rendezvények tekintetében magyarországi helyszínnel tizenegy különböző szintű, köztük két kiemelt eseménnyel terveztek, ezen belül hat EU-elnökségi és öt partnereseménnyel, amelyekből végül tíz valósult meg. A két kiemelt esemény az EU védelmi minisztereinek informális találkozója, illetve az EU Katonai Bizottság vezérkarfőnöki szintű kihelyezett ülése lett volna, ám végül a védelmi miniszterek 2024. augusztus 30-i informális ülésére Josep Borrell főképviselő döntése nyomán nem Budapesten, hanem – az Európai Külügyi Szolgálat szervezésében – Brüsszelben került sor. Így politikai oldalon a legmagasabb szintű hazai elnökségi rendezvény a 2024. július 16–17-i, Budapesten megrendezett informális EU védelempolitikai igazgatói találkozó volt.

Katonai oldalon a legmagasabb szintű elnökségi esemény az EU Katonai Bizottság 2024. október 14–16. közötti vezérkarfőnöki szintű kihelyezett találkozója volt, amely az első kihelyezett (Brüsszelen kívül rendezett) ilyen ülést jelentette.

A szakértői szintű hazai elnökségi rendezvények többsége tanácsi munkacsoportok és egyéb formációk (például EU-kiberparancsnokok) elnökségi szakmai látogatása volt, amelyek mellett az elnökségi, illetve hazai szakpolitikai prioritásokhoz (például PESCO, védelmi ipar, honvédelmi nevelés) kapcsolódóan szerveztek további szakmai eseményeket. A fentiek mellett a Magyar Honvédség statikus és dinamikus katonai bemutatókkal járult hozzá néhány további, nem a Honvédelmi Minisztérium által rendezett KBVP elnökségi eseményhez, így a Politikai és Biztonsági Bizottság nagykövetei, illetve az Európai Békekeret Bizottság magyarországi látogatásához.

Brüsszelben a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség összesen tíz elnökségi rendezvényben volt érintett. Az elnökségi nyitó- és zárórendezvények között több szakmai szintű eseményre is sor került, amelyek az EU Gyorsreagálási Képesség alkalmazása, a védelmi ipar és innováció megerősítése, valamint a Nyugat-Balkán stabilitása témakörökkel foglalkoztak a hazai elnökségi prioritásokkal összhangban.

Említést érdemel még, hogy két oktatás-képzési EU-elnökségi partnerrendezvény a közös európai uniós biztonsági és védelmi kultúra javítását igyekezett előmozdítani: az Európai Biztonsági és Védelmi Akadémiával (*European Security*

¹⁵ Honvéd Vezérkar 2025.

and Defence College – CSDP) együttműködésben 2024. július 2–5. között a Nemzeti Közzolgálati Egyetem rendezte meg a CSDP Olympiad tanulmányi versenyt, majd 2024. szeptember 3–5. között az EU Katonai Középiskolák Fórumának 15. találkozó-jára került sor Nyíregyházán. Utóbbi program lehetőséget kínált a Honvéd Kadét Program nemzetközi fórumon történő bemutatására is.

ÉRTÉKELÉS ÉS KITEKINTÉS

A magyar elnökség megítélése kapcsán elmondható, hogy az Európai Külügyi Szolgálat, az EU Katonai Bizottság, valamint a tagállamok képviselői elismeréssel szóltak a rendezvények és a szakmai programok igényes és magas szintű szervezéséről, megvalósításáról. Az EU Katonai Bizottság elnöke és a tagállamok is méltatták és elismerték a magyar elnökség katonai hozzájárulását (műveleti és gyorsreagálású hozzájárulások, a Brave Warrior 24 – EU hadgyakorlat megrendezése) és katonadiplomáciai eredményeit, például az első kihelyezett formális vezérkarfőnöki szintű Katonai Bizottság-ülést és a közös Nyugat-Balkán–EU vezérkarfőnöki egyeztetést.¹⁶

A magyar elnökség biztonság- és védelempolitikai prioritásai jelentős mértékben tovább éltek a lengyel elnökség központi célkitűzése, Európa biztonságának és védelmének megerősítése tekintetében. A lengyel elnökségi program szerint, tekintettel az Oroszország jelentette biztonsági fenyegetésre, az EU részéről összehangolt és ambiciózus, ugyanakkor a NATO erőfeszítéseit kiegészítő lépésekre volt szükség Európa védelmének megerősítésére. Kiemelt cél maradt a védelmi felkészültség javítása, amit a katonai kiadások növelésén, a védelmi ipar megerősítésén és a védelmi képességek hiányosságainak felszámolásán keresztül kívántak megvalósítani. A magyar elnökségtől eltérően ugyanakkor Ukrajna átfogó támogatására is nagy hangsúlyt fektettek.¹⁷ A lengyelt követő dán EU-elnökségi program egyik pillére ugyancsak a „biztonságos Európa” maradt,¹⁸ alátámasztva az uniós önvédelmi képességek 2030-ig szóló megerősítésének általánosan elfogadottá vált célkitűzését, amelyhez a 2024-es magyar elnökség is hozzájárult.

¹⁶ TESZLER 2025.

¹⁷ European Council 2025a.

¹⁸ European Council 2025b.

1. táblázat. A HM magyar EU-elnökségi rendezvényei az EU közös biztonság- és védelempolitika területén

| Dátum | Esemény | Helyszín |
|-------------------|--|--|
| Július | | |
| Július 2–5. | CSDP Olympiad | Budapest |
| Július 3. | Elnökségi nyitófogadás az EUMC részére | Brüsszel |
| Július 10. | Elnökségi nyitófogadás az EUMC-munkacsoportok (EUMCWG és EUMCWG/HTF) részére | Brüsszel |
| Július 15–17. | Informális EU védelempolitikai igazgatói találkozó és magas szintű PESCO-workshop | Budapest |
| Július 19. | Elnökségi nyitófogadás a PMG és az AHWPDI részére | Brüsszel |
| Augusztus | | |
| Augusztus 30. | Informális EU védelmi miniszteri ülés | Brüsszel |
| Szeptember | | |
| Szeptember 3–5. | EU Katonai Középiskolák Fóruma | Nyíregyháza |
| Szeptember 17–19. | EUMC szakmai látogatás (katonai képviselők) | Balatonfüred, Várpalota, Központi Gyakorló- és Lőtér |
| Szeptember 19–20. | PMG szakmai látogatás | Szolnok, Budapest |
| Szeptember 19–20. | AHWPDI szakmai látogatás, valamint védelmi ipari és innovációs konferencia | Várpalota, Központi Gyakorló- és Lőtér, Budapest |
| Szeptember 20. | EU katonai RDC-workshop | Brüsszel |
| Október | | |
| Október 14–16. | Vezérkarfőnöki formátumú EUMC-ülés | Budapest, Várpalota, Központi Gyakorló- és Lőtér |
| Október 21–22. | EU kiberparancsnokok konferenciája | Budapest |
| November | | |
| November 6–8. | EUMC-munkacsoportok (EUMCWG és EUMCWG/HTF) szakmai látogatás | Tata, Budapest |
| November 12. | EUMC szakmai nap | Brüsszel |
| November 20–21. | EUMC szakmai látogatás (katonai képviselő helyettesek) | Tata |
| November 27. | EUMC informális ebéd | Brüsszel |
| December | | |
| December 3. | Védelmi ipari workshop | Brüsszel |
| December 9. | Elnökségi zárófogadás a PMG és a DIWP részére | Brüsszel |
| December 10. | Trió–trió EU vezérkarfőnöki ülés | Brüsszel |
| December 10. | Elnökségi zárófogadás az EUMC és az EUMC-munkacsoportok (EUMCWG és EUMCWG/HTF) részére | Brüsszel |

Forrás: a Honvédelmi Minisztérium közlése alapján a szerző szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Honvéd Vezérkar (2025): Zárul a soros EU-elnökség – katonai tapasztalatátadás és értékelés Brüsszelben. *Honvedelem.hu*, 2024. december 11. Online: <https://honvedelem.hu/hirek/zarul-a-soros-eu-elnokseg-katonai-tapasztalatatadas-es-ertekeles-brusszelben.html>
- MTI (2024a): Magyar EU-elnökség a biztonság és védelem jegyében. *Honvedelem.hu*, 2024. április 4. Online: <https://honvedelem.hu/hirek/magyar-eu-elnokseg-a-biztonsag-es-vedelem-jegyeben.html>
- MTI (2024b): EU-elnökség: Egyszerre felelősség és páratlan lehetőség a Magyar Honvédség számára a stratégiáitól a taktikai szintig. *Honvedelem.hu*, 2024. július 4. Online: <https://honvedelem.hu/hatter/biztonsagpolitika/eu-elnokseg-egyszerre-felelosseg-es-paratlan-lehetoseg-a-magyar-honvedseg-szamar-a-strategiaitol-a-taktikai-szintig.html>
- NAVARRAI MÉSZÁROS Márton (2024): Európa védelmére összpontosít a magyar EU-elnökség. *Honvedelem.hu*, 2024. július 9. Online: <https://honvedelem.hu/hirek/strategiaitol-a-taktikai-szintig.html>
- Nemzetközi hadgyakorlaton bizonyítottak a magyar katonák, zengett a hajmáskéri lőtér (2024). *Magyar Nemzet*, 2024. október 16. Online: <https://magyarnemzet.hu/belfold/2024/10/nemzetkozi-hadgyakorlaton-bizonyitottak-a-magyar-katonak-zengett-a-hajmaskeri-loter-fotok>
- TESZLER Vendel (2025): Sikerek és elismerések a magyar uniós elnökség idején. *Honvedelem.hu*, 2025. március 28. Online: <https://honvedelem.hu/hirek/sikerek-es-elismersek-a-magyar-unios-elnokseg-idejen.html>

Egyéb források

- Az Európai Unió Tanácsa (2024): *Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1zt-b2e2b/2024-masodik-felevi-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- European Commission (2024a): *The Future of European Competitiveness Part A. A Competitiveness Strategy for Europe*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20ofuture%20of%20European%20competitiveness%20%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf
- European Commission (2024b): *The Future of European Competitiveness. Part B. In-depth Analysis and Recommendations*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20ofuture%20of%20European%20competitiveness%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_o.pdf
- European Commission (2024c): *Report: Safer Together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19do47c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf
- European Commission (2025): *White Paper for European Defense – Readiness 2030*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dco-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20E2%80%93%20Readiness%202030.pdf

- European Council (2025a): *Programme of the Polish Presidency of the Council of the European Union*.
Online: <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/media/zkcno325/programme-of-the-polish-presidency-of-the-council-of-the-european-union.pdf>
- European Council (2025b): *Programme of the Danish Presidency of the Council of the European Union*.
Online: <https://danish-presidency.consilium.europa.eu/media/xv5jn5nx/programme-of-the-danish-eu-presidency-2025.pdf>
- European Parliament (2024): *New EP Committees to Work on Security and Defence, Health, Democracy, Housing*. Online: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20241216IPR25996/new-ep-committees-to-work-on-security-and-defence-health-democracy-housing>
- Government of Cyprus (2024): *The 18-month Programm of the Polish, Danish, and Cypriot Presidencies of the Council of the EU*. Online: https://www.gov.cy/media/sites/63/2025/02/TRIO_PROG-RAMME_EN.pdf

Zalai Csaba

EU-KÜLKAPCSOLATOK: KIEMELT PRIORITÁSOK A MAGYAR EU-ELNÖKSÉG ALATT

A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépése óta jelentősen lecsökkent az Európai Unió Tanácsa soros elnökségét adó tagállam szerepe és mozgástera a külkapcsolatok terén. Ennek ellenére minden elnökség, szorosan együttműködve a meghatározó intézményi szereplőkkel, igyekszik a számára kiemelt jelentőségű stratégiai partnerekre, régiókra vagy témákra helyezni a külkapcsolati fókusz féléves elnöksége alatt. Jelen tanulmány az elnökségi feladat- és hatáskörök rövid ismertetését követően bemutatja az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnöksége programjának kiemelt külkapcsolati prioritásait, majd számba veszi az elnökség főbb eredményeit, kiemelten az Európai Politikai Közösség 2024. november 7-i budapesti csúcstalálkozójának sikeres megrendezését, továbbá a nyugat-balkáni országok EU-csatlakozási folyamatainak új lendületet adó kormányközi konferenciák lebonyolítását, valamint a kulturális diplomácia külső dimenzióinak megerősítését. A tanulmány végezetül kitér az elnökség tevékenységét a külkapcsolatok terén ért kritikákra, kiemelten a magyar miniszterelnök úgynevezett „békemissziójára”, értékelve annak hatásait az elnökség lebonyolítására, illetve megítélésére.

BEVEZETÉS

Miután 2009. december 1-jén hatályba lépett a Lisszaboni Szerződés, jelentősen lecsökkent az Európai Unió Tanácsa (Tanács) soros elnökségének szerepe, mozgástera és ráhatása a külkapcsolatok terén. A szerződésmódosítás óta már nem a soros elnökség, hanem az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselője (főképviselő) elnöklia a Külügyek Tanácsát (KÜT), aki egyben az Európai Bizottság alelnöke is. Ez a tanácsi formáció felel az unió külső fellépésének egészéért, azaz a közös kül- és biztonságpolitika, a közös biztonság- és védelempolitika, a közös

kereskedelempolitika, valamint a fejlesztési és humanitárius segítségnyújtás területeiért. A főképviseelő irányítja a Tanács munkáját, azaz meghatározza az ülések napirendjét, előkészíti és vezeti azokat, illetve képviseli a Tanácsot a többi uniós intézménnyel, továbbá a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel folytatott tárgyalások során. Az egyetlen kivétel ez alól a KÜT kereskedelempolitikai kérdésekkel foglalkozó tanácsi formációja,¹ amelyet általában a Tanács féléves elnökségét ellátó tagállam képviselője elnököl, aki szükség esetén más esetekben is helyettesítheti a főképviseelőt. Az elmúlt évek tapasztalata azt mutatja, hogy a főképviseelő számos, elsősorban harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel folytatott tanácskozás elnöklését átadta az elnökségnek, mindez azonban inkább reprezentatív, és nem érdemi feladatot jelent a soros elnökség számára. A szakértői szinten jelentkező feladatok is tükrözik a fent leírt feladatmegosztást a tanácsi feladatok tekintetében, így a külkapcsolatokkal foglalkozó mintegy 46 előkészítő bizottságból és tanácsi munkacsoportból 17-nek állandó elnöke van,² akik a főképviseelőt képviselik, és jellemzően az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) munkatársai.

A külkapcsolatok terén tehát a féléves elnökség nem a Tanács működésével összefüggő megszokott feladatköröket látja el,³ hanem elsősorban biztosítja a koordinációt a tanácsi döntéshozatal különböző szintjei között. Ez a többi szakpolitikai területhez képest egyrészt szűkebb mozgásteret, másrészt sokkal szorosabb együttműködést jelent a külkapcsolatok terén meghatározó olyan intézményi szereplőkkel, mint az Európai Tanács elnöke, az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai főképviseelője, továbbá az EKSZ és az Európai Bizottság releváns felső vezetői. A féléves elnökségnek tehát csak korlátozott ráhatása van az uniós külkapcsolatok alakítására, az is elsősorban a kereskedelempolitika, illetve kisebb mértékben a (nemzetközi) fejlesztéspolitikai és humanitárius segítségnyújtás terén (lásd 1. táblázat).

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a soros elnökségek ne igyekeznének a számukra fontos témákra, földrajzi régióra vagy egy-egy stratégiai partnerre helyezni a fókuszot a külkapcsolatok terén elnökségük alatt. Mindazonáltal ez szoros együttműködést feltételez a meghatározó intézményi szereplőkkel, elsősorban a főképviseelővel, aki – a hatékony tanácsi koordináció érdekében – általában nyitott a soros elnökség fontosabb prioritását a KÜT napirendjére venni.

¹ Az Európai Unió Tanácsa 2009.

² Az Európai Unió Tanácsa 2024a.

³ Erről lásd bővebben ZALAI 2024a.

1. táblázat. Az uniós intézmények vezető szerepe a tanácsi döntéshozatal egyes szintjein a külkapcsolatok terén

| | Közös kül- és biztonságpolitika | Közös biztonság- és védelempolitika | Közös kereskedelem-politika | Fejlesztési és humanitárius segítségnyújtás |
|--|---|---|-----------------------------|--|
| Az Európai Unió (magas szintű) külső képviselete | Európai Tanács elnöke | Európai Tanács elnöke | Európai Bizottság elnöke | Európai Tanács elnöke / Európai Bizottság elnöke |
| Európai Tanács | Európai Tanács elnöke | Európai Tanács elnöke | Európai Tanács elnöke | Európai Tanács elnöke |
| Tanács (KÜT) | Főképviseelő | Főképviseelő | Soros elnökség | Főképviseelő |
| Coreper II / PSC* | Soros elnökség / EKSZ | Soros elnökség / EKSZ | Soros elnökség | Soros elnökség |
| Előkészítő bizottságok és tanácsi munkacsoportok | Elsősorban EKSZ / kisebb részben soros elnökség | Elsősorban EKSZ / kisebb részben soros elnökség | Soros elnökség | Soros elnökség |

* Állandó Képviselők Bizottsága (Coreper II) és Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC)

Forrás: VANHOONACKER–POMORSKA–MAURER 2012 alapján a szerző szerkesztése

A MAGYAR EU-ELNÖKSÉG PRIORITÁSAI A KÜLKAPCSOLATOK TERÉN

A fent részletezett feladat- és hatáskörmegosztás eredményeképpen, és szemben a többi szakpolitikai területtel, a magyar kormány nem önállóan, hanem a főképviseelő közreműködésével készítette el a 2024. második félévi magyar EU-elnökségi program külkapcsolati fejezetét. Fontos továbbá megemlíteni, hogy az elnökségi programnak illeszkednie kellett a Tanács 18 hónapos programjába is, amelyben az elnökségi trió⁴ tagjai hosszú távú célokat tűznek ki közösen. A Spanyolországból, Belgiumból és Magyarországból álló elnökségi trió együttműködése alapvetően

⁴ Az elnökséget betöltő tagállamok hármas csoportokban, úgynevezett elnökségi triókban szoros együttműködnek egymással, amely rendszert a Lisszaboni Szerződés vezette be. A trió tagjai közös programot készítenek, meghatározva azokat a témákat és kérdéseket, amelyekkel a 18 hónapos időszak során a Tanács foglalkozni fog.

kiegyensúlyozott volt, és ugyan voltak eltérő álláspontok a 18 hónapos program egyes szakpolitikai kapcsán, de ezek nem érintették a külkapcsolatokat.⁵ Ez részben a félévi elnökségeknek a külkapcsolatokra gyakorolt korlátozott ráhatására, részben pedig arra vezethető vissza, hogy – földrajzi elhelyezkedésükből fakadóan – a három tagország külkapcsolati fókuszpontja eltért egymástól: míg a spanyol EU-elnökség elsősorban Latin-Amerikára és a karib-tengeri térségre kívánta a fő hangsúlyt fektetni elnöksége alatt, addig Belgium elsősorban Afrikára, míg hazánk a Nyugat-Balkán és Közép-Ázsia térségére, valamint az Európai Politikai Közösség⁶ csúcstalálkozójának megrendezésére.

A magyar elnökségi program Külügyek Tanácsát taglaló része ugyan nem említette kiemelt prioritásként az orosz–ukrán háborút, de miután a téma 2022. február 24-e óta dominálja az unió napirendjét, ezért nem meglepő, hogy ez a kérdés szerepelt a fejezet legelején. A magyar szempontokat tükrözte ugyanakkor, hogy – az Európai Tanács korábbi döntései és iránymutatásai alapján történő munka folytatása mellett – a hangsúly elsősorban a háborút lezáró békére és az ezt elősegítő globális koordináció folytatására helyeződött.⁷

A külkapcsolati fejezet második témájaként, egyben a magyar elnökség kiemelt prioritásként szerepelt a Nyugat-Balkán térsége, amely kapcsán a megfogalmazott célkitűzés – a konkrét együttműködési projektek elmélyítésén túl – az EU–Nyugat-Balkán csúcstalálkozó és kormányközi konferenciák megrendezése volt, elősegítve ezzel a régió országainak európai integrációját. A magyar elnökség másik kiemelt külkapcsolati prioritása az Európai Politikai Közösség csúcstalálkozójának megrendezése volt.

Az EU együttműködésének megerősítése Törökországgal, illetve a közép-ázsiai térséggel is fontos célkitűzésként szerepelt a magyar elnökségi programban, miután a kereskedelmi és infrastrukturális összeköttetések fejlesztése révén az EU energiabiztonságát is erősítő alternatív energiaellátási útvonalak nyílhatnak meg. Ezt az elnökség Törökország esetében elsősorban az EU–török politikai párbeszéd előmozdításával, míg Közép-Ázsia kapcsán a 2019-ben elfogadott EU–Közép-Ázsia

⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2023.

⁶ A kezdeményezés, amelyet Macron francia elnök vetett fel 2022-ben egyfajta válaszként Oroszország Ukrajna elleni háborújára, megoldást igyekszik kínálni az európai biztonsági rendszer hiányosságaira. Informális kereteiből fakadóan az EPK képes olyan funkciókat ellátni, amelyeket a korábban létrehozott nemzetközi szervezetek, különösen az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet vagy az Európa Tanács láttak el, de azokra az utóbbi időben már nem képesek a bürokratikus, gyakran bonyolult működésükből fakadóan.

⁷ Az Európai Unió Tanácsa 2024b.

Ütemterv és az unió úgynevezett *Global Gateway* kezdeményezésének⁸ régióbeli végrehajtásával kívánta előmozdítani. A magyar prioritások között ezen túlmenően megjelentek a transzatlanti kapcsolatok, továbbá az EU-nak az afrikai, közel-keleti és Öböl-országokkal folytatott együttműködésének erősítésére, valamint a Kínával kapcsolatos pragmatikus és kiegyensúlyozott megközelítésre vonatkozó célkitűzések is. Mindazonáltal az elnökségi célokat ez utóbbiak kapcsán jellemzően az általánosság szintjén határozták meg, ami érthető, miután ezen stratégiai partnerekkel kapcsolatos uniós álláspont (ki)alakítása elsősorban az Európai Tanács elnökének, illetve a főképviselőnek a feladat- és hatásköre.

A kereskedelempolitika terén a magyar elnökség legfontosabb célként a globális kereskedelemben tapasztalható protekcionista folyamatok révén az EU kereskedelmi partnereivel kialakult feszültségek enyhítését jelölte meg, továbbá a folyamatban lévő szabadkereskedelmi megállapodások előmozdítását és lezárását, valamint a beruházásvédelmet elősegítő uniós beruházáskönnyítési megállapodások megkötését.

A magyar elnökség alatti külkapcsolati eredmények értékelésekor nem lehet megkerülni a kulturális örökségvédelem kérdését. E téren Magyarország az elmúlt években kezdeményező szerepet játszott azzal a céllal,⁹ hogy az EU egy új megközelítéssel kezelje a közvetlen szomszédságában kialakult válsághelyzeteket, és fellépjen a konfliktusok megelőzése, illetve a megbékélés érdekében a kulturális örökségek támogatásán keresztül. A kulturális örökségvédelmi kezdeményezés figyelembe veszi, hogy a Közel-Keleten és Afrikában több etnikai és vallási közösség él együtt, és ezek békés együttélésének előmozdítása, valamint a konfliktusok megelőzésének egy hatékony módja, ha az ezen közösségek számára fontos kulturális intézményeket támogatja az unió. Ezáltal nagyobb hangsúlyt kap a problémák helyben történő kezelése, amelyre jó példa a Hungary Helps Ügynökség tevékenysége is. Mindezek fényében fontos elnökségi prioritássá vált, hogy a kulturális örökségvédelem az EU külpolitikai eszköztárának szerves részévé váljon, továbbá megerősödjének a kulturális diplomácia külső dimenziói az intézményi struktúrákban, elsősorban a Tanácsban, szem előtt tartva a témakör horizontális jellegét.

⁸ Az EU Global Gateway stratégiája arra irányul, hogy világszerte lendületet adjon az intelligens, tiszta és biztonságos összeköttetések kiépítésének a digitális, az energia- és a közlekedési ágazatban. A stratégia célja, hogy mintegy 300 milliárd euró értékben beruházásokat mozgósítson, egyúttal válasz Kína Új Selyemút kezdeményezésére.

⁹ BÍRÓ 2024.

A MAGYAR EU-ELNÖKSÉG EREDMÉNYEI
A KÜLKAPCSOLATOK TERÉN

A 2024. második félévi magyar EU-elnökség külkapcsolati eredményeinek értékelésekor – az intézményi felállásból fakadó korlátozott elnökségi mozgástéren túl – fontos figyelembe venni, hogy Magyarország az elnökséget az uniós intézményi átmenet időszaka alatt látta el. Ez kevesebb feladatot eredményezett az elnökség számára, ugyanakkor a felfokozott politikai környezetben nagyobb láthatóságot is, mindez pedig kihatott az elnökség megítélésére.

A magyar elnökség külkapcsolati téren elért legnagyobb eredménye, egyben az elnökség legnagyobb diplomáciai eseménye¹⁰ az Európai Politikai Közösség (EPK) 2024. november 7-én Budapesten megrendezett csúcstalálkozója volt. Már önmagában a csúcstalálkozó sikeres lebonyolítása is eredménynek tekinthető, különösen a spanyol EU-elnökség alatt 2023-ban tartott granadai csúcstalálkozóval összevetve. Ez utóbbit a spanyol kormány nem kezelte prioritásként, ezért végül nem is sikerült a csúcson az európai országok egységét demonstrálni.¹¹ A budapesti csúcstalálkozó legnagyobb hozzáadott értéke ugyanakkor az esemény időzítéséből fakadt, arra ugyanis közvetlenül az amerikai elnökválasztást követően került sor. Ez lehetőséget biztosított az európai vezetők számára, hogy – a választási eredmények fényében – áttekinthessék a transzatlanti kapcsolatok jövőjét is. Magyar diplomáciai sikerként értékelhető, hogy – szemben az EPK korábbi üléseivel – ezúttal Erdoğan török elnök is részt vett a csúcstalálkozón, ami növelte a rendezvény jelentőségét. A magyar kormány házigazdaként továbbá azt is elérte, hogy a migrációval foglalkozó ülésen az európai vezetők a migráció minden vetületére kitértek, beleértve az illegális migráció kérdését is, míg a gazdasági biztonságról szóló ülésen megvitatották a konnektivitás kérdését, kiemelt figyelemmel az energia, a közlekedés és az informatika területére.¹² Mindent egybevetve, a budapesti csúcstalálkozó kiváló lehetőséget biztosított arra, hogy az új uniós intézményi ciklus elején az európai országok őszinte vitát folytassanak a kontinens előtt álló főbb kihívásokról, továbbá hitet tegyenek a békés párbeszéd és az együttműködés mellett.

A magyar elnökség jelentős eredményeket tudott felmutatni az EU–Nyugat-Balkán kapcsolatok mélyítése terén is, ami elsősorban a félév során megrendezett kormányközi konferenciáknak köszönhető. A külkapcsolati eredményektől nem

¹⁰ A budapesti EPK-csúcson összesen 42 állam- és kormányfő, továbbá számos nemzetközi szervezet vezetője, így többek között az Európai Tanács, az Európai Bizottság és az Európai Parlament elnöke, továbbá az Észak-Atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) főtitkára is részt vett.

¹¹ CAULCUTT–VINOCUR–AARUP 2023.

¹² ZALAI 2024b.

függetleníthető, hogy a magyar elnökség alatt sikerült Montenegróval három csatlakozási tárgyalási fejezetet lezárni, míg Albánia esetében két tárgyalási fejezetcsoporthat megnyitni, Szerbiával pedig egy újabb tárgyalási fejezetcsoporthat megnyitását előkészíteni. Ez különösen annak fényében jelentős eredmény, hogy a nyugat-balkáni csatlakozási folyamatban 2021 decembere óta nem történt hasonló előrelépés, azaz egyik tagjelölt sem tudott további csatlakozási fejezetet megnyitni vagy lezárni. A 2024. december 18-án Brüsszelben megrendezett EU–Nyugat-Balkán csúcstalálkozó ugyan nem hozott látványos eredményeket, mindazonáltal hozzájárult az unió és a Nyugat-Balkán térsége között – a magyar elnökség alatt – kialakult új lendület továbbviteléhez a bővítés terén. A csúcstalálkozót ugyanakkor elnökségi szempontból részben beárnyékolta az a tény, hogy azt – a korábbi gyakorlattal szemben – végül nem Magyarországon rendezték meg.

Az EU külkapcsolatok terén kevésbé jelentős, de a meglévő bilaterális kapcsolatok szempontjából pozitív hozadékkal bíró elnökségi feladatként jelentkezett, hogy – a főképviselet helyettesítve és nevében eljárva – a magyar külgazdasági és külügyminiszter elnökölte 2024 októberében az EU és Kazahsztán közötti Együttműködési Tanácsot. A találkozó során a felek megerősítették elkötelezettségüket a megerősített partnerségi és együttműködési megállapodás teljes körű kiaknázása mellett, amely többek között az EU energiabiztonságát segítő közlekedési összeköttetések megerősítésére, kiemelten az EU Global Gateway stratégiája keretében a Transz-Kaszpi Közlekedési Útvonal fejlesztésére terjed ki. A szimbolikus jelentőségén túl minden bizonnyal jó referenciaként szolgálhat Magyarország számára a régióban, hogy féléves elnöksége alatt került sor Brüsszelben az EU tagállamainak és az Öböl Menti Együttműködési Tanács vezetőinek első csúcstalálkozásójára, tovább mélyítve a térségek közötti együttműködést.

A magyar EU-elnökséget megelőzően felmerültek aggodalmak egyes tagállamok és uniók intézmények részéről arra vonatkozóan, hogy az unió napirendjén szereplő fontos kérdésekben az elnökség nem a közösség egészének érdekeit, hanem a magyar érdekeket fogja majd képviselni.¹³ Ezek a félelmek elsősorban Ukrajna kapcsán merültek fel, tekintettel arra, hogy Magyarország az orosz–ukrán háború kitörése óta több kérdésben, elsősorban Ukrajna katonai támogatásával és az Oroszországgal szembeni uniók szankciós politikával szemben elvi és tartalmi fenntartásokat fogalmazott meg. A magyar elnökség azonban ezekben a kérdésekben is alapvetően a 27 tagállam közös érdekeinek megfelelően alakította az ügyeket. Már az elnökség legelején, 2024. július 22-én sikerült a Tanácsban hat hónappal meghosszabbítani az – Ukrajnával szembeni katonai agressziója

¹³ MOENS 2024.

miatt – Oroszországgal szemben bevezetett uniós szankciókat, míg szeptember 12-én további hat hónappal az Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét aláásó személyekkel és szervezetekkel szembeni korábbi korlátozó intézkedéseket. Ugyancsak a magyar elnökség alatt, 2024. augusztus 6-án adott zöld utat a Tanács az EU Ukrajna-eszköze¹⁴ keretében, vissza nem térítendő támogatások és hitelek formájában nyújtott, közel 4,2 milliárd eurós összegű első kifizetésnek, míg december 9-én további közel 4,1 milliárd euró értékben a másodiknak. Szimbolikáján túlmenően is volt jelentősége továbbá annak, hogy a Tanács 2024. november 8-án további két évvel meghosszabbította az EU Ukrajnát támogató katonai segítségnyújtási missziójának (EUMAM Ukrajna) megbízatását. Végezetül meg kell említeni, hogy a magyar elnökség alatt, 2024. december 16-án fogadták el a tagállamok a 15. szankciós csomagot Oroszországgal szemben,¹⁵ másrészt a Tanács tovább növelte a szankcióval sújtott belarusz személyek és szervezetek listáját. Érdemi új szankciók bevezetésére ugyan nem került sor, mindazonáltal ezek a döntések is bizonyították, hogy a magyar EU-elnökség kész volt az unió napirendjén szereplő ügyeket a tagállamok közös érdekeinek megfelelően alakítani, és képes volt tisztességes közvetítőként (*honest broker*ként) eljárni.

A számos fontos eredmény és tisztességes helytállás ellenére a magyar elnökség tevékenységét éppen Ukrajna kapcsán érte a legtöbb kritika, amelynek legfőbb oka Orbán Viktor magyar miniszterelnök úgynevezett „békemissziója” volt. A magyar miniszterelnök az EU-elnökség első hetében, 2024. július 2-án a béketeremtés érdekében először Zelenszkij ukrán elnökkel folytatott tárgyalásokat Kijevben egy lehetséges fegyverszünet, illetve végső soron a béke elősegítése érdekében, majd három nappal később Moszkvában Putyin orosz elnökkel. A magyar miniszterelnök július 8-án megbeszéléseket folytatott Pekingben Hszi Csin-ping kínai, valamint július 12-én Donald Trump megválasztott amerikai elnökkel Floridában. Számos uniós intézmény és tagállam vezetője erőteljes kritikát fogalmazott meg a diplomáciai körúttal, elsősorban a moszkvai tárgyalásokkal kapcsolatban, kiemelve azt, hogy soros elnökségként Magyarországnak előzetesen egyeztetnie kellett volna a többi tagállammal. Meglátásuk szerint ezen az a tény sem változtatott, miszerint a magyar

¹⁴ A 2024. március 1-jén hatályba lépett Ukrajna-eszköz vissza nem térítendő támogatások és hitelek formájában legfeljebb 50 milliárd euró összegű finanszírozást irányoz elő Ukrajna helyreállításának, újjáépítésének és korszerűsítésének támogatására a 2024–2027 közötti időszakra vonatkozóan.

¹⁵ A csomag részeként a Tanács büntetőintézkedéseket vezetett be további 54 természetes és 30 jogi személy ellen, valamint újabb 52 hajót vett fel a kikötőkbe való belépési tilalommal sújtott hajók listájára, illetve 32 új szervezetre terjesztette ki az exportkorlátozásokat a kettős felhasználású termékekre és technológiákra vonatkozóan.

miniszterelnök minden tárgyalópartnere számára igyekezett egyértelművé tenni, hogy nem az EU nevében és felhatalmazásával jár el. További problémát jelentett számukra, hogy a tárgyalások során a magyar elnökség arculati elemei is megjelentek, azt a benyomást keltve, mintha Magyarország az EU nevében mutatkozna. Ez, az elnökség legelején kialakult polémia kedvezőtlen hatással volt az elnökség megítélésére, de ezen túlmenően diplomáciai következményekkel is járt. A tagállamok egy része és az Európai Bizottság is úgy döntött ugyanis, hogy ezt követően bojkottálja a Magyarországon megrendezett informális elnökségi rendezvényeket oly módon, hogy a szokásos miniszteri szint helyett alacsonyabb, általában csak nagykövetségi szinten vettek részt azokon. Mindez végül hozzájárult ahhoz is, hogy – a bevett gyakorlattal és az elnökségi programban tervezettel szemben – végül nem került sor a külügyminiszterek informális (Gymnich típusú) ülésére Budapesten augusztus végén. Érdeemes megjegyezni, hogy a magyar miniszterelnök 2024. októberi georgiai látogatása is hasonlóan negatív visszhangokat váltott ki az uniós tagállamok és intézményi vezetők egy részéből, mindazonáltal sem az elnökség tevékenységére, sem annak megítélésére nem volt már érdemi negatív hatása.

A magyar EU-elnökség ugyan nem ért el látványos eredményeket a kereskedelempolitika terén, azonban érdemes megemlíteni a KÜT 2024. november 21-i kereskedelempolitikai formációjának ülését, amely során a tagállamok eszmei cserét folytattak az uniós kereskedelempolitika jövőjéről. A magyar külgazdasági és külügyminiszter által elnökölt megbeszélés során a tagállamok iránymutatással szolgáltak a Bizottság jövőbeli munkájához, kiemelten az Ausztráliával, Indonéziával, Indiával, Mexikóval, a Mercosurral, a Fülöp-szigetekkel és Thaifölddel folyamatban lévő tárgyalásokra. A tanácsülésen a tagállamok vitát folytattak továbbá az EU és az Egyesült Államok (USA) közötti kereskedelmi kapcsolatok helyzetéről és kilátásairól, aminek kiemelt jelentősége volt az amerikai elnökválasztás, valamint annak fényében, hogy az USA az EU legjelentősebb kereskedelmi és beruházási partnere.¹⁶

Végezetül fontos sikerként értékelhető, hogy az elnökség kezdeményezésére 2024. július 24-én az Állandó Képviselők Bizottsága (Coreper II) döntött arról, hogy egy új, a nemzetközi kulturális kapcsolatokkal és kulturális örökségvédelemmel foglalkozó almunkacsoportot hoz létre. A külkapcsolati tanácsosok munkacsoportján (Relax) belül létrejött új almunkacsoport számos ülést tartott a magyar elnökség alatt, amely során a tagállamok politikai szándéknyilatkozatot fogadtak el a helyi közösségeket erősítő civil szervezetekkel való együttműködés erősítésére, továbbá felülvizsgálták a 2021-es kulturális örökségvédelemmel foglalkozó tanácsi

¹⁶ 2023-ban a transzatlanti kereskedelem (áru- és szolgáltatás kereskedelem) rekordévet zárt, elérve az 1538 milliárd eurós értéket.

következtetéseket. Ezen túlmenően a magyar elnökség 2024. szeptember 9-én egy nagyszabású nemzetközi konferenciát rendezett, amely három fő témakör köré szerveződött: a helyi szereplőkkel való párbeszéd erősítése; a kulturális örökségvédelem klímaváltozással, fejlesztéspolitikával és az illegális kereskedelemmel való kapcsolata; valamint a finanszírozási kérdések. Ez a példa is jól mutatja, hogy a korlátozott hatás- és mozgástér ellenére a soros elnökségek még a külkapcsolatok terén is képesek maradandó eredményeket elérni egy-egy számukra kiemelten fontos kérdés kapcsán.

KONKLÚZIÓ

Összességében elmondható, hogy az intézményi felállásból fakadó korlátozott elnökségi mozgástér ellenére is sikerült Magyarországnak az elnökségi program külkapcsolati részében megfogalmazott legfontosabb prioritásait teljesítenie, és több látványos eredményt felmutatni. Ezek közül kiemelkedik az Európai Politikai Közösség budapesti csúcstalálkozója, továbbá a nyugat-balkáni országok EU-csatlakozási folyamatainak új lendületet adó kormányközi konferenciák lebonyolítása, valamint a kulturális diplomácia külső dimenzióinak megerősítése az intézményi struktúrákban. Ugyan voltak előzetes aggodalmak arra vonatkozóan, hogy az EU napirendjén szereplő fontos kérdésekben az elnökség nem az uniós, hanem első sorban a magyar érdekeket fogja képviselni, de ezek végül nem igazolódtak be.

Az is tény ugyanakkor, hogy a számos siker és tisztességes helytállás ellenére a magyar elnökség tevékenysége éppen a külpolitika terén kapta a legnagyobb kritikát, amelynek legfőbb oka Orbán Viktor magyar miniszterelnök „békemissziója” volt. A kialakult polémia nem kedvezett az elnökség megítélésének, továbbá hozzájárult ahhoz, hogy a tagállamok egy része és a Bizottság is bojkottálta az elnökség Magyarországon zajló informális rendezvényeit, illetve ahhoz, hogy végül elmaradt a külügyminiszterek Budapestre tervezett informális ülése. Mindent egybevetve megállapítható, hogy az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnöksége a külkapcsolatok terén (is) tisztességgel látta el a feladatát, és az unió napirendjén szereplő ügyeket a 27 tagállam közös érdekeinek megfelelően alakította.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÍRÓ Réka (2024): Ódor Bálint: A szellemi kulturális örökség védelmének óriási szerepe és jelentősége van. *Magyar Nemzet*, 2024. szeptember 12. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2024/09/odor-balint-a-szellemi-kulturalis-orokseg-vedelmenek-oriasi-szerepe-es-jelentosege-van>
- CAULCUTT, Clea – VINOCUR, Nicholas – AARUP, Sarah Anne (2023): Shambles In Granada: Mega-Gathering of European Leaders Ends with a Whimper. *Politico*, 2023. október 5. Online: <https://www.politico.eu/article/european-political-community-granada-mega-gathering-of-european-leaders-ends/>
- DIJKSTRA, Hylke – VAN ELSUWEGE, Peter (2018): Representing the EU in the Area of CFSP: Legal and Political Dynamics. In BLOCKMANS, Steven – KOUTRAKOS, Panos (szerk.): *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 44–64. Online: <https://doi.org/10.4337/9781785364082.00010>
- MOENS, Barbara (2024): The Hungarian Presidency: Let the Games Begin. *Politico*, 2024. június 25. Online: <https://www.politico.eu/article/hungary-presidency-eu-council-make-europe-great-again/>
- VANHOONACKER, Sophie – POMORSKA, Karolina – MAURER, Heidi (2012): The Presidency in EU External Relations: Who Is at the Helm? *Politique européenne*, 35(3), 139–164. Online: <https://shs.cairn.info/journal-politique-europeenne-2011-3-page-139?lang=en>
- ZALAI Csaba (2024a): Az elnökségi stáb kiválasztása és a magyar EU-elnökség személyügyi szervezeti keretfeltételeinek kialakítása. In NAVRACSICS Tibor – TÁRNOK Balázs (szerk.): *A 2024-es magyar EU-elnökség*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 101–109.
- ZALAI Csaba (2024b): Vizsgálják a magyar EU-elnökség. Diplomáciai nagyüzem: a héten Budapesten gyűlnek össze Európa vezetői. *Magyar Nemzet*, 2024. november 8. Online: <https://magyarnemzet.hu/velemenyt/2024/11/vizsgalik-a-magyar-eu-elnokseg>

Egyéb források

- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. október 26., 13–390.
- Az Európai Unió Tanácsa (2009): A Tanács (2009/937/EU) határozata a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról. HL L 325., 2009. december 11., 35.
- Az Európai Unió Tanácsa (2023): *A Tanács 18 hónapos programja (2023. július 1. – 2024. december 31.)*. Brüsszel, 2023. június 20. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/en/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024a): *A Tanács előkészítő szervei*. Brüsszel, 2024. szeptember 23. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11595-2024-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024b): *A 2024. második félévi magyar elnökségének programja*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1ztb2e2b/2024-masodik-felevi-magyar-elnokseg-programja.pdf>

A MAGYAR UNIÓS ELNÖKSÉG MÉRLEGE A MIGRÁCIÓS SZAKPOLITIKA SZEMPONTJÁBÓL

AZ ÁLTALÁNOS KONTEXTUS

A migrációs és menekültpolitika az elmúlt évek talán legforróbb témájává vált az Európai Unió és Magyarország között. Ebben nagy szerepet játszottak az uniós szakpolitikai folyamatok és a magyar kormány egyes elképzelései közti antagonisztikus ellentétek. Egyik oldalról Budapest 2015 óta kiemelt jelentőséget tulajdonított az irreguláris bevándorlás témájának, és az egyik leginkább migrációkritikus álláspontot képviselte az unióban. A másik oldalról a 2020 óta napirenden levő, majd 2024 májusában elfogadott és 2026 közepén életbe lépő, kötelező érvényű új migrációs és menekültügyi paktum olyan keretrendszer hozott létre – illetve tartott életben –, amely elfogadhatatlan volt a magyar – és a lengyel – kormány számára.¹ A döntés után Budapest jelezte, hogy a paktum rendelkezéseinek egyes elemeit nem fogja végrehajtani. Ezt mutatta, hogy miközben a Bizottság 2024 decemberét jelölte meg első határidőnek, amikor a tagállamoknak be kell mutatniuk cselekvési tervüket a paktum végrehajtására, a magyar kormány nem küldött be ilyen jellegű anyagot az uniós szervnek. A teljes képhez ugyanakkor hozzátartozik, hogy ezt egyébként a tagállamok csaknem fele elmulasztotta, a december 12-i határidőre ugyanis mindössze 14 ország küldte el cselekvési tervét a Bizottságnak.² Azt, hogy a paktum és a közös uniós szabályozás kérdése még nem lefutott ügy, jelezte, hogy 2024 szeptemberében az új, jobboldali radikális holland kormány *opt-out*ot kért a migrációs és menekültügyi rendszerben való részvétel alól, amelyhez pár nappal később a magyar kormány is csatlakozott.³ A helyzet komolyságát mutatta, hogy ez volt azon ritka esetek egyike, hogy az egyik alapító tagállam ezzel az eszközzel élt. Ahogy Marjolein Faber holland menekültügyi és migrációs miniszter fogalmazott, „újra a saját kezünkbe kell vennünk a menekültpolitikánkat”.⁴ Az *opt-out*ok ügyében egyelőre nem történt előrelépés.

¹ LIBOREIRO 2024a.

² GENOVESE 2024.

³ Politico 2024.

⁴ LIBOREIRO 2024b.

Az ellentéteket tovább fokozta, hogy alig három héttel az elnökség kezdete előtt az Európai Unió Bírósága 200 millió euró egyszeri és a szabályszegés fennállásáig további napi egymillió eurónyi büntetést szabott ki Magyarországra arra hivatkozva, hogy a kormány jogszerűtlen mértékben korlátozta a magyar menekültügyi rendszerhez való hozzáférést, és szintén jogszerűtlenül küldött vissza menedékkérőket Szerbia területére.⁵ A döntés sokakat, egyes információk szerint magát a Bizottságot is meglepte, ugyanis az uniós szerv eredetileg hétmillió eurónyi egyszeri elmarasztalási összeget és további napi 16 393,16 eurós bírságot kért. Ezt azt jelenti, hogy az EUB a büntetést csaknem a 29-szeresére, a napi bírságot a 70-szeresére emelte. Nem véletlen, hogy a magyar kormány politikai és aktivista döntést emlegetve élesen reagált a helyzetre. A Miniszterelnökséget vezető miniszter, Gulyás Gergely például felháborítónak, elfogadhatatlannak és igazságtalannak nevezte az ítéletet, kijelentve, hogy „az ítélet teljesen szembemegy mindazzal, amit az európai jogról, a magyar alkotmányról, a külső határvédelemről és a migrációval szembeni hatékony fellépésről gondolunk”.⁶

A helyzet sajátos paradoxona, hogy miközben a Bizottság és a Bíróság támadta a magyar rendelkezéseket, a tagállamok egyre határozottabb rendszabályokat léptettek életbe az irreguláris migráció elleni fellépés terén. Az egyik legeklatásabb példa erre az volt, amikor Finnország⁷ vagy Lengyelország felfüggesztette a menedékkérelmek befogadását a belorusz, illetve orosz határon keresztül érkezőkkel szemben.⁸ Egyelőre abból sem lett nagyobb ügy, hogy a tagállamok szisztematikusan vezetik vissza és tartják fenn az „ideiglenes” schengeni térségen belüli határellenőrzéseket.⁹ Bár a magyar esetben a döntés utáni türelmi idő több év volt, elgondolkodtató és a politikai motiváció kérdését is felveti, hogy a finn, lengyel vagy a rendre meghosszabbított német rendelkezésekkel szembeni fellépés terén korántsem ilyen elkötelezett a Bizottság és a Bíróság.

Mindeközben az unióra nehezedő irreguláris migrációs nyomás továbbra is komoly kihívások elé állítja a tagállamokat. Bár 2024 során az előző évhez képest 38%-kal csökkent a külső schengeni határokon a sikeres irreguláris határátlépések száma,¹⁰ a beadott menedékkérelmek száma csak 11%-os visszaesést mutatott, és

⁵ Court of Justice of the European Union 2024.

⁶ MAYER 2024.

⁷ Euractiv 2024.

⁸ DE RUITER 2025.

⁹ European Commission 2025a.

¹⁰ Frontex 2025.

továbbra is meghaladta az egymillió főt.¹¹ Mindez azt jelenti, hogy a menekültügyi és szociális ellátórendszerre nehezedő nyomás alig csökkent.

Mindezt egészíti ki az a több mint négyemillió Ukrajnából érkezett menekült, akik az EU+ tagállamaiban találtak menedékre.¹² Az idő múlásával ráadásul – illeszkedve a hasonló trendekhez – az látszik, hogy az ő visszatérési hajlandóságuk folyamatosan csökken. A dinamikákat jól mutatja, hogy míg 2022 végén az ukránok 74%-a tervezte a hazatérést, 2024 végére ez 43%-ra csökkent.¹³

A KÖZÖS ÉRDEK – A MIGRÁCIÓ KÜLSŐ DIMENZIÓJA

Az a terület, amelyben viszonylag kevés érdekütközés volt a felek között, és lehetőség volt a konszenzusra a tagállamok, illetve az EU-s intézmények között, a migráció külső dimenziója volt. A magyar elnökség időszakára egyértelművé vált, hogy az Európára nehezedő irreguláris migrációs nyomás enyhítésében kulcsszerepe van a külső partnereknek, illetve azoknak az erőfeszítéseknek, amelyek az uniós határokon kívül igyekeznek válaszokat adni a kihívásra.

A változás előkészítésében nagy szerepet játszott a 2015 óta következetesen képviselt magyar álláspont az irreguláris migrációs válság kezelésének külső dimenziója kapcsán. Így az Európai Tanács 2024. októberi ülésén elfogadott következtetésben már egyértelműen túlsúlyban voltak a külső partnerek és kihívások, legyen szó az Oroszország, Belorusz és más országok által gyakorolt hibrid migrációs fenyegetésekről, az EU-val szomszédos országokkal fennálló vízümpolitikák ügyéről, a kibocsátó és tranzitországokkal való együttműködésről, illetve az embercsempészcsoportok elleni határozott fellépésről. Fontos eredmény volt, hogy bár a dokumentum kiemelte a legális bevándorlás fontosságát, hangsúlyozta az egyes nemzetállamok felelősségét és autonómiáját annak kialakításában. Szintén fontos eredménye volt az elnökségnek, hogy a tanácsi következtetésekben sikerült eltávolodni azon korábbi megközelítésektől, hogy az irreguláris migrációs kérdést az EU és a tagállamok kizárólag a bevándorlási dimenzióban kezelték, és az ellene való küzdelmet nem kapcsolhatták össze más szakpolitikákkal. Ennek értelmében a dokumentum kiemelte, hogy az EU menekültügyi rendszerének Achilles-sarka, az elutasított menedékkérők repatriálása kapcsán minden releváns eszközt, beleértve a diplomáciát, a kereskedelmi és vízümegyezményeket, illetve a fejlesztési támogatásokat is,

¹¹ EUAA 2025.

¹² European Commission 2025b.

¹³ Center for Economic Strategy 2025.

alkalmazni kell annak hatékonyabbá tételére.¹⁴ Ezzel az EU lényegében kimondta, hogy ezeket nyomásgyakorlásra is fel lehet használni azon országokkal szemben, amelyek nem szeretnék visszafogadni állampolgáraikat. Ez komoly elmozdulást jelent a korábbi puhább uniós megközelítéshez képest.

A tanácskozáson felmerült az úgynevezett visszatérési központok (*return hub*) ügye is, amely már a Bel- és Igazságügyi Tanács október eleji találkozóján is téma volt. Bár ezzel kapcsolatban továbbra is voltak ellenvélemények, egyre több ország fejtette ki azon álláspontját, hogy ezek megvalósítása nélkül elképzelhetetlen a hatékony és jól funkcionáló visszatérési rendszer működtetése.¹⁵

Hasonlóan a migráció külső dimenziója – nevezetesen a harmadik országokkal történő együttműködés – kapott nagyobb hangsúlyt a Budapesti Folyamat 7. miniszteri szintű konferenciáján 2024. november közepén. A még 1993-ban indult kezdeményezés az egyetlen, amely uniós részvétellel folytat migrációs témájú párbeszédet a bevándorlás szempontjából egyre hangsúlyosabb Selyemút régió országaival. Az ötven ország és tíz nemzetközi szervezet részvételével működő Budapest Folyamat találkozóján a résztvevők közös nyilatkozatot és a hozzá tartozó cselekvési felhívást fogadtak el, hogy megalapozzák a migrációs párbeszéd következő évekre vonatkozó alapvetéseit, illetve prioritásait. A dokumentumok arra törekedtek, hogy átfogó és kiegyensúlyozott módon foglalkozzanak az együttműködés és a párbeszéd erősítésével, valamint a térséget érintő migrációs kihívásokkal.¹⁶

A visszatérési reform és az úgynevezett innovatív megoldások körüli diskurzus ösztönzése céljából Budapest adott otthont az Európai Migrációs Hálózat 2024. november 25–26-i konferenciájának, ahol a panelisták a menekültügyi eljárások esetleges kiszervezésének, a harmadik országokkal való együttműködés és a repatriálás sikeresebbé tételének témáit járták körül, különös tekintettel olyan próbálkozásokra, mint az olasz–albán és brit–ruandai megállapodások, illetve más bilaterális tagállami megoldások (például német–kenyai megállapodás) a kitoloncolások felgyorsítására. A rendezvényen mintegy 20 ország, több uniós ügynökség és nemzetközi szervezet képviselője vett részt.¹⁷ 2025. március 11-én a Bizottság bemutatta új renDELETErvezetét a visszatérések szigorítására. Részben a magyar elnökség erőfeszítéseinek eredményeképp a javaslatba bekerült a lehetőség harmadik országokban létrehozható visszatérési központok kialakítására. Bár a tervezet

¹⁴ European Council 2024a.

¹⁵ DRACHENBERG–TORPEY 2024.

¹⁶ Hungarian Presidency 2024.

¹⁷ Kormany.hu 2024.

számos kihívással küzd még, a javaslat csökkentheti a tagállamok leterheltségét, és elrettentő erővel bírhat az útra kelők számára.¹⁸

A Bel- és Igazságügyi Tanács 2024. december 12-i ülésén a tagállamok két rendeletet is elfogadtak a határbiztonság növelésére. Ezek keretében szabályozták a légi utasokra vonatkozó adatok összegyűjtését és megosztását, mielőtt azok elérnék az unió határait. A rendeletek célja az, hogy elősegítsék a tagállamok biztonságára veszélyt jelentő személyek kiszűrését. Figyelembe véve, hogy évi mintegy félmilliárd ember lép be légi úton az EU-ba, az ellenőrzések hatékonyabbá tétele és az információk jobb megosztása kulcsfontosságú feladat.¹⁹ Szintén ekkor fogadtak el tanácsi következtetéseket az EU vízümpolitikájával kapcsolatos stratégiai megközelítésről annak érdekében, hogy azt a meglévő kihívásokhoz és követelményekhez igazítsák. A következtetések egyúttal politikai iránymutatást adtak a Bizottság számára a 2025-ben kidolgozandó uniós vízümpolitikához. A tagállamok ehhez elengedhetetlennek tartották a származási és tranzitországokkal történő szorosabb együttműködést. A magyar elnökség több programelemében – így a decemberi tanácsi ülésen is – előtérbe került a szervezett bűnözés és az embercsempészet elleni küzdelem fontossága, beleértve a hálózatok elleni küzdelmet, a határbiztonság erősítését, a vízum- és bevándorlási rendszerrel kapcsolatos visszaélésekkel szembeni harcot, illetve a kábítószer-kereskedelem visszaszorítását.²⁰

A SCHENGENI BŐVÍTÉS

A schengeni térség bővítése Románia felé az elmúlt évek fontos magyar nemzetstratégiai célkitűzése volt, hiszen a belső határok átjárhatóságának növelése nagyban megkönnyítheti a partiumi és erdélyi magyarság és az anyaország közti kapcsolatok erősítését. A Bizottság már 2011-ben, az első magyar uniós elnökséggel egy időben megállapította, hogy mind Bukarest, mind Szófia teljesíti a csatlakozás technikai feltételeit. Ugyanakkor egyes tagállamok elsősorban politikai természetű ellenkezése megakadályozta azt, hogy ez megvalósuljon.²¹ 2023-ban ugyan döntés született a két ország 2024. március 31-i schengeni csatlakozásáról, de ez csak a légi, illetve vízi közlekedést érintette, a szárazföldi határokon továbbra is megmaradt az ellenőrzés. Annak érdekében, hogy az osztrák és kisebb részben holland ellenkezést leküzdjék, a magyar diplomáciának komoly erőfeszítéseket kellett tennie.

¹⁸ Migrációkutató Intézet 2025.

¹⁹ European Council 2024b.

²⁰ European Council 2024c.

²¹ European Commission 2025c.

Ennek keretében 2024. november 22-én négyoldalú találkozóra került sor Románia, Bulgária, Ausztria és Magyarország részvételével Budapesten. Bécs alapvetően pozitívan állt a csatlakozási kéréshez, annál is inkább, mert 2024 során jelentősen csökkent az Ausztriát elérő irreguláris migránsok száma. Mindezek ellenére a végső döntést decemberre ígérték az ügyben, annak függvényében, hogy sikerül-e kellően megerősíteni a bolgár–török határt egy közös uniós kontingenssel.²² A Bel- és Igazságügyi Tanács 2024. december 12-i ülésén aztán a tagállamok egyetértettek abban, hogy 2025. január 1-jével megszüntetik a szárazföldi ellenőrzést is Románia és Bulgária felé,²³ ami nagy könnyebbséget jelentett az anyaország és a külhoni magyarság közti kapcsolattartásban. A határőrizet megszűnte ugyanakkor kihívásokat is hordoz magában. Egyrészt az embercsempészcsoportok a magyar–szerb határon tapasztalható szigorú intézkedések miatt már korábban is próbálták Románia felől Magyarországra csempészni az irreguláris bevándorlókat.²⁴ Másrészt a legálisan Romániában tartózkodó harmadik országokból származó munkavállalók egy része korábban is megpróbált illegálisan továbbutazni más EU-tagállamokba.²⁵ A probléma kezelésére mind a román, mind a magyar hatóságok folytatják a határ közelében történő mélyégi ellenőrzéseket.

ÖSSZEGLZÉS

A migráció külső dimenziója kapcsán a magyar kormány az összes fontos területen vagy elérte a kitűzött célját, vagy komoly előrelépést tett. Ez különösen jelentős eredmény abból a szempontból, hogy az elnökséget megelőző politikai csaták alapján sokan azt várták, hogy az a bel- és igazságügyi együttműködés területén is csak korlátozott sikereket lesz képes felmutatni. Ehhez képest a schengeni bővítés lezárása Románia és Bulgária viszonylatában, illetve az innovatív megoldások keresése, a visszatérési központok koncepciójának erősítése vagy a határvédelem erősítése mind a magyar elnökség prioritásai között szerepelt.

Nem történt ugyanakkor előrelépés a belső viták terén: a Magyarországgal szembeni bírósági ítéletre egyelőre nem sikerült megoldást találni, és az *opt-out* kapcsán sem történt érdemi előrelépés. Emellett a migrációs és menekültügyi pak-tum ügyében sem közeledtek az álláspontok – bár, amint láttuk, egyre több tagállam fogalmazza meg kritikáit azzal kapcsolatban, illetve szabotálja annak alkalmazását.

²² MOLNÁR 2024.

²³ LIBOREIRO–PSARA 2024.

²⁴ Interjú a magyar rendvédelmi szervekkel, Békéscsaba, 2025. május 22.

²⁵ DUMITRESCU 2025.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Center for Economic Strategy (2025): *Ukrainian Refugees After Three Years Abroad. Fourth Wave of Research*. Online: <https://ces.org.ua/en/refugees-fourth-wave/>
- Court of Justice of the European Union (2024): Bizottság kontra Magyarország C-123/22. *Curia.europa.eu*, 2024. június 13. Online: <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-123/22>
- DE RUITER, Emma (2025): Polish Parliament Votes to Extend Asylum Suspension at Belarus Border. *Euronews*, 2025. május 21. Online: <https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/21/polish-parliament-votes-to-extend-asylum-suspension>
- DRACHENBERG, Ralf – TORPEY, Rebecca (2024): Outcome of the European Council Meeting of 17 October 2024. *EP Thinktank*, 2024. október 24. Online: <https://epthinktank.eu/2024/10/24/outcome-of-the-european-council-meeting-of-17-october-2024/>
- DUMITRESCU, Radu (2025): First Migrants Caught Trying to Illegally Leave Romania After Full Schengen Accession. *Romania Insider*, 2025. január 8. Online: <https://www.romania-insider.com/first-migrants-illegally-leave-romania-full-schengen-accession-january-2025>
- EUAA (2025): EU+ Asylum Applications Decrease by 11% in 2024, and Some Changing Trends Established. *EUAA*, 2025. március 14. Online: <https://euaa.europa.eu/news-events/eu-asylum-applications-decrease-11-percent-in-2024>
- Euractiv (2024): Finland Extends Russia Border Closure Indefinitely. *Euractiv*, 2024. április 5. Online: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/finland-extends-russia-border-closure-indefinitely/>
- European Commission (2025a): *Temporary Reintroduction of Border Control*. Online: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en
- European Commission (2025b): 4.3 Million Under Temporary Protection in December 2024. *Eurostat*, 2025. február 10. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250210-1>
- European Commission (2025c): *Bulgaria and Romania Join the Schengen Area*. 2025. január 3. Online: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/bulgaria-and-romania-join-schengen-area-2025-01-03_en
- European Council (2024a): *European Council Meeting (17 October 2024) – Conclusions*. 2024. október 17. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/2pebccz2/20241017-euco-conclusions-en.pdf>
- European Council (2024b): Passenger Information: EU Adopts Regulations to Improve Border Security and Fight Terrorism. *European Council*, 2024. december 12. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/12/12/passenger-information-eu-adopts-regulations-to-improve-border-security-and-fight-terrorism/>
- European Council (2024c): Justice and Home Affairs Ministers Define Priorities for Next Five Years. *European Council*, 2024. december 12. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/12/12/justice-and-home-affairs-ministers-define-priorities-for-next-five-years/>
- Frontex (2025): Irregular Border Crossings into EU Drop Sharply in 2024. *Frontex*, 2025. január 14. Online: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-border-crossings-into-eu-drop-sharply-in-2024-oqpweX>

- GENOVESE, Vincenzo (2024): Half of EU Countries Missed First Deadline to Implement Migration Pact. *Euronews*, 2024. december 13. Online: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/12/13/half-of-eu-countries-missed-first-deadline-to-implement-migration-pact>
- Hungarian Presidency (2024): A Budapest Folyamat 7. miniszteri konferenciája. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/hu/esemenyek/a-budapest-folyamat-7-miniszteri-konferenciaja/>
- Kormany.hu (2024): Az Európai Migrációs Hálózat keretében, „A hatékonyabb visszatérési rendszerért” címmel megrendezett Magyar Elnökségi konferenciára 2024. november 25–26-án került sor Budapesten. 2024. november 29. Online: <https://kormany.hu/hirek/konferencia-a-hatekonyabb-visszateresi-rendszerert>
- LIBOREIRO, Jorge – PSARA, Maria (2024): Romania and Bulgaria Are Granted Full Schengen Membership, with One Caveat. *Euronews*, 2024. december 12. Online: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/12/12/romania-and-bulgaria-are-granted-full-schengen-membership-with-one-caveat>
- LIBOREIRO, Jorge (2024a): EU Completes Reform of Migration Rules Despite Poland and Hungary Voting Against. *Euronews*, 2024. május 14. Online: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/05/14/eu-completes-reform-of-migration-rules-despite-poland-and-hungary-voting-against>
- LIBOREIRO, Jorge (2024b): Hollandia bejelentette: a migrációs szabályokból való kilépését kérte a Bizottságtól. *Euronews*, 2024. szeptember 18. Online: <https://hu.euronews.com/my-europe/2024/09/18/hollandia-migracios-szabalyok-kilepes-europai-bizottsag-menekultugy>
- MAYER Tamás (2024): 200 millió eurós büntetést kapott Magyarország – Gulyás Gergely: Felháborító, igazságtalan és elfogadhatatlan az EU-bíróóság ítélete. *Vasarnap.hu*, 2024. június 13. Online: <https://vasarnap.hu/2024/06/13/200-millio-euros-buntetest-kapott-magyarorszag-gulyas-gergely-felhaborito-igazsagatlan-elfogadhatatlan-eu-birosag-itelete/>
- Migrációkutató Intézet (2025): Vajúdtak a hegyek, kisegér született – Bizottsági rendelettervezet a repatriálások sikeresebbé tételére. *Fókuszpont*, (20), 2025. március 12. Online: <https://migraciokutato.hu/2025/03/12/fokuszpont-2025-20-vajudtak-a-hegyek-kiseger-szuletett-bizottsagi-rendelettervezet-a-repatrialasok-sikeresebbe-tetelere/>
- MOLNÁR Kristóf (2024): Ausztria decemberben dönti el, hogy feladja-e Bulgária és Románia teljes körű schengeni csatlakozásával szembeni vétóját. *444.hu*, 2024. november 22. Online: <https://444.hu/2024/11/22/ausztria-decemberben-donti-el-hogy-feladja-e-bulgaria-es-romania-teljeskoru-schengeni-csatlakozasaval-szembeni-vetojat>
- STANLEY-SMITH, Joe (2024): Hungary Piggybacks on Dutch EU Migration Opt-Out Request. *Politico*, 2024. szeptember 18. Online: <https://www.politico.eu/article/hungary-netherlands-opt-out-eu-migration-asylum-policies-janos-boka/>

Ördög Tibor

BŐVÍTÉSPOLITIKA

LASSÚ LÉPTEKKEL A SIKER FELÉ

BEVEZETÉS

Az Európai Unió Tanácsának 2024-es magyar elnökségi programja a bővítéspolitikát harmadik prioritásként határozta meg, olyan területek előzték meg, mint a versenyképesség és a védelempolitika.

„A bővítéspolitika az Európai Unió egyik legsikeresebb politikája, ennek megőrzéséhez pedig elengedhetetlen, hogy az továbbra is érdemalapú, kiegyensúlyozott és hiteles maradjon. Az Európai Unió régóta elkötelezett a Nyugat-Balkán európai perspektívájának biztosítása mellett, hiszen a közösség nem lehet teljes a térség csatlakozása nélkül. A régió csatlakozása mind gazdasági, mind biztonsági, mind geopolitikai szempontból az Unió javát szolgálja. Az együttműködések további bővítése és mélyítése érdekében mind az EU–Nyugat-Balkán Csúcstalálkozó, mind pedig az Európai Politikai Közösség keretében egyeztetésre hívjuk partnereinket.”¹

Fontos megjegyeznünk, hogy a magyar elnökség egy olyan időszakban zajlott, amikor az európai választások után felálló új intézmények összetételének a kijelölése történt, így komoly politikai egyeztetésekre döntéshozók és programok híján nem kerülhetett sor. Ezért is jelent meg a tervben két olyan csúcstalálkozó szervezése, amelyen felmerül a bővítéspolitika témája. Az elnökség valódi munkáját az jelentette, hogy sikerül-e azokat a formális és informális egyeztetéseket megtartani, amelyek közelebb vihetik az országokat az EU kapujához.

¹ Az Európai Unió Tanácsa 2024: 5.

BŐVÍTÉSPOLITIKA AZ ELNÖKSÉG ELŐTT

Magyarország számára kiemelt prioritást jelentett az elmúlt években a Nyugat-Balkán csatlakozása. Orbán Viktor, Magyarország miniszterelnöke Észak-Macedóniában a következő módon fejezte ki véleményét: „a Nyugat-Balkán népei és országai többet érdemelnek, mint amit kapnak Brüsszelből, ezeknek az országoknak már bent kellene lenniük az Európai Unióban.”² Hasonlóan fogalmazott Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter is, aki szerint: „Szégyenteljes és elfogadhatatlan az Európai Unió közelmúltbeli teljesítménye a nyugat-balkáni bővítés terén, miközben a térség államainak mielőbbi csatlakozása nem pusztán politikai és biztonsági, hanem fontos gazdasági érdek is.”³ A magyar fél számos érdeket sorakoztat fel a bővítés mielőbbi folytatásához:⁴

- ♦ Biztonságpolitikai szempont: A 2015-ös migrációs válság a legszembetűnőbb bizonyíték a biztonsági kihívások kezelésének szükségességére és arra, hogy Európa biztonsága függ a Nyugat-Balkán biztonsági kooperációjától is. A magyar kormányzati kommunikációban az elmúlt évtizedben szinte ezen indoklás jelent meg a legmarkánsabban. Emellett azonban a határon átnyúló bűncselekmények, a terrorizmus, a radikalizálódás is bekerült a hivatalos magyar kommunikációba. A térség stabilitása azért is nagyon fontos, mert más nagyhatalmak is megjelentek a térségben, és érdekszférájuk kiterjesztésére törekednek gazdasági folyamatok által.
- ♦ Nemzetpolitikai szempont: A bővítéspolitika nyugat-balkáni ágán a legnagyobb figyelmet Magyarország részéről Szerbia élvez, ami betudható a vajdasági határon túli magyarság érdekeinek is. Az anyaország számos alkalommal tett tanúbizonyságot azon elköteleződéséről, hogy az ottani magyarság fennmaradását támogassa különböző programok segítségével. Szerbia európai integrációja során egyértelművé vált, hogy a kisebbségi jogok figyelemmel kísérése nemcsak Magyarország, de az Európai Unió érdeke is, így számos olyan közbülső elvárást dolgoztak ki, amely ezt a célt szolgálta. A határon túli magyarság helyzetének javítása a magyar–szerb kétoldalú kapcsolatokban is számtalanszor megjelenik.
- ♦ Gazdasági szempont: Földrajzi közelsége okán Magyarország valamennyi nyugat-balkáni ország gazdaságában érdekeltségeket szerzett. Számos kétoldalú üzleti találkozó és megállapodás született, ahol a magyar vállalatoknak

² A Nyugat-Balkán uniós csatlakozását sürgette Orbán Viktor 2024.

³ MOLNÁR 2024.

⁴ GOSZTONYI 2019: 47–58.

biztosítottak piacrajutási lehetőséget a térség országaiban. A régió mielőbbi csatlakozása biztonságos környezetet teremtene ezen érdekeltségek számára, valamint az egységes szabályok megkönnyítenék az együttműködéseket is.

Orbán Viktor megfogalmazása szerint „az egész nyugat-balkáni térség stabilitása és az európai térbe való integrálása nemcsak Magyarországnak, hanem az egész Európai Uniónak érdeke”.⁵ Az EU érdekei hasonlatosak a magyar érdekekhez:

- ♦ Biztonsági szempont: A 2015-ös migrációs válság világított rá, hogy mekkora szükség van ezen országokra, illetve milyen problémához vezethet, ha feszültség alakul ki az EU közvetlen környezetében. Azonban a biztonsági kihívás egy újabb formájának lehettünk szemtanúi az elmúlt időszakban, nevezetesen más hatalmak megjelenésének a térségben és befolyásszerzésüknek a csatlakozó országokban. Legyen szó gazdasági vagy politikai befolyásolásról, nem mehetünk el amellett, hogy az Amerikai Egyesült Államok vagy Oroszország miként kíván politikai befolyásra szert tenni, illetve Kína milyen gazdasági konstrukciókban jelent meg az elmúlt évtizedben. Úgy tűnik, hogy az EU *soft power* taktikája kevésnek bizonyult, és a régió államaiban csökkent a csatlakozási hajlandóság.
- ♦ Gazdasági szempont: A nyugat-balkáni piac valójában nem jelent valódi érdeket az EU számára, a felvevőpiacok kicsik, így a gazdasági együttműködések kevésbé jelentenek prioritást. A térség államainak éri meg majd elsősorban belépniük az egységes, belső piacra, mert számos kedvezményt tudnak érvényesíteni majd, így versenyképességüket növelhetik. Jelenleg azonban még gazdasági szempontból nagyon kitétek, és versenyhátrányban vannak az EU-tagállamokhoz képest.
- ♦ Politikai szempont: A bővítéspolitikában jelenleg ezen jellemző a legdominánsabb. Európa egységesítésének projektje, amely évtizedekkel korábban megkezdődött, a végéhez közeledhet, és a csatlakozásokkal Európa egysége megvalósulhat. A politikai indokok gyakran felülírják a gazdasági racionalitást, mert a világpolitikai történések lépéskényszerbe hozzák az EU döntéshozóit is.

Az Európai Unióban Horvátország 2013-as belépése óta érződik a bővítési fáradtság. A tagállamok úgy vélik, hogy előbb a meglévő együttműködést kellene megreformálni, majd ezután történhet meg új tagok csatlakozása. Az elmúlt évtizedben a bővítés motorja alapjáraton működik, évekig tartó kétoldalú egyeztetések nélkül. Valódi előrelépésekről nem tudunk beszámolni, mivel sem az EU, sem a tagjelölt országok

⁵ A Nyugat-Balkán uniós csatlakozását sürgette Orbán Viktor 2024.

nem szánták rá magukat az őszinte együttműködésre. A nemzetközi politikai történések sem segítették a helyzetet, amelyek a fókuszot elvitték a bővítéspolitikáról. Beszéljünk akár a Covid–19-világjárványról, az orosz–ukrán háborúról vagy az amerikai és kínai vámháborúról. Az EU elsősorban saját versenyképességével törődött, amelybe kevésbé tudták becsatornázni a bővítés fontosságát.

BŐVÍTÉSPOLITIKA AZ ELNÖKSÉG ALATT

Miként arra korábbi tanulmányomban rámutattam:

„[A]z Európai Tanács 2022. június 23-án mindhárom kérelmet pozitívan támogatta, Ukrajna és Moldova megkapta a tagjelölti státuszt, míg Grúziát támogatásukról biztosították további reformok végrehajtása után. A bővítéspolitika ezzel a nemzetközi események egyik eszközévé vált, és rossz üzenetet küldött a már csatlakozó országok számára. A rossz üzenet alapját az jelenti, hogy valójában nem érték el azokat az elvárásokat, amelyeket kitűztek számukra, vagy differenciáltak tagjelölt és tagjelölt állam között.”⁶

A nyugat-balkáni államok esetében 2022-től kezdődően a csatlakozási tárgyalások lassulásának lehetünk szemtanúi, ugyanis ekkor hívták össze az utolsó kormányközi egyeztetéseket. Szerbiával a Koszovóval fennálló viszonya és a belső politikai feszültségek nyomán 2021-től nem tartottak kormányközi konferenciákat.⁷ Montenegroval 2024. június 26-án tartották a 16. kormányközi találkozót, ahol sikerekről számoltak be a 23. és 24. fejezet kapcsán.⁸ A magyar soros elnökség sikerének számít, hogy hosszú várakozás után a Montenegroval 2024. december 16-án tartott csatlakozási konferencián az alábbi három fejezetet ideiglenesen le lehetett zárni: 7. fejezet – Szellemi tulajdonjogok; 10. fejezet – Információs társadalom és média; 20. fejezet – Vállalkozás- és iparpolitika. Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter, aki az ülést elnökölte, a következőképpen fogalmazott:

„Montenegro már 16 éve vár arra, hogy az EU tagja lehessen: valamennyi tárgyalási fejezetet megnyitottuk, de egyet sem zártunk le az elmúlt hét évben. Most, a magyar

⁶ ÖRDÖGH 2024: 228.

⁷ Európai Bizottság [é. n. a].

⁸ Európai Bizottság [é. n. b].

elnökség alatt sikeresen lezártunk három tárgyalási fejezetet, ami számottevő előrelépést jelent Montenegró csatlakozási folyamatában.”⁹

Albániával és Észak-Macedóniával 2023 decemberében tartották meg az első kormányközi találkozót.¹⁰ A magyar elnökség ideje alatt Albániával két közös kormányközi konferenciát is szerveztek. A 2024. október 15-én megrendezett második, miniszteri szintű ülésre Luxemburgban került sor, ahol megnyitották az 1. témakört (Alapkérdések), amely az alábbi tárgyalási fejezetek megnyitását jelentette: 23. fejezet – Igazságszolgáltatás és alapvető jogok; 24. fejezet – A jog érvényesülése, szabadság és biztonság; 5. fejezet – Közbeszerzés; 18. fejezet – Statisztika; 32. fejezet – Pénzügyi ellenőrzés.¹¹ 2024. december 17-én pedig megtartották a harmadik kormányközi konferenciát, ahol Albániával a 6. témakörrel (Külkapcsolatok) kezdtek tárgyalni, beleértve a 30. – Külkapcsolatok és a 31. – Kül-, biztonság- és védelempolitika fejezeteket.¹²

Bosznia-Hercegovina számára 2024 márciusában jelentették be, hogy megindulhatnak a belépésről a tárgyalások, azonban később sem hívták össze az első kormányközi találkozót.¹³ Ami a keleti partnerségi irányt jelenti, Moldovával és Ukrajnával az első formális kormányközi konferenciát 2024. június 25-én rendezték meg.¹⁴ Georgia pedig 2023 decemberében kapta meg a tagjelölti státuszt, azonban a tárgyalások nem kezdődtek meg.¹⁵ Grúzia csatlakozási folyamata 2024-ben *de facto* leállt. 2024 folyamán az uniós vezetők több ízben – többek között az Európai Tanács júniusi, októberi és decemberi ülésén – tárgyaltak a grúz helyzetről. Ezen alkalmakkor a vezetők súlyos aggályokat fogalmaztak meg a grúziai fejleményekkel kapcsolatban, és határozottan elítélték a békés tüntetőkkel, politikusokkal és a média képviselőivel szemben alkalmazott erőszakot. Ezenkívül sajnálatukat fejezték ki amiatt, hogy a grúz kormány úgy döntött, 2028-ig felfüggeszti országa uniós csatlakozási folyamatát.¹⁶ Koszovó pedig továbbra sem kapta meg a tagjelölti státuszt. Az egyes országok előrehaladása kapcsán a Tanácsban sikerült konszenzust elérni,

⁹ Európai Unió Tanácsa 2024a.

¹⁰ Európai Bizottság [é. n. c]; [é. n. d].

¹¹ Európai Unió Tanácsa 2024b.

¹² Európai Unió Tanácsa 2024c.

¹³ Európai Bizottság [é. n. e].

¹⁴ Európai Bizottság [é. n. f]; [é. n. g].

¹⁵ Európai Bizottság [é. n. h].

¹⁶ Európai Unió Tanácsa 2024d.

amelyet a 2024. december 17-én kiadott *Tanácsi következtetés a bővítésről* című dokumentum összegzett.¹⁷

Mint érzékelhető, néhány csatlakozó ország esetében az elnökségi trió sikereket tudott elérni, azonban érzékelhetően a belgáknak sikerült ezeket tető alá hozniuk. A magyar elnökség az intézményi átmenetet is érzékelve informálisan igyekezett a csatlakozó országok számára megfelelő lehetőséget adni a politikai kapcsolatok elmélyítésére. Ennek biztosítása érdekében két rendezvényt szervezett a magyar elnökség.

Az Európai Politikai Közösség ötödik csúcstalálkozóját 2024. november 7-én tartották,¹⁸ amelyen részt vett 47 európai állam vezetője,¹⁹ beleértve az uniós tagállamokat és az unióhoz csatlakozó országokat is. Az ülés alkalmával Charles Michel, az Európai Tanács elnöke, Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke, Keir Starmer, az Egyesült Királyság miniszterelnöke, Emmanuel Macron, a Francia Köztársaság elnöke, Giorgia Meloni, Olaszország miniszterelnöke, Klaus Iohannis, Románia elnöke és Donald Tusk, Lengyelország miniszterelnöke találkozott Maia Sandu moldovai elnökkel. Megvitatták, hogyan lehetne megerősíteni az együttműködést azzal a céllal, hogy támogassák az országnak a gazdaság és a reformok terén kifejtett erőfeszítéseit.²⁰ A többi ország számára a délutáni bilaterális kapcsolatok programnál volt lehetőségük egyeztetni a partnerekkel.

2024. december 18-án tartották meg az Európai Unió – Nyugat-Balkán csúcstalálkozót, amelyet Brüsszelben rendeztek meg. Mivel a fáradtság az elmúlt időszakban nemcsak a csatlakozó országokon, de az EU tagállamain is érződött, ezért új lendületet kívántak adni a csatlakozásnak. A találkozó négy témaköre volt: 1. az EU és a Nyugat-Balkán közötti integráció fokozása a növekedési terven keresztül; 2. az EU Nyugat-Balkánnal folytatott politikai és szakpolitikai együttműködésének elmélyítése több különböző területen, többek között a kül- és biztonságpolitika terén; 3. a jövőt szolgáló gazdasági alap kiépítése és az Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja által gyakorolt hatások enyhítése; 4. együttműködés a migráció kezelése, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén. Érzékelhető, hogy két témakör is a közeledést célozta meg a felek között, amely hozzásegíthet az egymás közti bizalom (újra)építéséhez. A találkozó után kiadott *Brüsszeli nyilatkozatban* megismételték az EU tagállamainak vezetői, hogy a Nyugat-Balkán jövője az unióban van; a bővítés geostratégiai befektetést jelent a békébe, a biztonságba, a stabilitásba

¹⁷ Európai Unió Tanácsa 2024e.

¹⁸ Európai Unió Tanács 2024f.

¹⁹ European Political Community Summit 2024.

²⁰ Európai Unió Tanácsa 2024g.

és a jólétbe; valamint elkötelezettek a nyugat-balkáni államok támogatásában, cserébe a szakpolitikai – különösen a kül- és biztonságpolitikai – harmonizációért.²¹ A nyilatkozat célokat is meghatároz a partnerek számára a közlekedés, a zöldmenetrend, a digitális egységes piac, a gazdaság- és iparpolitika, az energiabiztonság, a biztonsági együttműködések, a migrációs kihívások, a szervezett bűnözés elleni küzdelem és a jogállamisági reformok továbbvitelében. A dokumentum általános keretet nyújt a régió országai számára, hogy milyen elvárások jelennek meg, amelyekkel egyébként a koppenhágai kritériumok részletezettségét is növelték.

ÖSSZEGZÉS ÉS JÖVŐBELI KILÁTÁSOK

Az elnökségi programban meghatározott két kiemelt csúcstalálkozót sikeresen megvalósították, így lehetőséget adva a csatlakozó országok számára a partneri kapcsolatok elmélyítésére és a tárgyalások felgyorsítására. A nyugat-balkáni és a keleti partnerség részes felei örömmel jelentek meg ezeken az eseményeken, és igyekeztek lobbizni országuk előrehaladásáért. Amennyiben a csúcstalálkozók záródokumentumait átolvassuk, láthatjuk, hogy azokban újabb feladatokat és elvárásokat fogalmaztak meg, míg a másik oldalon az Európai Unió továbbra is elkötelezettségéről tett tanúbizonyságot, konkrét menetrenddel azonban adósak maradtak.

Mivel a magyar elnökség idején a bővítés területén nem történt előrelépés, nem sikerült kormányközi konferenciákat szervezni egyetlen csatlakozó országgal sem, nincs mechanizmus, amely továbbvihető lenne. A kormányközi találkozók többnyire a Tanács minden államának a véleményétől függnek, azonban akár informálisan is lehet olyan tagállam, amely úgy véli, más terület fontosabb, így ezen összejöveteleket nem rendezik meg. Láthatjuk, hogy Szerbia esetében ez pár éve tartó folyamatot is jelenthet.

A bővítés mindig is kiemelt prioritást jelent Magyarország számára, azonban az EU vezetőivel nem azonos a nézőpontja. Míg az elmúlt években érezhető volt, hogy az orosz–ukrán háború miatt felértékelődtek a keleti partnerség országai számukra, addig a Nyugat-Balkánról megfeledkeztek. Magyarország vezetői azonban a soros elnökség után nyíltan az ukrán csatlakozás ellen szólaltak fel,²² még ha ennek eljövetele a távoli jövőben van is. E kettősség mindenképpen rányomta bélyegét a bővítés kérdésére és elfogadottságára.

²¹ *Brüsszeli nyilatkozat 2024.*

²² Orbán Viktor Brüsszelben: Csak negatív mérleggel járna Ukrajna uniós csatlakozása 2025.

Hogy mely országok és milyen feltételek mentén csatlakozhatnak az Európai Unióhoz, világos kritériumot jelentett mindig is, azonban napjainkra ezt inkább a politikai kérdések közé sorolják, ahol relativizálják az eredményeket, és válogatnak a csatlakozó országok között. Ez a bővítéspolitikának semmiképpen sem tesz jót, mivel a kiszámítható és hiteles út víziója egyre távolabb kerül mindenkitől, és a sokszor hangoztatott Európa egyesítése ködbe vész.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Nyugat-Balkán uniós csatlakozását sürgette Orbán Viktor (2024). *Privatbankár.hu*, 2024. szeptember 27. Online: <https://privatbankar.hu/cikkek/nemzetkozi/a-nyugat-balkan-unios-csatlakozas-at-surgette-orban-viktor.html>
- GOSZTONYI Krisztina (2019): Magyarország érdeke a nyugat-balkáni bővítésben. In KOLLER Boglárka – ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest: Dialóg Campus, 47–58.
- MOLNÁR Gergő (2024): Szijjártó Péter szerint az EU-nak a Nyugat-Balkán helyett csak a sírás maradhat. *Index*, 2024. június 26. Online: <https://index.hu/kulfold/2024/06/26/szijjarto-peter-balkan-nyugat-balkan-integracio-europai-unio-csatlakozas-kulugyminiszterium-kulugyminiszter-oecd/>
- Orbán Viktor Brüsszelben: Csak negatív mérleggel járna Ukrajna uniós csatlakozása. *Mandiner*, 2025. március 21. Online: <https://mandiner.hu/belfold/2025/03/orban-viktor-eloben-jelent-kezik-az-eu-csucs-utan-kovesse-a-mandineren-video>
- ÖRDÖGH Tibor (2024): Bővítéspolitika, különös tekintettel a balkáni bővítésre. In NAVRACSICS Tibor – TÁRNOK Balázs (szerk.): *A 2024-es magyar EU elnökség*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 217–232.

Egyéb források

- Az Európai Unió Tanácsa (2024): *Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1zt-b2e2b/2024-masodik-felevi-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- Brüsszeli nyilatkozat. 2024. december 18. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/ai3pisfd/brussels-declaration-2024-hu.pdf>
- Európai Bizottság [é. n. a]: *Serbia*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/serbia_en
- Európai Bizottság [é. n. b]: *Montenegro*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/montenegro_en
- Európai Bizottság [é. n. c]: *Albania*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/albania_en

- Európai Bizottság [é. n. d]: *North Macedonia*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/north-macedonia_en
- Európai Bizottság [é. n. e]: *Bosnia and Herzegovina*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/bosnia-and-herzegovina_en
- Európai Bizottság [é. n. f]: *Moldova*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/moldova_en
- Európai Bizottság [é. n. g]: *Ukraine*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en
- Európai Bizottság [é. n. h]: *Georgia*. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/georgia_en
- Európai Unió Tanácsa (2024a): *A Montenegróval tartott csatlakozási konferencia tizenhetedik, miniszteri szintű ülése*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/12/16/seventeenth-meeting-of-the-accession-conference-with-montenegro-at-ministerial-level/>
- Európai Unió Tanácsa (2024b): *Második csatlakozási konferencia Albániával, 2024. október 15.* Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/international-ministerial-meetings/2024/10/15/>
- Európai Unió Tanácsa (2024c): *Az Albániával tartott csatlakozási konferencia harmadik, miniszteri szintű ülése*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/12/17/third-meeting-of-the-accession-conference-with-albania-at-ministerial-level/>
- Európai Unió Tanácsa (2024d): *Grúzia*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/georgia/>
- Európai Unió Tanácsa (2024e): *Council Conclusions on Enlargement*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/en/pdf>
- Európai Unió Tanácsa (2024f): *Meeting of the European Political Community*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/vsyke2kh/background-brief-final.pdf>
- Európai Unió Tanácsa (2024g): *Az Európai Politikai Közösség ülése, 2024. november 7.* Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/international-summit/2024/11/07/>
- European Political Community Summit (2024): *Who's Who*. Online: https://www.consilium.europa.eu/media/bgsbmbxf/epc_hun_trombinoscope-002.pdf

STABILITÁS VAGY SODRÓDÁS?

A NYUGAT-BALKÁN BŐVÍTÉS- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKAI
KIHÍVÁSAI A MAGYAR UNIÓS ELNÖKSÉG TÜKRÉBEN

BEVEZETÉS

Az orosz–ukrán háború, az észak-koszovói, a dél-kaukázusi és a Közel-Keleten kirobbanó fegyveres konfliktusok felrázták az Európai Uniót a bővítési szendergéséből. Ezek az események rámutattak arra, hogy az európai kontinens mennyire kiszolgáltatottá vált a külső tényezőkkel szemben. Noha a nyugat-balkáni országok EU-integrációja bizonyos államok esetében már több mint húsz éve tartó folyamat, a kialakult geo- és biztonságpolitikai helyzetben világossá vált, hogy a csatlakozási folyamat érdemi felgyorsítása elengedhetetlen Európa stabilitásának megerősítéséhez. A helyzet fontosságát jól tükrözi, hogy a 2023. július 1. és 2024. december 31. közötti időszakban működő elnökségi trió¹ – Spanyolország, Belgium, Magyarország – közös cselekvési tervében megfogalmazta: az orosz–ukrán háború és a növekvő globális bizonytalanság megköveteli az Európai Uniótól, hogy növelje ellenálló képességét és stratégiai autonómiáját.² A trió a 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. A Spanyolország, Belgium és Magyarország által közösen kidolgozott program négy prioritást fogalmazott meg: az EU gazdasági versenyképességének növelését, az uniós polgárok szabadságának és biztonságának szavatolását, zöldebb és igazságosabb Európa kiépítését, valamint Európa érdekeinek és értékeinek előmozdítását a világban.³ Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnöksége hét tematikus területre kívánt összpontosítani: az EU versenyképességének

¹ Megjegyzés: Az elnökséget betöltő tagállamok hármas csoportokban, úgynevezett elnökségi triókban szorosan együttműködnek egymással. Az elnökségi triók rendszerét a Lisszaboni Szerződés vezette be 2009-ben. A trió tagjai hosszú távú célokat tűznek ki, és közös programot készítenek, amelyben meghatározzák azokat a témákat és lényeges kérdéseket, amelyekkel a 18 hónapos időszak során a Tanács foglalkozni fog.

² Council of the European Union 2023.

³ Council of the European Union 2023.

növelésére, az unió védelempolitikájának megerősítésére, következetes és érde-
meken alapuló bővítési politikára, az illegális migráció megfékezésére, a kohéziós
politika jövőjének kialakítására, a gazdaközpontú uniós agrárpolitika előmozdítására,
valamint a demográfiai kihívások kezelésére.⁴ A versenyképesség növelése, a véde-
lempolitika, az érdeken alapuló bővítéspolitika, a migráció megfelelő kezelése
egymással szorosan összefüggő és kölcsönhatásban lévő prioritások. A bővítés- és
biztonságpolitika tekintetében az EU fő elvárása a Nyugat-Balkán országaival
szemben a 23. (igazságszolgáltatás és alapvető jogok) és 24. (igazság, szabadság
és biztonság) csatlakozási fejezeteknek való teljes körű megfelelés, ezzel együtt
a szervezett bűnözés és a korrupció felszámolása, valamint a közösség kül-, bizton-
ság- és védelempolitikájához való igazodás. Ezek képezik a csatlakozási tárgyalások
alapját. A tanulmány célja bemutatni, hogy Magyarországnak az uniós elnökség
ideje alatt milyen lehetőségei voltak előmozdítani a nyugat-balkáni országok uniós
integrációját, különös tekintettel az Európai Bizottság éves jelentésének 23. és 24. fe-
jezetében foglaltak teljesítése kapcsán, valamint hogy Magyarország mennyire
tudta felhívni a figyelmet azokra a geo- és biztonságpolitikai kockázatokra, amelyek
a Nyugat-Balkán országainak EU-n kívül maradásában rejlenek. E kockázatok közé
tartozik többek között a migráció, Kína, Oroszország és az iszlám hatalmi központok
térnyerése, a szervezett bűnözés és korrupció a régióban.

A NYUGAT-BALKÁN GEOPOLITIKAI HELYZETE ÉS BIZTONSÁGI KIHÍVÁSAI

A Nyugat-Balkán a keleti ortodox, az iszlám és a nyugati civilizáció találkozásánál
helyezkedik el, ami miatt a nagy- és regionális hatalmak figyelmének fókuszában
áll. A hidegháború utáni kétpólusú világrend összeomlása gyökeresen megváltoz-
tatta a térség geopolitikai helyzetét. Bár az 1990-es évekbeli délszláv válság idején
a nemzetközi szereplők – köztük az Egyesült Államok, az EU, Törökország és Orosz-
ország – aktívan közvetítettek a konfliktusok rendezésében, ebben az időszakban
a nagyhatalmi versengés globális fókusza nem a Nyugat-Balkánra irányult. Ebben
az időszakban a régió marginális szereplője volt az új világrend játszmaínak, így a nagy-
hatalmi törekvések ekkor csak korlátozottan befolyásolták a térség sorsát. Ugyanakkor
az, hogy az egyes szereplők melyik oldalt támogatták a konfliktusokban, nemcsak
a térség belső politikai, gazdasági és társadalmi dinamikáit határozták meg, hanem
mélyrehatóan formálták a Nyugat-Balkán geo- és biztonságpolitikai orientációját.

⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2024.

A régió országainak társadalmi-gazdasági, politikai, kulturális és történelmi hátterét figyelembe véve megállapítható, hogy az EU elérkezett civilizációs határaihoz. Hosszú évekbe telt, mire a térség államainak többsége megkapta a tagjelölti státuszt, és megkezdhette az EU-val a csatlakozási tárgyalásokat. Ez egyrészt az 1990-es évekbeli délszláv háború hosszú távú hatásainak (társadalmi és gazdasági instabilitás, etnikai feszültségek, politikai bizonytalanság), másrészt az unió bővítési fáradságának tulajdonítható. Fontos megjegyezni, hogy a kilencvenes évekbeli délszláv háború során a régió országaiban virágzásnak indult a szervezett bűnözés és a korrupció. Az állami intézmények gyengülése, a jogállamiság strukturális hiányosságai, az etnonacionalista politika, a nemzetközi szankciók által tovább súlyosbított gazdasági helyzet kedvezett az illegális tevékenységek elterjedésének. Ezek a problémák a délszláv háborúk lezárultával sem szűntek meg, hanem mélyen beágyazódtak a régió társadalmi-gazdasági szerkezetébe, ezzel jelentős akadályokat gördítve a stabilitás, a reformok végrehajtása és az intézmények demokratizálódása elé. Az Európai Parlament 2021. december 15-i állásfoglalásában hangsúlyosan felhívta a figyelmet a nyugat-balkáni szervezett bűnözés elleni küzdelem szükségességére és a térség országainak e téren folytatott együttműködésére.⁵ A témával foglalkozó tudományos szakirodalom, valamint az Európai Bizottság éves országjelentései egyaránt rámutatnak, hogy a régiót különösen súlyosan érinti a szervezett bűnözés több formája. Ezek közé tartozik a kábítószer- és fegyverkereskedelem, a migrációval szorosan összefüggő emberkereskedelem, valamint az egyre nagyobb teret hódító kiberbűnözés, amelyek komoly kihívásokat jelentenek a térség stabilitása és fejlődése szempontjából. Az Európai Parlament állásfoglalása szerint a Nyugat-Balkán továbbra is a kábítószer-kereskedelem egyik fő tranzit régiója, ez a bűncselekménytípus számít a legelterjedtebbnek a térségben.⁶ Ennek okai többek között az 1990-es évek délszláv háborúi, valamint az ezekhez szorosan kapcsolódó, a régió országait sújtó gazdasági szankciók hosszú távú negatív hatásaiban keresendők. A háború következtében dezintegrált, szétzilált társadalmak jelentős nehézségekkel küzdöttek a korrupció elleni fellépés és a demokratikus alapértékek megszilárdítása terén. Ebben a helyzetben az érdekcsoportok kiszolgálása gyakran előtérbe került a közérdek szolgálatával szemben, ami tovább erősítette a korrupció rendszerszintű jelenlétét. Ezt alátámasztják a Bizottság 2023. évi Montenegróról szóló országjelentésében megfogalmazott esetek. Ilyen például: Budva polgármesterét 2023 áprilisában bűnszervezet létrehozása és kábítószer-csempészet gyanúja miatt vették őrizetbe,⁷ illetve a montenegrói legfelsőbb bíróság volt elnöke, Vesna Medenica, valamint a fia,

⁵ European Parliament 2021.

⁶ European Parliament 2021.

⁷ European Commission 2023a.

egykori testőre és kilenc másik személy ellen pedig vádat emeltek.⁸ Medenicát bűnszervezet létrehozásával, jogellenes befolyásolással, továbbá Kolumbiából származó kábítószer- és cigarettacsempészet elkövetésével vádolják.⁹ A korrupció ilyen mértékű elterjedése komolyan akadályozza a nyugat-balkáni országok uniós integrációját és reformfolyamatait, veszélyeztetve a régió stabilitását és fejlődését.

A délszláv háborúk következményeként jelentős mennyiségű fegyver került magánkézbe a nyugat-balkáni régióban, ami a szervezett bűnözés elterjedéséhez és a tiltott fegyverkereskedelem fellendüléséhez vezetett. Az instabil gazdasági helyzet, a szankciók és a magas munkanélküliség következtében a tiltott áruk, köztük a fegyverek és kábítószeres kereskedelme sokak számára a túlélés eszközévé vált. Az Európai Parlament 2021-es állásfoglalása hangsúlyozza, hogy az illegális fegyverek jelentős része a régióból származik, és ez uniószerte is komoly problémát jelent.¹⁰ A Bizottság 2023-ban¹¹ és 2024-ben¹² is felszólította Szerbiát, hogy fogadjon el a fegyverekről és lőszerokról szóló új törvényt, s határozottan lépjen fel az illegális lőfegyverek tárolása, értékesítése és birtoklása elleni küzdelemben. A szerb kormány bejelentette, hogy szigorúbb intézkedéseket vezet be a fegyvertartás területén, és rövid időn belül módosítja a fegyverekről és lőszerokról szóló jogszabályt. Az állásfoglalás kiemeli a megelőzés fontosságát, különösen az oktatás és a társadalmi-gazdasági körülmények javítása révén.

Az elmúlt évek migrációs hullámai jelentős kihívást jelentenek a régió országai számára, amelyek tranzitfolyosóként szolgálnak. A probléma hatékony kezelése érdekében a nyugat-balkáni országok és az EU-tagállamok közötti információcsere és koordináció szükséges. A Bizottság 2023-as jelentése szerint Szerbiában 124 127 menekültet regisztráltak 2022-ben, ami jelentős növekedést jelent 2021-hez képest.¹³ Szerbia több nemzetközi műveletben is részt vesz, amelyek célja az illegális migráció és az emberkereskedelem elleni küzdelem. Szerbia Magyarországgal és Ausztriával közösen létrehozott egy operatív munkacsoportot, amely az illegális bevándorlóknak a magyar–szerb határon zajló csempészetének megakadályozását célozza. Albánia kapcsán fontos kiemelni, hogy Giorgia Meloni olasz és Edi Rama albán miniszterelnök 2023 novemberében megállapodást kötött arról, hogy

⁸ European Commission 2023a.

⁹ FÓRIS 2022.

¹⁰ European Parliament 2021.

¹¹ European Commission 2023b: 54.

¹² European Commission 2024a.

¹³ European Commission 2023b: 65.

Olaszország két menekülttábor létesít az országban. A tervek alapján a két központban évente 36 ezer illegális bevándorlót kívánnak elhelyezni.¹⁴

Az EU közbenjárására létrejött a Frontex, valamint Albánia, Észak-Macedónia, Montenegró és Szerbia közötti határigazgatási együttműködésről szóló megállapodás, amely lehetővé teszi a Frontex számára, hogy közös műveleteket hajtson végre ezekben az országokban a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem és az irreguláris migráció ellenőrzése érdekében, a nemzetközi normákkal összhangban és az emberi jogok maradéktalan tiszteletben tartása mellett.¹⁵

Az Európai Parlament állásfoglalása szerint a nyugat-balkáni országok az emberkereskedelem vonatkozásában kiinduló- és célszörzágként is funkcionálnak. Megállapították, hogy az emberkereskedelem a szervezett bűnözéshez legnagyobb arányban kapcsolódó bűncselekmény, ezért az EP felszólította az illetékes hatóságokat, hogy helyezzenek nagyobb hangsúlyt a megelőzésre és a sérülékeny csoportok ellenálló képességének erősítésére.¹⁶ Mindezt alátámasztja a Bizottság 2024. évi Szerbiáról szóló jelentése, amely szerint az embercsempészes ügyek száma meredeken emelkedett, a 2022-es 1909-ről 2023-ra 4064-re.¹⁷ A Bizottság 2024. évi jelentése szerint Észak-Macedóniában korlátozott előrelépés történt a migráció és a menekültügy területén, az uniós vívmányokkal való további összehangolás nem valósult meg.¹⁸ Észak-Macedónia továbbra is tranzitország. Az országban benyújtott menedékjog iránti kérelmek száma ugyanakkor jelentősen emelkedett: 2022-ben 168, 2023-ban 604 kérelmet nyújtottak be. Kiemelkedően megnőtt a Marokkóból érkező kérelmek száma, ugyanakkor 2016 óta senki sem kapott menekültstátuszt.¹⁹ Montenegróban a 2024. évi országjelentés szerint 2023-ban 16 személy ellen indult büntetőeljárás 44 migráns csempészése miatt.²⁰ Ugyanebben az évben 5314 migránst fogtak el illegális határátlépés közben, ami 37%-kal kevesebb a 2022-es 8519 főhöz képest, és illeszkedik a régió csökkenő tendenciájához. A menedékjog iránti kérelmet

¹⁴ BALK Hírek 2024a.

¹⁵ Megjegyzés: 2025 júniusában az Európai Unió megerősítette együttműködését Bosznia-Hercegovinával a migráció és a határvédelem területén. Az aláírt státuszmegállapodás révén lehetőség nyílik arra, hogy a Frontex közös műveleteket hajtson végre Bosznia-Hercegovinával, és állandó egységeit az ország teljes határszakaszán bevesse – beleértve a nem uniós szomszédos országokkal közös határokat is. A megállapodás értelmében a Frontex jelen lehet a határátkelőhelyeken, például a repülőtereken. Lásd: https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-strengthens-cooperation-migration-and-border-management-bosnia-and-herzegovina-2025-06-11_en.

¹⁶ European Parliament 2021.

¹⁷ European Commission 2024a.

¹⁸ European Commission 2024b.

¹⁹ European Commission 2024b.

²⁰ European Commission 2024c.

benyújtani szándékozók száma is mérséklődött: 2023-ban 4998 fő jelezte szándékát (2022-ben 8320 fő), ami szintén az illegális belépések visszaesését tükrözi.²¹

Bosznia-Hercegovinában nem történt előrelépés az ideiglenes befogadóállomások irányításának átvételében. Az illetékes ügynökségek továbbra is jelentős létszámhiánnyal küzdenek, és a migráció kezelésére rendelkezésre álló források korlátozottak, ami rontja a hatékonyságot. A bevándorlók befogadásának koordinációja és a felősségmegosztás a kormányzat különböző szintjei között továbbra sem kielégítő.

2023-ban az előző évinél több ember lépett be illegálisan az országba, valamint 27 915 fő jelezte, hogy menedékkérelmet kíván benyújtani, szemben a 2022-es 25 705 fővel.²² Ekkor összesen 64 115 migránst regisztráltak az Una-Szana és Szarajevó kanton területén működő, EU-finanszírozású négy ideiglenes befogadóközpontban, további mintegy 13 000 fő pedig a központokon kívül tartózkodott.²³

Koszovóban 2023-ban 31,6%-kal csökkent az újonnan érkező migránsok száma az előző évhez képest. Az országban két befogadóközpont működik: a magurei (100 férőhely) és a vranidolli (250 férőhely), összesen legfeljebb 350 fő befogadására alkalmas kapacitással.²⁴

A Nyugat-Balkánon is egyre inkább terjed a kiberbűnözés. Az Európai Bizottság és az Európai Parlament felszólította a térség országait, hogy fokozzák a kiberbűnözés elleni kapacitásaikat, és növeljék a vonatkozó büntetőeljárások számát. Hangsúlyozták, hogy az európai partnerekkel közösen kell fellépni a dezinformáció és a hibrid fenyegetések, különösen a kritikus infrastruktúrákat célzó kibertámadások ellen. A régióban Oroszország és a nyugati hatalmak közötti hibrid hadviselés figyelhető meg, amely a dezinformáció terjesztésével és politikai befolyásgyakorlással zajlik. Az orosz–ukrán háború kitörését követően megfigyelhetővé vált, hogy Moszkva milyen módon tudja saját javára felhasználni a nyugat-balkáni konfliktusokat. Oroszország befolyása folyamatosan nő a kulcsfontosságú nyugat-balkáni államokban.

2022 júliusa és augusztusa között Szerbia, Montenegró, Albánia és Koszovó is kibertámadások áldozatává vált, amelyek az online fiókokat és adatbiztonsági rendszereket célozták meg. Az online fiókokat és adatbiztonsági rendszereket érintő támadások gyakorisága és súlyossága aggodalomra ad okot.

Például a hivatalos statisztikák szerint Szerbiában jelentős növekedés figyelhető meg a kibertámadások és a kiberbűnözés terén. 2020-ban mintegy 26 millió kibertámadás érte az ország IKT-rendszereit, amelyek többsége ezen rendszerekbe való

²¹ European Commission 2024c.

²² European Commission 2024d.

²³ European Commission 2024d.

²⁴ European Commission 2024e.

behatolási kísérlet és engedély nélküli adatgyűjtés volt.²⁵ 2022-től kezdődően több internetes csalás és személyazonosság-lopás is történt, például a Raiffeisen Bank és a Szerb Posta felhasználói adataival kapcsolatban. Emellett állami nyilvántartásokat érték hekkertámadások, valamint elektronikus bombariadó-bejelentések is előfordultak, amelyek ideiglenesen megbénították az érintett köz- és magánintézmények működését.²⁶ Az Európai Parlament a nyugat-balkáni szervezett bűnözés elleni küzdelem területén folytatott együttműködésről szóló állásfoglalásában felszólította a régió államait, hogy bővítsék kapacitásukat a kiberbűnözés elleni küzdelem tekintetében, és növeljék a kiberbűnözéssel kapcsolatos büntetőeljárások számát. Mindezekre reagálva a Bizottság 2023. és 2024. évi jelentésében is felszólította a szerb vezetést, hogy sürgősen intézkedjen a külföldi információmanipuláció és az EU-ellenes narratívák terjesztésének megakadályozása érdekében.²⁷

A fent leírtak jól példázzák, hogy a Nyugat-Balkánon törekeny a béke, ezt a helyzetet EU-n kívüli szereplők könnyen saját céljaik és érdekeik elérésére használhatják fel. A gyorsan változó nemzetközi szintéren az EU-nak elemi érdeke a régió 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 lehetősége adódott, hogy közvetítőként eljárva előmozdítsa a nyugat-balkáni országok uniós integrációját, különös tekintettel az Európai Bizottság éves jelentésének 23. és 24. fejezetében foglaltak teljesítésére. Ezenkívül dinamizálja és az uniós politika prioritásai közé emelje a nyugat-balkáni bővítést. Ezen célkitűzések megvalósításának lehetőségeit és nehézségeit a következő fejezetben fogom részletesen elemezni.

A MAGYAR EU-ELNÖKSÉG LEHETŐSÉGEI ÉS KORLÁTAI A NYUGAT-BALKÁNI BŐVÍTÉS- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA TÜKRÉBEN

Belgium június 30-án úgy adta át az EU soros elnökségét a magyar kormánynak, hogy 2024. június 25-én Luxemburgban sor került az ukrán EU-csatlakozásról szóló első miniszteri szintű kormányközi konferenciára.²⁸ Ezzel hivatalosan is megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások Ukrajnával. Annak ellenére, hogy ez főként szimbolikus gesztusként értékelhető, az EU jelzésként Oroszország és szövetségesei irányába, hogy amennyiben szükséges, képes egységesen fellépni érdekei és

²⁵ BJELOŠ–PAVLOVIĆ 2022:9.

²⁶ BJELOŠ–PAVLOVIĆ 2022:9.

²⁷ European Commission 2024a.

²⁸ Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa 2024a.

értékei megóvása érdekében, az unió ezen lépése növelte a vele szembeni kritikus hangokat a Nyugat-Balkánon. A régió országainak uniós integrációja ugyanis egy hosszú évtizedek óta zajló folyamat, amelynek pozitív kimenetelét még mindig nem látni. Így az elmúlt években többszörösére nőtt az euroszeptikusok 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 tárgyalat valamennyi megállapodásnak biztosítania kell az uniós normákkal való összeegyeztethetőséget.²⁹ A közösség álláspontja szerint minden harmadik országgal kötött megállapodásnak megszüntetési záradékokat kell tartalmaznia, amelyek garantálják, hogy az országok az EU-csatlakozáskor felmondhassák a megállapodásokat. Az Európai Bizottság 2023. évi jelentésében Brüsszel „stratégiai aggodalmát” fejezte ki a Szerbia és Kína között 2023 októberében kötött megállapodás kapcsán.³⁰ 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.³¹ A vámok több mint 60%-a már azonnal megszűnik a kínai kereskedelmi minisztérium tájékoztatása szerint.³²

Bosznia-Hercegovinában a srebrenicai ENSZ-határozat elfogadását követően tetőfokára hágtak a nemzeti indulatok, és az országban állandósult a feszültség.³³ Milorad Dodik, a Boszniai Szerb Köztársaság vezetője június végén bejelentette, hogy kidolgoztak egy javaslatot a „békés szétválásról”, amelyet véleményezésre megküldenek a bosznia-hercegovinai föderációnak.³⁴ Jake Sullivan, Biden nemzetbiztonsági tanácsadója megerősítette, hogy a Fehér Ház aggódik Milorad Dodik elszakadási törekvései miatt, mivel azt a daytoni békemegállapodás elleni támadásként értelmezik.³⁵ Bejelentette, hogy az Egyesült Államok kormánya reagálni fog ezekre a fenyegetésekre, ami akár újabb szankciók bevezetését is jelentheti.³⁶

²⁹ ZSIVITY 2023: 94.

³⁰ European Commission 2023b: 147.

³¹ ZSIVITY 2024a.

³² K.B.G. 2024.

³³ ZSIVITY 2024a.

³⁴ BALK Hírek 2024b.

³⁵ ZSIVITY 2024a.

³⁶ ZSIVITY 2024a.

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.³⁷ Charles Michel, az Európai Tanács azóta leköszönt elnöke vélhetően ezért mondta le a 2024. július 2–3-ra tervezett montenegrói látogatását.³⁸ Ezt követően Jakov Milatović montenegrói elnök Brüsszelbe utazott. A megbeszélés után az Európai Tanács vezetője kijelentette: „Montenegrónak az európai úton kell maradnia.”³⁹

Az unió azon döntése, hogy Albánia és Észak-Macedónia integrációs útja különválik, tovább növelte a közösséggel szembeni kritikus hangokat a régióban. Fontos megjegyezni, hogy Észak-Macedónia 2004-ben nyújtotta be az európai uniós tagság iránti kérelmét, és 2005-ben kapta meg az EU-tagjelölti státuszt. A várakozásokkal szemben az EU csak 2022 júliusában tartotta meg az első kormányközi konferenciáját Észak-Macedóniával, egy időben Albániával, amely öt évvel később, 2009-ben kérelmezte az EU-tagságát, és 2014-ben nyerte el a tagjelölti státuszt.⁴⁰ Az Európai Bizottság éves országjelentéseiből kiderül, hogy a csatlakozási tárgyalások megkezdése szempontjából kulcsfontosságú a jószomszédi kapcsolatok kialakítása és a meglévő kétoldalú megállapodásokba foglaltak végrehajtása. A jelentések nevesítik az Észak-Macedónia és Görögország közötti „Preszpa-megállapodást”, valamint a Bulgáriával kötött barátsági, jószomszédi viszonyról és egyműködésről szóló szerződést, beleértve annak jegyzőkönyveit is.⁴¹

Montenegró kapcsán fontos megjegyezni: annak ellenére, hogy az ország 2024. júniusban megkapta a jogállamisággal kapcsolatos – a 23. és 24. csatlakozási fejezetre vonatkozó – időközi referenciaértékelési jelentést (*Interim Benchmark Assessment Report – IBAR*), amely szerint 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.⁴² Ezt jól példázza a 2024 novemberében, Podgoricában történt lövöldözés. Az elkövetők az egymással rivalizáló kavački és škaljarski klán tagjai voltak. A támadás során 30 golyót adtak le a város egyik legforgalmasabb utcájában, aminek során két személy életét veszítette.⁴³ Az áldozatok

³⁷ VARGA 2024.

³⁸ NOVAKOVIĆ–RADULOVIĆ 2024.

³⁹ NOVAKOVIĆ–RADULOVIĆ 2024.

⁴⁰ ZSIVITY 2024b.

⁴¹ ZSIVITY 2024b.

⁴² European Commission 2024b.

⁴³ ZSIVITY 2024c.

a kavački bűnszervezet cetinjei ágának tagjai. Ezt megelőzően 2024 júniusában két ember halt meg és további három súlyosan megsebesült, amikor a délelőtti órákban bomba robbant Cetinjében. Az áldozatok akkor a škaljarski klán tagjai voltak. 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).⁴⁴

A Belgrád és Pristina közötti párbeszéd is holtpontra került. Az észak-koszovói Zubin Potok közelében, 2024 novemberében történt robbanás következtében súlyosan megrongálódott az Ibar–Lepenac-csatorna, amely vízellátást biztosít a körzet számára, beleértve a hőerőműveket is.⁴⁵ Albin Kurti koszovói miniszterelnök a támadást Koszovó állami szuverenitása elleni jól megtervezett terrorakcióként értékelte, és azonnali konzultációt kezdeményezett a KFOR-parancsnoksággal, valamint a koszovói Biztonsági Tanáccsal.⁴⁶ Kurti szerint az elkövetők valószínűleg Szerbiából irányított szervezett bűnözői csoportok.⁴⁷ Ezzel a régióban tovább bonyolódott a biztonsági helyzet.

A fent leírtak jól példázzák, hogy Magyarország egy olyan pillanatban vette át a soros elnökséget, amikor a nyugat-balkáni geo- és biztonságpolitikai helyzet kiélezetté vált. Fontos megjegyezni, hogy a kétoldalú kapcsolatok rendezése, a szervezett bűnözés és korrupció felszámolására tett erőfeszítések kapcsán az EU részéről sokkal egységesebb és támogatóbb hozzáállásra lenne szükség. Különösen indokolt lenne a hangsúlyos és összehangolt fellépés mindazon szereplők fokozott személyi védelme érdekében, akik az EU által előírt csatlakozási fejezetek teljesítése során tett lépéseik miatt halálos fenyegetést kaptak, vagy akik ellen merényletet kíséreltek meg, illetve követtek el – elég, ha a 2003-ban meggyilkolt szerb miniszterelnökre, Zoran Đinđićre gondolunk, vagy a közelmúltban halálosan megfenyegetett volt montenegrói miniszterelnökre, Dritan Abazovićra, aki megkezdte a kábítószer-maffia és a dohánycsempészet felszámolását célzó átfogó intézkedések végrehajtását. 2023-ban a Bledi Stratégiai Fórumon Abazović kijelentette, hogy a Nyugat-Balkán integrációja nemcsak a régió, hanem az EU érdeke is, mivel ez a jövő, a biztonság és a gazdasági fejlődés szempontjából kulcsfontosságú. Figyelmeztetett, hogy a halogatás euroszkeptícizmust szülhet, és teret adhat harmadik felek befolyásának, ezért a csatlakozási folyamatot nem szabad a konfliktusok kirobbanásáig halasztani.⁴⁸

⁴⁴ ZSIVITY 2024c.

⁴⁵ ZSIVITY 2024d.

⁴⁶ ZSIVITY 2024d.

⁴⁷ ZSIVITY 2024d.

⁴⁸ RTCG 2023.

Hangsúlyozta, hogy Montenegró támogatja más országok, köztük Ukrajna integrációját is, de elvárja, hogy az EU világos szabályok mentén, következetesen járjon el.⁴⁹

A magyar uniós elnökség eredményeként említhető, hogy 2024. október 15-én, Luxemburgban sor került az Albániával tartott európai uniós csatlakozási konferencia második, miniszteri szintű ülésére. A luxemburgi találkozó célja az Albániával való csatlakozási tárgyalások megkezdése, az 1. klaszter megnyitása volt. Ezt követően megrendezték a nyugat-balkáni és az uniós vezetők csúcstalálkozóját 2024. december 18-án, Brüsszelben. A csúcstalálkozó egyik legfontosabb témája a kül- és biztonságpolitikai együttműködés elmélyítése volt. Az Európai Unió a Nyugat-Balkán országaival különösen a biztonság, védelem, kiberfenyegetések, a külföldi beavatkozás és dezinformáció elleni küzdelem terén törekszik az együttműködés fokozására. A találkozón elhangzott, hogy az unió és a régió országai felelősséggel tartoznak a közös kihívások kezeléséért. Ez olyan területeket érint, mint az orosz–ukrán háború, igazságszolgáltatás és jogállamiság, a vízümpolitika kérdése, a migráció kezelése, a terrorizmus, erőszakos szélsőségesesség, valamint a szervezett bűnözés és a korrupció elleni küzdelem. Az uniós vezetők hangsúlyozták továbbá, hogy a regionális stabilitás szempontjából fontos szerepe van a megbékélésnek, a jószomszédi kapcsolatoknak, valamint a múlt örökségében gyökerező viták és problémák megoldásának.⁵⁰ Itt fontos kiemelni, hogy a térség országai közül Montenegró az, amely a csatlakozási folyamat során jelentős előrehaladást ért el ezen a területen. A magyar uniós elnökség ideje alatt, 2024. december 16-án kormányközi konferenciát szerveztek Montenegró és az unió között. Ennek keretében három tárgyalási fejezetet ideiglenesen lezártak: ezzel az ország előrelépést tett az uniós integrációs folyamatban.

Megállapítható, hogy az EU olyan mértékben képes dinamizálni a csatlakozási folyamatokat, amennyire hiteles és vonzó képet tud festeni magáról. A térség egyes országaiban növekvő euroszkepticizmust és harmadik országok térnyerését a régióban egyértelműen meghatározott csatlakozási perspektívákkal lehet kiküszöbölni.

ÖSSZEZÉS

Az orosz–ukrán háború katalizátorként hatott, és ismét fókuszba helyezte a Nyugat-Balkánt érintő bővítés- és biztonságpolitikai kérdések fontosságát az Európai Unió számára. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a 2023. július 1. és 2024. december

⁴⁹ RTCG 2023.

⁵⁰ Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa 2014b.

31. közötti időszakban működő elnökségi trió – Spanyolország, Belgium és Magyarország – kiemelte, hogy a bővítés és a biztonságpolitika elengedhetetlen a kontinens stabilitása szempontjából.

Megállapították, hogy a Nyugat-Balkánon törekeny a béke, ami főként a geopolitikai helyzetéből, az 1990-es évekbeli délszláv háborúból, az EU-n kívüli szereplők térnyeréséből adódik. A régiót sújtó társadalmi-gazdasági instabilitás, korrupció és szervezett bűnözés komoly akadályokat gördítenek az integrációs folyamat elé. A kábítószer- és fegyverkereskedelem visszaszorítása, a migrációs hullámok kezelésének hatékonysága alapvető a régió stabilizálása érdekében. A Nyugat-Balkán országai számára fontos, hogy megfelelően reagáljanak a növekvő kiberbűnözésre és a dezinformációk terjesztésére.

Magyarországnak az EU Tanács soros elnökeként lehetősége adódott, hogy dinamizálja a Nyugat-Balkán csatlakozási folyamatait. Bár Magyarország kulcs szerepet játszott a bővítési folyamat előmozdításában, a geo- és biztonsági kérdések, valamint az euroszeptizmus növekedése Szerbiában, Észak-Macedóniában, Bosznia-Hercegovina Republika Srpska entitásában továbbra is jelentős akadályokat jelent a térség számára.

Az eredményes uniós csatlakozás egyrészt nem pusztán az integráció technikai szabályainak való megfelelést, hanem az uniós jog és értékek melletti elköteleződést is feltételezi. Másrészt a Nyugat-Balkán integrációja nemcsak a régió stabilitása, hanem az Európai Unió hosszú távú egysége és biztonsága szempontjából is meghatározó. Magyarország uniós elnöksége során lehetőséget kínált a közösség számára, hogy konkrét lépések történjenek a csatlakozási folyamat felgyorsítására – azonban ennek sikere közös politikai akaratot és stratégiai megközelítést igényel az unió részéről.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALK Hírek (2024a): HOTSPOT: Meloni bejelentette, hogy augusztustól Albániába viszik a migránsokat, *Balk.hu*, 2024. június 7. Online: <https://balk.hu/2024/06/07/migransok-tenger-albania-olaszorszag/>
- BALK Hírek (2024b): Dodik szeparatista fenyegetései újabb amerikai szankciókat vonhatnak maguk után, *Balk.hu*, 2024. július 1. Online: <https://balk.hu/2024/07/01/szankciok-boszniai-szerbek-amerikai-biztonsag/>
- BJELOŠ, Maja – PAVLOVIĆ, Marija (2022): *Sajber bezbednost i ljudska prava na Zapadnom Balkanu: slučaj Srbije*. Beogradski centar za bezbednosnu politiku.
- FÓRIS Gábor (2022): Kábítószermaffiót irányított a montenegrói legfelsőbb bíróság egykori elnöke – Elrendelték Vesna Medenica előzetes letartóztatását. *Jogi Fórum*, 2022. május 31.

- Online: <https://www.jogiforum.hu/hir/2022/05/31/kabitoszermaffiat-iranyitott-a-montenegroi-legfelsobb-birosag-egykori-elnok-elrendeltek-vesna-medenica-elozetes-letartoztatasa/>
- K.B.G. (2024): Hétfőtől Szerbia összeér Kínával. *Vg.hu*, 2024. június 28. Online: <https://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”. *Glasamerike.net*, 2024. július 2. Online: <https://www.glasamerike.net/a/mi%C5%A1el-nakon-susreta-sa-milatovi%C4%87em-crna-gora-mora-da-ostane-na-evropskom-putu/7681984.html>
- RTCG (2023): Abazović: Proširenje u interesu i ZB i EU, 2030. za nas predaleko. *Rtnk.me*, 2023. augusztus 28. Online: <https://rtnk.me/politika/abazovic-prosirenje-u-interesu-i-zb-i-eu-2030-za-nas-predaleko/>
- VARGA Szilveszter (2024): A történelmi traumák politikai célokra történő felhasználása, ezúttal Montenegróban. *Balk.hu*, 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*, 16(2), 89–109. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/7150/5759>
- ZSIVITY Tímea (2024a): Uniós bővítés: Ukrajna a kanyarban előzi a Nyugat-Balkánt? *Ludovika.hu*, 2024. július 4. Online: <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/07/04/unios-bovites-ukrajna-a-kanyarban-eloz-i-nyugat-balkant/>
- ZSIVITY Tímea (2024b): Ohrid: szemben a végtelen halogatás perspektívájával. *Ludovika.hu*, 2024. október 14. Online: <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/10/14/ohrid-szemben-a-vegtelen-halogat-as-perspektivajaval/>
- ZSIVITY Tímea (2024c): Montenegró: EU-álmok és a bünszervezetek árnyékában. *Ludovika.hu*, 2024. november 14. Online: <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/11/14/montenegro-eu-almok-es-a-bunszervezetek-arnyekaban/>
- ZSIVITY Tímea (2024d): Robbanásveszély az észak-koszovói robbantás után. *Ludovika.hu*, 2024. december 13. Online: <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/12/13/robbanasveszely-az-eszak-koszovoi-robbantas-utan/>

Egyéb források

- Az Európai Unió Tanácsa (2024): *Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1zt-b2e2b/2024-masodik-felevi-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- Council of the European Union (2023): *18-month programme of the Council (1 July 2023 – 31 December 2024)*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/en/pdf>
- Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa (2024a): *Az EU megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat Ukrajnával*. 2024. június 25. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-ukraine/>

- Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa (2024b): *EU–Nyugat-Balkán csúcstalálkozó, 2024. 12. 18.* Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/international-summit/2024/12/18/>
- European Commission (2023a): *Commission Staff Working Document, Montenegro 2023 Report.* SWD(2023) 694 final. 2023. november 8. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SCo694>
- European Commission (2023b): *Commission Staff Working Document, Serbia 2023 Report.* SWD(2023) 695 final. 2023. november 8. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SCo695>
- European Commission (2024a): *Commission Staff Working Document, Serbia 2024 Report.* SWD(2024) 695 final. 2024. október 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024SCo695>
- European Commission (2024b): *Commission Staff Working Document, North Macedonia 2024 Report.* SWD(2024) 693 final. 2024. október 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=SWD:2024:693:FIN>
- European Commission (2024c): *Commission Staff Working Document, Montenegro 2024 Report.* SWD(2024) 694 final. 2024. október 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=SWD:2024:694:FIN>
- European Commission (2024d): *Commission Staff Working Document, Bosnia and Herzegovina 2024 Report.* SWD(2024) 691 final. 2024. október 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=SWD:2024:691:FIN>
- European Commission (2024e): *Commission Staff Working Document, Kosovo 2024 Report.* SWD(2024) 692 final. 2024. október 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52024SCo692>
- European Commission (2025): *EU strengthens Cooperation on Migration and Border Management with Bosnia and Herzegovina.* Online: https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-strengthens-cooperation-migration-and-border-management-bosnia-and-herzegovina-2025-06-11_en
- 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:52021IPo506>

VERSENYKÉPESSÉG ÉS KÖRNYEZETVÉDELEM

EGYÜTT LEHETSÉGES?

BEVEZETÉS

Közösen írt tanulmányunk két részből tevődik össze: az első rész a magyar elnökség konkrét eredményeinek értékelését tartalmazza, míg a második célja a határtalan növekedés elvén alapuló versenyképesség és a környezetvédelem ellentmondásainak a feltárása, illetve a lehetséges alternatívák felvázolása.

Az uniós magyar elnökség *Fenntartható, egészséges és versenyképes Európa* címet viselő szakpolitikai célkitűzése értelemszerűen az Európai Unió által meghatározott és az elmúlt évtizedek alatt berögzült gazdasági és politikai stratégiába illeszkedik bele.

Magyarországnak a soros elnökség égisze alatt nyilvánvalóan nem volt feladata, és nem volt az az ambíciója sem, hogy az EU gazdasági, illetve környezetvédelmi koncepcióját felülírja. Éppen ezért a félévre kitűzött célokat leginkább az „óvatos” és „pragmatikus” jelzőkkel lehet jellemezni, ugyanakkor jelenleg az egész szakpolitikát áthatja ez a megközelítés, akár ha csak a 2024-es európai parlamenti választás kampányát vesszük górcső alá. Már ekkor kirajzolódtak azok az irányok, hogy a következő ciklus kevésbé a természetközeli zöldítésről, és annál inkább Európa – tiszta technológiákra alapozott – iparának fellendítéséről fog szólni.

Tanulmányunk címe a versenyképesség és a környezetvédelem összeegyeztethetőségének megkérdőjelezését előlegezi meg. Az uniós magyar elnökség prioritásainak elemzése rendkívül jó alkalmat kínál ennek a témának a részletezésére, mintegy továbbgondolva annak főbb orientációit. Ezért a félév tárgyilagos értékelését követően egy konfrontatívabb megközelítésben vizsgáltuk meg a két területet.

ÉGHAJLAT-POLITIKA A MAGYAR ELNÖKSÉG IDEJÉN

A klímapolitika helyzete az elnökség előtt

Mielőtt Magyarország 2024 júliusában átvette volna az EU Tanácsának elnökségét, az Európai Unió már aktív tevékenységet folytatott éghajlat-politikai menetrendjét

tekintve. Ezen erőfeszítések középpontjában a 2019-től induló európai zöld megállapodás állt, amelynek célja, hogy Európa 2050-re az első klímasemleges kontinens legyen. Ennek elérése érdekében az EU kulcsfontosságú jogalkotási csomagokat hívott életre, megerősítette a kibocsátáscsökkentési célokat, és részt vett a globális klímadiplomáciában. Ezek egyike a *Fit for 55* című nagy volumenű jogalkotási csomag, amely 2030-ra az üvegházhatású gázok kibocsátásának legalább 55%-os csökkentését tűzte ki célul az 1990-es szinthez képest. Ezt egy sor intézkedéssel kívánja elérni, többek között az alternatív (hidrogén, elektromos) meghajtású járművek körének folyamatos bővítésével vagy a megújuló energiaforrásokra vonatkozó célkitűzések növelésével. A 2030-as közbenső, illetve a 2050-es teljes nettó klímasemlegességi célokat a 2021-ben elfogadott klímatorvény jelöli ki az EU minden tagállamát érintve.

Az EU jelentős lépéseket tett a megújuló energiaforrások terjedése terén. 2024-ben a megújuló energiaforrások az EU villamosenergia-termelésének 47%-át adták, amelyhez a napenergia 11%-kal járult hozzá, a szélenergia pedig már a második egymást követő évben megelőzte a földgázt.¹ Továbbra is vannak azonban kihívások, többek között az ambiciózus éghajlati célok és a gazdasági versenyképesség közötti egyensúly megteremtése, valamint számos szakpolitikával, például a természetvédelmi törvénnyel kapcsolatos aggályok kezelése. Egy úttörő jelentőségű rendelet jogilag kötelező érvényű célokat határoz meg, amelyek szerint 2030-ra az EU leromlott szárazföldi és tengeri ökoszisztémáinak – például az erdők, legelők, vizes élőhelyek, folyók és tavak – 20%-át, 2050-re pedig 90%-át kell helyreállítani. Tagállamonként Olaszország, Svédország, Finnország és Szlovákia már jó ideje nem támogatja a jogszabály hatálybalépését, míg Magyarország és Lengyelország közvetlenül a zárószavazás előtt visszavonta támogatását. A tárgyalások után a törvény végül 2024 augusztusában lépett hatályba.²

Az ellenzéki hangok nemcsak ezen a területen jelentek meg, hanem a mezőgazdaságban is, többek között a gazdák tiltakozásán keresztül.³ De még érdekesebb, hogy az európai parlamenti választások előtt (és után) Ursula von der Leyen – aki 2019-ben zászlójjára tűzte az európai zöld megállapodást – nagyobb hangsúlyt fektetett a versenyképességre, a bürokrácia csökkentésére, a védelmi kérdésekre vagy a mezőgazdaságra, ugyanakkor megőrizte a 2050-es klímasemlegességi célkitűzést.⁴ Miután felvázolta az európai versenyképesség jövőjét, rátért arra, hogyan nézne ki a zöld megállapodás a gyakorlatban.⁵ A növekedési stratégiaként bélyegzett

¹ Eurostat 2025.

² European Commission 2024a.

³ MATTHEWS 2024.

⁴ GRIERA 2024.

⁵ European Commission 2024b.

megállapodást a kampányidőszakban az európai iparra vonatkozó terv bejelentése kísérette, amely megközelítés jelentősen eltér az elmúlt öt évtől.

Az EU Tanácsának soron következő elnökeként 2024 második felében Magyarországot bízták meg azzal, hogy irányítsa a megbeszéléseket és segítse elő az éghajlatváltozással kapcsolatos sürgető kérdésekről szóló megállapodásokat. Ehhez a szerephez egyensúlyt kellett teremteni a különböző tagállami érdekek között, jogalkotási javaslatokat kellett előterjeszteni, és képviselni az EU-t a nemzetközi éghajlat-politikai fórumokon.

A legfontosabb események és eredmények az elnökség során

A klímapolitikát illetően ugyan nem határozott meg különálló prioritást a magyar elnökség, a szakpolitikát a *Fenntartható, egészséges és versenyképes Európa* címmel határozták meg 2024-ben.⁶ Habár a program sorra veszi a sarokpontokat, csakúgy mint az európai zöld megállapodás, a *Fit for 55* és a körforgásos gazdaság, a hangsúlyt leginkább az első prioritásra, az európai versenyképességre helyezték, ami kissé ellentmondásosnak is tűnhet. De emellett a hatodik, agrárpolitikát érintő pilléren keresztül szintén kapcsolódott az elnökség a fenntartható gazdasági gyakorlatok ösztönzéséhez, ugyanis elindította a sok kritikát kapott Közös Agrárpolitika 2027-es víziójának megalkotását.⁷

A szakminisztereket tömörítő Környezetvédelmi Tanács ülésére három alkalommal került sor, amelyből az első informális keretek között zajlott Budapesten. E találkozón már egyeztettek többek között a novemberben megrendezendő azerbajdzsáni klímakonferencián [29th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (COP29)]⁸ képviselt európai uniós álláspontról, amelyet végleges formába a soron következő októberi Környezetvédelmi Tanács-ülésen öntöttek.⁹ A tárgyalási álláspont alapján elismerték a tagállamok, 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, amelyhez több részletes finanszírozási célt is meghatároztak. Végül a csúcstalálkozón a nézetkülönbségekkel teli egyeztetések ellenére az országok megállapodásra jutottak a szén-dioxid-kibocsátási kvótákat érintő kereskedelem részletszabályairól, valamint

⁶ Magyar elnökség 2024a.

⁷ SCHAFFHAUSER 2025.

⁸ Magyar elnökség 2024b.

⁹ Az Európai Unió Tanácsa 2024a.

megegyeztek arról, hogy a fejlett országok központi költségvetési forrásokból 2035-ig évente legalább 300 milliárd dollárral támogatják a fejletlenebb országokat a klímaváltozás elleni küzdelemben, míg törekednek arra, hogy a magán- és egyéb források mozgósításával ezt az összeget 1 trillió dollárra tornázzák fel.¹⁰

A COP29 mellett a Tanács megerősítette a biológiai sokféleségről szóló egyezmény részes feleinek 16. konferenciájára (COP16) való felkészülés során a Kunming–Montreali Globális Biológiai Sokféleség Keretrendszer keretében tett kötelezettségvállalásokat, amelyek szerint 2030-ra a bolygó egyharmadát meg kell védeni a természet számára. A Tanács célja volt, hogy a COP16-on egy hatékony, átlátható mechanizmust fogadjanak el a kollektív előrehaladás globális áttekintésére vonatkozóan, hogy mérni lehessen, mennyire teljesültek a célok. Ehhez az EU pénzügyi forrásokat is mozgósítani kívánt, viszont konkrétumokat itt sem osztottak meg a „hogyan”-ról és a „mennyi”-ről.

Az októberi találkozó másik érdemi előrelépése a vegyi anyagokra vonatkozó rendelet aktualizálásához kapcsolódik. Ennek 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. Hasonló eredményként sorolható fel a Levegőminőségi Irányelv, amelynek célja a szennyezéssel összefüggő egészségügyi kockázatok csökkentése az EU-ban a levegőminőségi előírások szigorítása révén. Mindezek kiegészítéseként a miniszterek kitértek az elsivatagosodás, a talajromlás és az aszály okozta kihívásokra, hangsúlyozva a fenntartható földgazdálkodási gyakorlatok szükségességét.¹¹ A magyar elnökség alatt a Tanács emellett végső zöld utat adott annak a rendeletnek, amely létrehozza az első uniós szintű tanúsítási keretrendszert az állandó szén-dioxid-kivonásra, a szén-dioxid-gazdálkodásra és a termékekben történő szén-dioxid-tárolásra. Ez az önkéntes keret megkönnyíti és ösztönzi a magas színvonalú szén-dioxid-eltávolítási és talajkibocsátás-csökkentési tevékenységeket.¹²

A Környezetvédelmi Tanács félévi utolsó ülésére decemberben került sor, amikor a miniszterek általános megközelítést fogadtak el egy olyan rendeletről, amelynek célja a műanyag-granulátumokból – a műanyaggyártáshoz használt nyersanyagokból – származó környezetszennyezés minimalizálása. A javasolt intézkedések

¹⁰ United Nations 2024.

¹¹ Magyar elnökség 2024c.

¹² Az Európai Unió Tanácsa 2024b.

potenciálisan akár 74%-kal is csökkenthetik az ilyen jellegű szennyezéseket.¹³ Ez a kezdeményezés jelentős lépést jelent az EU-n belüli mikroműanyag-szennyezés elleni küzdelemben.

Az egyik legkritikusabb ügyről, a 2040-es klímacélokról – a várakozásokkal ellentétben – ugyanakkor nem sikerült megegyezni 2024 második félévében. A Bizottság még februárban terjesztette elő ütemtervét, miszerint 2040-ig 90%-os kibocsátáscsökkentési célt kell megszabni a 2050-es nettó zéró cél eléréséhez.¹⁴ Napjaink ingoványos nemzetközi klímapolitikai viszonyai – mint például, hogy a Trump-adminisztráció másodjára is kiléptette az Egyesült Államokat a párizsi klímaegyezményből¹⁵ – azonban megkövetelik, hogy kiszámítható környezetet teremtsenek. Enélkül mind a tagállamok kormányai, mind a vállalatok a célok hatogatása mellett tehetik le voksukat, nem beszélve arról, hogy várhatóan a jelenlegi szabályozások jelentős enyhítési folyamatokon mennek keresztül.¹⁶

A magyar elnökség ugyanakkor egy jelentős eredményt mondhat magáénak: a versenyképesség erősítéséről szóló *Budapesti nyilatkozat* aláírását.¹⁷ Összefoglalva, a *Budapesti nyilatkozat* átfogó tervet vázol fel az EU versenyképességének fokozására a piaci integráció elmélyítése, a szabályozás észszerűsítése, az innovációba való befektetés, valamint az energia- és éghajlati célok elérése révén.

Összességében Magyarország uniós elnöksége összetett éghajlat-politikai palettát tudhat magáénak, egyensúlyt teremtve a környezetvédelmi célkitűzések, valamint az ambiciózus gazdasági és energiabiztonsági megfontolások között. A stratégiai együttműködések és az érdekelt felek bevonása révén emellett hozzájárult az EU éghajlat-politikai menetrendjének előmozdításához hivatali ideje alatt. Habár kevés konkrét eredmény (például új szabályozás) köthető a magyar elnökséghez, ennek oka abban is rejlik, hogy az EP-választásokat követően általánosan jellemző a hivatali leállás, valamint az új Bizottság felállítása is jelentősen elvitte a fókusz.

¹³ Magyar elnökség 2024d.

¹⁴ European Commission 2024c.

¹⁵ POPLI 2025.

¹⁶ European Commission 2025.

¹⁷ Európai Tanács 2024.

A VÉGTELEN NÖVEKEDÉS ÉS A KÖRNYEZET VÉDELME:
KÉT ÖSSZEEGYEZTETHETETLEN KONCEPCIÓ

A zöldpolitika globális háttérbe szorulása

Az EU növekedési stratégiájaként 2019-ben elindított európai zöld megállapodás önmagában is ezt az ellentmondást hordozza magában. Talán ezzel is magyarázható, hogy egy ideje folyamatos kritikák tárgya, ipari és politikai szereplők részéről egyaránt. A belső égésű motorok gyártásának 2035-ös megszüntetését szorgalmazó szigorú kibocsátáscsökkentési szabályok az autóiipari lobbival nevében felszólaló politikai pártok ellenzését váltották ki. A vissza-visszatérő gazdatüntetések célkeresztjében – a KAP reformja, az EU–Mercosur szabadkereskedelmi megállapodás mellett – az európai gazdák versenyképességének csökkentésével vádolt zöld megállapodás áll. A 2024 szeptemberében publikált Draghi-jelentés pedig Európa jövőjét az újraparosításon keresztül megvalósuló versenyképesség növelésétől teszi függővé.

Az uniós magyar elnökség kétségkívül legmeghatározóbb és egyben leglátványosabb eredménye, a versenyképesség erősítéséről szóló *Budapesti nyilatkozat* is ezen irányvonalak mentén érvel, amely hangsúlyozza a gazdasági és innovációs erősödést. Ezzel párhuzamosan pedig célul tűzi ki az energiatünetlenséget és a klímasemlegesség elérését. Bár a dokumentum egyszerre említi a versenyképességi és környezeti célokat, azonban a kettő közötti kapcsolattal nem foglalkozik kimerítően, azt érzékelteti, hogy ezek „békében” megférnek egymással.¹⁸

Ugyanerre a koncepcióra épül az Európai Bizottság ez év január végén bemutatott *Versenyképességi irányítúje*, amely az EU globális versenyképességét az innovációra, a dekarbonizációra és a biztonságra kívánja építeni. Az ezt követő, február végén bemutatott Tisztaipar-megállapodás célja pedig a nehézipar fenntartható átalakulásának elősegítése, az energiaárak egységesítése, valamint a *Made in Europe* technológiák előtérbe helyezése a közbeszerzések során. Emellett új kereskedelmi partnerségeket hozna létre az ellátási láncok megerősítésére.¹⁹

Ezek a kezdeményezések voltaképpen a nagyipari lobbival azon érveire reagálnak, amelyek szerint az EU a zöldintézkedésekre való fókuszálás miatt „elvesztette versenyképességét”. Ugyanakkor a versenyképesség erősítése közben nem tűnnek el a környezeti kihívások, sőt azok csak egyre erősebbek és égetőbbek lesznek!

Ezen fentebb említett dokumentumok kivétel nélkül mind a versenyképességi és környezeti célok között egyfajta harmóniát feltételeznek, vagy legalábbis nem

¹⁸ EGOV Hírlevél 2025.

¹⁹ SCHAFFHAUSER 2025.

kérdőjelezzik meg azok összeférhetőségét, illetve ellentmondásait. Holott számos közgazdasági tanulmány figyelmeztet a korlátlan növekedés szemléletére épülő versenyképesség és a környezet védelmének imperatívusza közötti ellentmondásra.

Egy véges bolygón végtelen növekedés biztosan nem folytatható – ezt az alap-tézist egyre több közgazdász is osztani kezdi. Az a megközelítés pedig, miszerint a jelenlegi gazdasági rendszer már közép-, sőt rövid távon is tarthatatlan, egyre nagyobb teret hódít. Érdemes tehát mielőbb megbarátkozni azokkal a koncepciókkal, amelyek a korlátlan növekedés doktrínáját felülírva új perspektívákat kínálnak. Annál is inkább, mert egyre nyilvánvalóbbnak tűnik, hogy előbb-utóbb rákényszerülünk a váltásra. Most pedig még többé-kevésbé a kezünkben a döntés. Ez utóbbi pedig nem ad lehetőséget végtelen mennyiségű alternatívára: vagy egy kontrollált nemnövekedési stratégiát vezetünk be ma, vagy egy kényszerű összeomlásnak nézünk elébe holnap.²⁰

Vajon a folyamatos gazdasági növekedés meddig folytatható? Hol vannak a határai? Mit kellene tenni egy valóban fenntartható berendezkedés érdekében?²¹ – egyre gyakrabban találkozunk ilyen vagy ehhez hasonló kérdésekkel.

Sőt, akár maga a „fenntarthatósági doktrína” is megkérdőjeleződni látszik sokak szemében, mondván, hogy az elmúlt közel fél évszázad alatt a Brundtland-jelentés által népszerűvé vált tézis pontosan azt nem igazolja, ami annak az alapját szolgálta. A Brundtland-jelentés két fő célkitűzése az összvágyon kiegyensúlyozottabb elosztása a Földön és a globális környezeti problémák csökkentése. Azonban a jelentés óta az egyensúly esélyei egyre csak távolodnak az egyenlőtlenség további növekedésével. A fenntarthatósági képlet tehát sokak szerint egyszerűen nem működőképes a globális kihívásokkal szemben. Sőt, az ökológiai szempontokat hozzávetőlegesen integráló fenntarthatósági koncepcióval voltaképpen behelyettesítettük a növekedéssel kapcsolatos kritikus gondolkodást.²² És ez igen komoly, talán már akár behozhatatlan időkiesést is jelenthet egy, a klímaváltozás következtében egyre inkább fenyegetett bolygón.

A versenyképesség mint alapelv

Az EU szervező alapelve, és mint ilyen, organikus logikája a szabadkereskedelem. Ebbe az ideológiának is nevezhető koncepcióba mintegy szervesen illeszkedik bele valamennyi gazdaságpolitikai, sőt stratégiai reformjavaslat. A 2024 szeptembere óta

²⁰ POGÁ TSA 2023.

²¹ POGÁ TSA 2023.

²² BOURG 2010.

az unió reorientációját meghatározó Draghi-jelentés ennek a versenyképéségen alapuló gazdasági megközelítésnek a legekleatánsabb példája. A jelentés kiinduló-pontja az európai ipar kritikus helyzete. A vészharangot ily módon megkongatva sokakban azt a gondolatot erősítheti, hogy a további környezetvédelmi intézkedések túl sokba kerülnének az európai gazdaságnak, ezért inkább a versenyképéségre, mint a zöldátmenetre kellene forrásokat fordítanunk.²³

„A modern piacgazdaságok alapintézménye a gazdasági verseny. A piacgazdaságú fejlődési modellben a verseny hármias funkciója következtében játszik alapvető szerepet a gazdaságban. A jóléti funkció azt jelenti, hogy a verseny az egyéneknek mint fogyasztóknak olyan választási lehetőséget biztosít a jövedelmük elköltésékor, amellyel a lehető legnagyobb jólétet érhetik el. Az allokációs funkció azt jelenti, hogy a verseny meghatározó szerepet játszik abban, hogy a termelők a fogyasztók igényeire igazodva tervezzék meg beruházásaikat, termelésüket, illetve a fejlesztéseket a vásárlók által igényelt termékek gyártására fókuszálva valósítsák meg. A hatékonysági funkció pedig azt jelenti, hogy a vállalatokat a lehető legalacsonyabb ráfordítások elérésére ösztönzi, sőt kényszeríti a fogyasztó pénzének megszerzéséért folyó küzdelem, a versenyben való sikeres helytállás.”²⁴

Az ily módon felvázolt gazdasági modell egyrészt túltermelést, a másik oldalon pedig túlfogyasztást generál. Környezetünk jelenlegi állapota pedig pontosan ezt a túlméretezett gyártást és fogyasztást nem képes tovább elviselni.

Egy dologról nem beszélünk: arról, hogy kevesebbet kell fogyasztanunk – egyéni és kollektív szinten egyaránt – ahhoz, hogy elviselhető életkörülményeket tudjunk biztosítani ezen a bolygón, és már nem csupán a következő generációk számára, hanem az elkövetkezendő években, évtizedekben. A fogyasztás szükséges csökkentése, azaz a mértékletesség szintén kulcsfogalommá válik – pontosabban azzá kellene válnia.²⁵

Jólét vagy jólét?

A továbbra is a GDP valóságos bővületében gondolkodó közgazdászok és politikai vezetők másik alapvető érve az, hogy a növekedés általános és egyéni szinten is jólétet generál. Azonban számos tanulmány és mérési eredmény rácafol erre a tézisre,

²³ SCHAFFHAUSER 2025.

²⁴ VISSI 1996.

²⁵ RABHI 2013.

kimutatva, hogy a növekedés nem hoz általános társadalmi jólétet. Hiszen a növekedés mérésére általánosan használt GDP-mutató érzéketlen például a társadalmi egyenlőtlenségek növekedésére, vagyis növekvő GDP mellett jelentős területi és társadalmi egyenlőtlenségek alakulhatnak ki, amelyek társadalmi fenntarthatósági, és hosszabb távon gazdasági szerkezeti problémákat okozhatnak.²⁶

Itt érdemes azon is elgondolkodnunk, hogy a jólétet, azaz „jó életet” vagy a jólétet helyezzük előtérbe. Ennek a szemléletváltásnak a szükségességét emelik ki a hazai klímatudósok *A klímatudomány 10 üzenete az élhető jövőért* elnevezésű nyilatkozatukban.²⁷

Láthatjuk tehát, hogy a gazdasági növekedés nem garantálja sem az egyéni, sem a társadalmi jólétet. Az Easterlin-paradoxonként ismert elmélet szerint ugyanis létezik egy úgynevezett „telítettségi küszöb”, azaz a gazdagság egy olyan szintje, amelyet meghaladva az egy főre eső jövedelem vagy bruttó hazai termék további növekedése nem feltétlenül jelenti az egyének által deklarált egyéni boldogság szintjének növekedését.²⁸

A „zöldnövekedés” illúziója és a technooptimizmus

Nem tudunk, nem akarunk, illetve nagy valószínűséggel nem merünk radikális paradigmaváltásban gondolkodni. Így aztán úton-útfélen az ál- vagy félmegoldások felé fordulunk, még akkor is, ha ezzel csupán időt nyerünk. Illetve voltaképpen veszünk.

A fenntartható megoldások versenyképesebbek, mert nem – vagy kevésbé – függenek a véges erőforrásoktól. Ez kétségtelen. Azonban ez a megközelítés csupán átmeneti megoldást nyújthat az emberiség számára. Sőt, féltő, hogy ezzel a koncepcióval voltaképpen elodázzuk, és talán még csírájában el is fojtjuk az égetően szükséges, koherens és globális válasznak még a lehetőségét is.

A másik igencsak karakterisztikus reakció a technikai megoldásokra, azaz napjaink szóhasználatával élve az innovációra mint az emberiség megmentőjére alapozó technooptimizmus. Pedig ezt az irányvonalat már igen régóta megkérdőjelezzik a mértékletesség hívei. A francia filozófus és mérnök, Jean-Pierre Dupuy által 1975-ben definiált technokritikának komoly irodalma és filozófiai háttere van. A többek között Jacques Ellul vagy Ivan Illich munkáit is meghatározó, az ipari állam ellenében kidolgozott környezetfilozófiai megközelítés a modern ökológiai gondolkodás egyik stabil alappilléreinek számít.

²⁶ JACKSON 2009.

²⁷ *A klímatudomány 10 üzenete az élhető jövőért* 2024.

²⁸ EASTERLIN–O’CONNOR 2022.

A napjainkban igencsak felgyorsult innováció miatt a szinte már követhetetlen ritmusban megjelenő technológiai vívmányok káprázatos felvonultatásában bizony érthetően nehéz ellenállni a technooptimizmus ígéreteinek. Mint egy, a lámpa fényétől megszedült bogár, repülünk az innováció mint az emberiség megmentője felé. És aki ezt meg meri kérdőjelezni, mondván, hogy ezzel csupán legfeljebb elodázhadjuk, de megoldani semmiképp nem tudjuk a problémát, rögvest a kritika középpontjában találja magát, mint a „haladás ellenzője”.

Ez a megújult erővel fellángoló technooptimizmus „megnyugtató” választ látszik nyújtani, legalábbis átmenetileg, az emberiség klímaváltozás elleni küzdelmében. Még akkor is, ha ez nemcsak hogy nem oldja meg a problémát, hanem még el is mélyíti azt. Hiszen az általános felmelegedésre megoldást kínáló innováció által egyben „meg is szabadulhatnánk” annak a „rémétől”, miszerint fel kellene adnunk az eddigi életvitelünket. Erre pedig – szemmel láthatólag – nem vagyunk képesek, sem egyéni, sem pedig kollektív szinten.

De mi van akkor, ha mégis rákényszerülünk a múlt század második fele óta valósággal belénk ivódott fogyasztói kultúra feladására? Márpedig ezt a középtávú tendenciát látszik igazolni valamennyi előrejelzés. Nem lenne-e ebben logikusabb döntés ennek elébe menni? Másképpen fogalmazva, nem lenne-e észszerűbb addig cselekedni, ameddig ez még lehetséges?

A növekedési trendek először mindig exponenciálisak, de előbb-utóbb eljön egy inflexió pont, amikor a görbék irányt váltanak, és legtöbbször szigmoid görbékévé változnak, vagyis elérkezik a lefékeződés, a stagnálás időszaka. Ez már önmaga is cáfolja a kapitalizmus folyamatos növekedési kényszerének lehetőségét. Fenntartható növekedés nem létezik. Az évtizedek alatt beidegződött rossz logikai összefüggéseket azonban nem könnyű feladni. Különösen akkor nem, amikor már az anyatejjel magunkba szívtuk őket.

Az viszont tény, hogy a Föld eltartóképessége felett már nem lehet megsokszorozni a globális gazdaságot. Ennek következtében a fenntartható zöldnövekedés sem létezik. A növekedés már nem folytatható, így a modellváltás azonnal időszerűvé vált.²⁹

²⁹ POGÁTSA 2023.

Milyen alternatívák lehetségesek?

A nemnövekedés

A francia ökofilozófus, André Gorz által 1972-ben nemnövekedésként (*décroissance* – ami franciául árnyalatnyi jelentésbeli eltéréssel növekedéscsökkenést vagy negatív növekedést jelent) megfogalmazott alternatíva az ugyanebben az évben megjelent Meadows-jelentésen³⁰ alapul.

A nemnövekedést sokan valósággal szitokszóként emlegetik. Olyannyira belefeledkeztünk a fogyasztás mint norma világába, hogy el sem tudunk képzelni egy alapjaiban más társadalmi, politikai és gazdasági szervező elvet. Még akkor sem, amikor már voltaképpen mindenki számára világgossá vált, hogy a jelenlegi szisztéma a végét járja.

Az „utónövekedés” (post-growth)

Egy olyan rendszert képzel el, amely növekedés nélkül boldogíthat bennünket. Célja, hogy újra rátaláljunk a természettel harmóniában álló, helyhez kötött gazdaságra, amely a környezeti erőforrások határait tiszteletben tartva garantálja jóllétünket. Azaz egy olyan rendszert, ahol a döntéseket közösen hozzák meg, és az összvagyon méltányosan osztják el.

Mély ideológiai forradalom áll az ilyen projektek hátterében: az individualizmust megosztásra és szolidaritásra, a kizsákmányolást az összefogásra, a munka és teljesítmény megszállottságát a jóllétre és a hedonizmusra cserélnék.

Az utónövekedés elismeri, hogy a gazdasági növekedés egy bizonyos pontig képes jótékony hatásokat kifejteni, de ezen túlmenően más mutatókat és technikákat kell keresni az emberi jóllét növelésére.³¹

Állandósult állapotú gazdaságtan (steady-state economics)

Egy stabil, nem növekvő gazdaságot javasol, amely a bolygó ökológiai határain belül működik. A növekedésvezérelt kapitalista modelltől eltérően a termelést és a fogyasztást a természetes rendszerek regenerációs képességével kívánja egyensúlyba

³⁰ MEADOWS et al. 1972.

³¹ PARRIQUE 2022.

hozni. Hívei azzal érvelnek, hogy a folyamatos gazdasági bővülés nemcsak környezeti szempontból fenntarthatatlan, hanem szükségtelen is az emberi jólét szempontjából. Ehelyett egy állandósult állapotú gazdaság az életminőséget, az igazságos elosztást és a környezetvédelmet helyezné előtérbe.³²

Globális, intézmények által javasolt „alternatívák”

Az ENSZ által kifejlesztett emberi fejlettségi index (*Human Development Index* – HDI)³³ azt hangsúlyozza, hogy az embereknek és képességeiknek kell a végső kritériumnak lennie egy ország fejlődésének értékeléséhez, nem pedig a gazdasági növekedésnek.

Az Európai Unió is dolgozik egy hasonló kezdeményezéssel annak érdekében, hogy meghaladjuk a GDP-alapú gondolkodás korlátait. Ennek érdekében hozta létre az Európai Bizottság a GDP+3 kutatását.³⁴ Ennek a keretrendszernek a célja, hogy a fenntartható jólét vízióját konkrét intézkedésekké alakítsa, kiegészítő mutatókkal támogatva a magas szintű döntéshozatalt. Ezáltal jobban figyelembe venné a társadalmi, környezeti és intézményi szempontokat a gazdasági tényezők mellett.

Ezek az új szempontú megközelítések ugyan előtérbe helyezik az emberi tényezőt, azonban nem feltételeznek radikális szakítást gazdasági koncepció tekintetében. A GDP+3-kutatás a fenntartható jólét (és nem a jóllét) konkretizálását tűzi ki céljául, és ezzel mintegy megerősíti a növekedés irányadó princípiumát.

Ugyan szintén nem tekinthető radikális szakítást jelentő alternatívának, de hatékony érvként használható az a „klasszikus”, azaz *mainstream* gazdasági kontextusban talán könnyebben érvényesíthető megközelítés, miszerint versenyképesebb, ami fenntarthatóbb. A fenntartható megoldások hosszú távon versenyképesebbek, mert kevésbé függenek a kiszámíthatatlan és dráguló erőforrásoktól. A „nem tevés” költségeiről nem is beszélve, főleg annak függvényében, hogy egy szélsőséges klímaváltozás okozta gazdasági-társadalmi összeomlás esetén felesleges versenyképességről beszélünk.³⁵

A társadalmi következményeket figyelembe véve pedig maga a „versenyképesség” fogalma is átértékelendő, méghozzá az európai alapértékek függvényében, és annak szociális aspektusain keresztül. Hiszen mit jelenthet a Kínával való verseny felvétele? Amennyiben ez azon számos, az eltelt évtizedek, sőt évszázadok alatt kivívott szociális vívmányt érintené (40, sőt 35 órás munkahét, fizetett szabadság, szakszervezeti

³² DALY 1996.

³³ Lásd <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>.

³⁴ New Metrics for Sustainable Prosperity 2024.

³⁵ SCHAFFHAUSER 2025a.

jogok, környezeti, munkahelyi védelmek stb.), amit a legtöbb európai nem akarna feladni, ebben az esetben más szempontból kell versenyképesnek lennünk. Más-képpen fogalmazva: a társadalmi vívmányok és értékek szempontjából élen járó Európa hajlandó vagy kénytelen lesz-e „lefelé nivellálódni” ahhoz, hogy meg tudjon felelni az ezeket a normákat be nem tartó országok által diktált versenyképességi kihívásoknak? Illetve, ugyanezt a logikát megfordítva, Európa „diktálhat-e”, és ha igen, milyen alapon, egy szociális érzékenységre épülő piaci hozzáállást – amelynek, valljuk be, az érintett országok általi elfogadására igen kicsi az esély.

Mindez tehát voltaképpen annyit jelent, hogy az ugyanabban a logikában gondolkodó „javítási kísérleteknek” nincs, vagy csupán rövid távon lehet hatásuk.

ÖSSZEZGÉS

Összegzésként induljunk ki abból a mondatból, amit az Európai Bizottság elnök asszonya, Ursula von der Leyen 2023-ban fogalmazott meg: „Tudjuk, hogy gye-rekeink jövője nemcsak a GDP-mutatóktól függ, hanem attól is, milyen alapokra építjük a világot számukra.”³⁶ A felismerés tehát létezik, azonban a szükséges pa-radigmaváltás jeleit hiába keressük. Az egymást követő, az EU fősodratú gazdasági megközelítésébe szervesen illeszkedő és ily módon a versenyképesség mint alapelv látszólag megkérdőjelezhetetlen dominanciáját igazoló „reformjavaslatok” volta-képpen csak „kozmetikázzák” azt a kiinduló alapként szolgáló logikát, amelyet egy következő paradigmatváltsnak felül kellene írnia.

Az pedig nem igaz, hogy az emberiség nem képes egyfajta paradigmatváltsra. Az elmúlt évtizedek digitalizációs forradalma bizonyítja, hogy egyéni és kollektív szinten egyaránt képesek vagyunk egy radikális átállásra. Az már másik kérdés, hogy a digitalizáció volt-e az emberiség előtt álló legsürgősebb kihívás.³⁷

Az lehet az általános benyomásunk, hogy csupán „kapargatjuk a felületet”, nem is próbálunk a mélyebb, strukturális problémákkal szembenézni, hiszen ezzel az egész rendszert alapjaiban kérdőjeleznénk meg. Ezzel pedig csak elodázzuk, mintegy magunk előtt görgetjük a fokozatosan hólabdaként egyre növekedő, ellentmondásokkal teli koncepciót. Holott ennek alapos, szisztematikus átgondolására lenne szükség, még hozzá mielőbb.

³⁶ SCHAFFHAUSER 2025b.

³⁷ LAURENT 2018.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A klímatudomány 10 üzenete az élhető jövőért (2024). 2024. szeptember 27. Online: <https://www.aklimatudomanyiuzenete.hu/>
- BOURG, Dominique: Arrêtons la farce du développement durable ! *Acteurs publics*, 2010. június 14. Online: <https://acteurspublics.fr/articles/arrêtons-la-farce-du-developpement-durable/>
- CSEPELI, Réka (2024): Abandoning the Obsession of Infinite Growth to Ensure a Sustainable Future in Europe. *European Mirror*, 27(2), 59–73. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2024.2.3>
- DALY, Herman E. (1996): *Beyond Growth. The Economics of Sustainable Development*. Boston: Beacon Press.
- EASTERLIN, Richard A. – O’CONNOR, Kelsey J. (2022): The Easterlin Paradox. In ZIMMERMANN, Klaus F. (szerk.): *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*. Cham: Springer, 1–25. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-57365-6_184-1
- European Commission Directorate-General for Research and Innovation (2024): *New Metrics for Sustainable Prosperity*. Online: <https://doi.org/10.2777/483660>
- GRIERA, Max (2024): What Von der Leyen’s Campaign Tour Says About Her Priorities. *Euractiv*, 2024. május 18. Online: <https://www.euractiv.com/section/elections/news/what-von-der-leyens-campaign-tour-says-about-her-priorities/>
- JACKSON, Tim (2009): *Prosperity without Growth. Economics for a Finite Planet*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9781849774338>
- LAURENT, Eloi (2018): *L’Impasse collaborative : Pour une véritable économie de la coopération*. Paris: Les Liens qui libèrent.
- LAURENT, Eloi (2021): *Sortir de la croissance*. Paris: Les liens qui libèrent.
- MATTHEWS, Alan (2024): Farmer Protests and the 2024 European Parliament Elections. *Inter-economics*, 59. Online: <https://www.intereconomics.eu/pdf-download/year/2024/number/2/article/farmer-protests-and-the-2024-european-parliament-elections.html>
- MEADOWS, Donella et al. (1972): *The Limits to Growth*. New York: Universe Books.
- PARRIQUE, Timothée (2022): *Ralentir ou périr. L’économie de la décroissance*. Paris: Points.
- POGÁTSZA Zoltán (2023): *Fenntartható gazdaság vagy társadalmi összeomlás*. Budapest: Kossuth.
- POPLI, Nik (2025): What Happened the Last Time Trump Withdrew From the Paris Agreement. *Time*, 2025. január 21. Online: <https://time.com/7208955/trump-paris-climate-agreement-wit-hdraw-impact/>
- RABHI, Pierre (2013): *Vers la sobriété heureuse*. Arles: Actes Sud.
- SCHAFFHAUSER Tibor (2025a): *A magyar uniós elnökség klímapolitikai eredményei és a következő félév prioritásai*. Green Policy Center, 2025. január 15. Online: <https://www.greenpolicycenter.com/2025/01/15/a-magyar-unios-elnokseg-klimapolitikai-eredmenyei-es-a-kovetkezo-felev-prioritasai/>
- SCHAFFHAUSER Tibor (2025b): Tényleg nem lehetünk egyszerre versenyképesebbek és fenntarthatóbbak is? *Telex*, 2025. március 8. Online: <https://g7.hu/kozelet/20250308/tenyleg-nem-lehetunk-egyszerre-versenykepesebbek-es-fenntarthatobbak-is/>
- United Nations (1987): *Report of the World Commission on Environment and Development. Our Common Future*. Online: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
- United Nations (2024): *UN Climate Change Conference Baku – November 2024*. Online: <https://unfccc.int/cop29>
- VISSI Ferenc (1996): Piaci intézményrendszer, versenypolitika, uniós csatlakozás. *Közgazdasági Szemle*, 43(9), 770–782. Online: <https://epa.oszk.hu/00000/00017/00019/pdf/vissi.pdf>

Egyéb források

- Az Európai Unió Tanácsa (2024a): *Környezetvédelmi Tanács, 2024. október 14.* Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/env/2024/10/14/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024b): *A Tanács zöld utat adott a tartós szén-dioxid-eltávolítás, a karbonszállítás és a termékekben való szén-dioxid-tárolás uniós tanúsítási keretrendszerének.* Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/11/19/council-greenlights-eu-certification-framework-for-permanent-carbon-removals-carbon-farming-and-carbon-storage-in-products/>
- Európai Tanács (2024): *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról.* Sajtóközlemény, 2024. november 8. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>
- European Commission (2024a): *Degraded Ecosystems to Be Restored Across Europe as Nature Restoration Law Enters into Force.* 2024. augusztus 15. Online: https://environment.ec.europa.eu/news/nature-restoration-law-enters-force-2024-08-15_en
- European Commission (2024b): *Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, Candidate for a Second Mandate 2024–2029.* 2024. július 18. Online: https://enlargement.ec.europa.eu/news/statement-european-parliament-plenary-president-ursula-von-der-leyen-candidate-second-mandate-2024-2024-07-18_en
- European Commission (2024c): *2040 Climate Target.* Online: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-strategies-targets/2040-climate-target_en
- European Commission (2025): *Omnibus Package.* Online: https://finance.ec.europa.eu/news/omnibus-package-2025-04-01_en
- Eurostat (2025): *Electricity from Renewable Sources Reaches 47% in 2024.* 2025. március 19. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250319-1>
- Magyar elnökség (2024a): *A magyar elnökségi program.* Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/hu/program/program/>
- Magyar elnökség (2024b): *Környezetvédelmi miniszterek informális találkozója.* Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/hu/esemenyek/a-koernyezetvedelmi-miniszterek-nem-hivatalos-uelese-11-127/>
- Magyar elnökség (2024c): *A magyar elnökség rendkívül eredményes első hivatalos Környezetvédelmi Tanácsa – Luxembourg, október 14.* Online: https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/hu/hirek/a-magyar-elnoekseg-rendkivuel-eredmenyes-első-hivatalos-koernyezetvedelmi-tanacs-luxembourg-oktober-14/?utm_source=chatgpt.com
- Magyar elnökség (2024d): *Szennyezőanyag-mentesség: a Tanács megállapodott a műanyag pellet – többek között a tengeri szállítás során történő – környezetbe jutásának csökkentésével kapcsolatos álláspontjáról.* 2024. december 17. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/hu/hirek/szennyezoanyag-mentesség-a-tanacs-megallapodott-a-muanyag-pellet-toebbek-koezoett-a-tengeri-szallitas-soran-toerteno-koernyezetbe-jutasanak-csoekkentesevel-kapcsolatos-allaspon-tjarol/>

Mernyei Ákos Péter

A MAGYAR EU-ELNÖKSÉG EREDMÉNYEI AZ ENERGIAPOLITIKA TERÉN

BEVEZETÉS

Az Európai Unió napjainkban számos, egyidejűleg jelentkező kihívással néz szembe. Az elmúlt évtizedben több olyan sokkhatás is érte a világot, amelyek közül legalább kettő az energiával (is) kapcsolatos: az egyik az éghajlatváltozás, a másik az energiaéhség és az ezzel összefüggő azon további kérdés, hogy hogyan lehetne elérni az energiafüggetlenséget, de legalábbis a biztonságos energiaellátást. Míg az éghajlatváltozás természeténél fogva globális jelenség, addig az energiafüggőség kérdése a világ különböző részein eltérő mértékben merül fel. Európát azonban mindenkinél jobban sújtotta. Az öreg kontinens önmaga nem rendelkezik megfelelő energiaellátással, s hosszú ideig jelentős mértékben az oroszországi fosszilis tüzelőanyagoktól függött, amely függőséget a zöldítési javaslatok sem tudták teljesen megoldani. Éppen ezért Európát kiemelten erőteljesen érte az az energiaárakban bekövetkezett sokk, amely Oroszország Ukrajna ellen indított háborúja miatt állt elő. Az energiaárak roppant mértékben történt megemelkedése felborította az európai ipar termelési költség szerkezetét, s a versenyképesség 2022-t követően erőteljesen visszaesett.

2024 nyarán Magyarország, a spanyol–belga–magyar elnökségi trió utolsó tagjaként, ilyen körülmények között vette át a stafétabotot, közvetlenül az európai parlamenti választásokat követően. Kihívásokkal telinek ígérkezett az elnökség.

AZ ELNÖKSÉGI TRIÓ ÉS A MAGYAR ELNÖKSÉG PROGRAMJÁNAK FŐ PONTJAI

Közös pontként jelölték meg a trió tagjai programjukban, hogy erősíteni kívánják az Európai Unió ellenálló képességét és stratégiai autonómiáját.¹ Ebből fakadt az az energiapolitika terén kitűzött cél, hogy a zöld- és digitális átállással együtt az unió versenyképességét is meg kell erősíteni. Olyannyira, hogy a trió külön fejezetben

¹ Trió Elnökségi Program 2023.

foglalkozott a kérdéssel programjában. A vonatkozó koncepció magában foglalta Európa számára a megfelelő (azaz biztonságos, fenntartható és megfizethető) energia biztosítását. Az elnökségi tagok vállalták, hogy erőfeszítéseket tesznek a tiszta energiára történő átállás érdekében, kifejezett figyelemmel a tagállamok közötti rendszerösszekötő vezetékek fejlesztésére is, annak érdekében, hogy felszámolják a tagállamok közötti szabad energiaáramlás előtt még fennálló akadályokat. Végül, kiemelt figyelmet kívántak fordítani az úgynevezett európai politikai párbeszédre (*European political dialogue*) mint kontinensszintű politikai fórumra számos kérdésben, köztük az energiabiztonság kérdésében is.

A trió zárótagjaként fellépő magyar elnökségi program központi gondolata a versenyképesség volt. A magyar elnökség „holisztikus” megközelítést követett, vagyis arra törekedett, hogy a versenyképességi megfontolásokat a program minden prioritásában érvényesítse.²

Az elnökség több politikai szintű fórumon, így az Európai Tanács és az Európai Politikai Közösség (EPC) ülésein, a Tanácsban pedig három különböző formációban is foglalkozni kívánt az energiapolitikával. A Külügyi Tanács tekintetében az elnökség célul tűzte ki az Európai Unió külpolitikai prioritásainak előmozdítását több földrajzi irányban is: a Nyugat-Balkánnal kapcsolatban Magyarország fontosnak tartotta az összeköttetések fejlesztését, a térségben rejlő zöldpotenciál kiaknázását, valamint szorgalmazta az energetikai átmenet és együttműködés megerősítését a balkáni országokkal. Az elnökségi program hangsúlyt fektetett az Európai Unió energiabiztonságának fontosságára az Európai Unió más külkapcsolataiban is, így például a Törökországgal, az Egyesült Államokkal, Kanadával, a Keleti Partnerséggel, Közép-Ázsiával és az Öböl-országokkal való viszonyban. A Környezetvédelmi Tanács formációban – itt is összhangban a versenyképességi koncepcióval – a program javasolta, hogy az uniós tagállamok, miközben támogatják az éghajlatváltozás elleni küzdelem céljait, tartsák szem előtt az európai gazdaság igényeit, azaz mindezekelőtt az európai ipar versenyképességének és az energiaellátás biztosításának követelményét. Végül a Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi (TTE) Tanácsban az elnökségi program hangsúlyt kívánt fektetni a geotermikus energia támogatására, a megfizethető energiaárak biztosításának fontosságára, valamint az atomenergiára mint az energiaátmenet egyik sarokkövére. Kiemelt jelentőséget tulajdonított továbbá a program az uniós források hatékony felhasználásának, elsősorban az európai energetikai infrastruktúra javítása és az ellátás diverzifikálása érdekében.

Az energiapolitika fontosságát jól mutatja, hogy az elnökség e szakpolitika terén több magas szintű találkozót is tető alá kívánt hozni, továbbá kifejezett célként tűzte

² Az Európai Unió Tanácsa 2024a: 4.

maga elé, hogy tanácsi következtetéseket érjen el a geotermikus energia területén, beleértve ennek finanszírozási és szabályozási aspektusait is.

AZ ENERGIAPOLITIKA HELYZETE AZ ELNÖKSÉG KEZDETEKOR

Az Európai Bizottság kilenc évvel a második magyar elnökség kezdete előtt tette közzé az energetikai szempontból ellenálló Európai Unió stratégiájáról szóló közleményét.³ A dokumentum annak idején az európai energiapolitikai rendszer alapvető átalakítását javasolta, azzal a céllal, hogy olyan energiaunió jöjjön létre, amely képes arra, hogy az EU-n belül megfelelő (értsd: biztonságos, fenntartható és megfizethető) energiát biztosítson az európai vállalkozások és fogyasztók számára, harmadik országokkal szemben pedig képes legyen egységes érdekeket képviselni. A 2014-es stratégia maga mögött kívánta hagyni a fosszilis tüzelőanyagokra épülő gazdaságot, és célként tűzte ki egy integrált és az egész kontinenst átfogó energia-rendszer létrehozását.

A közlemény szerint 2015-ben az Európai Unió az összesített energiaszükségletének 53%-át importálta, ami akkor összesen mintegy 400 milliárd euró kiadást jelentett. A nagykereskedelmi villamosenergia-árak ekkor 30%-kal, a földgázárak 100%-kal voltak magasabbak, mint az Egyesült Államokban. A Bizottság felismerte, hogy ezek az energiaárszintek igen kedvezőtlen hatást gyakorolnak az európai termelő és szolgáltató ágazatokra egyaránt. A stratégia célja ezért – részben az árak leszorítása érdekében – az integrált energiapiac kialakítása, az unió energiaellátásának diverzifikálása, az előregedett energetikai infrastruktúra megújítása és új elemek, különösen a rendszerösszekötők fejlesztése volt. A stratégia előírta, hogy a Bizottságnak évente jelentést kell közzétennie az energiaunió helyzetéről, amelyben beszámol az elért eredményekről és az energetikai helyzet, illetve az energiapolitika fejleményeiről.

Geopolitikai szempontból a világ 2024 nyarára jelentősen széttörédezetté vált, és ez a helyzet nyomot hagyott az energia területén is. Ahhoz, hogy megértsük, milyen előrehaladás történt az elmúlt tíz évben, illetve milyen állapotban volt az energiaunió, amikor a magyar elnökség átvette a stafétabotot, jó áttekintéssel szolgál a 2024. szeptemberi jelentés. A Bizottság e jelentése szerint az energiapolitika az Európai Unió számára több szempontból is „fontosból” „kritikussá” változott: e szempontok közé tartozott a versenyképesség, a biztonság és a decarbonizáció. Bár az EU egyes tagállamainak (különösen azoknak, amelyek tengerparttal és

³ EU Energiastratégia 2015.

LNG-terminálokhoz való közvetlen hozzáféréssel rendelkeznek) sikerült jelentős mértékben csökkenteniük az orosz fosszilis tüzelőanyagok importjától való függőségüket, az európai polgároknak 2024 nyarán még mindig magas energiaszámlákkal kellett szembenéznük. Az orosz fosszilis tüzelőanyagok fokozatos kivonása ugyanakkor új kereskedelmi partnereket igényelt, nevezetesen Norvégiát és az Egyesült Államokat. A megújuló energetikai technológiák terén időközben Kína is felzárkózott az EU-hoz, és kulcsszerepet kapott a megújulókkal kapcsolatos kutatás-fejlesztésben, különösen a fotovoltaiikus panelek és akkumulátorok gyártásában. Ez nemcsak új versenyhelyzetet, hanem új függőséget is hozott az uniós számára. Mindeközben Ukrajna támogatása uniós prioritássá vált, ami további jelentős kihívásokat hozott magával az energiaellátás terén is.

A megújuló energiaforrásokra vonatkozó uniós célkitűzések azonban továbbra is hatályban maradtak, így az is, hogy 2050-re az Európai Unió klímasemleges gazdasággá váljon. Szakpolitikai szempontból az EU – bár nehéz politikai viták után, de – elfogadta a *Fit for 55* csomagot, amely jelenleg végrehajtási szakaszban van. A Bizottság emellett elkezdte támogatni a kis moduláris reaktorokkal (*small modular reactors* – SMR) kapcsolatos fejlesztéseket is, mégpedig azzal a céllal, hogy az első ilyen reaktorokat 2030-ra üzembe helyezték az unióban. Végül, az EU elindította a *REPowerEU* tervet is annak érdekében, hogy csökkentse az orosz energiaimporttól való függőségét, valamint az *AggregateEU* programot a földgáz közös beszerzésére, amelytől az árak leszorítását várta.

Az EU versenyhátránya az Egyesült Államokhoz és Kínához képest eközben egyre súlyosbodott. Világossá vált, hogy a korábbi zöldítési koncepció eltúlzásának az uniós ipar látta kárát. A zöldtechnológiák nem voltak képesek kiváltani a fosszilis tüzelőanyagokat, a kibocsátással kapcsolatos megszorító intézkedések viszont megemelték a termelés költségeit. A korábbi energia- (és klímapolitikai) hiányosságok orvoslására a Bizottság új megközelítést javasolt *Clean Industrial Deal* (CID) név alatt. A csomag részletei azonban a magyar elnökség kezdetén még nem voltak ismertek.

Végül, amint arra a Letta-jelentés⁴ is felhívta a figyelmet, az európai energetikai infrastruktúra továbbra is hiányosságokban szenvedett, és szükséges volt további hálózati elemek mielőbbi létesítése.

⁴ LETTA 2024.

A MAGYAR ELNÖKSÉG FŐBB LÉPÉSEI ÉS EREDMÉNYEI⁵

A könnyebb áttekinthetőség kedvéért az alábbiakban három alcím alá soroltuk a magyar elnökségi eredményeket: 1. a *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról* energiapolitikával kapcsolatos rendelkezései; 2. az uniós energiapolitika terén szervezett események és elért eredmények; valamint 3. az elnökség alatt a nemzetközi energiapolitikai kapcsolatokban tett lépések, események.

A Budapesti nyilatkozat és annak energiapolitikai iránymutatásai

A magyar kormány az elnökségi szerepre kifejezetten politikai hozzáállással tekintett, amint arra az elnökség szlogenje – „Tegyük újra nagyvá Európat!” – is félreérthetetlenül utalt. A magyar elnökség tevékenyen kívánt foglalkozni az uniós versenyképesség fejlesztésével. E versenyképességi csökkenés hátterében, jól felismerhetően, több ok is állt: az EU nem hatékony döntéshozatala, politikai hibák, valamint strukturális és geopolitikai tényezők is. A figyelmeztetéseket azonban korábban nem követték lépések a Bizottság részéről, és a lassulás folytatódott. Nem csak Magyarország hívta fel a figyelmet a problémára: 2024 tavaszán Enrico Letta korábbi olasz miniszterelnök az Európai Bizottság felkérésére közzétette az Európai Egységes Piac jövőjéről szóló jelentését,⁶ majd alig öt hónappal ezt követően a Bizottság egy másik megbízottja, Mario Draghi (szintén korábbi olasz miniszterelnök), az Európai Központi Bank egykori elnöke kongatta meg jelentésében a vészharangot.⁷

A magyar elnökség célul tűzte ki, hogy politikai vitát folytasson az összes érdekelt féllel – beleértve a piaci szereplőket is, éppúgy, mint az intézményeket és döntéshozókat – a versenyképesség kérdéséről, valamint hogy tető alá hozzon egy olyan Európai Tanács-ülést, ahol Európa politikai vezetői megállapodhatnak egy versenyképességi stratégiáról és azokról a lépésekről, amelyekkel Európát ki lehet vezetni a válságból. Az erőfeszítéseket siker koronázta, ugyanis november 20-án Európa vezetői a magyar fővárosban találkoztak, és elfogadták a *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról* című dokumentumot.⁸ A nyilatkozat nem maradt a pusztai politikai deklarációk szintjén, hanem mintegy munkaprogramként

⁵ A magyar EU-elnökség energiapolitikai feladatait az elnökség teljes időtartama alatt Lantos Csaba mint energiapolitikáért felelős miniszter irányította.

⁶ LETTA 2024.

⁷ Európai Bizottság 2024.

⁸ Európai Tanács 2024.

egy sor szakpolitikai kérdéssel is foglalkozik, köztük az EU energiapolitikájával mint a versenyképességet meghatározó egyik legfontosabb tényezővel.

A Nyilatkozat 7. szakasza megerősíti a stratégiai energiaszuverenitás és az éghajlat-semlegesség 2050-ig történő elérésének kettős célkitűzését. A cél elérése érdekében a döntéshozók rögzítették, hogy valódi Energiauniót kell létrehozni, amely magában foglalja a teljesen integrált és összekapcsolt energiapiacot. A Nyilatkozat rögzíti, hogy a villamosenergia-árak magasak és ingadozóak az Európai Unióban, és felszólítja a Bizottságot, hogy tegyen sürgős intézkedéseket a probléma megoldására. Ki kell emelni, hogy a Nyilatkozat egy számonkérési klauzulát is tartalmaz, ugyanis azzal zárul, hogy az Európai Tanács rendszeresen át fogja tekinteni az elért eredményeket (azaz a Bizottság tevékenységét), és szükség esetén újabb politikai iránymutatásokat bocsát ki a célok előmozdítása érdekében.

Az elnökség alatt szervezett események és szakpolitikai eredmények

Jóllehet a magyar elnökség éppen az intézményi átmenet idejére esett, Magyarország kifejezetten tevékeny volt mind a szakpolitika-alkotás, mind a különféle szakmai rendezvények szervezése tekintetében.

Az elnökség sikeres informális energiaügyi miniszteri találkozót szervezett július 15–16-án Budapesten. Az ülésen nemcsak a tagállamok, hanem az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) országainak képviselői, valamint az Energiaközösség reprezentatív igazgatója, továbbá Fatih Birol, a Nemzetközi Energiaügynökség (IEA) vezetője és az Európai Bizottság képviselőjeként Ditte-Juul Jörgensen, az Energiaügyi Főigazgatóság (DG ENER) főigazgatója is jelen volt. A találkozó első napján a résztvevők a Pest megyei Tökölön egy geotermikusenergia-telephelyet látogattak meg, míg a második napon politikai megbeszélések zajlottak elsősorban arról, hogy milyen szerepet tud betölteni az energiaátmenetben a geotermikus energia. Megjegyzendő, hogy ez volt az első alkalom, hogy az uniós miniszterek az e megújuló energiaforrásban rejlő lehetőségekről vitáztak. A miniszterek a találkozón továbbá politikai vitát folytattak a 2030-ig szóló energiapolitikai keretrendszer végrehajtásának kihívásairól az aktualizált Nemzeti Energia- és Klímatervek fényében. Az elnökség általános prioritásához való hozzájárulás érdekében a delegációk megvitatták az energia fontosságát az Európai Unió versenyképességi kérdéseiben is, majd véleménycserét folytattak arról, hogy miként lehet ellenálló, rugalmas és integrált villamosenergia-rendszert létrehozni, illetve arról, hogy milyen kihívásokkal kell szembenéznie az EU-nak az energetikai infrastruktúra fejlesztése terén. E témák kulcsfontosságúak az energiarendszer sikeres dekarbonizációja

szempontjából, és ennek megfelelően a politikai párbeszéd jelentős lépést jelentett a közös, európai célok felé.

A miniszteri találkozót követően az energiapolitikai diplomaták kaptak meghívást Magyarországra helyszíni munkacsoport-találkozóra: szeptemberben háromnapos látogatást szervezett az elnökség Szarvason és Budapesten. Az eseményen a magyar kollégák bemutatták a legnagyobb magyarországi áram- és földgázszolgáltató vállalat, az MVM egyik föld alatti földgáztárolóját, valamint az *Aquamarin* elnevezésű hidrogénprojektet. A résztvevők tájékoztatást kaptak a MOL-csoport 2050-ig szóló stratégiájáról és az abban szereplő projektekről is. Ezt követően megismertették őket Magyarország geotermikus potenciáljával, majd látogatást szerveztek számukra a szarvasi biogázüzembe.

Magyarország valóban komolyan vette a geotermikus energia ügyét: mindössze néhány nappal a munkacsoporti egyeztetést követően az Elnökség nyilvános konferenciát is szervezett a tárgykörben, *Budapest Geothermal Energy Summit* címmel, amelyre több mint 130 érdekelt kapott meghívást, és 27 ország több mint 40 előadója szerepelt. Az informális miniszteri találkozó és a konferencia eredményei alapján az elnökség elkészítette a geotermikus energia előmozdításáról szóló tanácsi következtetések tervezetét.

A kemény munkát további siker koronázta: december 16-án az Energiatanács elfogadta a geotermikus energia előmozdításáról szóló tanácsi következtetéseket. A következtetések hangsúlyozták a geotermikus energia felhasználásának fontosságát, különös tekintettel a fűtési és távfűtési ágazatokra, és szorgalmazták a geotermikus energia gyorsabb elterjedését. Számos intézkedést is javasoltak továbbá: köztük a gyorsabb és egyszerűbb engedélyezést, a magas kezdeti beruházási költségek leküzdése érdekében a finanszírozáshoz való könnyebb hozzáférést, valamint a geotermikus ágazatban dolgozó munkaerő növelését és az ilyen típusú energiával kapcsolatos kutatási együttműködés erősítését. Magyarország úgy vélte, hogy a geotermikus ágazat megerősítése hozzájárulhat a szén-dioxid-mentes Európába való zökkenőmentes átmenet biztosításához, versenyképességünk erősítéséhez és energiaszuverenitásunk biztosításához.⁹

Az októberi és novemberi hónapok hasonlóan eseménydúsak voltak. Az elnökség október 9-én társszervezője volt a budapesti energiahatékonyságról szóló konferenciának (*Renovate Europe Day*). A konferencia célja volt, hogy felhívja a figyelmet az épületek felújításával kapcsolatos sürgős lépések szükségességére. Egy héttel később, október 14-én villamosenergiahálózat-fejlesztési konferenciára került sor, szintén a fővárosban, amelybe az elnökség nemcsak a kormányzati szervezetet,

⁹ Az Európai Unió Tanácsa 2024b.

hanem az iparági szereplőket is bevonta. A konferencia résztvevői a hálózatfejlesztés szabályozási és pénzügyi kihívásait elemezték.

A hónap az Európai Bizottság és a magyar elnökség által közösen szervezett CESEC¹⁰ miniszteri találkozóval ért véget október 28–29-én Budapesten. A találkozó fő témái között szerepeltek a regionális együttműködés lehetőségei, különös tekintettel a földgázra, a villamos energiára és a megújuló energiaforrásokra, valamint a téli felkészültség helyzete. Következtetések születtek a közös érdekű infrastruktúrális projektek támogatásáról, a villamos energia területén a belső piaci szabályok végrehajtásának fontosságáról és az ellátás biztonságáról. A miniszteri találkozó kíséreseményeként nyolc tagállam szállítási rendszer-üzemeltetői (TSO) egyetértési megállapodást írtak alá a földgázminőség közelítésének ütemezéséről.

Az elnökség novemberre is sűrű programot szervezett: november 14–15-én Budapesten SET-Plan konferenciára került sor, amely a tisztaenergia-technológiákkal foglalkozott. A rendezvény célja az volt, hogy elősegítse az innovatív energetikai technológiákban rejlő lehetőségekről szóló vitát, és platformot biztosítson az iparági szereplők és döntéshozók véleménycseréje számára. A rendezvényt az elnökség az Európai Bizottsággal közösen szervezte.

Az elnökség azonban nemcsak technikai-üzleti kérdésekkel foglalkozott, hanem az energiapolitika szociális vonatkozásaival is. Karácsony előtt néhány héttel, december 5–6-án Budapesten a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal az Európai Bizottsággal közösen szervezte meg a 16. Polgári Energia Fórumot. A fórum célja az volt, hogy az energiafogyasztók érdekeinek védelmével és a jövőbeli kilátásokkal foglalkozzon akként, hogy lehetőséget biztosít a polgárok számára arra, hogy visszajelzéseket és észrevételeket tegyenek az európai és tagállami döntéshozóknak.

Mindközben a magyar elnökség Brüsszelben is aktív volt szakmai programok terén is: Magyarország három nukleáris energiával foglalkozó eseményt is szervezett egy negyedéven belül: szeptember 24-én egy workshopot az atomenergetikai iparág munkaerőpiaci kérdéseiről (*Workshop on the Strengthening of Workforce in the Nuclear Industry*), október 10-én egy találkozót a nukleáris hulladék kezelésével kapcsolatban (*Sustainable Solutions for the Treatment of Nuclear Waste in the EU*), illetve december 17-én is egy szakmai programot a nukleáris energia finanszírozásáról (*Financing of Nuclear Energy Industry*). Mindemellett november 8-án egy további elnökségi konferenciára is sor került, ezúttal az üzemanyagok dekarbonizációjával kapcsolatban.

¹⁰ CESEC – Central-East-South-East Connectivity.

*Események és fejlemények a nemzetközi
energiapolitikai kapcsolatok terén*

Az elnökség nem maradt tétlen a nemzetközi energetikai kapcsolatok terén sem: a magyar elnökség alatt kötött az Európai Unió az energiaügyi együttműködés terén először egyetértési megállapodást Szaúd-Arábiával. Emellett Magyarországnak sikerült közös uniós álláspontot kialakítania az IRENA közgyűlésének megválasztásával kapcsolatban is.

Az elnökséget megelőző fejlemény a nemzetközi kötelezettségvállalások terén, hogy a belga elnökség utolsó napjaiban az EU döntött az Energia Chartából való kilépésről.¹¹ A folyamat figyelemmel kísérése és kezelése a magyar elnökségre maradt.¹² Emellett fontos további teendő volt, hogy a döntés meghozatalakor éppen zajlott az Energia Charta Egyezmény modernizációs folyamata, amelyről végül december 3-án, tehát már a magyar elnökség alatt született döntés.

December 12-én sor került az Energiaközösség miniszteri találkozására. Az eredmények között szerepeltek a megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos projektek felgyorsítására vonatkozó ajánlások, valamint az energiaközösségi érdekű projektnek minősülő projektek első listájának elfogadása. További eredmény, hogy az Európai Unió a magyar elnökség alatt lett úgynevezett állandó megfigyelő az OLADE (*Organización Latinoamericana de Energia*) szervezetben.¹³

AZ ELNÖKSÉGI EREDMÉNYEK ÉRTÉKELÉSE ÉS
AZ ELNÖKSÉGI TEVÉKENYSÉG HOSSZÚ TÁVÚ HATÁSAI

Az elnökség értékelésénél figyelemmel kell lenni arra, hogy 2024 második félévében Magyarország valódi politikai elnökséget valósított meg. Másodsor, tekintetbe kell venni, hogy az elnökségre egy úgynevezett átállási (tranzicionális) szakaszban, az EP-választásokat követően került sor. Így – jogalkotási dossziék és folyamatok híján – két út állt a döntéshozók előtt: vagy pusztán az adminisztratív feladatokra szorítkoznak, vagy felkarolják és nyílt vita tárgyává teszik az Európa előtt álló kihívásokat, megpróbálva kimozdítani az uniót a közéleti (versenyképességi) holtpontról. Magyarország az utóbbi megközelítést választotta. Minekutána az új, Von der Leyen

¹¹ Council Decision on the Withdrawal of the Union from the Energy Charter Treaty 2024.

¹² A kilépés ugyanis csak 2025. június 28-án történt meg.

¹³ Memorandum of Understanding between the European Union and the Latin American Energy Organisation (OLADE) on the Cooperation on Energy Matters and Permanent Observer Status for the Union in OLADE 2024.

vezette Bizottság csak 2024. december 1-jén alakult meg, az elnökség tevékenységének eredménye nem a lezárt szakpolitikai dossziék számában vagy elfogadott jogszabálytervezetekben mérhető, hanem sokkal inkább abban a politikai hatásban, amelyet Magyarország az európai politikai életre gyakorolt.

Minderre figyelemmel bátran kijelenthető, hogy a magyar elnökség kiemelkedő sikerekkel büszkélkedhet: amellet, hogy mintegy alapfeladatként leveleznyelte az intézményi átállást (adminisztratív-operatív siker), abban is komoly eredményeket tudhat magáénak, hogy jelentős ösztönzést és segítséget nyújtott az Európai Tanács számára ahhoz, hogy az unió hajóját (legalább részben) új irányba lehessen fordítani (politikai siker). Utóbbira legjobb példa a fentebb már említett, az Európai Unió versenyképességéről szóló *Budapesti nyilatkozat* kitérgyalása és elfogadtatása. Ez utóbbi dokumentum, amely jelentős részben épít a Letta- és Draghi-jelentésekre is, arra hivatott, hogy kiutat mutasson az unió egyre mélyülő versenyképességi válságából. Ki kell ugyanakkor emelni, hogy a nyilatkozat fontossága nem áll meg ennyiben: a belső, intézmények közötti politikai kapcsolatok szempontjából is jelentős, ugyanis szemben áll a Von der Leyen vezette Bizottság „geopolitikai Bizottság” céltételezésével s világossá tette, hogy az Európai Unión belül a tagállamok vezetői a valódi és végső politikai döntéshozók. A Nyilatkozat továbbá külön fejezetet szentel az energiapolitikának, mégpedig akként, hogy abban a Bizottság számára kötelezően végrehajtandó feladatokat jelöl ki úgy, hogy azok végrehajtását az Európai Tanács figyelni és rendszeresen ellenőrizni fogja.

Az elnökség számos területen, így az energiapolitika terén is, jelentős szakpolitikai eredményeket is fel tud mutatni. Kiváló példa erre a geotermikus energia előmozdítása terén elért elnökségi következtetések kitérgyalása és elfogadtatása.¹⁴ Az eredmény annál is inkább szembeszökő, mivel a lengyel elnökség, amely 2025. január 1-jével vette át a stafétabotot hazánktól, folytatja a Magyarország által megkezdett munkát, s nyomban miniszteri szintű konferenciát szervez a geotermikus energia hasznosításáról. Mindez jól példázza a tagállami elnökségek közötti együttműködés lehetőségeit is.

Fontos továbbá, hogy a Bizottság 2025 februárjában bemutatta a *Clean Industrial Deal* és az *Affordable Energy Action Plan* dokumentumokat. Mindkét dokumentum összhangban van a magyar elnökség prioritásaival: a versenyképesség központi elemet képez, s a dokumentumok figyelemmel vannak arra, hogy az európai iparnak alacsonyabb áron kell villamos energiához jutnia, amelyhez a hálózatfejlesztés elengedhetetlen. A Bizottság e dokumentumokban ugyancsak elismerte, hogy minden alacsony károsanyag-kibocsátású technológia felhasználására szükség lesz

¹⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2024b.

a kibocsátáscsökkentési célok elérése érdekében, s kifejezetten is említi mind a Magyarország által régóta szorgalmazott nukleáris energia, mind a magyar elnökség által támogatott geotermikus energia fontosságát. A Bizottság továbbá ki fog dolgozni egy, a fűtési szektor dekarbonizációjával foglalkozó stratégiát, amely feladatot szintén az elnökség alatt tető alá hozott tanácsi következtetések írtak elő számára.

Végül meg kell jegyezni, hogy az *Affordable Energy Action Plan* a magyar elnökség alatti miniszteri egyeztetésekre épít, és a politikai vita eredményeit igyekszik konkrét szakpolitikai lépésekre lefordítani.

ZÁRSZÓ

Ahogy jelen tanulmány első sorában kezdtem: az Európai Unió – csakúgy, mint a világ számos része – szembe kell hogy nézzen a polikrízis korának kihívásaival. E helyzet és jelenség tudatosulása és a helyzet kezelése meghatározó jelentőségű az EU jövőjére nézve. A polikrízis megoldásának egyik sarkalatos eleme a megfizethető árú, biztosan elérhető, s lehetőség szerint minél inkább klímasemleges energiaellátás biztosítása. Ez olyan trilemma, amely az energiapolitika szempontjain messze túlmutat, hiszen számos további szakpolitika, köztük az európai ipar, de horizontális kérdésként a versenyképesség, és végső soron az európai életforma és életszínvonal fenntarthatóságát határozza meg. Amennyiben az Európai Unió nem képes az energetikai kihívások kezelésére, kár szót vesztegetni a versenyképességi helyzetre. Enélkül ugyanis nem megy.

Világos módon az „energiaügy” nem pusztán a fizikai lehetőségekről, mérnöki kérdésekről vagy gazdasági-pénzügyi kérdésekről szól. Az energia vitán felül álló módon a szuverenitás megőrzésének sarokkövévé vált, s ebből következően geopolitikai eszközzé, vagy ha úgy tetszik, geopolitikai fegyverré.

Az EU nem próbálhat meg elmenni e mellett a rideg tény mellett, s meg kell tennie a szükséges lépéseket a közösség védelme érdekében. Európának folytatnia kell a tagállamok közötti hálózati összeköttetések fejlesztését (úgy a villamos energia, mint a földgázszállítás területén), hogy feloldja a szűk keresztmetszetek problémáját, és megvalósítson egy valódi Energiauniót. További fontos lépés kell hogy legyen a következő években a hidrogénben rejlő potenciál feltárása, és lehetőség szerint ipari kiaknázása. Az unió jelenleg azt tervezi, hogy 2030-ra 20 millió tonna megújuló hidrogén felett diszponál majd, amelynek a felét maga kívánja előállítani, míg a másik felét importból szerezne be – bár a projekt számai még az uniós intézményeken belül

is vita tárgyát képezik.¹⁵ Magyarországnak – elsősorban a MOL révén – komoly keresnivalója van ezen a területen is. További fontos lépés a geotermikus energia megfelelő használata, amely szintén hozzá tud járulni a nagyobb energiabiztonsághoz. Végül, nem szabad megfeledkeznünk a nukleáris energiáról sem, s erre, úgy tűnik, lassan a Bizottság is ráébred. Az atomenergia nem egyszerűen egy lehetőség Európa ellátásbiztonságának garantálásához, hanem a jövőbeli energiaellátás egyik nélkülözhetetlen eszköze. Nem meglepő, hogy egyre több tagállam tervez SMR-eket üzembe helyezni.

Az energiapolitika érzelmek nélküli, kemény geopolitikai kérdéssé vált, amellyel kapcsolatban a jövőben kemény csatákat kell majd Európának vívnia. A magyar elnökség a neki jutott időben erőn felül is kivette a részét a feladatokból, úgy politikai, mint szakpolitikai szinten. Reméljük, hogy a következő elnökségek folytatják ezt a megkezdett munkát. A feladat jelentős, ám közel sem reménytelen.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ACER (2025): *European Hydrogen Markets. 2024 Market Monitoring Report*. European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators. Online: <https://acer.europa.eu/news/acers-hydrogen-monitoring-report-foresees-europe-likely-miss-its-2030-renewable-hydrogen>
- Council Decision on the Withdrawal of the Union from the Energy Charter Treaty (2024). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6509-2024-INIT/en/pdf>
- EU Energiastratégia (2015). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF
- Európai Bizottság (2024): *The Future of European Competitiveness. Report by Mario Draghi*. Online: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
- LETTA, Enrico (2024): *Much More Than a Market*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- Memorandum of Understanding between the European Union and the Latin American Energy Organisation (OLADE) on the Cooperation on Energy Matters and Permanent Observer Status for the Union in OLADE (2024). Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents/public-register/public-register-search/?AllLanguagesSearch=false&OnlyPublicDocuments=false&DocumentNumber=13774%2F24&DocumentLanguage=EN>
- Trio Elnökségi Program (2023). Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/d2ukbm5n/trio-programme.pdf>

¹⁵ ACER 2025.

Egyéb források

Az Európai Unió Tanácsa (2024a): *Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/32nhoeop/programme-and-priorities-of-the-hungarian-presidency.pdf>

Az Európai Unió Tanácsa (2024b): *The Promotion of Geothermal Energy – Council Conclusions (16 December 2024)*. Tanácsi következtetések. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16939-2024-INIT/en/pdf>

Európai Tanács (2024): *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról*. Sajtóközlemény, 2024. november 8. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

A 2024-ES MAGYAR EU-ELNÖKSÉG MÉRLEGE AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN

BEVEZETÉS: HATÁSKÖRI KÉRDÉSEK

Az egészségügy, mint az egyik legfontosabb közpolitikai terület, kiemelt szerepet kapott az elnökségi programban, tekintettel a Covid–19-járvány utóhatásaira, valamint az EU 2024–2029-es stratégiai menetrendjének prioritásaira. Ugyanakkor tekintettel arra, hogy az egészségügyi ellátás és annak finanszírozása továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik az unióban, érdemes áttekinteni, hogy az uniónak az egészségügy területén milyen hatásköre van, annak érdekében, hogy reális mérleget tudjunk vonni mind a magyar elnökség, mind az unió célkitűzéseiről és eredményeiről.

„A közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatoknak az e szerződésben meghatározott vonatkozásai” [EUMSz 4. cikk *k*) pont] mint megosztott hatáskör a Lisszaboni Szerződéssel 2009. december 1-jei hatállyal került be az Európai Unió működéséről szóló szerződésbe (EUMSz).

Szintén a Lisszaboni Szerződés nevesítette egyértelműen és önálló cikkben az EU támogató, összehangoló és kiegészítő hatásköreit, amelyek kiterjednek „az emberi egészség védelme és javítása” területére [EUMSz 6. cikk *a*) pont].

A Lisszaboni Szerződés az EUMSz 168. cikkében rögzítette, hogy az egészségvédelem minden uniós szakpolitikában érvényesítendő [EUMSz 168. cikk (1) bekezdés]. Emellett az EUMSz 168. cikke a korábbi EK Szerződés 152. cikkéhez képest kiegészíti a nemzeti politikákat a népegészségügy, a prevenció, az egészségügyi kutatások, az oktatás, a tájékoztatás és a kábítószer-fogyasztással kapcsolatos egészségkárosodás csökkentése területén. Továbbá az EU jogosult

1. az emberi eredetű szervek és szövetek, a vér és vérkészítmények magas szintű minőségi és biztonsági előírásainak megállapítására;
2. intézkedések meghozatalára az állat- és növényegészségügy terén, amelyek közvetlen célja a közegészség védelme;
3. a gyógyszerek és a gyógyászati célú eszközök magas szintű minőségi és biztonsági előírásainak megállapítására [EUMSz 168. cikk (4) bekezdés].

Az EUMSZ 168. cikk (5) bekezdése jogalkotásra jogosította fel az uniót az emberi egészség védelme és javítása területén különösen a határokon át széles körben terjedő súlyos betegségek elleni küzdelemre, valamint a határokon át terjedő súlyos egészségügyi veszélyek figyelemmel kísérésére, az ilyen veszélyek korai előrejelzésére és az ezek elleni küzdelemre vonatkozóan, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

Az EU nem rendelkezik közvetlen jogalkotási hatáskörrel az egészségügyi szolgáltatások megszervezésére, ugyanakkor több szakpolitikai eszközön keresztül – például betegmobilitás, digitális egészségügyi adattér – befolyásolja azok működését.

Összefoglalva az alábbiak szerint határozható meg az unió hatásköre az EUMSZ rendelkezései alapján (1. táblázat).

1. táblázat. Az Európai Unió hatáskörei
az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapján

| Hatáskör típusa | EUMSZ-cikk | Európai Unió szerepe | Egészségügyi területek |
|---|---|--|---|
| Megosztott hatáskör | 4. cikk (2) bekezdés <i>k</i> pont + 168. cikk (4) és bekezdés | Az EU jogot alkothat, de a tagállamok is megtarthatják saját szabályozásukat, amíg nincs ellentétes uniós szabályozás. | Közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatok, vér, szövetek, gyógyszerek és gyógyászati célú eszközök biztonsági és minőségi előírásai, intézkedések állat- és növényegészségügy terén. |
| Támogató, kiegészítő, összehangoló hatáskör | 6. cikk <i>a</i>) pont + 168. cikk (1)–(3), (5) (6) bekezdések | Az EU támogatja a tagállamokat, de nem harmonizálhat jogszabályokat. | Prevenció, népegészségügy, súlyos betegségek elleni küzdelem, eü-i információcsere, eü-i kutatások, eü-i szolgáltatások a határ menti területeken, kábítószer-fogyasztással kapcsolatos egészségkárosodás csökkentése, egészséges életmód népszerűsítése, együttműködés 3. országokkal és nemzetközi szervezetekkel, határokon áttérjedő súlyos egészségügyi veszélyek, járványkezelés. |
| Unió koordinációs hatáskör (külön szabályozott) | 168. cikk (7) bekezdés | Az EU nem befolyásolhatja az egészségügyi ellátás szervezését vagy finanszírozását. | Nemzeti egészségügyi ellátórendszerek működése (kórházak, biztosítási rendszerek stb.) kizárólag tagállami hatáskör. |

Forrás: a szerző szerkesztése

A kiindulási helyzet az elnökség előtt

2024 elejére az EU egészségügyi rendszere több kulcsfontosságú kihívással nézett szembe. A Covid–19-járvány feltárta a nemzeti rendszerek törékenységét, a határon átnyúló egyeztetések lassúságát, valamint a gyógyszerellátási láncolatok sebezhetőségét.

A gyógyszercsomag 2023-ban indult reformjavaslatai körül jelentős szakmai és politikai vita bontakozott ki. A szabályozási egyensúly megteremtése a versenyképesség és a betegek érdekei között kulcskérdés volt. Magyarország az elnökséget ezen viták közepette vette át, így annak felelőssége volt, hogy tárgyalási lendületet biztosítson.

„Az egészségüggyel összefüggésben, a koronavírus-járványt követően különös figyelmet kell fordítani az egészségpolitika azon szegmenseire, amelyek a korábbi időszakban háttérbe szorultak, vagy ahol a szükséges reformok késedelmet szenvedtek. A magyar elnökség előrehaladást kíván elérni az uniós gyógyszercsomag tárgyalásában, amely egyike lehet a tagállamok legambiciózusabb vállalásainak. A demográfiai és az átfogó versenyképességi prioritásokhoz egyaránt szorosan kapcsolódó, egészségügyi elnökségi prioritás a kardiovaszkuláris megbetegedések elleni fellépés és a szervadományozás témája.”¹

A munkavédelem területén a 2021–2027-es Európai Munkavédelmi Keretstratégia mentén zajlottak a fejlesztések, amelyek a rákkeltő és toxikus anyagok szabályozására koncentráltak. A kobalt munkaegészségügyi szabályozása, különösen az akkumulátorgyártásban, várakozással teli viták tárgya volt.

„A munkahelyi egészség, munkabiztonság témájában a magyar elnökség kiemelt figyelmet kíván fordítani a 2021–2027. évi Európai Munkavédelmi Keretstratégiában foglaltak megvalósítására. Várhatóan 2024 szeptemberében jelenik meg a rákkeltő, mutagén és reprotoxikus anyagok munkavédelmi határértékeiről szóló irányelv újabb (hatodik) felülvizsgálati csomagja, amely az akkumulátorgyártásban is széles körben használt kobalt munkaegészségügyi szabályait is elő fogja írni.”²

(Végül a csomag nem jelent meg 2024-ben, a Bizottság 2025. július 18-án tette közzé a dokumentumot.³)

¹ Hungarian Presidency of the Council of the European Union 2024a.

² Hungarian Presidency of the Council of the European Union 2024a.

³ Európai Bizottság Foglalkoztatásért, Szociális Ügyekért és Társadalmi Befogadásért Felelős Főigazgatósága 2025.

„Egészségügyi elnökségi prioritás a kardiovaszkuláris megbetegedések elleni fellépés, amelynek tárgyában tanácsi következtetések elfogadását tervezzük. A magyar elnökség továbbá, a SoHO rendelet lezárultával, a szervadományozás gyakorlati kérdéseire szintén tanácsi következtetések formájában kíván reagálni. A témák megjelennek magas szintű szakmai konferenciák programjaiban, valamint az informális EPSCO szakpolitikai vitatémái között is. A magyar elnökség idején teret kívánunk engedni olyan egyéb témákról szóló eszmecseréknek, mint a ritka betegségek, a mentális egészség és a különböző veszélyhelyzetek összefüggései vagy a gyógyszerek megfizethetősége érdekében lehetséges tagállami együttműködési lehetőségek.”⁴

A magyar elnökségi program mellett a spanyol–belga–magyar elnökségi trió is elkötelezte magát amellett, hogy erősítse az európai egészségügyi uniót, és így biztosítsa a mindenki számára hozzáférhető egészségügyi rendszerek rezilienciáját, hogy javítsa a jövőbeli egészségügyi szükséghelyzetekre való felkészültséget, valamint előmozdítsa az egészséget és az egészséges életmódot.⁵

Főbb lépések és fejlemények az elnökség során

Az egészségügyi miniszterek nem hivatalos ülésére Budapesten 2024. július 24–25-én került sor, amelynek fókuszában a szív- és érrendszeri betegségek elleni közös fellépés, a szervadományozás és szervátültetés területén a szorosabb együttműködés és az európai egészségügyi adatterről szóló rendelet végrehajtásával kapcsolatban azonosított kihívások és feladatok álltak. A Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács (Egészségügy) 2024. december 3-i ülésén az alábbi eredmények születtek:

- A Tanács ajánlást fogadott el, amely elő fogja segíteni a másodlagos füst- és aeroszolexpozíció csökkentését. Ahhoz is hozzá fog járulni – az európai rákellenes tervben foglaltaknak megfelelően –, hogy 2040-re felnőjön egy olyan nemzedék, amelynek tagjai túlnyomórészt nem dohányoznak. Az ajánlás arra ösztönzi az uniós országokat, hogy bővítsék ki a másodlagos füstexpozícióval szembeni védelmet szolgáló szabályaik hatályát, hogy azok a legfontosabb szabadtéri területekre – például a játszóterekre és az éttermi teraszokra – is vonatkozzanak. Az új intézkedéseket az új típusú dohánytermékek és kapcsolódó termékek, így például az e-cigaretták és a hevített dohánytermékek esetében is alkalmazni kell majd.⁶

⁴ Hungarian Presidency of the Council of the European Union 2024b.

⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2023.

⁶ Európai Bizottság Foglalkoztatásért, Szociális Ügyekért és Társadalmi Befogadásért Felelős Főigazgatósága 2024.

- ♦ A miniszterek véleményt cseréltek⁷ az európai egészségügyi unióról. Megbeszéléseik háttérét az a jelentés képezte, amelyet 2024 szeptemberében tett közzé Mario Draghi az európai versenyképesség jövőjéről. A miniszterek kiértékeltek, milyen potenciális hatást gyakorolhatnak az ajánlások a nemzeti egészségügyi rendszerekre és az európai egészségügyi unióra. Azt is megvizsgálták, hogy a tagállamok és a Bizottság hogyan koordinálhatják az ajánlások végrehajtását. Ezek az ajánlások a következőkre vonatkoznak:
 - az európai egészségügyi adattér hatása;
 - a multinacionális klinikai vizsgálati eljárások észszerűsítése;
 - a gyógyszerek piacra jutásának felgyorsítása a gyógyszer teljes életciklusa során alkalmazott összehangolt szabályozási megközelítés révén;
 - iránymutatás a mesterséges intelligenciának (MI) a gyógyszerek életciklusában való használatára vonatkozóan;
 - az egészségügyi technológiaértékelésről szóló rendelet teljes körű végrehajtása, beleértve a közös klinikai értékeléseket is;
 - az állami kifizetők, az árképzéssel és a visszatérítéssel foglalkozó hatóságok közötti fokozott koordináció az üzleti kiszámíthatóság javítása érdekében;
 - a K+F-re irányuló köz- és magánberuházások növelése;
 - stratégiai nemzetközi partnerségek kialakítása;
 - az egészségügy digitalizációja;
 - a ritka betegségekkel foglalkozó európai referenciahálózatokon belüli betegség-nyilvántartások kiterjesztése.⁸

A miniszterek rögzítették, hogy többek között a következő területeken kell javulást elérni:

- gyógyszeripari innováció és K+F;
 - az ellátási lánc biztonsága és stratégiai autonómia a gyógyszerek terén;
 - az EU nemzetközi pozíciójának megszilárdítását és erősítését célzó nemzetközi stratégiai partnerségek.
- ♦ A Tanács következtetéseket⁹ hagyott jóvá a szív- és érrendszeri egészség Európai Unióban történő javításáról. A következtetések a megelőzés, a korai felismerés, a kezelés és a rehabilitáció javítására, valamint a szív- és érrendszeri betegségek okozta társadalmi és gazdasági terhek csökkentésére irányulnak. Következtetéseiben a Tanács felkéri a tagállamokat és a Bizottságot, hogy hozzanak intézkedéseket, így például erősítsék meg az egészségfejlesztésre

⁷ Az Európai Unió Tanácsa 2024d.

⁸ Európai Bizottság Foglalkoztatásért, Szociális Ügyekért és Társadalmi Befogadásért Felelős Főigazgatósága 2024.

⁹ Az Európai Unió Tanácsa 2024e.

és az elsődleges megelőzésre irányuló szakpolitikákat, javítsák az emberek egészségműveltségét, és osszák meg egymással bevált módszereiket.¹⁰

- ♦ A Tanács következtetéseket¹¹ hagyott jóvá a szervadományozás és a szervátültetés megerősítéséről. A következtetések arra irányulnak, hogy megújítsák a politikai lendületet, és így Európa-szerte tovább javuljon a szervadományozás és a szervátültetés terén folytatott gyakorlat. Következtetéseiben a Tanács felkéri a Bizottságot, hogy aktualizálja a szervadományozásra és a szervátültetésre vonatkozó uniós cselekvési tervet.¹²
- ♦ A miniszterek nyugtázták a gyógyszerekkel kapcsolatos intézkedéscsomag terén elért eredményekről szóló jelentést. A 2023 áprilisában előterjesztett csomag egy rendeletből és egy irányelvből áll. Célja, hogy kiigazítsa és egyszerűsítse a jelenlegi szabályozási környezetet.¹³

Fontos még megemlíteni a magyar elnökség felkérésére az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) *Senkit nem hagyunk hátra: európai kötelezettségvállalás a ritka betegségek elleni küzdelem mellett*¹⁴ című, 2024. október 24-én elfogadott véleményét, amelyben az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy:

- ♦ tegyen közzé egy közleményt, amely átfogó uniós cselekvési tervet tartalmaz a ritka betegségekről, 2030-ig megvalósítható SMART-célokkal, hogy a ritka betegségekben szenvedő betegek egy éven belül megkaphassák a diagnózist, valamint vezessen be hatékony horizontális koordinációs modellt a ritka betegségekkel és a határon átnyúló egészségügyi ellátással foglalkozó európai bizottsági szervek számára;
- ♦ hozzon létre egy tagállami szakértőkből, EURORDIS-tagokból és EGSZB-tagokból álló irányítócsoportot a cselekvési tervhez, ezzel biztosítva annak horizontális koordinációját, nyomon követését és felügyeletét, illetve a vele kapcsolatos együttműködést;
- ♦ ösztönözze a tagállamokat arra, hogy megállapodásokat kössenek a ritka betegségekre vonatkozó nemzeti tervek tartalmával, frissítésével, alkalmazásával és nyomon követésével kapcsolatban;

¹⁰ Európai Bizottság Foglalkoztatásért, Szociális Ügyekért és Társadalmi Befogadásért Felelős Főigazgatósága 2024.

¹¹ Az Európai Unió Tanácsa 2024c.

¹² Európai Bizottság Foglalkoztatásért, Szociális Ügyekért és Társadalmi Befogadásért Felelős Főigazgatósága 2024.

¹³ Európai Bizottság Foglalkoztatásért, Szociális Ügyekért és Társadalmi Befogadásért Felelős Főigazgatósága 2024.

¹⁴ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2025.

- ♦ biztosítson finanszírozást és segítse a megvalósíthatóságot, biztosítsa az uniós egészségügyi programok, a Horizont Európa és más pénzügyi programok tervezését, valamint biztosítson jelentős költségvetési forrásokat az egészségügy számára a 2028–2035 közötti többéves pénzügyi keretben.

Az eredmények és korlátok értékelése

A 2024. második félévi magyar EU-elnökség alatt az egészségügy területén tett lépések részben megfeleltek az előzetesen kitűzött céloknak, azonban a jogi, politikai és technikai korlátok hatást gyakoroltak az előrehaladás mélységére és tempójára.

A kardiovaszkuláris megbetegedések elleni fellépés témájában elfogadott tanácsi következtetések sikeresnek tekinthetők abból a szempontból, hogy részletesen meghatározták az előrelépéshez szükséges szakpolitikai irányokat, kiemelve a megelőzést, a lakossági tudatosságot és a nemzeti programok konvergenciájának fontosságát. A politikai konszenzus elérése ezen a területen komoly diplomáciai eredménynek tekinthető.

A szervadományozás kapcsán szintén sikerült tanácsi következtetéseket elfogadni, amelyek illeszkednek a SoHO rendelet jogalkotási lezárásához. Ez a fajta szabályozás kiegészíti az uniós minimumelvárásokat, és lehetővé teszi a tagállami rendszerek kompatibilitásának javítását. Magyarország 2024. július 11-én magas szintű konferenciát rendezett a szervadományozás és szervátültetés témakörében. A konferencia fő célja az volt, hogy előtérbe helyezze ezt a létfontosságú területet az európai politikai napirenden, rávilágítva a szervátültetések életmentő jellegére és azoknak az alternatív kezelési módszerekkel szembeni előnyeire.¹⁵

A gyógyszer-csomag kapcsán a magyar elnökség jelentős erőfeszítéseket tett a tagállamok álláspontjainak közelítésére, és technikai egyeztetések sorát szervezte meg. Azonban maga a jogalkotási folyamat komplexitása miatt nem került sor a javaslatcsomag végleges lezárására. Az előrehaladás mérsékeltnek tekinthető, de fontos alapokat biztosít a következő elnökségek számára.

A munkavédelmi területen elfogadott hatodik felülvizsgálati csomag, amely a kobalt és egyéb reprotoxikus anyagok szabályozását tartalmazza, szakmai és iparpolitikai szempontból is jelentős mérföldkőnek tekinthető. A téma kiemelt napirenden tartása a magyar elnökség fontos hozzájárulása volt a munkavédelmi uniós politika ütemes megvalósításához.

A mentális egészség és a ritka betegségek területén zajlott eszmecsere hasznosak voltak a figyelemfelkeltés és politikai napirenden tartás szempontjából, de ezek nem

¹⁵ Hungarian Presidency of the Council of the European Union 2024a.

eredményeztek konkrét jogalkotási vagy tanácsi aktusokat. Ezzel együtt a magyar elnökség felkérésére született EGSZB-vélemény a ritka betegségek unós stratégiai kezelésének szándékát vetíti előre.

Következtetések és jövőbeli kilátások

A magyar EU-elnökség egészségügyi prioritásai jól illeszkedtek az unió 2024–2029-es stratégiai menetrendjéhez,¹⁶ amely kiemelten kezeli az ellenállóképes egészségügyi rendszerek kiépítését, a válságkezelést és az innovatív megközelítéseket. A magyar elnökség ennek megfelelően strukturált, napirendalkotó szerepet töltött be, különös tekintettel a prevenció, a gyógyszerpolitika és a munkavédelem területére.

A tanácsi következtetések elfogadása a kardiovaszkuláris megbetegedések és a szervadományozás terén olyan alapvetést jelent, amelyre a következő elnökségek tovább építhetnek. Fontos szerepet tölt be az elnökségi ciklus az uniós tagállamok álláspontjainak közelítésében, illetve a témák hosszú távú napirenden tartásában.

A ritka betegségekhez kapcsolódó kezdeményezések megalapoztak egy esetleges uniós szintű stratégiai dokumentumot, amely a következő években kaphat politikai figyelmet. Ennek fenntartása az EGSZB, az Európai Bizottság és a tagállamok társadalmi és politikai előmozdításán múlik.

A 2020-ban elindult európai egészségügyi unió jövőbeni prioritásai az uniós egészségpolitika megerősítését és az állampolgárok biztonságosabb, igazságosabb egészségügyi ellátását célozzák. Kiemelt jelentősége van a határokon áterjedő egészségügyi veszélyhelyzetekre való felkészültségnek, amelynek részeként az EU továbbfejleszti válságkezelési mechanizmusait és koordinációs kapacitását. A gyógyszerjogszabályok átfogó reformja révén a cél olyan szabályozási környezet kialakítása, amely biztosítja a megfizethető, hozzáférhető és innovatív gyógyszerek elérhetőségét minden tagállamban. Az európai rákellenes terv keretében az unió a prevencióra, a korai felismerésre és a minőségbiztosított ellátási utak fejlesztésére összpontosít. A mentális egészség terén új szemléletváltás körvonalazódik, amely a lelki egészséget egyenrangúvá teszi a testi egészséggel, az ellátáspolitikában és a finanszírozásban egyaránt. Mindezeket az erőfeszítéseket összeköti a digitális transzformáció zászlóshajójaként működő európai egészségügyi adattér (*European Health Data Space – EHDS*), amely az egészségügyi adatok biztonságos megosztásával új lehetőségeket teremt a betegek ellátásában, a kutatásban és a közegészségügyi döntéshozatalban.

¹⁶ Az Európai Unió Tanácsa 2024a.

A magyar elnökség kiegyensúlyozott, szakmailag megalapozott és partnerségalapú hozzáállása megerősítette Magyarország szerepét az uniós szakpolitikák alakításában, és hozzájárult az egészségügyi unió további fejlődéséhez.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 202., 2016. június 7., 1–388.
- Az Európai Unió Tanácsa (2023): *A stratégiai menetrend előmozdítása: A Tanács 18 hónapos programja (2023. július 1. – 2024. december 31.)* (10597/23).
- Az Európai Unió Tanácsa (2024a): *A 2024–2029-es időszakra szóló stratégiai menetrend*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024b): *Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács (Egészségügy)*, 2024. december 3. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/epsco/2024/12/03/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024c): *A Tanács következtetései a szervadományozás és a szervátültetés megerősítéséről* (ST 14697/24 INIT). A Tanács Főtitkársága. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14697-2024-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024d): *Véleménycsere – Az európai egészségügyi unió az európai versenyképesség jövőjéről szóló jelentés fényében* (ST 15278/24 INIT). A Tanács Főtitkársága. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15278-2024-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024e): *Conclusions on the Improvement of Cardiovascular Health in the European Union* (ST 15315/24 INIT). A Tanács Főtitkársága. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15315-2024-INIT/en/pdf>
- Európai Bizottság Foglalkoztatásért, Szociális Ügyekért és Társadalmi Befogadásért Felelős Főigazgatója (2025): *Improving Protection of Workers with New Chemical Exposure Limits*. 2025. július 18. Online: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/improving-protection-workers-new-chemical-exposure-limits-2025-07-18_en
- Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (2025): *Senkit nem hagyunk hátra: európai kötelezettségvállalás a ritka betegségek elleni küzdelem mellett (feltáró vélemény a magyar elnökség felkérésére)* (C/2025/115). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52024AE2112>
- Hungarian Presidency of the Council of the European Union (2024a): *A Magyar EU elnökség támogatja a szervadományozással és átültetéssel kapcsolatos uniós fellépést*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/hu/hirek/a-magyar-eu-elnoekseg-tamogatja-a-szervadomanyozással-es-atultetessel-kapcsolatos-unios-fellepest/>
- Hungarian Presidency of the Council of the European Union (2024b): *Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1ztb2e2b/2024-masodik-felevi-magyar-elnoekseg-programja.pdf>

Sorbán Kinga

EURÓPA DIGITÁLIS JÖVŐJE

A 2024-ES MAGYAR ELNÖKSÉG SZEREPE A DIGITÁLIS
SZAKPOLITIKA ALAKÍTÁSÁBAN¹

BEVEZETÉS

Az Európai Unió szakpolitikái között talán az egyik legszerteágazóbb a digitális szakpolitika, amit komplikál, hogy a technológiai fejlődés üteme és iránya nehezen kiszámítható.² A digitális technológiákra és digitalizációra vonatkozó szakpolitikai célkitűzések és intézkedések nemcsak egyetlen szektorhoz kötődnek, hanem átívelnek több területen, és minden ágazatot érintenek, legyen szó a távközlési infrastruktúrára vonatkozó szabályokról, vagy akár a gyermekek védelméről, a pénzügyi szektorról.

A digitalizáció, így a digitális szakpolitika alakulása kulcsfontosságú Európa versenyképessége szempontjából, márpedig az elmúlt időszakban nyilvánvalóvá vált, hogy a kontinens komoly versenyképességi problémákkal küzd, és lemarad a globális versenyben. Ez a lemaradás különösen aggasztó technológiai területen: az EU-ban nincsenek olyan globális technológiai óriások, mint az Amazon, az Apple vagy a Google, illetve az ellátási láncok terén is erősen függ az amerikai és ázsiai gyártóktól (félvezetők, csipek esetében különösen Tajvantól és Dél-Koreától). Nem véletlen tehát, hogy az egységes piac jövőjéről szóló Letta-jelentés³ és a versenyképességről szóló Draghi-jelentés⁴ is igen markáns állításokat fogalmazott meg a digitális szabályozás jövőbeli iránya kapcsán. Az európai versenyképesség fókuszba állítása a magyar elnökség egyik prioritása volt, ez adott vezérfonalat a szakterületen zajló elnökségi munkának is.

A versenyképesség mellett érdemes a digitalizáció társadalmi dimenzióját is górcső alá venni, hiszen ezt – legalábbis részben – szintén a digitális szakpolitika hivatott kezelni. A technológiai fejlődés, amellyel, hogy számtalan lehetőség hordozója,

¹ Szeretném megköszönni Kottra Gergőnek, a munkacsoport elnökének, valamint Fakó Petra és Nagy Tünde elnökhelyetteseknek a tanulmány elkészítéséhez nyújtott hasznos észrevételeket és támogatást.

² TÓTH 2016.

³ LETTA 2024.

⁴ Európai Bizottság 2024.

veszélyeket is rejt magában, ilyenek a kiberbiztonsági kockázatok, a mesterséges intelligencia (a továbbiakban: MI) által hordozott kockázatok, illetve a társadalom legsérülékenyebb tagjainak, a gyermekeknek a sérelmére elkövetett visszaélések. Ezeknek a jelenségeknek a szabályozása kétségkívül többletterhet ró a piac szereplőire, akikre az EU jellemzően intézkedési, jelentéstételi és kockázatkezelési kötelezettséget telepít, illetve szankciókkal, köztük bírságokkal igyekszik kikényszeríteni a végrehajtást. Folyamatos kihívást jelent tehát fenntartani azt a törékeny egyensúlyt, amely a versenyképességet ösztönző, innováció- és vállalkozóbarát környezet kialakítása és a polgárok védelme között húzódik.

A magyar elnökségnek a jogalkotásban visszafogottabb szerep jutott, hiszen az intézményi ciklusváltás előtt a dossziék többségét a magyart megelőző spanyol és belga elnökségek sikeresen lezárták, ám több területen érdemben járult hozzá a digitális szakpolitika formálásához. A tanulmány célja, hogy áttekintést nyújtson a magyar elnökség igen szerteágazó tevékenységéről e területen.

A digitális szakpolitika helyzete az elnökség előtt

2021-ben az Európai Bizottság a digitális évtized megvalósításának európai módjáról szóló közleményében⁵ egy négy sarkalatos pontból álló iránytű mentén fogalmazta meg a digitális célkitűzéseit. Az iránytű az alábbi négy prioritást jelölte meg:

1. digitálisan képzett lakosság és magasan képzett digitális szakemberek;
2. biztonságos, jól teljesítő, fenntartható digitális infrastruktúrák;
3. a vállalkozások digitális transzformációja;
4. a közszolgáltatások digitalizálása.

E prioritási területeket kiegészítette azokkal a stratégiai alapelvekkel, amelyek lehetővé teszik a polgárok számára, hogy teljes mértékben kihasználhassák a digitalizáció nyújtotta lehetőségeket. Ilyen alapelvek a biztonságos és megbízható online környezethez való jog, az emberközpontú algoritmusokra vonatkozó etikai elvek, illetve a gyermekek védelmének növelése az online térben.

A 2021–2024 közötti jogalkotási ciklusban a digitális évtized szakpolitikai program prioritásai mentén valódi szabályozási dömping zajlott. Az infrastruktúra-szabályozás területén a belga elnökség alatt fogadták el a gigabites infrastruktúráról szóló rendeletet,⁶ a közszolgáltatások digitalizációja területén pedig az interoperábilis

⁵ Európai Bizottság 2021.

⁶ Európai Parlament és a Tanács 2024b.

Európáról szóló rendeletet.⁷ Az adatszabályozás tárgyában 2022-ben fogadták el az adatgazdaság kiépítését támogató adatkormányzási rendeletet,⁸ 2023-ban a spanyol elnökség alatt pedig az adatrendeletet.⁹ A digitális, illetve online tartalmak és szolgáltatások szabályozására is több uniós jogi aktus született. 2022-ben fogadták el a digitális szolgáltatásokról szóló rendeletet,¹⁰ valamint a digitális piacokról szóló jogszabályt.¹¹ A szűkebb tartalomszabályozás területén belül két, erőteljes digitális vonatkozásokat tartalmazó rendeletet fogadtak el: a politikai reklámtevékenység átláthatóságáról és célzott folytatásáról szóló rendeletet,¹² valamint a tömegtájékoztatás szabadságáról szóló európai rendeletet.¹³ A rendvédelem témakörében említésre méltó a 2023-ban elfogadott elektronikus bizonyítékokról szóló rendelet,¹⁴ pénzügyi területen pedig a 2022-es pénzügyi ágazat digitális működési rezilienciájáról¹⁵ szóló rendelet (DORA-rendelet), a 2023-as kriptoeszközök piacairól szóló rendelet (MiCA-rendelet).¹⁶ Még a spanyol elnökség alatt, 2023-ban született politikai megállapodás a mesterséges intelligenciáról szóló rendeletről,¹⁷ amelyet a véglegesítést követően a belga elnökség alatt fogadtak el.¹⁸

A magyar elnökséget megelőzően tehát lényegében kialakult az egységes digitális szabályozási keretrendszer, a fő fókusz pedig a szabályok átültetésére és a végrehajtásra került, az elnökség számára csak néhány területen maradt jogalkotási teendő. Ez természetesen korántsem jelenti azt, hogy az elnökség a digitális szakpolitika esetében eredménytelenül és eseménytelenül telt volna, ebben az időszakban ugyanis számos tanácsi határozattal, tanácsi következtetéssel és szakmai rendezvénnyel járultunk hozzá a terület fejlődéséhez.

⁷ Európai Parlament és a Tanács 2024a.

⁸ Európai Parlament és a Tanács 2022b.

⁹ Európai Parlament és a Tanács 2023c.

¹⁰ Európai Parlament és a Tanács 2022a.

¹¹ Európai Parlament és a Tanács 2022d.

¹² Európai Parlament és a Tanács 2024c.

¹³ Európai Parlament és a Tanács 2024d.

¹⁴ Európai Parlament és a Tanács 2023a.

¹⁵ Európai Parlament és a Tanács 2022c.

¹⁶ Európai Parlament és a Tanács 2023b.

¹⁷ Európai Parlament és a Tanács 2024e.

¹⁸ VARJU 2025; TÖRÖK-ZŐDI 2021.

A digitális szakpolitika alakulása a magyar elnökség alatt

Az előző részben szereplő felsorolás jól példázza, hogy a digitális szakpolitika valójában egy ernyőterület, így több tanácsi formáció is foglalkozik digitális tárgyú jogalkotással. Terjedelmi okokból jelen tanulmány nem tesz kísérletet arra, hogy bemutassa a szerteágazó digitális szakpolitika minden aspektusát, hanem kizárólag azokra a horizontális területekre fókuszál, amelyek az alapját képezik az egyes ágazati szabályoknak, és a magyar elnökség során különösen relevánsak voltak. Ezek a horizontális, főként infrastruktúrát, adat-, illetve platformszabályozást és mesterséges intelligenciát érintő kérdések a közlekedési, távközlési és energiaügyi tanácsi formáció feladatkörébe tartoznak, azon belül is a távközlés és információs társadalom munkacsoport tevékenységét érintik. A horizontális területek közé tartozik a kiberbiztonság is, amely a kiberüggyekkel foglalkozó horizontális munkacsoport (*Horizontal Working Party on Cyber Issues* – HWPCI) témája.

Horizontális mesterségesintelligencia-szabályozás

A mesterséges intelligenciáról, az emberi jogokról, a demokráciáról és a jogállamiságról szóló keretegyezmény¹⁹ végleges szövegét 2024. május 17-én fogadta el az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága. Ahhoz, hogy az Európai Unió aláírhasa és megköthesse az egyezményt, a Tanácsnak két határozatot kell elfogadnia, elsőként az egyezménynek az Európai Unió nevében történő aláírásáról, másodikként pedig az Európai Unió nevében történő megkötéséről szóló határozatot. Mivel az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság olyan értékek, amelyeket minden uniós tagállam oszt, az unió csatlakozása egy széles körben támogatott nemzetközi egyezményhez nem tűnik komplikált döntésnek.²⁰ A tanácsi határozat elfogadása azonban egy érdekes és a mesterségesintelligencia-szabályozás területén jócskán túlmutató jogi problémát tartogatott.

Az Európai Bizottság felhatalmazást kért a Tanácstól az egyezménynek az unió nevében történő kizárólagos aláírására, azzal érvelve, hogy az egyezmény aláírása és megkötése kizárólagos uniós hatáskörbe tartozik, mivel az MI-rendelet elfogadásával az unió gyakorolta jogalkotási hatáskörét ebben a tárgykörben. Ez a megoldás a legtöbb tagállam számára kezdetben nem volt elfogadható, abban a szubszidiaritás

¹⁹ Európa Tanács 2024.

²⁰ MEZEI-TRÄGER 2025

elvének megsértését látták.²¹ A tagállamok többsége vegyes jellegű egyezményben gondolkodott, amely esetben az Európai Unió és a tagállamok is aláírók lehetnek.

A nemzetközi egyezmények esetében a vegyes jelleg fordul elő a leggyakrabban,²² noha a kereskedelmi tárgyú egyezmények esetében megfigyelhető egy eltolódás a kizárólagos uniós aláírás irányába.²³ A vegyességnek két típusát ismerjük, amennyiben egy egyezménynek vannak olyan részei, amelyek kizárólagos tagállami hatáskörbe tartoznak, kötelező vegyességről beszélünk, tehát a tagállamok szükségszerű aláírók. Azokban az esetekben, ahol a nemzetközi egyezmény megosztott hatáskörbe tartozó kérdéseket rendez, szintén van lehetőség a vegyes jelleg megállapítására (ez az úgynevezett fakultatív vegyesség). A megosztott hatáskörbe tartozó kérdések azonban csak akkor alapozzák meg a nemzetközi szerződések vegyes jellegét, ha a megosztott hatáskörbe tartozó kérdés arányaiban jelentős részét teszi ki a szerződésnek.

A tanácsi határozat elfogadásával a Bizottság a magyar elnökséget jelentős időnyomás alá helyezte. Az Egyezmény ünnepélyes aláírását ugyanis 2024. szeptember 5-én tartották Vilniusban, a Bizottság szimbolikus jelentőséget tulajdonított annak, hogy az EU az első aláírók között legyen. Az Egyezmény aláírására nemcsak gyors, hanem jogilag is megalapozott választ kellett találnia a magyar elnökségnek, hiszen a Bizottságnak, illetve bármely tagállamnak jogában áll ilyen esetekben az Európai Unió Bíróságának állásfoglalását kérni, ami az aláírási folyamat évekig tartó elhúzását eredményezheti.

A Tanács Jogi Szolgálat megerősítette, hogy az egyezmény olyan területet szabályoz, amelyet az MI-rendelet nagymértékben lefed, ez megalapozza az EU kizárólagos kompetenciáját. Utalt továbbá az irányadó esetjogra, amelynek értelmében ilyen esetben sem kizárt, hogy közös uniós érdek miatt a tagállamok is aláírjanak, ahhoz azonban szükséges a Bizottság hozzájárulása. A Coreper 2024. július 24-i ülése előtt közös cseh–francia módosító javaslatot nyújtottak be, amely az EU kizárólagos hatáskörének elismerése mellett lehetővé tette volna a tagállamok számára is az egyezmény aláírását a Bizottsággal egy időben (úgynevezett *co-signature* megközelítés). A tagállamok többsége támogatta volna ezt a megoldást, azonban a Bizottság számára nem volt elfogadható.

A patthelyzetet végül a magyar elnökség által kidolgozott kétlépcsős mechanizmus oldotta fel. Eszerint a Bizottság lehet az Egyezmény kizárólagos aláírója azzal, hogy törekednie kell arra, hogy az egyezmény alapján létrehozandó Részes Felek Konferenciájában az EU számára a tagállamok számával megegyező 27 szavazat legyen biztosított. Amennyiben a Részes Felek Konferenciájának eljárási szabályzatában

²¹ KOLLER 2023.

²² VÁRNAY 2016.

²³ ROES 2019.

nem sikerül biztosítani a kellő számú szavazatot, a tagállamok felhatalmazást kapnak arra, hogy az EU mellett és az EU érdekében aláírják az egyezményt, tiszteletben tartva az EU kizárólagos hatáskörét (ehhez módosítani szükséges majd az aláírásról szóló tanácsi határozatot). Ez a kompromisszumos, kétlépcsős megoldás, amelyet a magyar elnökség dolgozott ki, lehetővé tette a tanácsi határozat időben történő elfogadását, így az Európai Bizottság 2024. szeptember 5-én aláírhatta az egyezményt az unió nevében.

2024. május 29-én jelent meg az Európai Számvevőszék különjelentése az EU mesterséges intelligenciára irányuló törekvéseiről.²⁴ A számvevőszéki különjelentések esetében a Tanácsnak a megjelenést követő három hónapon belül következtetéseket kell elfogadnia, amelyekben értékeli azok megállapításait, valamint iránymutatást ad a Bizottság és a tagállamok számára. Ez a határidő egy alkalommal, további három hónappal meghosszabbítható. Az elnökség által szövegezett és a tagállamok által egyhangúlag elfogadott tanácsi következtetések nagyrészt egyetértettek a Számvevőszék megállapításaival. A következtetések a különjelentéssel párhuzamosan felhívják a figyelmet arra, hogy az Európai Uniónak növelnie kell a mesterséges intelligenciával (MI) kapcsolatos beruházásokat, és meg kell könnyítenie a digitális infrastruktúrához való hozzáférést, hogy vezető szerepet tölthessen be a mesterséges intelligencia fejlesztésében és alkalmazásában. A következtetések arra is rámutatnak, hogy a jövőbeli szakpolitika-alkotás során tekintettel kell lenni az MI környezeti hatásaira, az energiahatékonyság növelésére és a megbízható hardverellátási lánc biztosítására.

Kiberbiztonság

A magyar elnökség alatt, a Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács 2024. december 2–3-i ülésén fogadták el a kibernsolidaritási rendeletet.²⁵ A rendelet célja, hogy megerősítse a kiberbiztonsági fenyegetések és események felderítéséhez, az azokra való felkészüléshez és reagáláshoz szükséges uniós kapacitásokat, továbbá hogy erősítse az uniós szintű szolidaritást. E cél elérése érdekében a rendelet három eszközt hozott létre: az Európai Kiberbiztonsági Pajzsot, a Kiberbiztonsági Vészhelyzetet Elhárító Mechanizmust, illetve a Kiberbiztonsági Események Felülvizsgálati Mechanizmusát. Az Európai Kiberbiztonsági Pajzs egy páneurópai infrastruktúra lesz, amely a kijelölt tagállami nemzeti biztonsági műveleti központokból (SOC), valamint határokon átfelölő biztonsági műveleti központokból

²⁴ Európai Számvevőszék 2024.

²⁵ Európai Parlament és a Tanács 2024.d.

áll majd. Célja a közös uniós felderítési és helyzetfelismerési képességek kiépítése és erősítése, amely hozzájárul az ipari és szolgáltatási ágazatok versenyhelyzetének megerősítéséhez az unióban, és megteremti az uniós technológiai szuverenitást a kiberbiztonság területén. A Kiberbiztonsági Vészhelyzetet Elhárító Mechanizmussal a cél a jelentős és nagyszabású kiberbiztonsági eseményekre való felkészülési, reagálási és helyreállítási képesség megerősítése, míg a Kiberbiztonsági Események Felülvizsgálati Mechanizmusa a súlyos vagy nagyszabású kiberbiztonsági események utólagos felülvizsgálatának és értékelésének a kereteit teremti meg, fokozva ezáltal az unió ellenálló és hatékony reagálóképességét. Mivel a társjogalkotók közötti politikai kompromisszumot a belga elnökség már elérte, a szöveg tartalmi kérdéseket nem érintő véglegesítése (köztük a preambulumbekzdések szövegének megállapítása) a magyar elnökségre maradt.

A Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi Tanács az elnökségi félév során a HWPCI által előkészített tanácsi következtetéseket²⁶ fogadott el az Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökség (*European Union Agency for Cybersecurity*, a továbbiakban: ENISA) jövőjéről. A következtetésekből az ENISA kibővült feladatkörével járó erőforrásigényről, valamint a kiberbiztonsági szektor szereplőivel való együttműködés fokozott szükségességéről is szó esett.

Infrastruktúra-szabályozás

A Tanács közlekedési, távközlési és energiaügyi formációja következtetéseket fogadott el az infrastruktúra-szabályozás területén is az unió jövőbeli digitális infrastruktúráis igényeiről,²⁷ amelyben az Európai Bizottság 2024 elején megjelent fehér könyvére reflektál. A tanácsi következtetések középpontjában a digitális infrastruktúrák fejlesztése áll, áttekinti az eddig elért eredményeket, és rámutat a még fennálló akadályokra és kihívásokra. Egyes kérdésekben azonban – például frekvenciagazdálkodás, piacconszolidáció, részhálózatok kivezetéséhez rendelt határidő – a következtetések a fehér könyv megállapításaira nem rezonálnak, sőt néhol ellentétesek azokkal. A következtetések néhány ponton nem erősítik meg a Draghi- és Letta-jelentések célkitűzéseit sem. Utóbbiak nagyon ambiciózus, szupranacionális víziót festenek, például a hírközlési szektor egységes uniós felügyeletéről, a páneurópai szolgáltatók kialakításáról, ami sok tagállamnak kedvezőtlen vagy politikailag nehezen vállalható lenne. Az ellentéteket érdemes geopolitikai

²⁶ Az Európai Unió Tanácsa 2024b.

²⁷ Az Európai Unió Tanácsa 2024a.

dimenzióban is megvizsgálni, hiszen a nyugati nagy szolgáltatók gyors konszolidációt és egységes EU-szabályozást szorgalmaznak, míg több közép-kelet-európai ország nemzeti távközlési piacát, szolgáltatóit óvja, és nem akarja elengedni a szabályozói kontrollt. Ez azt jelzi, hogy a tagállamok és a Bizottság koncepcionális kérdésekben igen eltérő irányokban gondolkodnak. A fehér könyv javaslataira építve várhatóan 2025 decemberében jelenik majd meg a *Digital Networks Act*, amelyet a Bizottság összeköt az *Elektronikus Hírközlési Kódex* felülvizsgálatával. A digitális infrastruktúrára vonatkozó jövőbeli uniós szabályozás karaktere – hogy az inkább tagállami szuverenitást megőrző, vagy szupranacionális – izgalmas kérdés, és nagy nyomot hagy majd az unió technológiai versenyképességén a következő évtizedben.

Gyermekvédelem

Az online gyermekvédelem számos szabályozási területet érint, amelyek közül a két legjelentősebb a tartalomszabályozás és a büntetőjog. Az Európai Unió tartalomszabályozási alapidokumentuma a 2022-ben elfogadott *Digital Services Act* (a továbbiakban: DSA), amely meghatározza a jogellenes tartalmak elleni fellépés, a kockázatértékelés és kockázatkezelés alapvető szabályait. A DSA elfogadásával a jogalkotási szakasz ugyan lezárult, de a tartalomszabályozás hatékonysága érdekében gondoskodni kell a megfelelő, egységes implementációról is. Megkezdődött a rendszerszintű kockázatok felmérésével és a jelentéstételi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos uniós magatartási kódex kidolgozása (DSA 45. cikk), illetve a Bizottság iránymutatásokat tervez elfogadni a gyermekek védelmét szolgáló intézkedésekről, köztük az életkor ellenőrzéséről (DSA 28. cikk). A DSA kifejezetten rendelkezik arról, hogy biztosítani kell az életkor-ellenőrzést az online térben, amely ahhoz járul hozzá, hogy a gyermekek ne férhessenek hozzá az olyan tartalmakhoz, amelyek nem jogellenesek ugyan, de kedvezőtlenül befolyásolják a fejlődésüket. Az életkor-ellenőrzésnek még nincsen uniós szinten elfogadott egységes módszere, ám nagy potenciál van az európai digitális személyiadat-tárca ilyen célú hasznosításában. A magyar elnökség számára a gyermekek biztonságos online környezethez való jogának védelme kiemelten fontos terület volt, ezért különböző szakmai rendezvények révén kívánta elősegíteni a tapasztalatszerését, az iparági szereplők és a jogalkotók közötti párbeszédet. Az egyik kiemelt esemény a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen szervezett szakértői workshop volt,²⁸ ahol az Európai Bizottság képviselői mellett a piac jelentős szereplői, például a Meta is jelen voltak.

²⁸ Nemzeti Közzolgálati Egyetem 2024.

A gyermekvédelem területén rövid ágazati kitekintést is indokolt tenni, hiszen büntetőjogi területen a DSA szabályait fogja kiegészíteni a gyermekek szexuális bántalmazása és szexuális kizsákmányolása elleni rendelet (CSAM-rendelet).²⁹ A tervezet tárgya alapvetően a gyermekek szexuális bántalmazását ábrázoló tartalmak elleni fellépés, ezért átfogó horizontális eljárási szabályokat is tartalmaz az online tér szolgáltatóira nézve. A Bizottság jogalkotási javaslata két fő pillérrre épül: a vállalatok, különösen az olyan online platformok, mint a Meta vagy a Google, kötelezése a gyermekek szexuális bántalmazását ábrázoló tartalmak felderítésére, eltávolítására és jelentésére, valamint egy új uniós ügynökség (a Gyermekek Szexuális Bántalmazása Elleni Uniós Központ) létrehozása. A rendelet az elfogadását követően felváltja majd a jelenleg hatályban lévő 2021/1232 ideiglenes rendeletet,³⁰ amely a hírközlési adatvédelmi irányelv egyes rendelkezéseitől enged eltéréseket. Ennek az irányelvnek a célja, hogy a számfüggetlen személyközi hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók (mint például a Facebook Messenger vagy a WhatsApp) számára lehetővé tegye, hogy felderítési tevékenységet végezzenek, amennyiben felmerül a gyanúja a gyermekek online szexuális bántalmazásának. Ennek érdekében figyelmen kívül hagyhatják a hírközlési adatvédelmi irányelvnek a közlések és az azokra vonatkozó forgalmi adatok titkosságát biztosító (5. cikk), a forgalmi adatok szükségtelenül hosszú ideig való tárolását tiltó, illetve azok törlését megengedő (6. cikk) rendelkezéseit. Az irányelv hatálya 2024 augusztusáig tartott volna, azonban mivel nem sikerült megállapodni az azt felváltó CSAM szövegében, hatályát 2026. április 3-ig meghosszabbították.

A tagállamok közötti ellentétek miatt a belga elnökségnek nem sikerült egyetértést teremteni a CSAM-rendelet esetében, ezért a kompromisszumkeresés a magyar elnökség alatt is folytatódott. Az irányelv politikai érzékenységet az adja, hogy két jelentős érdek ütközik, egyrészt a gyermekek elleni szexuális bűncselekmények elleni fellépés érdeke, másrészt a felhasználók magánéletének és magánjellegű kommunikációjának védelme. Egyes álláspontok szerint ilyen súlyos bűncselekmények esetén a bűnüldözési érdek előrébb való, más álláspontok szerint viszont egy ilyen jogszabály súlyos és aránytalan beavatkozás lenne a polgárok magánéletébe. A javaslat a szakmai érdekeltek között sem volt egységes megítélésű, a gyermekjogi szervezetek üdvözölték az új javaslatot, a digitális jogvédők, a kiberbiztonsági szakértők és egyes technológiai vállalatok mély aggodalmukat fejezték ki a magánélethez való jog ilyen magas fokú korlátozásával szemben.

²⁹ Európai Parlament és a Tanács 2022.d.

³⁰ Európai Parlament és a Tanács 2021.

A digitális szakpolitika jövője

Bár a 2024-es magyar elnökség időzítése a jogalkotási ciklusváltás előtti szakaszra esett, így a klasszikus értelemben vett jogalkotói tevékenységben korlátozottabb szerepet játszhatott, a szakpolitikai térben mégis jelentős hozzáadott értéket jelentett. Az elnökség értékét elsősorban a koordinációs, kompromisszumképző és napirendformáló képessége adta, amely révén képes volt előmozdítani a digitális szakpolitika több fontos célkitűzésének elérését, illetve új hangsúlyokat beemelni a szakpolitikai diskurzusba. Összességében a magyar elnökség szakpolitikai katalizátorszerepben járult hozzá az uniós digitális keretrendszer formálásához.

A magyar elnökség által képviselt szakpolitikai irányokhoz jól illeszkedik a Bizottság 2025. évre szóló munkaprogramja,³¹ amelynek az európai versenyképesség növelése az egyik sarokkövét képezi, különösen a mesterséges intelligencia területén. A munkaprogramban a Bizottság bejelentette az MI-kontinens cselekvési terv (*AI Continent Action Plan*) elkészítését, amely 2025 áprilisában meg is jelent. Az MI-kontinens cselekvési tervben foglalt intézkedések célja, hogy ösztönözze az európai MI-fejlesztésekre és infrastruktúrákba (például MI-üzemek, szuperszámítógépek) irányuló beruházásokat. A terv versenyképességi előnybe kívánja hozni az EU-t azáltal, hogy megerősíti az innovációs ökoszisztémát, elősegíti a tehetségek megtartását és a szakemberképzést, és támogatja a vállalkozásokat a legmodernebb MI-technológiák alkalmazásában.

Építkezni tudnak a magyar elnökség által megkezdett munkára a lengyel és az azt követő elnökségek a gyermekvédelem és az MI területén. Az Európa Tanács MI-egyezményéhez³² való csatlakozás egy külön tanácsi határozatban történik majd, amihez a Parlament jóváhagyására is szükség lesz. A CSAD esetében immár a magyar elnökség alatt elfogadott általános megközelítésre építve kezdődnek majd a trilógusok a Bizottság, a Parlament és a Tanács között.

A digitális szakpolitika már nem csupán gazdasági és technológiai kérdés, hanem alapjaiban határozza meg Európa jövőjét, szuverenitását és társadalmi stabilitását. A digitális évtized tétje nem kevesebb, mint az, hogy Európa képes lesz-e a jövőt formálni – nem csupán követni. A 2024-es magyar elnökség e tét nagyságát felismerve olyan alapokat rakott le, amelyekre a következő uniós ciklus digitális stratégiája is építhet.

³¹ Európai Bizottság 2025.

³² Az Európa Tanács mesterséges intelligenciáról (MI) és az emberi jogokról, a demokráciáról és a jogállamiságról szóló keretegyezménye.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- KOLLER Boglárka (2023): A szubszidiaritás értelmezései és alkalmazásának lehetőségei az Európai Unióban. *Európai Tükör*, 26(1), 7–21. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2023.11>
- 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: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- MEZEI Kitti – TRÄGER Anikó (2025): Mesterséges intelligencia és emberi jogok, különös tekintettel az algoritmusok alkalmazása és a diszkrimináció kapcsolatára. In MEZEI Kitti (szerk.): *Kockázatok és lehetőségek a mesterséges intelligencia jogi szabályozásában*. Budapest: Wolters Kluwer, 71–92.
- Nemzeti Közzolgálati Egyetem (2024): *Protection of Minors vs Protection of Data – the Challenges of Age Verification and Age Appropriate Designs*. Online: <https://iis.uni-nke.hu/hirek/2024/12/03/protection-of-minors-vs-protection-of-data-the-challenges-of-age-verification-and-age-appropriate-designs>
- ROES, Timothy (2019): Facultative Mixture: Blessing Disguised? *Leiden Law Blog*, 2019. március 5. Online: <https://www.leidenlawblog.nl/articles/facultative-mixture-blessing-disguised>
- TÓTH András (2016): A technológia szabályozásának jogi kihívásai. In TÓTH András (szerk.): *Technológia jog. Új globális technológiák jogi kihívásai*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 26–36.
- TÖRÖK Bernát – ZÓDI Zsolt szerk. (2021): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai. Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.
- VARJU Márton (2025): A mesterséges intelligencia szabályozása az Európai Unióban: szakpolitika, szabályozási stratégia és jog. In MEZEI Kitti (szerk.): *Kockázatok és lehetőségek a mesterséges intelligencia jogi szabályozásában*. Budapest: Wolters Kluwer, 33–50.
- VÁRNAY Ernő (2016): Jogforrások – jogalkotás – döntéshozatal. In PAPP Mónika – VÁRNAY Ernő: *Az Európai Unió joga*. 4., átdolgozott kiadás. Budapest: Wolters Kluwer. Online: <https://doi.org/10.55413/9789632956114>

Egyéb források

- Az Európai Unió Tanácsa (2024a): *Következtetések a „Hogyan lehet megfelelni Európa digitális infrastrukturális igényeinek?” című fehér könyvről – A Tanács következtetései* (ST 16644/2024 INIT). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16644-2024-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024b): *A Tanács következtetései az ENISA-ról* (ST 16527/24 INIT). A Tanács Főtitkársága. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16527-2024-INIT/en/pdf>
- Európai Bizottság (2021): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja*. COM(2021) 118 final. 2021. március 9. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0118>

- Európai Bizottság (2024): *The Future of European Competitiveness. Part B. In-depth Analysis and Recommendations*. Online: https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20ofuture%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_o.pdf
- Európai Bizottság (2025): *Commission Work Programme and Annexes*. Online: https://commission.europa.eu/publications/2025-commission-work-programme-and-annexes_en
- Európai Parlament és a Tanács (2021): *Az Európai Parlament és a Tanács (Eu) 2021/1232 rendelete (2021. július 14.) a 2002/58/Ek irányelv bizonyos rendelkezéseitől való ideiglenes eltérésről a technológiáknak a számfüggetlen személyközi hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók által a gyermekek online szexuális bántalmazása elleni küzdelem céljából a személyes és egyéb adatok kezelésére történő használata tekintetében*. Az Európai Unió Hivatalos Lapja.
- Európai Parlament és a Tanács (2022a): *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet) (EGT-vonatkozású szöveg)*. HL L 277., 2022. október 27., 1–102.
- Európai Parlament és a Tanács (2022b): *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/868 rendelete az európai adatkormányzásról és az (EU) 2018/1724 rendelet módosításáról (adatkormányzási rendelet) (EGT-vonatkozású szöveg)*. HL L 152., 2022. június 3., 1.
- Európai Parlament és a Tanács (2022c): *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2554 rendelete a pénzügyi ágazat digitális működési rezilienciájáról, valamint az 1060/2009/EK, a 648/2012/EU, a 600/2014/EU, a 909/2014/EU és az (EU) 2016/1011 rendelet módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)*. HL L 333., 2022. december 27., 1.
- Európai Parlament és a Tanács (2022d): *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló rendelet) (EGT-vonatkozású szöveg)*. HL L 265., 2022. október 12., 1–66.
- Európai Parlament és a Tanács (2022e): *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a gyermekek szexuális bántalmazásának megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre vonatkozó szabályok megállapításáról*. COM/2022/209 final.
- Európai Parlament és a Tanács (2023a): *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1543 rendelete a büntetőeljárás során az elektronikus bizonyítékokkal kapcsolatban, valamint a büntetőeljárást követően a szabadságvesztés-büntetések végrehajtása céljából kibocsátott, közlésre kötelező európai határozatokról és megőrzésre kötelező európai határozatokról*. HL L 191., 2023. július 28., 118–180.
- Európai Parlament és a Tanács (2023b): *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1114 rendelete a kriptoeszközök piacairól, valamint az 1093/2010/EU és az 1095/2010/EU rendelet, továbbá a 2013/36/EU és az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)*. HL L 150., 2023. június 9., 40–205.
- Európai Parlament és a Tanács (2023c): *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/2854 rendelete a méltányos adathozzáférésre és -felhasználásra vonatkozó harmonizált szabályokról, valamint az (EU) 2017/2394 rendelet és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (adatrendelet) (EGT-vonatkozású szöveg)*. HL L 2023/2854., 2023. december 22.
- Európai Parlament és a Tanács (2024a): *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/903 rendelete a közszféra Unión belüli magas szintű interoperabilitását biztosító intézkedések meghatározásáról (az interoperábilis Európaról szóló rendelet)*. HL L 2024/903., 2024. március 22.

- Európai Parlament és a Tanács (2024b): Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1309 rendelete a gigabites elektronikus hírközlő hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, és a 2014/61/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 2024/1309., 2024. május 8.
- Európai Parlament és a Tanács (2024c): Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/900 rendelete a politikai reklámtevékenység átláthatóságáról és célzott folytatásáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 2024/900., 2024. március 20.
- Európai Parlament és a Tanács (2024d): Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1083 rendelete a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról és a 2010/13/EU irányelv módosításáról. HL L 2024/1083., 2024. április 17.
- Európai Parlament és a Tanács (2024e): Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról. HL L 2024/1689., 2024. július 12.
- Európai Parlament és a Tanács (2024f): Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2025/38 rendelete a kiberfenyegetések és -incidensek észlelése, valamint az azokra való felkészülés és reagálás érdekében az Unión belüli szolidaritás és képességek megerősítését célzó intézkedések meghatározásáról, és az (EU) 2021/694 rendelet módosításáról (a kiberszolidaritásról szóló rendelet). HL L 2025/38., 2025. január 15.
- Európai Számvevőszék (2024): Az Európai Unió törekvései a mesterséges intelligencia terén – a jövőben elengedhetetlen az erősebb irányítás és a fokozott, célzottabb beruházás (08/2024. sz. különjelentés).
Online: <https://www.eca.europa.eu/hu/publications/SR-2024-08>

Taraczközi Anna

INNOVÁCIÓVAL EGY ERŐSEBB EURÓPÁÉRT

A 2024-ES MAGYAR EU TANÁCSI ELNÖKSÉG
ÉS A KUTATÁSPOLITIKA JÖVŐJE

BEVEZETÉS

Az Európai Unió Tanácsának 2024 második felében sorra kerülő magyar elnöksége egy olyan kulcsfontosságú időszakra esett, amikor az Európai Unió intézményi és stratégiai ciklusának fordulópontjához érkezett. A geopolitikai instabilitás, a globális versenyképességi kihívások, valamint a gazdasági ellenálló képesség sürgető szükségessége közepette az elnökség feladata kettős volt: biztosítani az uniós folytonosságot, miközben megteremti Európa hosszú távú stratégiai átalakulásának alapjait.

Ebben az összefüggésben az innovációs és kutatópolitikák az „Új Európai Versenyképességi Egyezség” elnevezésű elnökségi vízió alapvető pilléréiként jelentek meg. Az elnökség felismerte, hogy Európa lemaradása a termelékenység, a technológiai fejlődés és a piaci méretnövelés terén – különösen a globális nagyhatalmakkal összevetve – komoly kihívást jelent a fenntartható növekedés szempontjából. Ezzel párhuzamosan a kutatási és innovációs ökoszisztémák belső széttagozottsága, a kohézió hiányosságai, valamint a régiók közötti tehetségbeli egyenlőtlenségek tovább gyengítették az Európai Kutatási Térség (*European Research Area* – ERA) potenciálját. A magyar elnökség ezért kiemelt célként kezelte az ERA megerősítését, a tehetségek körforgásának előmozdítását, a kiválóság támogatását valamennyi tagállamban, valamint a tudás hasznosításának fokozását. A zöld- és digitális átállás metszéspontjában a kutatási és innovációs politikák nem csupán a versenyképesség növelésének eszközeiként jelentek meg, hanem a gazdasági szuverenitás, a stratégiai autonómia és a befogadó fejlődés előmozdítóiként is.

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a magyar elnökség miként formálta az Európai Unió innovációs és kutatási napirendjét 2024-ben, különös tekintettel annak kezdeményezéseire, politikai eredményeire és koordinációs erőfeszítéseire. Elemzi továbbá, hogy ezek az intézkedések mennyiben illeszkedtek az uniós szintű célkitűzésekhez, mint például a K+F-ráfordítások GDP-arányos 3%-os céljának elérése, a regionális innovációs szakadékok csökkentése, valamint a kutatási kiválóság beágyazása Európa jövőbeli jólétébe. Végül soron a siker mércéje nem csupán az elfogadott szakpolitikai

következtetésekben rejlik, hanem azok tartós végrehajtásában és az európai kutatási és innovációs keretrendszerek következő generációjára gyakorolt hatásában is.

A kutatás és innováció helyzete az elnökség előtt

Amikor Magyarország 2024 júliusában átvette az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét, tizenhárom év után tért vissza az EU kutatási és innovációs (K+I-) színterére. Korábbi, 2011-es elnöksége egybeesett az Európa 2020 stratégia elindításával, amelynek keretében Magyarország támogatta az Innovációs Unió korai kialakítását, ezzel megalapozva egy integráltabb és stratégiaibb Európai Kutatási Térség (ERA) létrejöttét.

Az időszak egyik jelentős intézményi fejleménye volt Navracsics Tibornak, Magyarország korábbi miniszterelnök-helyettesének kinevezése az oktatásért, kultúráért, ifjúságért és sportért felelős európai biztosi posztra, amelyet 2014 és 2019 között töltött be. Bár portfóliója formálisan nem tartalmazta a kutatás területét, fontos szerepet játszott az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT) megerősítésében – amelynek székhelye Budapesten található –, valamint az oktatás, a kutatás és az innováció integrációjában, a tudásháromszög előmozdítása révén. Megbízata alatt bővültek az EIT Tudás- és Innovációs Közösségei, valamint erősödtek azok kapcsolatai a regionális innovációs ökoszisztémákkal.¹

Mandátumának lejártát követően a kutatási és innovációs portfólió két bolgár biztos irányítása alá került. Marija Gabriel, aki 2019 és 2023 között töltötte be ezt a tisztséget, felelt a Horizont Európa program elindításáért – ez az Európai Unió kilencedik keretprogramja a kutatás és innováció területén, összesen 95,5 milliárd eurós költségvetéssel. A Horizont Európa keretében jött létre az Európai Innovációs Tanács, öt misszióterület a legfontosabb társadalmi kihívások kezelésére, valamint új partnerségi eszközök, amelyek az iparpolitikával összhangban működnek. Gabriel nevéhez fűződik továbbá az ERA 2022–2024 közötti szakpolitikai menetrendjének elindítása is, amely húsz közös intézkedést fogalmazott meg a tehetségáramlás, az akadémiai szabadság, a nyílt tudomány és a kiválóságokhoz való hozzáférés megerősítése érdekében.²

Magyarország elnökségének kezdetén az Európai Bizottság közzétette a Horizont 2020 – a Horizont Európa elődprogramja – végső *ex post* értékelését. A Horizont 2020 program 2014 és 2020 között 75,6 milliárd eurós költségvetéssel működött, és közel

¹ European Commission 2024a.

² European Commission [é. n. b].

35 000 projektet finanszírozott, mintegy 40 000 szervezet részvételével, több mint 276 000 lektorált tudományos publikációt eredményezve. A program számos áttörő eredményt hozott, többek között hozzájárult a Covid-19-vakcinák kifejlesztéséhez, áttöréseket ért el a kvantumtechnológia és a mesterségesintelligencia-alapú fehérjekutatás területén, valamint jelentős előrelépéseket tett a tiszta energia és az asztrofizika területén.³ Ezen eredmények ellenére a Horizont 2020 program tartós kihívásokkal is szembesült. Az arra jogosult pályázatok mindössze 12%-a részesült finanszírozásban, így több mint 150 milliárd euró értékű, magas színvonalú pályázat maradt uniós támogatás nélkül. A *widening* országok – vagyis a kutatásban és innovációban lemaradó tagállamok – csupán a teljes források 8%-át kapták meg, miközben a tagállamok közötti kutatási intenzitásbeli különbségek továbbra is jelentősek maradtak.⁴ Noha az Európai Unió célkitűzése a K+F-beruházások GDP-arányos szintjének 3%-ra történő növelése, a kutatás-fejlesztési intenzitás (a K+F-ráfordítások aránya a GDP-hez viszonyítva) továbbra is elmarad a főbb versenytársakétól. 2023-ban az EU K+F-intenzitása 2,13% volt, szemben az Egyesült Államok megközelítőleg 3,46%-os és Kína 2,95%-os értékével.⁵ Ez a K+F-beruházásokban mutatkozó lemaradás különösen élesen jelentkezik a csúcstechnológiai ágazatokban, ahol az Európai Unió komoly kihívásokkal néz szembe az Egyesült Államokkal és Kínával való versenyben – különösen a mesterséges intelligencia, a kvantum-számítástechnika és a fejlett gyártástechnológiák területén. Az OECD adatai szerint az üzleti szektor részesedése a teljes K+F-ráfordításból az Egyesült Államokban és Kínában lényegesen magasabb, mint az EU-ban, ami az uniós innovációs ökoszisztéma egyik lehetséges gyengeségére mutat rá.

Az Európai Innovációs Eredménytábla jelentős különbségeket tár fel az uniós régiók innovációs teljesítménye között, és tartós megosztottságot mutat a vezető innovációs központok, valamint a teljesítményben elmaradó, elsősorban kelet- és dél-európai régiók között.⁶ Az Eredménytábla szerint az úgynevezett „Innovációs éllovas” országok lényegesen magasabb szintű K+F-beruházással, tudományos kiválósággal és innovációs teljesítménnyel rendelkeznek, mint a „Mérsékelt” vagy „Feltörekvő innovátor” kategóriába sorolt országok. A *widening* országok gyakran olyan kihívásokkal néznek szembe, mint az alacsonyabb mértékű állami és magánszektorbeli K+F-beruházások, a gyengébb kutatási infrastruktúra, valamint a tehetségek bevonásának és megtartásának nehézségei, amelyek mind hozzájárulnak alacsonyabb innovációs teljesítményükhöz. Emellett ezek az országok

³ European Commission 2024a.

⁴ European Commission 2024a.

⁵ OECD 2023.

⁶ European Commission 2024b.

gyakran tapasztalnak tehetségelvándorlást is, mivel a kutatók és innovátorok sokszor a fejlettebb kutatási központokkal rendelkező más uniós tagállamokba költöznek.

A Horizont Európa program keretében elindított ERA szakpolitikai menetrend 2022 és 2024 között számos ilyen strukturális egyenlőtlenség kezelését tűzte ki célul. A menetrend célkitűzései között szerepelt a kutatói mobilitás erősítése, a tudáshasznosítás előmozdítása, valamint a nemzeti K+I-stratégiák összehangolása az uniós szintű prioritásokkal. A menetrend záróértékelése azonban azt mutatta, hogy a tagállamok közötti végrehajtás egyenetlenül valósult meg, és korlátozott előrelépés történt az egységes Európai Kutatási Térség kialakításában.⁷ A 2024-es magyar elnökség idején új Európai Bizottság alakult. Az intézményi átmenet részeként Ekaterina Zaharieva személyében új kutatásért és innovációért felelős biztost neveztek ki, ami tovább erősítette Közép- és Kelet-Európa meghatározó jelenlétét az uniós K+I-irányításban. Kinevezése a magyar elnökség időszakában szimbolikus jelentőségű volt, mivel megerősítette a régió elkötelezettségét az innovációs szakadék felszámolása iránt Európán belül.⁸

Ebben az összetett környezetben Magyarország stratégiai vezető szerepet örökölt. Feladatai közé tartozott az ERA szakpolitikai ciklus lezárásának irányítása, a Horizont Európa program folyamatos megvalósításának támogatása, valamint a tizedik keretprogram (FP10) politikai előkészítéséhez való hozzájárulás. Az intézményi lendület, a regionális befogadás és a hosszú távú tervezés összekapcsolásával a magyar elnökségtől azt várták, hogy katalizátorszerepet töltsön be egy kiegyensúlyozottabb, jövőorientált és misszióalapú európai K+I-ökoszisztéma kialakításában.

Az elnökség főbb szakpolitikai döntései és eredményei

A 2024 júniusában közzétett elnökségi programjában Magyarország kiemelt prioritásként kezelte az Európai Kutatási Térség (ERA) megerősítését, a tudáshasznosítás és a kiegyensúlyozott kutatói mobilitás előmozdítását, valamint a K+I-politika összehangolását Európa versenyképességi menetrendjével.⁹ Az „Erősebb Európa” jelszavú hármas elnökségi program keretében Magyarország arra törekedett, hogy a kutatás és innováció az Európai Unió hosszú távú gazdasági és geopolitikai ellenálló képességének központi pilléreivé váljanak.¹⁰

⁷ European Commission 2021.

⁸ Science|Business 2024g.

⁹ Hungarian Presidency 2024b.

¹⁰ Council of the EU 2023.

Hankó Balázs, Magyarország kulturáért és innovációért felelős minisztere töltötte be a kutatásért és innovációért felelős vezető politikai szereplő pozícióját az elnökség idején. A 2024. szeptember 24-én Budapesten megrendezett informális felsőoktatási és kutatási miniszteri találkozón Hankó Balázs magyar kulturális és innovációs miniszter hangsúlyozta, hogy Európának a kiválóságra, a tehetségek megtartására és a tudományos ismeretek hasznosítására kell összpontosítania. Kiemelte az innovációs szakadékok áthidalásának fontosságát, valamint az oktatási és kutatáspolitikák közötti szinergiák megerősítését.¹¹

A magyar elnökség hat hónapja alatt számos rendezvényt és konferenciát szerveztek azzal a céllal, hogy erősítsék az érintettek bevonását és párbeszédét. Ezek közé tartoztak többek között az alábbiak.

Az Európai Kutatási és Innovációs Térséggel foglalkozó bizottság (ERAC) 2024. szeptember 16-i ülése kulcsfontosságú fórumként szolgált az ERA 2022–2024 közötti szakpolitikai menetrendje keretében elért előrehaladás értékelésére, valamint a következő keretprogram, az FP10 előkészítésére. A tárgyalások középpontjában a finanszírozási szabályok egyszerűsítése, a nyílt tudomány előmozdítása, valamint a tagállamok közötti tartós kutatási és innovációs teljesítménybeli egyenlőtlenségek kezelése állt.¹²

A 2024. október 9–10-én megrendezett BIM (*building information modelling* – épületinformációs modellezés) – Innováció és lehetőségek konferencia a digitális technológiák építőipari alkalmazására, különösen az épületinformációs modellezés lehetőségeire összpontosított. A résztvevők a hatékonyság, a fenntarthatóság és az együttműködés javítását célzó digitális átállás kérdéseit vitatták meg. A konferencia szakpolitikai ajánlásai között szerepelt a BIM-gyakorlatok uniós szintű szabványosításának előmozdítása, valamint a kutatásba és képzésbe irányuló beruházások növelése az építőipari digitális technológiák szélesebb körű elterjesztésének támogatására.¹³

A 2024. október 16–20. között megrendezett TECHWEEK Budapest a közép- és kelet-európai mélytechnológiai ökoszisztéma dinamizmusát mutatta be, különös figyelmet fordítva az olyan területeken működő startupok és scale-upok bemutatkozására, mint a mesterséges intelligencia, a biotechnológia és a fejlett anyagtechnológia. A rendezvény egyik központi témája az volt, hogy javítani kell az innovatív vállalkozások finanszírozáshoz való hozzáférését a régióban, valamint erősebb kapcsolatokat kell kialakítani a kutatóintézetek és a magánszektor szereplői között.¹⁴

¹¹ Hungarian Presidency 2024b.

¹² Hungarian Presidency 2024a.

¹³ Hungarian Presidency 2024c.

¹⁴ Hungarian Presidency 2024d.

A 2024. november 12–13-án megrendezett SCAR–BIOEAST konferencia a biogazdaság és az agrártechnológia szerepét vizsgálta az Európai Unió fenntarthatósági céljainak elérésében. A rendezvény középpontjában a körforgásos gazdaság előmozdítása, a környezeti terhelés csökkentése, valamint az élelmezésbiztonság erősítése állt.¹⁵

Az Európai Parlament oldaláról az Ipar-, Kutatás- és Energiaügyi Bizottság (ITRE) 2024 júliusának elején kezdte meg a 2024–2029-es ciklust. Az Európai Parlament képviselői (EP-képviselők) gyorsan felszólaltak a 2025-ös kutatási és innovációs költségvetés bővítése mellett, és megindították az eszmecsere a Horizont Európa és az FP10 jövőbeli irányvonalairól.¹⁶ Komoly aggodalmat váltott ki, hogy a Horizont Európa program vásárlóereje az infláció következtében jelentősen csökkent, miközben egy erősebb és egyszerűbb felépítésű FP10-program iránti igény egyre sürgetőbbé vált. A 2024. október 15-én megjelent Draghi-jelentés tovább élénkítette a szakpolitikai vitákat, amikor arra szólította fel az Európai Uniót, hogy „költsön többet és költsön jobban” a kutatásra és innovációra annak érdekében, hogy biztosítani tudja stratégiai autonómiáját. A jelentés jelentős befolyást gyakorolt mind az Európai Parlamentre, mind a Tanácsra, és hozzájárult ahhoz, hogy újra a figyelem középpontjába kerüljön a kiválóság alapú finanszírozás, valamint a tagállamok közötti együttműködés megerősítése.¹⁷

Ebben az időszakban a tagállamok körében egyre erősebben fogalmazódtak meg az aggodalmak a Horizont Európa partnerségi programjaihoz kapcsolódó pénzügyi hozzájárulásokat illetően. Több kormány is jelezte, hogy a nemzeti társfinanszírozási kötelezettségek növekedése komoly terhet jelent, ami szélesebb körű vitát indított el a költségmegosztás lehetséges új modelljeiről, valamint az FP10 irányítási rendszerének átalakításáról.¹⁸ Ezek az aggodalmak különösen élesen vetődtek fel a Versenyképességi Tanács 2024. novemberi ülésén, ahol a nemzeti delegációk felszólították az Európai Bizottságot, hogy dolgozzon ki javaslatokat a pénzügyi egyensúly javítására. Ebben a fokozott költségvetési figyelemmel és stratégiai mérlegeléssel jellemezhető környezetben született meg a magyar elnökség egyik legmeghatározóbb eredménye: a *Budapesti nyilatkozat*.

A *Budapesti nyilatkozatot*¹⁹ az Európai Tanács informális budapesti ülésén fogadták el²⁰ mint magas szintű politikai állásfoglalást, amely az Európai Unió stratégiai

¹⁵ Hungarian Presidency 2024e.

¹⁶ Science|Business 2024b; 2024e.

¹⁷ Science|Business 2024d.

¹⁸ Science|Business 2024a.

¹⁹ European Council 2024b.

²⁰ European Council 2024a.

irányvonalait határozta meg. A dokumentum kifejezetten válaszként született Enrico Letta *Much More Than a Market* című jelentésére,²¹ valamint Mario Draghi *The Future of European Competitiveness* című jelentésére,²² és célja az volt, hogy továbbépítse a 2024–2029 közötti időszakra szóló uniós stratégiai menetrendet.²³ A nyilatkozat víziót fogalmazott meg az EU versenyképességének megerősítésére, szuverenitásának fokozására, valamint globális befolyásának növelésére. Emellett alapvető iránymutatásként szolgált a következő Európai Bizottság munkájához, különösen az újonnan kialakítandó *Európai versenyképességi iránytű* kidolgozásához.²⁴ Kutatás-fejlesztési és innovációs (K+F+I) szempontból a *Budapesti nyilatkozat* több releváns elemet is tartalmazott:

- ♦ *K+F-beruházások*: A dokumentum megerősítette az EU régi célkitűzését, miszerint a kutatásra és fejlesztésre fordított kiadásoknak el kell érniük a GDP 3%-át. Ezt a célt később a nyilatkozathoz kapcsolódó tanácsi következtetések is megerősítették. Érdemes megjegyezni, hogy egyes elemzések szerint ez a célkitűzés visszalépést jelentett az eredeti tervezetekben szereplő ambíciózusabb, 4%-os célhoz képest.
- ♦ *Ötödik szabadság*: A nyilatkozat kifejezetten támogatta az egységes piacon belül az úgynevezett „ötödik szabadság” – vagyis a kutatás, az innováció és az oktatás szabad áramlásának – előmozdítását, amelyet Enrico Letta is szorgalmazott. Ezt az irányvonalat pozitívan fogadták olyan érdekképviselők, mint például a Fiatl Európai Kutatóegyetemek Hálózata (YERUN).²⁵
- ♦ *Egységes piac és innováció*: A dokumentum hangsúlyozta az egységes piac elmélyítésének fontosságát, mint az innováció motorját, amely lehetővé teszi különösen a kis- és középvállalkozások (kkv-k) számára a növekedést és méretnövelést.
- ♦ *Iparpolitika*: A nyilatkozat ipari megújulást, a dekarbonizáció felgyorsítását és a technológiai vezető szerep elérését sürgette, egy erős iparstratégia keretében.
- ♦ *ERA és tudáshasznosítás*: Tartalmazott utalásokat az Európai Kutatási Térség (ERA) megerősítésére, valamint kiemelte a tudáshasznosítás (*knowledge valorisation*) fontosságát.
- ♦ *Szabályozási terhek*: A nyilatkozat javaslatot tett a vállalkozások adminisztratív terheinek legalább 25%-os csökkentésére, különösen a beszámolási kötelezettségek tekintetében.

²¹ European Commission 2024c.

²² European Commission 2024d.

²³ European Commission 2024e.

²⁴ European Commission 2025.

²⁵ YERUN 2025.

Eredmények, nehézségek és következtetések

A magyar elnökség vegyes eredményeket ért el a kutatási és innovációs szakpolitika terén. Az intézményi átmenet és politikai viták háttérében ugyanakkor több fontos mérföldkő megvalósításában is előrelépést tett, különösen az Európai Kutatási Térség (ERA) megerősítése, a nemzetközi együttműködés bővítése, valamint a versenyképesség terén elért politikai konszenzus biztosítása tekintetében. Ugyanakkor az elnökség tevékenységét korlátozták az Európai Unión belüli belső dinamikák és kihívások.

A *Budapesti nyilatkozat* megerősítette az Európai Unió elköteleződését a kutatás-fejlesztési beruházások növelése mellett, amely egy átfogóbb európai versenyképességi paktum középpontjába került. A nyilatkozat az uniós tagállamok és intézmények közötti intenzív egyeztetések eredményeként született meg, és a politikai akarat kollektív kifejeződése volt az Európai Kutatási Térség (ERA) stratégiai szakpolitikai keretként való megerősítése mellett.²⁶ A magyar elnökség időszakát továbbá széles körű, az érdekelt felek bevonásával zajló konzultációk és magas szintű rendezvények jellemezték. A félév során több mint 300 szakmai egyeztetésre került sor, köztük tizennégy informális miniszteri találkozóra és harminckilenc hivatalos tanácsi ülésre. Ezek közé tartozott a Brüsszelben megrendezett Európai Kutatási Térség Érdekelteinek Konferenciája is, amely több mint 1300 résztvevőt – köztük tudományos, civil és magánszektorbeli szereplőket – hozott össze az ERA 2022–2024-es szakpolitikai menetrendjének megvalósításáról való közös gondolkodásra, valamint a kutatói életpályák, a tudáshasznosítás és a nyílt tudomány reformja lehetséges irányainak feltérképezésére.²⁷ A magyar elnökség egyik kiemelkedő eredménye, hogy a kutatást és innovációt az európai gazdasági diskurzus középpontjába emelte. Az ERA-t a termelékenység, a szuverenitás és a versenyképesség céljaival összekapcsolva az elnökség megerősítette azt az elképzelést, hogy a kutatás és innováció többé nem elkülönülő területek, hanem az uniós stratégiai autonómiájának és jövőbeli ellenálló képességének alapvető eszközei.²⁸ A magyar elnökség formális és informális kezdeményezéseken keresztül az ERA-n belüli koordinációt is erősítette. A 2024 szeptemberében Budapesten megrendezett ERAC-ülésem az innovációs szakadék kérdése az uniós régiók között a szakpolitikai párbeszéd középpontjába került. A kohézióra és az agykörforgás előmozdítására helyezett hangsúly különösen nagy visszhangra talált több közép- és kelet-európai tagállam körében, amelyek hosszú ideje alulreprezentáltak az EU kiemelt kutatási

²⁶ European Commission 2024f.

²⁷ European Commission 2024g.

²⁸ Council of the EU 2024.

konzorciumaiban.²⁹ Ezen erőfeszítések révén az elnökség hozzájárult a közép- és kelet-európai szereplők láthatóságának növeléséhez az alakulóban lévő ERA-keretrendszerben, valamint fórumot biztosított a Horizont Európa programon belüli inkluzív kiválóság, illetve a készülő FP10-keretprogram kérdéseinek megvitatására.

Ezen eredmények ellenére a magyar elnökségnek korlátokkal is szembe kellett néznie. Megbízatása egybeesett az európai intézményi ciklus átmeneti időszakával, amelynek során az uniós intézmények újraszervezése zajlott. Ez az átmenet érdemben korlátozta az elnökség mozgásterét a jelentősebb jogalkotási akták előmozdításában, illetve új programozási ciklusok elindításában.³⁰ Továbbá, a Magyarország és az Európai Bizottság közötti folyamatos jogállamisági viták kézzelfogható következményekkel jártak a magyar kutatóintézetek és egyetemek részvételére nézve a Horizont Európa programban. Ez a helyzet bizonytalanságot teremtett, és akadályozta a magyar kutatók teljes körű részvételét a nemzetközi együttműködésen alapuló projektekben, ami hosszabb távon gyengítheti az ország kutatási kapacitásait és az Európai Kutatási Térségbe való integrációját. Nemzetközi szakpolitikai szervezetek jelentései rámutattak arra, hogy ezek a finanszírozási korlátozások negatívan hatnak a magyar kutatási ökoszisztémára, és aggodalmukat fejezték ki az innovációra gyakorolt hosszú távú következmények miatt.³¹

Az intézményi reakciók a magyar elnökséggel kapcsolatban visszafogottak, de alapvetően pozitívak voltak. Az Európai Bizottság elismerte Magyarország szerepét a szakpolitikai folytonosság fenntartásában egy politikailag érzékeny átmeneti időszakban, és üdvözölte az elnökség hozzájárulását a nemzetközi párbeszéd előmozdításához, különösen az FP10-ről folytatott konzultációk keretében. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a szakpolitikai ambíciókat a gyakorlati megvalósíthatósággal kell összhangba hozni, és rámutatott arra, hogy az elnökség több javaslata hosszabb távú követést és intézményi elköteleződést igényel a következő ciklusokban.³² Az Európai Parlamentben az újjáalakult Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottság (ITRE) támogatta a tudományos és innovációs beruházások növelését, ugyanakkor aggodalmát fejezte ki a Horizont Európa társfinanszírozott partnerségeinek növekvő pénzügyi terhei miatt. A bizottság tagjai a program költségmegosztási struktúráinak és irányítási mechanizmusainak reformját sürgették annak érdekében, hogy hosszú távon fenntarthatóbb és igazságosabb működés valósuljon meg.³³ A szakértői elemzések is hasonló megállapításokra jutottak. A megfigyelők elismerték

²⁹ Science|Business 2024a.

³⁰ Wilson Center 2024.

³¹ Czech Green Foundation 2024.

³² European Commission 2024f.

³³ Science|Business 2024a; 2024b.

az elnökség magas szintű diplomáciai és szervezési aktivitását, különösen a jelentős hatású rendezvények megszervezése és a tagállamok közötti inkluzív párbeszéd előmozdítása terén. Magyarországot hatékony közvetítőként értékelték az ERA 2022–2024-es szakpolitikai menetrendjének lezárása és az FP10 korai tárgyalási szakasza közötti átmenet során. Ugyanakkor egyes elemzők arra is rámutattak, hogy az elnökség befolyását korlátozták a tartós politikai feszültségek és a tagállamok közötti stratégiai irányvonalakban való egyetértés hiánya, ami csökkentette az elnökségi kezdeményezések tényleges hatását.³⁴

Mit hozott az elnökség, és merre tovább?

A magyar elnökség stratégiai szinten emelte ki a kutatás és innováció (K+F+I) szerepét az Európai Unió szakpolitikai keretrendszerén belül. Ahogy az unió új jogalkotási és pénzügyi ciklusba lép, az elnökség öröksége vegyes, de érdemi hozzájárulást jelent az európai K+F-irányítás jövőbeli alakításához. Mostanra kulcskérdéssé vált, hogy az elnökség törekvései miként fordíthatók le fenntartható intézkedésekké az ERA és az FP10 sikerének és folytonosságának biztosítása érdekében.

A magyar elnökség egyik legnagyobb erősségét az jelentette, hogy képes volt politikai lendületet fenntartani az intézményi átmenet időszakában. Ez a folytonosság különösen fontosnak bizonyult annak érdekében, hogy az Európai Kutatási Térséggel kapcsolatos viták ne veszítsenek lendületükből az új Európai Bizottság és az Európai Parlament felállásának időszakában. Az elnökség ezen törekvését jól példázta az ERAC Budapesten megtartott ülése, amely világosan jelezte az elnökség elkötelezettségét a szakpolitikai párbeszéd és folytonosság mellett. Az ülésen kiemelt témák voltak az innovációs szakadék, a kutatásfinanszírozás széttagoltsága, valamint a tagállamok közötti végrehajtási különbségek – ezek napirenden maradtak a 2025-re tervezett további ERAC-üléseken is.³⁵ Továbbá a magyar elnökség versenyképességre helyezett hangsúlya biztosította, hogy a kutatáspolitikai ne elszigetelten jelenjen meg az uniós szakpolitikai térben. A *Budapesti nyilatkozat* szorosan összekapcsolta az Európai Kutatási Térséget (ERA) és a Horizont Európa programot az ipar- és gazdaságpolitika tágabb célrendszerével. E stratégiai összekapcsolások megerősítése várható az uniós programozás következő szakaszaiban, különösen a 10. keretprogram tervezési folyamata során.³⁶

³⁴ Science Europe 2024; Financial Times 2024.

³⁵ Council of the EU 2024a.

³⁶ European Commission 2024f.

Az FP10 tervezése olyan meghatározó terület, ahol a magyar elnökség öröksége összekapcsolódik a jövőbeli kilátásokkal. Az úgynevezett *Varsói nyilatkozat* – amelyet 2025 márciusában több, uniós kutatásért felelős miniszter írt alá – arra szólított fel, hogy az FP10 legyen „független, ambiciózus és kiválóság alapú”. Ezt a megközelítést az Európai Parlament képviselői (MEP-ek), valamint az Európai Kutatási Tanács (ERC) is támogatták, akik egy önálló, nagyobb költségvetéssel és erősebb irányítási autonómiával rendelkező keretprogram létrehozását sürgették.³⁷ Ahogy a viták 2025-ben tovább mélyülnek, Magyarország aktív részvétele ezekben az egyeztetésekben – különösen a regionális inkluzivitás hangsúlyozása révén – jelentős hatással lehet az FP10 szerkezeti és pénzügyi kialakítására. Amennyiben folytatja ezt a munkát, Magyarországnak lehetősége nyílna arra, hogy érdemben alakítsa át az európai kutatási és innovációs térséget.³⁸ Sikeres megvalósítás esetén ezek az erőfeszítések hozzájárulhatnak a kutatási források és szaktudás kiegyensúlyozottabb elosztásához az Európai Unión belül, csökkentve az egyenlőtlenségeket és elősegítve a nagyobb kohéziót. A regionális szereplők láthatóságának növelésével és a *widening* típusú intézkedések következetes képviseletével Magyarország olyan hídépítő szerephez került, amely összekötheti a fejlettebb és a fejlődő innovációs rendszereket. Amennyiben továbbra is támogatja a tudáshasznosítást, a kutatási infrastruktúra fejlesztését és a transznacionális együttműködéseket a közép- és kelet-európai régióban, Magyarország hosszú távon meghatározó szereplővé válhat az európai tudománypolitika területi kohéziójának előmozdításában.

A jövőbeli elnökségek számos tanulságot vonhatnak a magyar tapasztalatokból. Először is, a nemzeti prioritások és az uniós célkitűzések összehangolása alapvető fontosságúnak bizonyult. Magyarország versenyképességre helyezett hangsúlya összhangban állt a szélesebb politikai kontextussal, lehetőséget teremtve a belső reformtörekvések és az európai stratégiai célok közötti szinergiára. Másodszor, az elnökség megmutatta, hogy jogalkotási áttörések hiányában is képes napirendformáló szerepet betölteni és az érdekelt felek bevonásán keresztül hosszú távú szakpolitikai irányokat alakítani. Harmadszor, a magyar elnökség rávilágított arra is, hogy a politikai feszültségek alááshatják a technikai szintű együttműködést – a jövőbeli vezetők számára ezért különösen fontos lehet egy kiegyensúlyozott, konszenzusra épülő megközelítés, amely erősíti az intézményi és nemzeti szereplők közötti bizalmat. A magyar elnökség hosszú távú hatása végső soron attól függ, hogy kezdeményezései milyen mértékben épülnek be az EU következő stratégiai dokumentumaiba. A 2025–2027 közötti időszakra vonatkozó Horizont Európa Stratégiai Terv – amely várhatóan

³⁷ Science|Business 2024b; 2024c; 2024d.

³⁸ EUSTRAT 2025.

figyelembe veszi a *Budapesti nyilatkozat* és az ERA-fórumok ajánlásait – fontos mérőeszköze lesz az elnökség hatásának. Ugyanígy az FP10 szerkezete és irányítási modellje is választ ad majd arra, hogy az uniós kutatási közösség mennyiben veszi komolyan Magyarország felhívásait a regionális egyensúlyra és az egyszerűsítésre.³⁹

Összegzésképpen elmondható, hogy a magyar elnökség meghatározó szerepet játszott az európai kutatási és innovációs (K+F+I-) politika irányának és diskurzusának alakításában. Erőfeszítéseinek végső sikere azonban attól függ, hogy az Európai Unió képes-e megtalálni az egyensúlyt: fenn tudja-e tartani az ambiciózus K+F+I-be-ruházások lendületét, miközben biztosítja a részvétel esélyegyenlőségét, és kezeli azokat a tartós szerkezeti egyenlőtlenségeket, amelyek veszélyeztetik az ERA teljes potenciáljának kibontakoztatását.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Czech Green Foundation (2025): *A Rebel Presidency? Reflections on Hungary's EU Council Term*. Heinrich Böll Stiftung. Online: <https://cz.boell.org/en/2025/01/10/rebel-presidency>
- DAAD Brussels (2025): *Future of Horizon Europe: Research Community Calls for Independent FP10 Instead of Superfund*. Online: <https://www.daad-brussels.eu/en/2025/03/28/future-of-horizon-europe-research-community-calls-for-independent-fp10-instead-of-superfund/>
- European Commission (2021): *ERA Policy Agenda 2022 to 2024: Reinforcing the European Research Area for the Future of Europe*. Brussels. Online: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2021-11/ec_rtd_era-policy-agenda-2021.pdf
- European Commission (2024a): *Ex Post Evaluation of Horizon 2020*. COM(2024) 49 final. Brussels. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0049>
- European Commission (2024b): *European Innovation Scoreboard*. Research and Innovation. Online: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard_en
- European Commission (2024c): *Letta Report "Much More Than a Market" (April 2024)*. Online: <https://european-research-area.ec.europa.eu/documents/letta-report-much-more-market-april-2024>
- European Commission (2024d): *The Future of European Competitiveness. Report by Mario Draghi*. Online: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
- European Commission (2024e): *Strategic Agenda 2024–2029*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>
- European Commission (2024f): *European Research Area Stakeholder Conference 2024*. Online: <https://european-research-area.ec.europa.eu/european-research-area-stakeholder-conference-2024>
- European Commission (2025): *An EU Compass to Regain Competitiveness and Secure Sustainable Prosperity*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_339

³⁹ DAAD Brussels 2025; NCP Flanders 2025.

- European Commission [é. n. a]: *How Horizon Europe Was Developed*. Online: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/how-horizon-europe-was-developed_en
- European Commission [é. n. b]: *Horizon Europe Interim Evaluation*. Online: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13460-Horizon-Europe-interim-evaluation_en
- European Council (2024a): *Informal Meeting of Heads of State or Government, Budapest*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2024/11/07-08/>
- European Council (2024b): *Budapest Declaration on the New European Competitiveness Deal*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>
- Eurostat (2024): *Research and Development Expenditure (GERD)*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=R%26D_expenditure
- EUSTRAT (2025): *Hungary's 2024 EU Presidency – Priorities and Achievements*. Online: <https://en-eustrat.uni-nke.hu/hirek/2025/02/26/hungarys-2024-eu-presidency-priorities-and-achievements>
- GYORI, Boldizsar – BLENKINSOP, Philip (2024): *Hungary Takes EU Presidency Echoing Trump but Likely to Lack Bite*. *Reuters*, 2024. július 1. Online: <https://www.reuters.com/world/europe/hungary-takes-eu-presidency-echoing-trump-likely-lack-bite-2024-07-01/>
- Hungarian Presidency (2023): *Programme of the Spanish Belgian Hungarian Trio Presidency*. Brussels. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/trio-presidency-programme/>
- Hungarian Presidency (2024a): *The European Research and Innovation Area Committee Held Its Meeting in Budapest*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/en/news/the-european-research-and-innovation-area-committee-held-its-meeting-in-budapest/>
- Hungarian Presidency (2024b): *Informal Meeting of Higher Education and Research Ministers*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/en/news/informal-meeting-of-higher-education-and-research-ministers/>
- Hungarian Presidency (2024c): *Innovation and Opportunities – BIM Conference*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/en/news/innovation-and-opportunities-bim-conference/>
- Hungarian Presidency (2024d): *TechWeek Budapest: Showcasing Hungarian Innovation in the Digital Era*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/en/news/techweek-en/>
- Hungarian Presidency (2024e): *Competitiveness Council (Research and Space): Press release*. Online: https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/en/news/compet_council_241129_press-release/
- Hungarian Presidency (2024f): *Programme and Key Research Events*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/en/events>
- NCP Flanders (2025): *Next EU Framework Programme for Research & Innovation: FP10*. Online: <https://ncpflanders.be/infosheets/next-eu-framework-programme-for-research-innovation-fp10>
- OECD (2023): *Gross Domestic Spending on R&D*. Online: <https://www.oecd.org/en/data/indicators/gross-domestic-spending-on-r-d.html>
- Political Capital (2025): *Hungary's EU Presidency in Review: Remembered More for Its Unorthodoxy Than Its Policy Achievements*. Online: https://politicalcapital.hu/news.php?article_id=3487

- Science|Business (2024a): *EU Member States Are Paying Billions More Into Horizon Partnerships*. Online: <https://sciencebusiness.net/news/r-d-funding/horizon-europe/eu-member-states-are-paying-billions-more-horizon-partnerships>
- Science|Business (2024b): *Parliament Wants Bigger 2025 Research Budget*. Online: <https://sciencebusiness.net/news/horizon-europe/parliament-wants-bigger-2025-research-budget>
- Science|Business (2024c): *UK Signals Interest in Joining FP10*. Online: <https://sciencebusiness.net/news/fp10/uk-signals-interest-joining-fp10>
- Science|Business (2024d): *Researchers Welcome Draghi's Call to Spend More and Better on R&I*. Online: <https://sciencebusiness.net/news/fp10/researchers-welcome-draghis-call-spend-more-and-better-ri>
- Science|Business (2024e): *Meet the European Parliament's Industry and Research Committee – Class of 2024*. Online: <https://sciencebusiness.net/news/horizon-europe/meet-european-parliaments-industry-and-research-committee-class-2024>
- Science Europe (2024): *Report of the 2024 High-Level Workshop on the ERA*. Online: <https://scienceeurope.org/our-resources/report-of-the-2024-high-level-workshop-on-the-era/>
- SZIGETHY-AMBRUS, Nikoletta (2025): *Assessing the Last Six Months – What Are the Achievements of the Hungarian Presidency?* *Oeconomus*, 2025. január 26. Online: <https://www.oeconomus.hu/en/oecofocus/assessing-the-last-six-months-what-are-the-achievements-of-the-hungarian-presidency/>
- YERUN (2025): *An ERA for Europe's Competitiveness*. Online: <https://yerun.eu/publication/an-era-for-europes-competitiveness/>

A KÖTET SZERZŐI

Bóka János jogász, egyetemi docens, európai uniós ügyekért felelős miniszter. Jogi diplomáját 2001-ben a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerezte meg. 2005 és 2006 között mesterképzésen vett részt a brüsszeli Vrije Universiteiten. 2013-ban a Szegedi Tudományegyetemen PhD-fokozatot szerzett. A Szegedi Tudományegyetemen 2001 és 2003 között tanársegédként dolgozott az Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszékén. 2009-ig képviselői munkatárs volt az Európai Parlamentben Szent-Iványi István, az SZDSZ EP-képviselőjének asszisztenseként. Ugyanebben az évben az SZDSZ EP-képviselőjelöltje is volt az európai parlamenti választáson. 2009-től tanársegédként, majd 2011 és 2016 között adjunktusként dolgozott a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 2014-től 2015-ig főtanácsadóként dolgozott a Kúria Polgári Kollégiuma mellett. 2015 és 2019 között a Nemzeti Köszolgálati Egyetem egyetemi docense, majd 2016 és 2017 között a dékánhelyettese. 2017 és 2018 között az Országos Bírósági Hivatal Magyar Igazságügyi Akadémia igazgatója. 2018-tól 2020-ig az Igazságügyi Minisztérium európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkára. 2019 és 2022 között egyetemi docens a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 2021. január 15. és 2022 között a miniszterelnök európai uniós kérdésekért felelős államtitkára a Miniszterelnöki Kormányirodán. 2022. május 28. óta miniszterelnöki biztos, a miniszterelnök EU-serpája. 2022 és 2023 között európai uniós ügyekért felelős államtitkár az Igazságügyi Minisztériumban. 2023. augusztus 1-je óta európai uniós ügyekért felelős miniszter.

Bólya Boglárka az Európai Unió Tanácsának 2024. második félévi magyar elnöksége (EU-elnökség) személyzeti képzésért, személyzetpolitikai feladatainak összehangolásáért és társadalmi kapcsolatokért felelős miniszteri biztosaként a magyar EU-elnökség előkészítésén dolgozott. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán szerzett jogi diplomát *summa cum laude* minősítéssel. Ezt követően Európa-tanulmányokat hallgatott, majd európai jogból szerzett mesterdiplomát Brüsszelben. Pályafutását ügyvédjelöltként kezdte, majd a Külügyminisztérium Európai Uniós Ügyekért Felelős Államtitkárságán folytatta. 2003-tól 2019-ig az Európai Parlamentben dolgozott, kezdetben az Európai Néppárt politikai tanácsadójaként a petíciós, majd jogi bizottságban, majd az Európai Néppárt jogi tanácsadójaként, végül az Európai Néppárt

jogi és belügyi munkacsoportjának fősztályvezetőjeként. Karrierjét 2017–2019 között az Európai Parlament elnökének, Antonio Tajaninak a tanácsadójaként folytatta. A 2011-es magyar EU-elnökség alatt a Horvátország európai uniós csatlakozási szerződését szövegező munkacsoport elnöke volt a Tanácsban. 2019-től az Igazságügyi Minisztérium európai uniós kapcsolatokért felelős helyettes államtitkára, majd az európai uniós ügyekért felelős államtitkár politikai főtanácsadója volt. Beszél angolul, spanyolul, franciául és németül, olaszul ért. A Nemzeti Közszerződési Egyetem címzetes oktatója, a Nemzetek Európája Karrierprogram kialakításában és működtetésében miniszteri megbízott, oktató.

Csepeli Réka a Nemzeti Közszerződési Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) kutatója, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, valamint a Sorbonne Nouvelle Paris III fenntarthatófejlődés-oktatója. Az ELTE történelem, valamint 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 euroszeptikizmus, valamint az európai zöldátállás és a versenyképesség összefüggéseinek vizsgálata.

Cser Zsuzsa Ágnes jogász, diplomáját a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán szerezte, majd nemzetközi és európai jogi tanulmányokat folytatott az Antwerpeni Egyetemen Belgiumban. Az elmúlt közel 11 évben a Miniszterelnökségen, az Igazságügyi Minisztériumban, majd az Európai Unió Ügyek Minisztériumában az európai uniós ügyek területén töltött be középvezetői és szakértői pozíciókat. Munkája középpontjában a magyar kormányzatot érintő uniós intézményi és személyzetpolitikai feladatok álltak. Aktívan részt vett a 2024-es magyar EU-elnökség előkészítésében és lebonyolításában, különösen az elnökségi feladatokat ellátó személyi állomány elnökségre történő felkészítésében és képzésében. Emellett szerepet vállalt az uniós ügyekkel foglalkozó civil szervezetek EU-elnökségi munkába való bevonásában is. Feladatai közé tartozott az EU-elnökségért felelős miniszteri biztos munkájának szakmai támogatása, háttéranyagok, elemzések és stratégiai összefoglalók készítése és az elnökség utókövetése is. Széles körű tapasztalattal rendelkezik az uniós döntéshozatal, az intézményi működés és a nemzeti érdekérvényesítés területén. Jelenleg a 4iG Nyrt. munkavállalója, ahol szenior szabályozási szakértőként segíti a 4iG cégcsoportjainak uniós és nemzetközi tevékenységét.

Csiki Varga Tamás az NKE John Lukacs Intézetének tudományos főmunkatársa. A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem biztonság- és védelempolitika, majd a Közép-európai Egyetem kisebbségpolitika szakjain szerzett diplomát, végül doktori (Phd-) fokozatot

hadtudomány tudományterületen a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen kapott. Értekezése a közép-európai államok védelmi együttműködésével foglalkozott. 2009 óta készít biztonság- és védelempolitikai elemzéseket az SVKI számára, amely a Honvédelmi Minisztérium háttérintézeteként működik. Kutatási területe az európai védelem, beleértve a magyar biztonság- és védelempolitikát is.

Felde-Tóth Bettina az NKE Európa Stratégia Kutatóintézet kutatója, emellett a Nestlé Hungária Kft. fenntarthatósági specialistája. Korábban a HungaroMet Magyar Meteorológiai Szolgáltató Nonprofit Zrt. Nemzeti Alkalmazkodási Szakterületénél klímapolitikai szakértőként dolgozott, és a LIFE-CLIMCOOP klímaalkalmazkodási projektet vezette. A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen szerzett alap- és mesterszakos diplomát nemzetközi biztonság- és védelempolitika, valamint nemzetközi közszolgálati kapcsolatok szakon. Az Európa Stratégia Kutatóintézetnél kezdetben gyakornokként, jelenleg munkatársként az Európai Unió zöldpolitikájával foglalkozik.

Fűrész Tünde a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért elnöke. Jogi szakokleveles közgazdász. 2010 óta tevékeny résztvevője és alakítója a magyar családpolitikának, először a szakterületért felelős főosztályvezetőként, majd 2014–2016 között család- és népesedéspolitikáért felelős helyettes államtitkárként dolgozott. 2016–2017-ben miniszteri biztosként felügyelte a bölcsődei rendszer átalakítását. 2018 óta a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS) elnöke. 2018-ban Brunszvik Teréz-díjjal ismerték el, 2021-ben pedig a Magyar Érdemrend Lovagkeresztje kitüntetésben részesült.

Gombos Katalin a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszékének tanszékvezető egyetemi tanára. Tanít a Magyar Diplomáciai Akadémián. Jogi tanulmányait a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végezte, ahol Európa-jogi szakjogász diplomát és PhD-fokozatot is szerzett. A European Law Institute (ELI) és a Fédération Internationale pour le Droit Européen (FIDE, International Federation of European Law) Magyar Tagozat Egyesület tagja, a European Law Institute (ELI) Hungarian HUB társelnöke. A Magyar Tudományos Akadémia Európai Jogi Albizottságának tagja. Több európai jogi tárgyú folyóirat szerkesztőbizottságában tevékenykedik, 2020-ban elnyerte az NKE Publikációs Nívódíját.

Győri Enikő 2019 óta újra Magyarország európai parlamenti képviselője. Az Európai Parlament Gazdasági és Monetáris Bizottságában (ECON) a Patrióták Európáért képviselőcsoport koordinátora, az Adóügyi Albizottság (FISC), a Nemzetközi Kereskedelmi Bizottság (INTA) tagja, továbbá az Európai Unió – Latin-amerikai Parlamenti Közgyűlés delegációjának tagja, valamint az EU–Chile Vegyes Parlamenti Bizottság delegációjának póttagja. Emellett az Európai Parlament Borral, Minőségi Élelmiszerekkel és Szeszes Italokkal Foglalkozó Munkacsoportjának alelnöke. A politikába azt követően tért vissza, hogy Magyarország madridi nagykövetségént szolgált (2014–2019), korábban

pedig római nagykövet volt (1999–2003). 2009 és 2010 között európai parlamenti képviselőként tevékenykedett, majd 2010 és 2014 között az európai uniós ügyekért felelős államtitkári feladatokat töltötte be, amely időszakra esett az EU Tanács első magyar elnöksége (2011 első féléve). Győri Enikő közgazdász, nemzetközi kapcsolatokból PhD-fokozattal rendelkezik. Európai tanulmányokat oktat a budapesti Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség tagja. A Magyar Polgári Együttműködés Egyesületének (MPÉE), egy érték alapú civil szervezetnek az elnöke. Győri Enikő angolul, spanyolul, olaszul és franciául beszél.

Koller Boglárka egyetemi tanár, Jean Monnet-professzor, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európa-tanulmányok Tanszék vezetője, a Jean Monnet Centre of Excellence vezetője, valamint a HUN-REN KRTK Világgazdasági Intézet tudományos főmunkatársa. 1998-ban a Corvinus Egyetemen diplomázott; majd a Közép-európai Egyetemen (CEU) MA in Nationalism, valamint a London School of Economicson MSc in European Studies mesterfokozatokat szerzett. Az LSE-n Chevening-ösztöndíjasként tanult. Szintén ösztöndíjasként további tanulmányokat folytatott a bécsi Wirtschaftsuniversitáten, a párizsi Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), valamint az amerikai Kutztown University of Pennsylvania egyetemeken. PhD-fokozatát a Corvinus Egyetemen szerezte nemzetközi kapcsolatokból 2004-ben. 2016-ban habilitált, 2020-tól egyetemi tanár. Kutatási és publikációs tevékenységét az Európa-tanulmányok területen fejté ki. Az európai egység gondolat; az integráció története és elméletei; az EU politikai rendszere és szakpolitikái; identitáselméletek; nemzeti, szupra- és szubnacionális identitások összefüggéseinek vizsgálata; a differenciált integráció politikatudományi értelmezése; a többszintű kormányzás; az európaizáció és a tagsági tapasztalatok vizsgálata a kelet-közép-európai tagállamokban; valamint az euró-zóna politikai gazdaságtani elemzése is a kutatási területei közé tartozik. Számos európai integrációs témájú publikáció szerzője, nyertes kutatási és innovációs projekt szakmai vezetője. Több mint huszonöt éves oktatói tapasztalattal rendelkezik az Európa-tanulmányok területén, a felsőoktatás valamennyi szintjén Magyarországon és világszerte. Tanított Németországban, Hollandiában, az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Csehországban, Lengyelországban, Olaszországban, Törökországban és Vietnámban is. 2016 és 2019 között az NKE Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar dékánja, 2019-től 2024. januárig az egyetem nemzetközi rektorhelyettese. Jelenleg az NKE Közigazgatástudományi Doktori Iskolájában és az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskolában témakiíró és oktató. A Nemzetközi és Európai Szakkollégium vezető mentora, a nemzetközi tanulmányok magyar és angol nyelvű mesterszakok szakfelelőse. Tagja a Magyar Tudományos Akadémia IX. Osztály Politikatudományi Bizottságának, a Magyar Politikatudományi Társaságnak, a Magyar ENSZ Társaság elnökségének, a University Association for Contemporary

European Studiesnak (UACES). 2017–2019 között a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal Állam- és Jogtudomány, Politikatudomány (ÁJP) szakzsűrijének (OTKA-zsűri) elnöke, 2019–2023 között a Magyar Akkreditációs Bizottság (MAB) Társadalomtudományi Szakbizottságának tagja. Jelenleg az Országos Tudományos Diákköri Tanács (OTDK) Társadalomtudományi Szakbizottságának elnökhelyettese. Az *Európai Tükör* tudományos folyóirat szerkesztőbizottságának elnöke. A *Journal of Comparative Politics*, a *Polish Political Science Yearbook* és a *Pólusok* szerkesztőbizottsági tagja. 2018 és 2024 között a *Central European Political Science Association* (CEPSA) alelnöke, 2024-től a szervezet elnöke.

Kovács Zoltán a Miniszterelnöki Kabinetiroda nemzetközi kommunikációért és kapcsolatokért felelős államtitkára, a 2024. második félévi magyar EU-elnökség operatív feladatainak előkészítéséért és lebonyolításáért felelős kormánybiztos. Felsőfokú tanulmányait a debreceni Kossuth Lajos Tudományegyetem történelem szakán, valamint a Közép-európai Egyetemen végezte. Később doktori címet is ebben a két intézményben szerzett. Az egyetemi éveket követően belföldön és külföldön egyaránt végzett kutatómunkát a közvélemény és nyilvánosság története, a kommunikációelmélet, továbbá a kora újkor és a hidegháború diplomáciatörténete területén. Volt a Miskolci Egyetem, a Debreceni Egyetem, valamint a McDaniel College Budapest oktatója is. Több mint húszéves kommunikációs tapasztalattal rendelkezik. A 2000-es évek elején részt vett Debrecen online felületének kialakításában, valamint a városi intézmények honlapjainak irányításában. 2006-tól önkormányzati képviselőként és a város kommunikációs tanácsnokaként tevékenykedett. 2010-től dolgozik a kormányzatban, volt kormányzati kommunikációért, társadalmi kapcsolatokért, társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár, valamint kormánybiztos is. Kormánybiztosként felügyelte a 2021-es „Egy a Természettel” Vadászati és Természeti Világkiállítás előkészítését és lebonyolítását.

Kutasi Gábor a közgazdaságtan doktora, dr. habil., az NKE Gazdaság és Versenyképesség Kutatóintézetének intézetvezetője és az ÁNTK tanszékvezető docense. Korábban a Budapesti Corvinus Egyetem docense volt. Főbb kutatási területei: fiskális politika, külső egyensúly, gazdaságpolitikai ösztönzők és a bankrendszer. Korábban a Magyar Nemzeti Bank, az ICEG Európai Központ és a Századvég Gazdaságkutató csapatának volt kutatója. Vendégoktató volt a Prágai Közgazdaságtudományi Egyetemen, valamint vendégoktató és kutató volt a német Zeppelin Egyetemen.

Lovász László Gábor címzetes egyetemi docense, 2022 és 2025 között a Miniszterelnökséget vezető miniszter miniszteri főtanácsadója, a kézirat befogadását követően a Patrióták Európáért európai parlamenti képviselőcsoport szenior tanácsadója foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitika, kultúra és az emberi jogok területén. 2000-ben szerzett jogi diplomát, 2008-ban pedig jogi doktori (PhD-) fokozatot a Szegedi Tudományegyetemen. Az Európa Tanácsban a Fogyatékosokkal Élők Rehabilitációs és Integrációs Bizottságának

(CD-P-RR) magyar delegáltja volt, miközben 2001 és 2009 között munkaügyi, szociális és európai uniós tervezési területen dolgozott a kormányzatban Magyarországon. 2009 és 2018 között az első fogyatékossggal élő, PhD-vel rendelkező tanácsadója volt az Európai Parlament egyik képviselőjének. Lovászy az ENSZ Közgyűlése által megválasztott első hallássérült szakértő lett 2012-ben az ENSZ Fogyatékossggal Élő Személyek Jogainak Bizottságában (UNCRPD), 2016-ban újraválasztották, és mandátuma 2021-ben járt le. Ezalatt nyolc alkalommal volt országjelentés-tevő. 2019–2021 között az UNCRPD bizottságban a technológia és a fogyatékossgg téma jelentéstevője is volt. 2018 és 2022 között a Miniszterelnökség stratégiai kormányzati kutatásokért felelős miniszteri biztosa volt. Mindennapi munkája mellett 2019 óta tudományos főmunkatársként a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen tart önálló kurzusokat. Több egyetemi kötet, fejezet szerzője, számos tanulmánya, írása jelent meg a technológia és a társadalompolitika kapcsolatáról, összességében 250-nél is több tudományos, szakmai, közéleti és szépirodalmi megjelenése volt eddig. A Gazdálkodási Tudományos Társaságok Szövetségének alelnöke, a Magyar ENSZ Társaság elnökségének tagja, valamint az *Európai Jog – az Európai Jogakadémia folyóirata (ORAC) – szerkesztőbizottságának tagja. Kiemelt kutatási területe a modern technológiák és az emberi jogok kapcsolata, illetve Francis Fukuyama munkásságának kutatása, kiemelendő, releváns megjelenése – a szerkesztőként és társ-, illetve önálló fejezetszerzőként jegyzett – *Japán: Társadalom 5.0* című kötete (Pallas Athéné Könyvkiadó, 2024).*

Marsai Viktor a Migrációkutató Intézet igazgatója és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem docense. 2008-ban diplomázott az ELTE BTK történelem–esztétika szakpárján, majd 2010-ben másoddiplomát szerzett a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen biztonság- és védelempolitikából. A szomáliai államépítéssel foglalkozó disszertációját 2014 tavaszán védte meg. 2010–2011 között a Honvédelmi Minisztérium munkatársa. 2012-től a Nemzeti Közszolgálati Egyetem főállású munkatársa először tanársegédként, majd egyetemi adjunktusként és docensként. 2017 tavaszán elnyerte az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíját. 2017 szeptemberétől a Migrációkutató Intézet rész munkaidős munkatársa, 2022-től igazgatója. Marsai Viktor fő kutatási területe az afrikai migrációs folyamatok vizsgálata, illetve a migráció biztonságpolitikai vonatkozásai.

Máthé Réka Zsuzsánna a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) tudományos munkatársa és a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem adjunktusa. Doktori fokozatát a Nemzeti Közszolgálati 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, Brugge mesterképzésén, ahol európai politikatudomány és közgazdaság 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.

Matuz János 1998-ban szerzett jogi diplomát és EU-szakjogászi oklevelet a Szegedi Tudományegyetemen. Ösztöndíjasként tanult az USA-ban, Csehországban és Dániában. Ügyvédjelöltként a Dentons budapesti ügyvédi irodájában dolgozott, ahol jelenleg is *of counsel*. 2005 óta ügyvédként, valamint stratégiai tanácsadóként elsősorban jelentős kutatási-fejlesztési tevékenységet folytató nagyvállalatokat, valamint startup- és spin-off-vállalkozásokat szolgál az energia-, az IT- és a biotechnológia-szektorban. 2022 óta a Magyar Fejlesztésösztönző Iroda vezető elemzője. 2024. szeptemberben kezdte meg PhD-tanulmányait az NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában.

Mernyei Ákos Péter 2009-ben *summa cum laude* minősítéssel diplomázott az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. Tanulmányait kiemelkedő eredménnyel – három alkalommal közársasági 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. Brüsszelnél 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 Közszolgálati 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 Közszolgálati Egyetemen és a Mathias Corvinus Collegiumban.

Mészáros Árpád József a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért stratégiai és koordinációs elnökhelyettese. Házas, egy gyermek édesapja, jogász. 2022–2023 között igazgató, 2019–2022 között igazgatóhelyettes a Budapesti Műszaki Egyetem Kancellária Jogi és Nemzetközi Igazgatóságán. 2017–2019 között az Emberi Erőforrások Minisztériuma nemzetközi kapcsolatokért és európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkáráként dolgozott, 2016–2017 között a tárca EU és Nemzetközi Szervezetek Főosztályának főosztályvezetőjeként, 2014–2016 között főosztályvezető-helyetteseként vett részt az európai uniós ügyek minisztériumi feladatai ellátásának szervezésében, különös figyelemmel a családpolitikai terület feladataira. Ezt megelőzően a tárca és annak jogelőd minisztériumaiban nemzetközi és európai uniós ügyekért felelős főosztályon látott el főosztályvezetői, illetve főosztályvezető-helyettesi feladatokat 2000–2014 között.

Molnár Balázs Péter jogász, diplomata. Diplomáját a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán szerezte 2002-ben. Számos tanulmány és cikk szerzője, az ELTE és a Debreceni Egyetem vendégelőadója. Házas, három gyermek édesapja.

2023. november 1-jétől az Európai Unió Ügyek Minisztériumának Európa-politikáért felelős helyettes államtitkára, illetve európai igazgató. 2023 áprilisától az EU Tanácsának 2024. év második félévi magyar elnöksége operatív feladataiért felelős helyettes államtitkár az igazságügyi tárcánál, majd az Európai Unió Ügyek Minisztériumában. 2018–2023 között a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért stratégiai és koordinációs elnökhelyettese. 2016–2018 között a Miniszterelnökség európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkára. 2012–2016 között az Európai Unió melletti brüsszeli Magyar Állandó Képviselő család- és szociális ügyekért felelős diplomatája. 2010–2011-ben az ENSZ melletti Állandó Képviselő elnökségi diplomatája Bécsben. 2001–2010 között kábítószer-megelőzésért felelős köztisztviselő.

Navracsics Tibor területfejlesztési miniszter, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa, a Nemzeti Közszolgálati 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 biztosként dolgozott.

Ódor Bálint nagykövet, 2022 óta vezeti Magyarország EU melletti Állandó Képviselőt, ellátja Magyarország képviseletét az Állandó Képviselők Bizottságában (Coreper II). Egyetemi tanulmányait a Fribourgi Egyetemen folytatta Svájcban 1994–1999 között, ahol közgazdászdiplomát szerzett. 2013-ban doktori fokozatot (PhD) szerzett a Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi kapcsolatok szakán. Doktori disszertációját Magyarország uniós érdekérvényesítési lehetőségeiről írta. Szakmai pályafutását a Külügyminisztériumban kezdte 2000-ben. 2010 és 2014 között európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkár, európai igazgató és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság titkára volt a Külügyminisztériumban. Aktív szerepet játszott a 2011. évi magyar EU-elnökségben. 2014 és 2020 között Magyarország kanadai nagykövete. 2020 és 2022 között az EU Kül- és Biztonságpolitikai Bizottságában képviselte hazánkat kül- és biztonságpolitikai (Political and Security Committee, PSC) nagykövetségként Magyarország EU melletti Állandó Képviselőtén Brüsszelben.

Ördögh Tibor egyetemi docens, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európa-tanulmányok Tanszékének oktatója. Doktori fokozatát az Eötvös Loránd Tudományegyetemen szerezte politikatudományok területen. Kutatási területe a Balkán politikai rendszerei és az Európai Unió szakpolitikái. A témában több kutatócsoport munkájában működött közre, amely a Balkán elmúlt évtizedeinek politikai viszonyait tárta fel, és amelyeket számos szerkesztett kötetben adtak ki.

Pásztor Szabolcs habilitált egyetemi docens, az NKE Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának oktatója, az Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány kutatási igazgatója. 2019 óta a Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék főtítkári tanácsadója, a Magyar Bankszövetség alelnöke, illetve az Afrika Üzleti Tanulmányok Közép-európai Tudásközpont főtítkári tanácsadója. 2017 óta az NKE *Európai Tükör* című folyóiratának felelős szerkesztője és szerkesztőségi titkára. 2015 óta az ESSCA School of Management budapesti kampuszának és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészet- és Társadalomtudományi Karának külső oktatója.

Pató Viktória Lilla a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen szerzett közigazgatás-szervező alapképzési (BA), valamint nemzetközi közszolgálati kapcsolatok mesterszakos (MA) diplomát, 2015-ben a Milánói Egyetem Jogi Karán is folytatott tanulmányokat. 2017 óta az NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának hallgatója, kutatásai az európai uniós szakpolitikákra fókuszálnak. Országos és intézményi doktorandusz-érdeklépviseleti tevékenységei mellett tanácsadói feladatokat látott el a területfejlesztésért és uniós forrásokért felelős miniszter, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás- és Nemzetközi Tanulmányok Karának dékánja mellett. 2020 óta a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpontjának Európa Stratégia Kutatóintézetében (EUSTRAT) dolgozik tudományos munkatársként, szakterülete az európai digitalizáció és a tudományfejlesztés. Jelenleg a Magyar Fejlesztésösztönző Iroda stratégiai vezetőjeként tevékenykedik kutatói munkája mellett.

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 közigazdasági szakterületen szerzett másoddiplomát a Budapesti Corvinus Egyetemen. 2014-től szakmai tanácsadó az Európai Parlamentben jogi, oktatásügyi területen, ezen belül a szerzői jogi, valamint a digitális belső piachoz kapcsolódó egyéb jogalkotásért felelős. Ezt követően az Európai Bizottságnál Navracsics Tibor oktatásért, kultúráért, ifjúságpolitikáért és sportügyekért felelős uniós biztos kabinetjének Erasmus-programért, a DiscoverEU kezdeményezésért és az intézményközi kapcsolatokért felelős munkatársa. Jelenleg oktatói tevékenységet folytat a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen, a Kodolányi János Egyetemen, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. 2020 márciusától a Nemzeti Közszolgálati 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.

Sorbán Kinga infokommunikációs szakjogász, kutató, az NKE Információs Társadalom Kutatóintézetének tudományos munkatársa, valamint a Digitális Platformok a Tudástársadalom Szolgálatában UNESCO Tanszék koordinátora. Főbb kutatási

területei közé tartozik az európai médiajog és tartalomszabályozás, az online platformok szerepe és felelőssége a tartalom-bűncselekmények elleni fellépésben és a mesterséges intelligencia szerepe az online bűnözésben. Szerzőként könyvet is írt a témában, *Veszélyek a világhálón – Az online platformok szerepe a modern büntetőjogban* címmel (2024). 2024 januárjától Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselétén távközlési és információs társadalom szakdiplomataként dolgozott. 2018-ban a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán infokommunikációs szakjogász diplomát, majd 2022-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájában PhD-fokozatot szerzett.

Szigethy-Ambrus Nikoletta az Oeconomus Gazdaságkutató Alapítvány gazdaság- és nemzetközi kapcsolatok elemzője. Mestertanulmányait a Budapesti Gazdasági Egyetem Külkereskedelmi Karán folytatta. Kutatásokat folytat az orosz–ukrán konfliktus, a kelet-közép-európai geopolitikai és geostratégiai kérdésekben, valamint a külkereskedelmet és FDI-t érintő témakörökben is. Az ELTE Történelemtudományi Doktori Iskolájának doktorandusza, kutatási témája a külföldi tőkeáramlás lehetőségei Magyarországon 1867–1918 között.

Taraczközi Anna a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) kutatója. Tanulmányait a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, a University of Groningenen és a Budapesti Corvinus Egyetemen végezte; jelenleg az NKE doktoranduszhallgatója. Több mint öt éve dolgozik az innovációs szakpolitika különböző területein. Pályája során a magyar közigazgatásban európai uniós kapcsolatokkal foglalkozott, majd az Európai Bizottság innovációs főigazgatóságán szerzett tapasztalatot. Ezt követően a kutatás-fejlesztési szempontok hazai területfejlesztési érvényesítésén dolgozott, jelenleg pedig a mesterséges intelligenciáért felelős kormányzati stratégia megvalósításában vesz részt. Munkája mellett aktív szereplője a doktorandusz-érdekképviseletnek: intézményi doktoranduszelnökként, valamint a Doktoranduszok Országos Szövetsége (DOSZ) nemzetközi ügyekért felelős elnökségi tagjaként is tevékenykedik. Fő kutatási területei az innováció, a digitalizáció és a kapcsolódó szakpolitikai folyamatok.

Zalai Csaba a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen szerzett okleveles közgazdász diplomát, ezalatt ösztöndíjasként tanult a Tilburgi Egyetemen Hollandiában, illetve a Paul Cézanne Egyetemen Franciaországban. 1999–2007 között referens, osztályvezető, főosztályvezető-helyettes, majd főosztályvezető a Külügyminisztériumban. 2007–2012 között Antici-diplomata Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselétén Brüsszelben. 2013–2015 között a külügyminiszter kabinetfőnök-helyettese, majd 2015–2018 között nagykövetségként a Macedón Kormányhoz kihelyezett EU-főtanácsadó Szkopjéban. 2018–2022 között a miniszterelnök Európa-politikai főtanácsadójának helyettese. 2022–2024 között az Igazságügyi Minisztérium, majd az Európai Unió Ügyek Minisztériuma Európa-politikáért felelős helyettes államtitkára. Jelenleg a Nemzeti Közszolgálati

Egyetemen dolgozik közszolgálati 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 stratégiai autonómiáját és 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. 2012 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 fordít.

2024 második felében Magyarország második alkalommal töltötte be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztességét. Jelen tanulmánykötet célja átfogó értékelést adni a magyar EU-elnökség eredményeiről.

A kötet első része a magyar elnökség sikeres megvalósulását biztosító legmagasabb szakmai-politikai szint értékelését tartalmazza. A második rész a magyar elnökségi prioritások terén elért eredményeket elemzi. A szerzők azt vizsgálják meg, hogy a magyar elnökség milyen célokat tűzött ki, milyen kihívásokkal szembesült, és milyen intézkedéseket hozott az adott területeken. A kötetben szereplő tanulmányok értékelik az elért eredményeket, a magyar elnökség örökségét, illetve azt, hogy milyen tanulságok vonhatók le a jövőbeli elnökségek számára.

A tudományos igényű, ugyanakkor közérthető nyelven írt tanulmánykötet a szakma képviselői, az egyetemi hallgatók, valamint a laikus érdeklődők számára is érdekes és hasznos olvasmány.

ISBN 978-963-653-325-0



9 789636 533250