

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 megítélés 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 gözzel dolgozott. Ez mind a stratégiai politikai vitákra, mind a jogalkotásra igaz. A Tanácsban a jogalkotási munka július 1-je óta teljes gözzel 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

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 szólott 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>