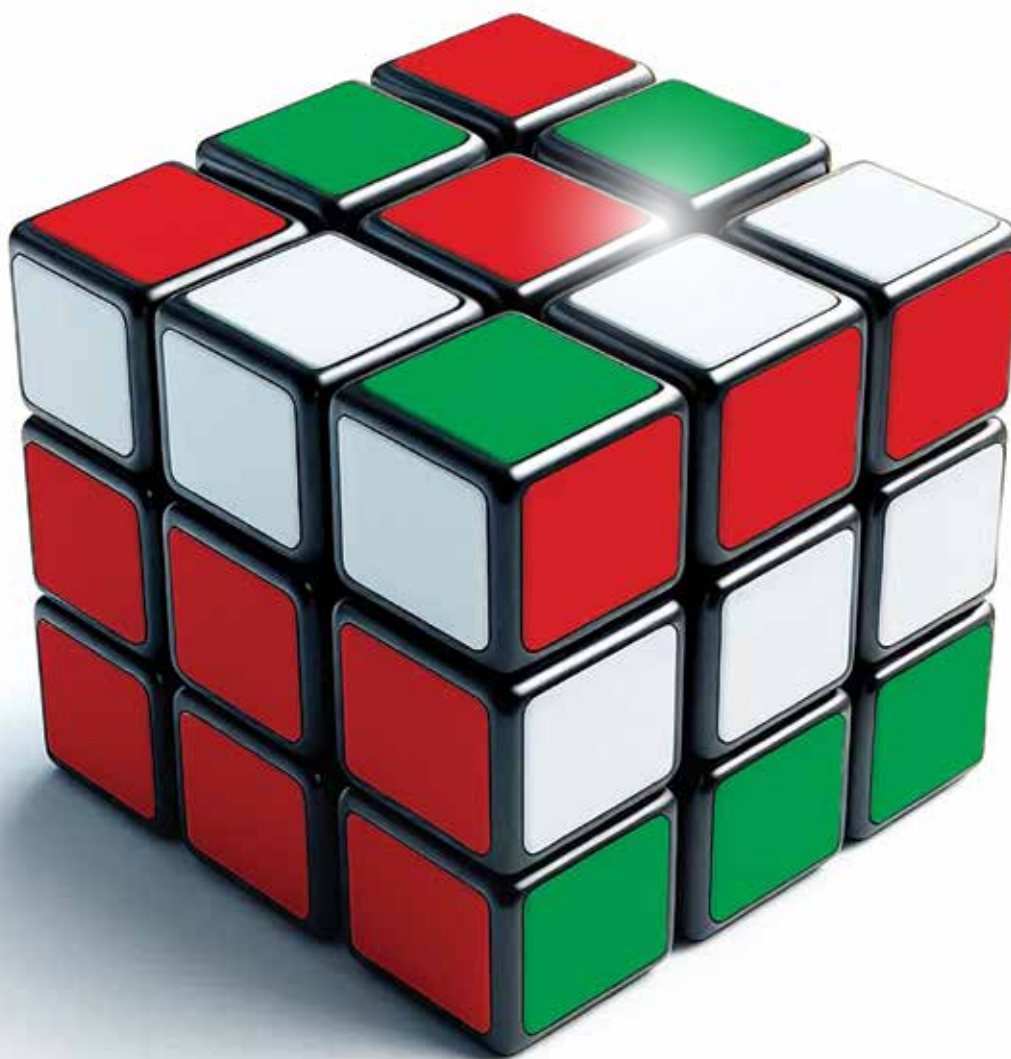


NEMZETKÖZI ÜGYEK BEN FOLYTATOTT SZAKÉRTŐI PÁRBESZÉD: LENGYELORSZÁG ÉS MAGYARORSZÁG

JELENTÉS





SOBIESKI
INSTITUTE

Institut Sobieskiego
ul. Lipowa 1a lok. 20
00-316 Warszawa

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl



**NEMZETKÖZI ÜGYEK BEN
FOLYTATOTT SZAKÉRTŐI PÁRBESZÉD:**
LENGYELORSZÁG
ÉS MAGYARORSZÁG

©Copyright by Institut Sobieskiego 2024
ISBN 978-83-966872-00-1

RODRIGO BALLESTER
PHD ATTILA DEMKO
PHD SPASIMIR DOMARADZKI
PHD MICHAŁ DULAK
ANGELIKA GIERAŚ
ILONA GIZIŃSKA
PROF. TOMASZ GRZEGORZ GROSSE
PHD PÉTER PÁL KRÁNTZ
URSZULA KUCZYŃSKA
RAFAŁ LIBERA
DR. JÁNOS MATUZ
PHD SYLWIA MAZUR
GÁBOR PAPP
VICTORIA LILLA PATO
PHD TOMASZ PAWŁUSZKO
DR. BERNADETT PETRI
PHD BALÁZS TÁRNOK
CSILLA VARGA

Project i production: Piotr Perzyna

 **nowe media 24.pl**

NEMZETKÖZI ÜGYEK BEN FOLYTATOTT SZAKÉRTŐI PÁRBESZÉD: LENGYELORSZÁG ÉS MAGYARORSZÁG

JELENTÉS

RODRIGO BALLESTER
PHD ATTILA DEMKO
PHD SPASIMIR DOMARADZKI
PHD MICHAŁ DULAK
ANGELIKA GIERAŚ
ILONA GIZIŃSKA
PROF. TOMASZ GRZEGORZ GROSSE
PHD PÉTER PÁL KRÁNITZ
URSZULA KUCZYŃSKA
RAFAŁ LIBERA
DR. JÁNOS MATUZ
PHD SYLWIA MAZUR
GÁBOR PAPP
VICTORIA LILLA PATO
PHD TOMASZ PAWŁUSZKO
DR. BERNADETT PETRI
PHD BALÁZS TÁRNOK
CSILLA VARGA

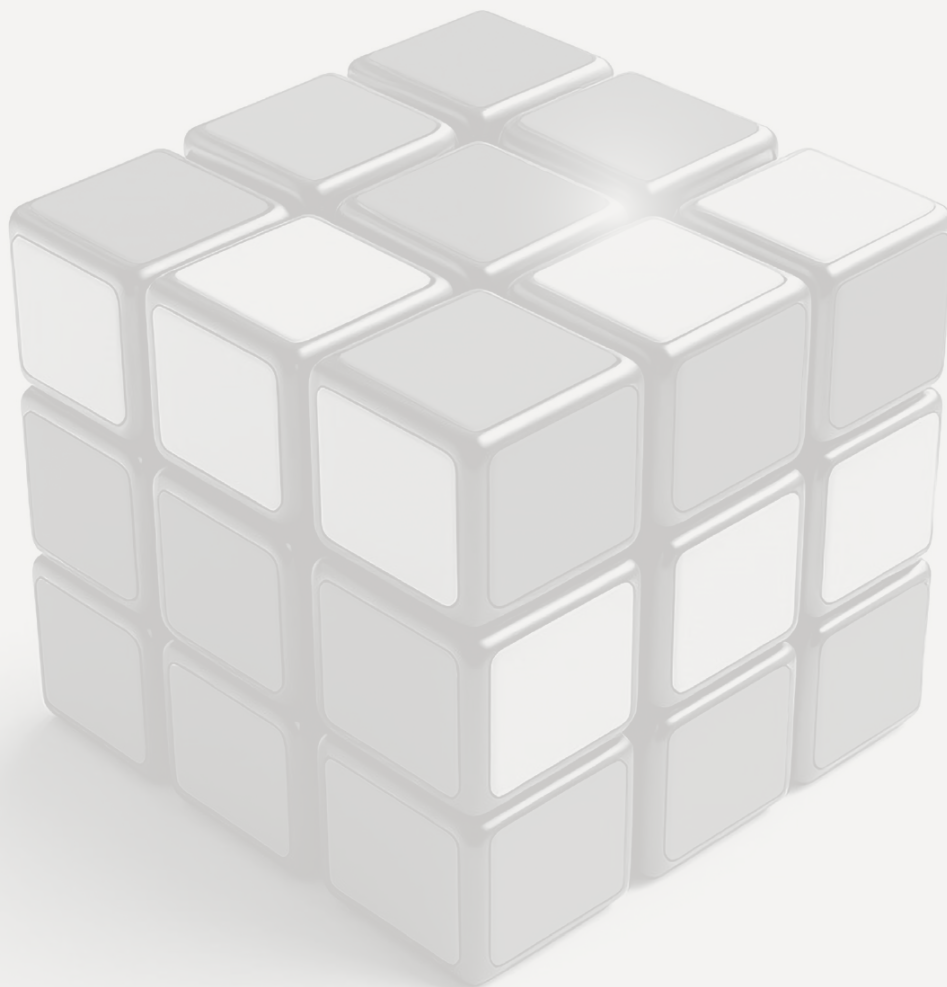
TARTALOMJEGYZÉK

AZ EURÓPAI UNIÓ SZERZŐDÉSMÓDOSÍTÁSAI - MEGÁLLÍTHATÓ-E MÉG AZ EU FÖDERALIZÁCIÓJA? PROF. TOMASZ GRZEGORZ GROSSE	6
SZERZŐDÉSMÓDOSÍTÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN - MEGÁLLÍTHATÓ-E AZ EU FÖDERALIZÁLÁSA? PHD BALÁZS TÁRNOK	11
LENGYELORSZÁG ÉS MAGYARORSZÁG ENERGETIKAI ÉRDEKEI – EL KELLENE-E INDÍTANI A NORD STREAM II-T A JÖVŐBEN? MIT LEHET TENNI ANNAK MEGAKADÁLYOZÁSÁRA, HOGY EZ A GÁZVEZETÉK VISSZATÉRJEN EURÓPÁBA? RAFAŁ LIBERA	17
LENGYELORSZÁG ÉS MAGYARORSZÁG ENERGETIKAI ÉRDEKEI - ÚJRAINDULHAT-E AZ ÉSZAKI ÁRAMLAT 2 A JÖVŐBEN? LEHETSÉGES-E, HOGY MEGAKADÁLYOZZUK ENNEK A GÁZVEZETÉKNEK AZ EURÓPÁBA VALÓ VISSZATÉRÉSÉT? DR. JÁNOS MATUZ	38
A MAGYAR ÉS A LENGYEL ENERGIAPOLITIKA KÖZÖTTI SZINERGIÁK KERESÉSE – AZ ATOMENERGIA MINT AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS ELMÉLYÍTÉSÉNEK POTENCIÁLIS TERÜLETE URSZULA KUCZYŃSKA	47
A LENGYEL ENERGIARENDSZER KETTŐS KIHÍVÁSA ÉS A JÖVŐBELI ELLÁTÁSI LÁNCOK SZEREPE GÁBOR PAPP	53
AZ EURÓPAI UNIÓ BŐVÍTÉSI POLITIKÁJA. IDEJE VISSZASZEREZNI A HITELESSÉGET PHD SPASIMIR DOMARADZKI	58
AZ EU-NAK KÖVETKEZETES ÉS TELJESÍTMÉNYALAPÚ BŐVÍTÉSI POLITIKÁRA VAN SZÜKSÉGE – MAGYARORSZÁG NÉZŐPONTJA PHD PÉTER PÁL KRÁNITZ	64
A LAKOSSÁG VÉDELME LENGYELORSZÁGBAN ÉS MAGYARORSZÁGON. JÓ GYAKORLATOK KERESÉSE PHD TOMASZ PAWŁUSZKO	69

POLGÁRI VÉDELEM A NATO KELETI SZÁRNYÁN: MAGYARORSZÁG ESETE ÉS A LEHETSÉGES EGYÜTTMŰKÖDÉS LENGYELORSZÁGGAL	
PHD ATTILA DEMKO	75
A KÖZÉP-KELET-EURÓPAI RÉGIÓ ALULREPREZENTÁLTSA GÁNAK PROBLÉMÁJA AZ EURÓPAI KÖZSZOLGÁLATBAN. REMÉNY A KÖLTSÉGVETÉSI ÉS KÖZIGAZGATÁSI BIZTOS SZEMÉLYÉBEN.	
ANGELIKA GIERAŚ	80
A LENGYELEK ÉS MAGYAROK KÉPVISELETE AZ UNIÓS KÖZSZOLGÁLATBAN: TÚL KEVÉS, TÚL ALACSONY? A PÁRTATLAN ÉS FÖLDRAJZILAG KIEGYENSÚLYOZOTT UNIÓS HR-RENDSZER SZÜKSÉGESSÉGE	
RODRIGO BALLESTER	84
VISEGRÁDI CSOPORT – LÉTEZIK-E (MÉG) EZ AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS?	
PHD MICHAŁ DULAK	90
VISEGRÁDI CSOPORT – LÉTEZIK-E (MÉG) AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS? VAN-E KÖZÖS MAGYAR-LENGYEL ÉRDEK A V4-BEN?	
CSILLA VARGA	95
A SZUVERENITÁS ÉS A SZOLIDARITÁS KÖZÖTT (?) AZ ÁTHELYEZÉSI MECHANIZMUS AZ UNIÓS MENEKÜLTÜGYI POLITIKÁBAN	
PHD SYLWIA MAZUR	100
AZ EU MIGRÁCIÓS POLITIKÁJA – HOGYAN LEHET BEFOLYÁSOLNI AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEKET A KÉNYSZERÁTHELYEZÉSI MECHANIZMUS MEGSZÜNTETÉSE ÉRDEKÉBEN?	
DR. BERNADETT PETRI	106
A MAGYAR ELNÖKSÉG AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSÁBAN – NEHÉZ KEZDETEK ÉS PROGRAMBELI PRIORITÁSOK	
ILONA GIZIŃSKA	111
MAGYARORSZÁG ÉS LENGYELORSZÁG PRIORITÁSAI AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSÁNAK ELNÖKSÉGE ALATT	
VICTORIA LILLA PATO	117
A SZERZŐKRŐL	122

AZ EURÓPAI UNIÓ SZERZŐDÉSMÓDOSÍTÁSAI - MEGÁLLÍTHATÓ-E MÉG AZ EU FÖDERALIZÁCIÓJA?

PROF. TOMASZ GRZEGORZ GROSSE



Az Európai Parlament által 2023 novemberében javasolt szerződésmódosítások a hatalom központosítására irányulnak az EU-ban, a nemzeti demokráciák rovására. Jelentősen növelik a legnagyobb nyugat-európai országok befolyását az uniós döntéshozatalban, ami még inkább erősítheti Berlin és Párizs szerepét az integrációs folyamatokban a közép-európai kisebb országok kárára. Ez különösen aggasztó lehet Közép-Európa számára, hiszen a szerződésmódosítási javaslatokban egyre nagyobb szerepet kapnak a szankciós mechanizmusok. Növekszik továbbá a baloldali, „európainak” nevezett értékek befolyása, amelyeket Brüsszel felülről kíván meghatározni és rákényszeríteni a tagállamokra. Mindez aggodalommal töltheti el a közép-európai országokat, és a lengyel és magyar szakértők hangja mobilizálhatja a régiót e negatív változások megakadályozására.

FÖDERALIZÁCIÓ, AVAGY EGY SZUPERÁLLAM ÉPÍTÉSE

Az új szerződésmódosítási kezdeményezést az Európai Parlament legnagyobb frakciói dolgozták ki, amelyek az úgynevezett politikai főszócsoporthoz vagy euro-enthuszta erőket képviselik. A szűk csoport élén a közismert föderalista Guy Verhofstadt állt. További kidolgozó német képviselők voltak: Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund és Helmut Scholz. Az európai parlamenti képviselők kifejezetten a „szuperállam” európai koncepcióját célozták meg, még a megnevezések terén is. Az Európai Bizottság elnökét ettől kezdve az Európai Unió elnökének (angolul: President of the European Union), a Bizottságot pedig végrehajtó szervnek (angolul: The Executive) neveznék.

A képviselők azt javasolták, hogy a nemzetközi szinten folytatott klímátárgyalások teljes egészében kerüljenek az uniós kizárólagos hatáskörébe. Ez nem volt véletlen; az EU klímapolitikája a 21. században az uniós egyik zászlóshajójává vált, amely alapvetően kívánja átalakítani a közösség gazdasági modelljét, beleértve számos olyan gazdasági ágazatot, amelyek eddig alapvetően mentesek voltak az éghajlati célkitűzésektől. Gyakorlatilag számos szabályozást vezetett be, amelyek korlátozzák a belső piacon a gazdasági szabadságokat. Emellett alapvető alkotmányos jelentőséggel bírt, mivel nagy mértékben központosította az irányítást, és sok program, díj és adó a fiskális föderalizáció bevezetését kísérte. A szakértők szerint az új kizárólagos hatáskörök átruházása az EU-ra „a klímavédelem érdekében” lehetővé tenné az uniós számára, hogy beavatkozzon a tagállamok megosztott vagy kizárólagos hatásköreibe más területeken is. Az uniós kizárólagos hatáskört kapna a „globális tárgyalások” folytatására és a „klímaváltozással kapcsolatos szerződések” megkötésére, amelyeket a tagállamoknak kötelezően be kellene tartaniuk. Ennek következtében az uniós befolyásolhatná a tagállamokat saját hatásköreik területén is.

Az uniós parlamenti képviselők újabb hatáskörök átruházását is bejelentették a tagállamoktól az EU-ra. Hét új területet jelöltek meg úgynevezett megosztott hatáskörként, ami gyakorlatilag az uniós szervek elsőbbségét jelentené ezeken a területeken. Ide tartozik többek között a közegészségügy, a határokon átnyúló közlekedési infrastruktúra, az iparpolitika, a tudományos fokozatok, képesítések elismerésére vonatkozó politika, valamint az energiapolitika. Ez a központosítási tendencia újabb példája volt az európai

parlamenti képviselők javaslataiban. Az iparpolitika központosítása kiterjedne a bányászati, energetikai és fegyveripari ágazatra, ami a geopolitikai fenyegetések korában különösen kockázatos Lengyelország és Magyarország számára.

A nemzeti szuverenitás korlátozását jelenti a külpolitika, a külső határvédelem, a külső biztonságpolitika, a védelmi és polgári védelmi politika megosztott hatáskörként való elismerése. A védelmi politikát illetően számos stratégiai döntés kerülne az EU-hoz, elsősorban a fegyverbeszerzésekre vonatkozóan, amelyeket az unió és tagállamai nevében intéznének. Így Brüsszel részéről növekvő nyomás várható, hogy korlátozza a nem európai országokból történő fegyverbeszerzéseket. Az EUMSZ 79. cikke kimondaná, hogy a gazdasági bevándorlás az EU hatásköre, míg eddig ez kizárólagos tagállami hatáskör volt, és emiatt vált vitatottá a kötelező áttelepítési mechanizmus. Az unió számára a külső határookra vonatkozó hatáskörök átadása tovább korlátozhatja a nemzeti hatóságokat saját határaik ellenőrzésében. Ez az uniós intézmények kezébe adná a felelősséget annak eldöntésében, hogy ki léphet be egy államba, és ki nem. A központosítás legszélsőségesebb példája pedig az euró kötelező bevezetése minden uniós ország számára, függetlenül attól, hogy ez gazdaságilag mennyire hátrányos vagy mennyire ellentétes a helyi választók preferenciáival.

A BERLINI ÉS PÁRIZSI DOMINANCIA NÖVEKEDÉSE KÖZÉP-EURÓPA FELETT

Az Európai Parlament által kidolgozott javaslat célja, hogy 34 közpolitikai területen egyhangúságról többségi szavazásra térjenek át¹. Fenntartották a kettős többségen alapuló jelenlegi szavazási rendszert, amelyhez a tagállamok legalább 55%-ának támogatása szükséges, ami az EU népességének legalább 65%-át képviseli. Ez a rendszer előnyben részesíti a legnépesebb nyugat-európai országokat, hiszen Németország és Franciaország együttesen az EU lakosságának mintegy 34%-át adja. A javaslat szerint a többségi szavazás a jövőben az Európai Tanácsban is alapelvvé válna.

Az egyhangúság megszüntetése elsősorban a kisebb országokat fosztja meg a jogalkotási folyamatra gyakorolt hatásuktól, különösen azokat, amelyekre az EU intézményei „európai értékek” megsértése miatt nyomást gyakorolnak. Eközben a többségi döntéshozatal előnyös a legnagyobb népességgel rendelkező tagállamok számára, ezért nem meglepő, hogy a német és francia szakértők, valamint a német képviselők is támogatják ezt a javaslatot². A kérdésben a berlini és párizsi politikai döntéshozók ismételt szót emeltek³.

Különösen ellentmondásos a többségi döntéshozatal kérdése a költségvetési, adópolitikai és közös adósságvétel kapcsán az EU-ban. Az ilyen tervek nemzetközi szervezeti környezetben antidemokratikusnak tekinthetők, hiszen lehetőséget teremtenek arra, hogy a választók beleszólás nélkül szembesüljenek új adókkal, amelyekről a nemzeti kormányokat uniós szinten egyszerűen leszavazzák. Hasonlóan vitatott az uniós szintű közös adósságvétel és törlesztés kérdése. Még ha egyes kormányok és választóik ellenzik is az ilyen kötelezettségek vállalását, az Európai Parlament javaslata értelmében akkor is kötelezően részt kellene venniük azok visszafizetésében. Ez nemcsak a demokratikus normákkal ellentétes, hanem a kisebb vagy kevésbé befolyásos tagok szuverenitását is csorbítja, mivel ők könnyen leszavazhatók. A külpolitika, különösen a szankciók, biztonság- és védelempolitika többségi szavazása szintén vitatott, tekintettel arra, hogy ezen a téren komoly nézetkülönbségek vannak a tagállamok között.

1 [Resolution of the European Parliament, 22 November 2023, P9_TA(2023)0427]

2 [Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, 2023. szeptember 18.]

3 [P. Jacqué, Olaf Scholz relance la bataille, Le Monde, 2023. május 9.]

Egy másik szerződésmódosítási javaslat a szankciós mechanizmusok megerősítésére irányul a jogállamiság és más EU-értékek megsértése esetén. A gyakorlatban ezek a mechanizmusok a nemzeti kormányok fegyelmezésére szolgáltak, különösen azokéira, amelyek ellenálltak a nyugat-európai országok dominanciájának, az egyre erőteljesebb hatalmi centralizációnak, valamint a baloldali és liberális értékek európai normaként való érvényesítésének.

A CENTRALIZÁCIÓ NÖVELI A BALOLDALI ESZMÉK MONOPÓLIUMÁT

Az Európai Parlament szerződésmódosításra vonatkozó határozata elején már utalt a kommunista Ventotene-kiáltványra (1941), amely egy szocialista forradalmat megvalósító, központosított európai állam létrehozását hirdette meg⁴. Így nem meglepő, hogy a szerződésmódosítási javaslatokban jelentősen megnőtt a baloldali politikai eszmék szerepe az úgynevezett európai értékek alapjaként. Ez ellentétes a politikai pluralizmus demokratikus normájával. A megváltoztatott szerződésekben mindenütt a férfi és nő közötti egyenlőség elvét „gender equality”-re, vagyis a nemi egyenlőségre cserélték. További baloldali érték átvétele a gazdasági fejlődés és a társadalmi haladás összehangolása. Egy másik példa arra, hogy a transznacionális bűnözés részévé tették az ún. környezeti bűncselekményeket, amit baloldali körök különösen szorgalmaztak.

A „megosztott hatáskörök” közé tartozik a határon átnyúló családjogi terület is, amit szintén többségi szavazással döntenének el. Ez olyan jogi változtatásokat eredményezhet, amelyek az EU-tagországokban újradefiniálják a házasság és a család fogalmát a nemi egyenlőség, az azonos neműek házassága és az örökbefogadás lehetősége irányába. Ezenkívül a többségi döntéshozatalú „megosztott hatáskörök” közé tartozna az oktatáspolitikai, amelyet az EU Alapjogi Chartájának új baloldali értelmezése határozna meg. Más szóval, Brüsszel a nemzeti oktatási rendszerekben egyre inkább terjeszthetné a genderelméletet és a szexuális felvilágosítást a gyermekek és fiatalok körében.

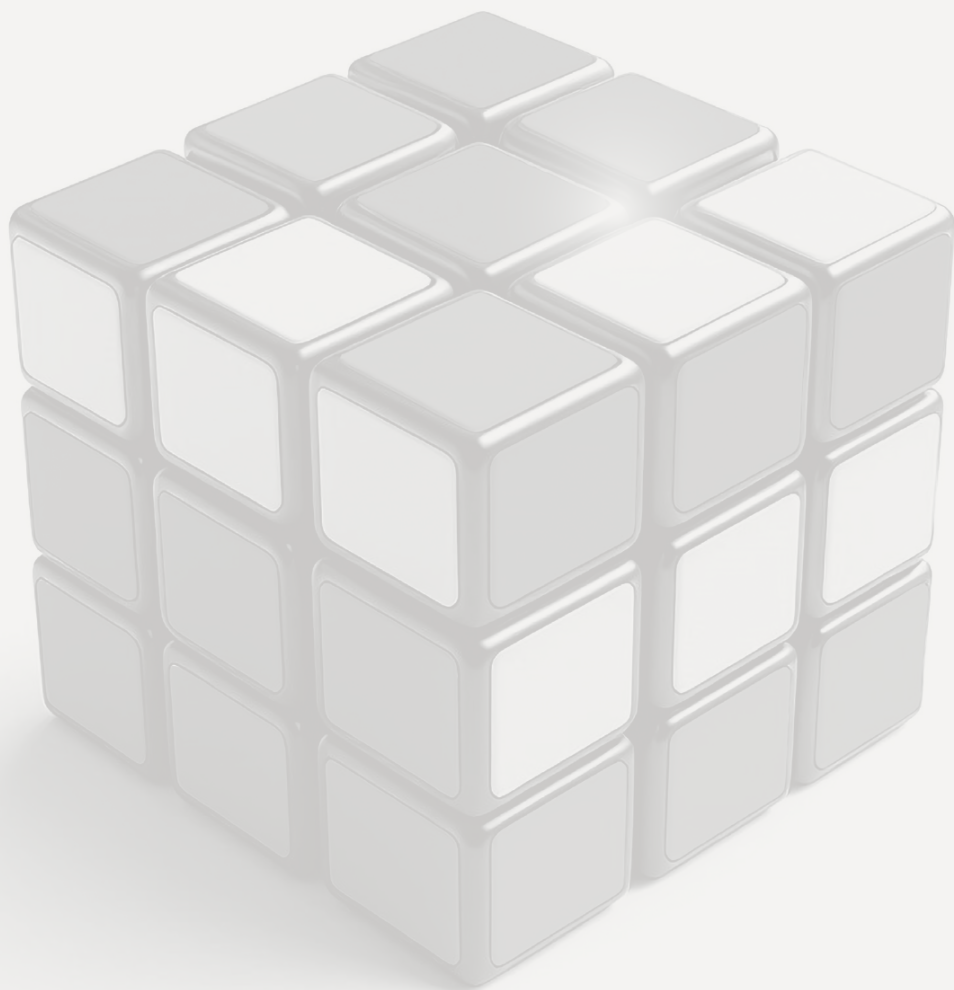
4 [E. Rossi, A. Spinelli, The Manifesto of Ventotene, 2013]

AJÁNLÁSOK

- 1 A német és francia politikusok által erőltetett szerződésmódosítások célja, hogy növeljék az uniós intézmények hatalmát a nemzeti demokráciák felett, valamint hogy fokozzák Párizs és Berlin befolyását a többi főváros rovására. Ezek a változtatások tovább marginalizálják Közép-Európa szerepét az integrációs folyamatokban, és erősítik a baloldali értékek monopolizálását az Unióban, a valódi demokráciához szükséges politikai pluralizmus kárára. Mindez választ igényel Közép-Európa államai és a nemzeti demokráciák ápolása mellett elkötelezett konzervatív közösségek részéről, az „Európa a nemzetek közössége” modell szellemében.
- 2 A lengyel és magyar szakértőknek mozgósítaniuk kell a konzervatív köröket, különösen Közép-Európában, hogy rávilágítsanak a szerződésmódosítások negatív hatásaira régiónkra nézve.
- 3 Meg kell akadályozni egy olyan szuperállam létrehozását, amely korlátozza a demokráciát Európában, és ki kell dolgozni az európai integráció egy alternatív, decentralizált és szubszidiaritáson alapuló vízióját. Ennek az elképzelésnek a nemzeti demokráciákat kellene erősítenie, tiszteletben tartva azok történeti, kulturális és alkotmányos hagyományait. Tiszteletben kellene tartania a politikai pluralizmust is, lehetővé téve a politikai értékek sokszínűségét és a szabad nyilvános vitát. A kényszer és szankciók helyett önkéntes együttműködésre kellene épülnie. Az integráció alapja az áruk, a munkavállalók, a tőke és a szolgáltatások szabad mozgása legyen a belső piacon, és ne felülről kikényszerített szabályozások, amelyek korlátozzák a gazdasági szabadságot az EU-ban.

SZERZŐDÉSMÓDOSÍTÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN - MEGÁLLÍTHATÓ-E AZ EU FÖDERALIZÁLÁSA?

PHD BALÁZS TÁRNOK



Mit eredményeztek az eddigi szerződésmódosítások, különösen a jelentős reformokat megvalósító Maastrichti és Lisszaboni szerződés? Mikor kerülhet újra napirendre az EU szerződéseinek módosítása, milyen szerepe lehet ebben az Európa jövőjéről szóló konferenciának? Mely tényezők hatnak a szerződésmódosítás irányában és ellenében, és mi a magyar álláspont ezzel kapcsolatban? A szerződésmódosítás az európai integráció természetével együtt jár; ha működik az integráció, bizonyos időközönként szükséges az alapvető jogi keretrendszer felülvizsgálata. A kérdés tehát arra irányul, hogy miként lehet megvalósítani egy racionális, az EU hatékonyságát és versenyképességét növelő, a tagállami kompetenciákat szükségtelen mértékben nem csorbító felülvizsgálati folyamatot?

Az Európai Uniónak és jogelődjeinek „alkotmányos keretet” adó alapszerződéseket az elmúlt évtizedek során többször módosították.¹ Az EU alapszerződéseinek módosításában sokan a tudatos föderalizációt látják; egy folyamatot, amelynek eredményeképpen egyre több nemzeti hatáskör kerül át az Európai Unióhoz, gyengítve a nemzetállami kereteket. Mások úgy vélik, a szerződések bizonyos időközönként történő felülvizsgálatára az EU működésének hatékonyabbá tétele érdekében van szükség, elsősorban az Unió folyamatos bővülése és a (regionális) politikai fejlemények okán.

A dolgozatban megvizsgáljuk, hogy mit hoztak a jelentősebb reformokat megvalósító szerződésmódosítások, illetve milyen körülmények motiválták erre a tagállamokat. Kitekintünk arra is, hogy mely tényezők befolyásolhatják a következő lehetséges szerződésmódosítást. Mivel a szerződések módosításához egyhangúságra van szükség a tagállamok részéről, fontos figyelembe venni az európai politikai térben megjelenő kritikus hangokat. Ennek kapcsán elengedhetetlen a magyar álláspont elemzése, amely az egyik legsarkosabban szólal fel az Unió föderalizációjával szemben.

MAASTRICHT ÉS LISSZABON – A FÖDERALIZÁCIÓ VAGY A HATÉKONY MŰKÖDÉS IRÁNYÁBA TETT LÉPÉSEK?

A jelentősebb mértékű szerződésmódosítások közül kiemelendő a Maastrichti és a Lisszaboni szerződés, mivel számottevően módosították az EU jogi keretrendszerét, másrészt mindkét esetben kiemelkedő politikai előzmények járultak hozzá az új szerződési keret megszületéséhez.

Az 1992-ben aláírt Maastrichti szerződést² – amely egyrészt módosította az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződést (átnevezve a szervezetet „Európai Közösségekre”), másrészt létrehozta az Európai Uniót mint politikai fogalmat – többen az EU föderalizálásának irányába tett egyik jelentős lépésnek

1 https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_en

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>

tekintik.³ Létrejött az EU pilléres szerkezete: az első pillér, az Európai Közösségek szupranacionális pillér lett, míg a másik két pillér – a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés – a kormányköziség elvének alapult. Az EU föderális jellegét erősítette, hogy a Maastrichti szerződés létrehozta az uniós polgárság intézményét, továbbá Gazdasági és Pénzügyi Unió megteremtését tűzte ki célul (annak érdekében, hogy a tagállamok áttérhessenek a közös pénzre, az euróra, meghatároztak bizonyos követelményeket – az ún. maastrichti kritériumokat).

A Maastrichti szerződés politikai előzménye a Szovjetunió bukása és a közép-európai államok demokratikus fordulata volt, illetve ezzel összefüggésben Németország újraegyesítése. Utóbbi aggasztotta a szintén EGK-tag franciákat és briteket, de végül megállapodtak, és a német újraegyesítést összekötik az európai integráció mélyítésével.

A Lisszaboni szerződés közvetlen előzménye és indítéka az volt, hogy 2004-ben példátlanul sok, egyszerre tíz új tagállam csatlakozott az Unióhoz („ősrobbanás-bővítés”), 2007-ben pedig két újabb állam. Ezen 12 tagállamból 10 közép-keleti-európai, az addigi uniós tagállamokhoz képest jelentősen eltérő gazdasági, (szak)politikai képességekkel és realitásokkal. Az EU tagállamainak száma közel megduplázódott, ez pedig egy átfogó szerződésmódosítást tett szükségessé. A 2004-ben aláírt a Alkotmányszerződés⁴ óriási lépés lett volna az európai szövetségi állam felé, azonban Hollandiában és Franciaországban a népszavazáson utasították el az uniós alkotmány gondolatát, így a szerződésmódosítás elbukott. A tagállamok vezetői azonban elhatározták, hogy a reform legfontosabb vívmányait átmentsék egy újabb szerződésbe – ez lett a 2007-ben aláírt Lisszaboni szerződés.

A Lisszaboni szerződés⁵ elkülönítette az Unió és a tagállamok hatásköreit, megszüntetve a Maastrichtban létrehozott pilléres szerkezetet. Növelte a közvetlenül választott Európai Parlament jogalkotói szerepét, élénkítve a polgárközeliség és a demokrácia elvének érvényesülését. Létrejött az önálló uniós intézményként működő Európai Tanács mint az EU legfőbb politikai döntéshozó szerve. Meghatározták az EU szimbólumait, és rögzítették a közös uniós értékeket. A reformszerződés elhagyta a föderális EU-ra emlékeztető megnevezéseket, de a döntéshozatal és intézményi működés szempontjából legfontosabb elemeket átmentette.

KONFERENCIA EURÓPA JÖVŐJÉRŐL

A következő szerződésmódosítás egyik fontos hivatkozási pontja lehet az Európa jövőjéről szóló konferencia.⁶ Emmanuel Macron francia államfő 2019-ben indítványozta egy nagyszabású rendezvénysorozat életre hívását, melynek keretén belül a politikusok az állampolgárokkal közösen vitatják meg az integráció közép- és hosszú távú jövőjét.⁷ A tanácskozás 2021. május 9-én kezdődött el, és egy évvel később ért véget. Az uniós intézmények delegáltjai, polgárok, civilszervezetek, helyi és regionális érdekeket megjelenítő, nemzeti parlamentek és kormányok politikusai mondhatták el véleményüket az EU lehetséges irányvonalairól.

3 Ld.: David McKay (1996): Rush to Union: Understanding the European Federal Bargain. Oxford: Clarendon Press; John Pinder (1998): 'From closed doors to European democracy. Beyond the intergovernmental conferences'. in: Martin Westlake (ed.): The European Union beyond Amsterdam. New concepts of European integration. London: Routledge. 47-60.

4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ATOC>

5 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL>

6 <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/conference-on-the-future-of-europe/>

7 Emmanuel Macron: Pour une Renaissance européenne. Élysée, 2019. március 4.
Online: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne>

A plenáris ülésen elfogadott zárójelentést 2022. május 9-én mutatták be.⁸ A dokumentum szakpolitikai és intézményi reformokat egyaránt előirányzott. A javaslatcsomagban szerepelt egyebek mellett – a bővítés-politika és az uniós alapértékek megváltoztatásának kivételével – az egyhangú döntéshozatal eltörlése, az Európai Parlament hatáskörének bővítése, a transznacionális pártlisták bevezetése az EP- választásokon, továbbá az Európai Bizottság elnökének legitimitációjának növelése. Az Európai Parlament a megfogalmazott reformjavaslatokra alapozva 2022 júniusában hivatalosan is kezdeményezte a szerződések felülvizsgálatát.⁹

A SZERZŐDÉSMÓDOSÍTÁS IRÁNYÁBAN ÉS ELLENÉBEN HATÓ TÉNYEZŐK

Egyelőre még nem került napirendre a szerződések módosítása, azonban feltételezhetjük, hogy előbb vagy utóbb elkerülhetetlenné válik. Különösen, hogy az utolsó szerződésmódosítást közel 20 éve, 2007-ben írták alá. Érdemes tehát megvizsgálni, hogy melyek azok a tényezők, amely a szerződés módosításának irányában, illetve ellenében hatnak.

Az orosz-ukrán háború új geopolitikai helyzetet teremtett, és ebben az Európai Unió is elkezdte keresni a szerepét. A biztonsági architektúra változása magával hozhat olyan politikai és stratégiai változásokat, amelyekre a tagállamok reagálni kívánnak akár az uniós keretek felülvizsgálatával. Előszörban az EU világpolitikai szerepvállalásának élénkítése követelheti meg a szerződések módosítását, és egy hatékonyabb külpolitika alapjainak lerakását – amennyiben a tagállamok így döntenek. Ráadásul az EU-ban már Ukrajna orosz megszállása előtt is célként fogalmazódott meg az Unió világpolitikai szerepének megerősítése; többek között ennek megnyilvánulása volt, hogy Ursula von der Leyen 2019 végi hivatalba lépésekor „geopolitikai Bizottság” életre hívását tűzte ki célul,¹⁰ ezen megközelítés pedig vélhetően von der Leyen második bizottsági elnöki ciklusa során is erősödni fog.

Egyre fontosabbá válik a bővítés előmozdítása, úgy a biztonsági szempontból kiemelkedő jelentőségű Ukrajna és Moldova vonatkozásában (2024 júniusában meg is kezdődtek a csatlakozási tárgyalások), mind az elmúlt két évtizedben elhanyagolt Nyugat-Balkán vonatkozásában. Az EU-nak érdeke lehet érdekszférájában tartani mindkét régiót, ennek pedig eszköze lehet a bővítés. Amennyiben ténylegesen sor kerül a bővítésre akár csak néhány állam vonatkozásában a nevezettek közül, az a 2004-es bővítéshez hasonlóan megalapozhatja az új szabályok lefektetésének igényét.

Az is látható ugyanakkor, hogy az Európában egyre intenzívebbé válik a vita a föderalista és szuverenista irányvonalak. Az elmúlt években a szuverenista hangok egyre erősebbek lettek, egyre inkább felértékelődik a tagállami szuverenitás mint politikai narratíva. Ez jól látszik a 2024-es EP- választások eredményén is, ahol ezek az erők jelentősen megerősödtek. A jelenleg hivatalban lévő tagállami kormányok közül Magyarország képviseli az egyik legmarkánsabb szuverenista álláspontot, így érdemes megvizsgálni a szerződések módosításával kapcsolatos magyar álláspontot.

8 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16054-2023-INIT/hu/pdf>

9 Az Európai Parlament 2022. június 9-i állásfoglalása a Szerződések felülvizsgálatára irányuló konvent létrehozására irányuló felhívásról (2022/2705(RSP)). Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_HU.pdf

10 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408

A MAGYAR ÁLLÁSPONT A SZERZŐDÉSEK MÓDOSÍTÁSA KAPCSÁN

A magyar álláspont tekintetében a magyar törvényhozás által 2022 júliusában, nem sokkal az Európa jövőjéről szóló konferencia zárójelentésének közzététele után elfogadott határozat az irányadó,¹¹ amelynek értelmében szükségessé vált a szerződések felülvizsgálata és módosítása, ám egyáltalán nem a zárónyi-latkozatban kifejtett módon. Magyarország a jelenlegi állapotánál kevésbé mély európai együttműködést szeretne megvalósítani, és erősítené a nemzeti szintet az Unióban.

Az Országgyűlés határozata értelmében a Szerződésekből törölni kell az „egyre szorosabb egység” célkitűzését, a Szerződésekből egyértelműen rögzíteni kell az Európai Bizottság politikai és ideológiai semlegességét, továbbá a szubszidiaritás elvének jegyében felül kell vizsgálni az EU intézményei útján gyakorolható hatásköröket.

A magyar Országgyűlés az uniós szakpolitikák terén is fogalmazott meg javaslatokat. Magyarország elkötelezett egy közös, európai hadsereg létrehozása mellett, és fontosnak tartja, hogy a családok támogatása uniós célkitűzésként jelenjen meg a Szerződésekből. A magyar parlament garantálná továbbá minden nép jogát arra, hogy eldönthesse, kivel akar együtt élni a hazájában.

A magyar álláspont egyik legsarkalatosabb pontja, hogy az Európai Parlament tagjainak közvetlen választása helyett a nemzeti parlamentek delegálnák a képviselőket – csökkentve ezzel az EP szupranacionális jellegét. Ezen túlmenően Magyarország azt szeretné, hogy biztosítsák a jövőben a tagállami kormányoknak és törvényhozásoknak uniós szinten a jogalkotási kezdeményezési jogot, valamint, hogy a parlamentek képesek legyenek megakadályozni a közösségi jogalkotást.

Érdekeség, hogy az Országgyűlés nemcsak szűkítené, de más területen bővítené is a jelenlegi uniós hatásköröket. Leszögezik, hogy szerződéses védelemben kell részesíteni az EU területén élő őshonos nemzeti kisebbségeket, holott ez főszabály szerint jelenleg tagállami hatáskörnek tekinthető.

A magyar javaslat radikálisnak tekinthető, különösen az EP jelenlegi működésének felszámolása, és az eddig megvalósított mélyülés részleges felszámolása tekintetében. A magyar javaslat érvényre juttatásának kevésbé van realitása, inkább egy üzenetnek tekinthető arra vonatkozóan, hogy a jelenlegi magyar törvényhozás támogatására nem számíthatnak az uniós tagállamok és intézmények olyan javaslatok kapcsán, amelyek hatásköröket vonnának el a tagállamoktól, vagy gyengítenék a nemzeti érdekvédelmi képességeket.

MEGAKADÁLYOZHATÓ-E AZ EU FÖDERALIZÁLÁSA?

A világtrend átalakulóban van, a nagypolitikai változásokban pedig Európa is meg akarja találni a helyét. A biztonsági szempontok felértékelődnek, az EU-nak pedig meg kell szilárdítania befolyását a régióban. Ehhez elő kell mozdítani az uniós bővítés folyamatát nem csupán a keleti, de a Nyugat-Balkán irányában is. Ehhez egy hatékonyan működő szervezeti és döntéshozatali struktúrára van szükség, ami feltételezi a szerződések módosításának szükségességét. Ha sorra vesszük az eddigi szerződésmódosítások intézményi és politikai kontextusát, a jelenlegi geopolitikai és az Unió működésével kapcsolatos kihívásokat, és abból a feltevésből indulunk ki, hogy az integráció nem akad el végérvényesen, akkor arra a következtetésre kell jutnunk, hogy elkerülhetetlen a szerződésmódosítás, és az eddigi tapasztalatok és formális logika alapján ez az integráció mélyülését fogja maga után vonni. EU föderalizálódása tehát nem tűnik megállíthatónak,

11 32/2022. (VII. 19.) OGY határozat az Európai Unió jövőjével kapcsolatosan képviselendő magyar álláspontról.
Online: <https://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK22119.pdf>

de egyáltalán nem mindegy, hogy milyen ritmusban történik ez. 2004-2005-ben az európai vezetők föderalizációs próbálkozása már kudarcba fulladt, mivel egy túl nagy, az organikus intézményfejlődést figyelmen kívül hagyó lépést akartak tenni ebbe az irányba. Nagy hiba lenne a tagállamok vezetői részéről, ha ezt a fontos tanulságot, valamint az EP-választások által jelzett, a szuverenista és a szükségtelen uniós központosítási törekvések elutasítása irányuló gondolatok erősödését figyelmen kívül hagynák, és újra egy föderális ugrással próbálkoznának az európai vezetők.

Mit lehet tenni egy racionális, az EU hatékonyságát és versenyképességét ténylegesen növelő, de a tagállami kompetenciákat szükségtelen mértékben nem csorbító felülvizsgálati folyamat érdekében?

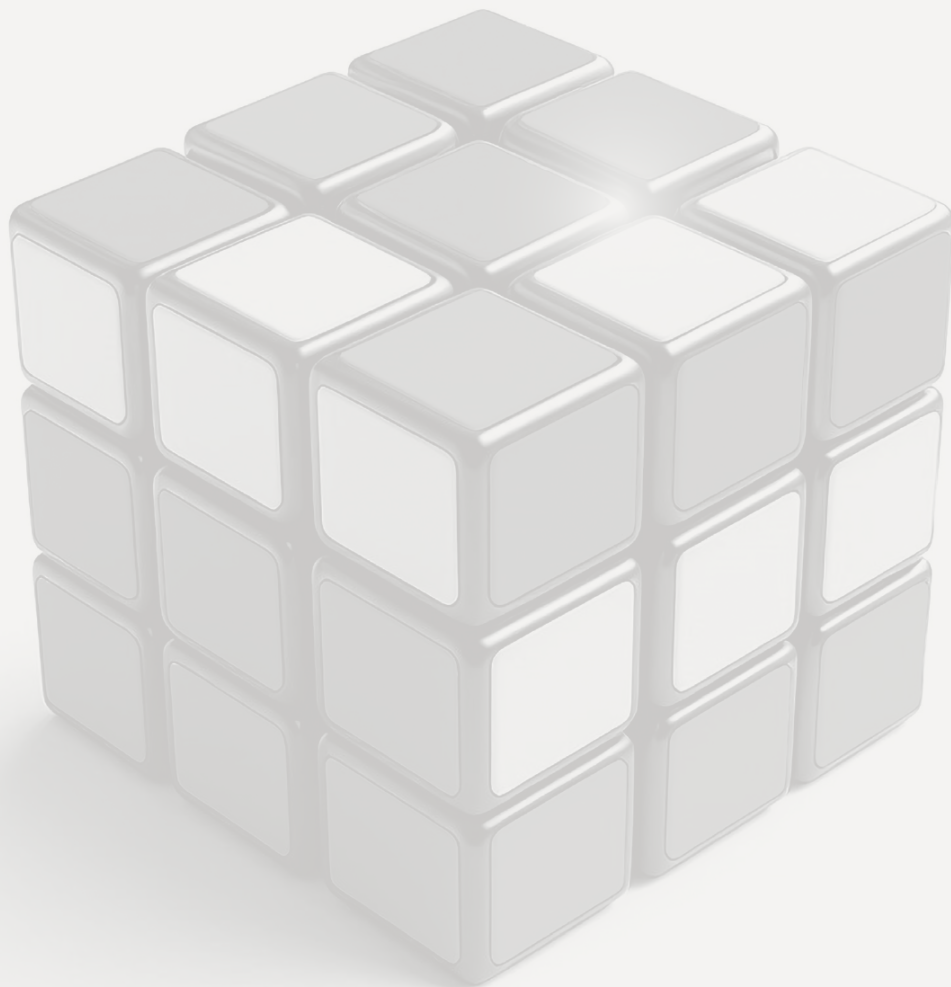
JAVASLATOK

- 1** Kulcsfontosságú, hogy az irracionális és a hatékony működést veszélyeztető központosítási törekvések elleni narratívák megjelenjenek az uniós közbeszédben mind a politikai, mind pedig a szakértői/tudományos szinten. Az európai politikai közhangulat nem hagyható figyelmen kívül, azonban az állampolgárok tájékoztatása nem merülhet ki a politikai szövegekben – ebben van szerepe a szakértői és tudományos világnak, hogy érthető, de hiteles formában tájékoztassák a közvéleményt a szerződésmódosítások apropóján felmerülő alkotmányos dilemmák kapcsán.
- 2** Lengyel-magyar együttműködésben fontos lenne a térség szempontjából fontos érdekek koordinálása és közös érvényesítése, hiszen ezek teret kaphatnak egy jövőbeli felülvizsgálat során. A V4 együttműködés korábbi időszakában a legmagasabb szintű politikai egyeztetés a regionális érdekeket illetően rendszeres volt, azonban a csoport jelenlegi válsága idején bizonytalan, hogy ez kellő formában megtörténik-e. Ezzel együtt kiemelten fontos lenne lengyel-magyar, illetve ideális esetben visegrádi formájában uniós szakpolitikák elemzésével foglalkozó think tankek és egyetemi kutatóintézetek közös kutatási munkájának megvalósítása.
- 3** Kritikus, hogy egy lehetséges felülvizsgálati folyamat során egy-egy javaslat mögé hány tagállam sorakozik fel. E megközelítésben az is releváns, hogy mely tagállam terjeszt elő adott javaslatokat. Olyan tagállamnak kell ezt megtennie, amelynek megvan a szükséges bizalmi tőkéje az EU tagállamok szélesebb körében. Magyarországnak éppen e bizalmi tőke hiányosságai miatt érdemes mérlegelnie, hogy mely javaslatokat terjeszti elő saját maga, és mely javaslatok esetében koordinál más tagállamokkal, nem kezdeményező szerepben támogatva ezen tagállamok által előterjesztett javaslatokat.
- 4** Magyarországnak jelenleg nem áll érdekében, hogy elinduljon egy szerződésmódosítási folyamat, mivel a magyar álláspont túlságosan messze van a többséginek tűnő álláspontoktól, így például az Európa jövőjéről szóló konferencia következtetéseitől. Bizonyos körülmények, így a megvalósuló bővítés vagy a megváltozott geo- és biztonságpolitikai helyzet kompromisszumra készítheti a magyar felet. Az EU-ban biztosított az ún. kívülmaradás (opt-out) joga – ha egy ország nem kíván részt venni az uniós együttműködés valamely területén, élhet ezen jogával, elejét véve a patthelyzet kialakulásának és elősegítve a megállapodást.¹² Érdemes tehát megvizsgálni, hogy mely területeket érinthet ilyen kívülmaradás, és felkészülni annak következményeire.

12 Jelenleg ilyen kívülmaradással él például Dánia a gazdasági és monetáris unió területén, illetve Írország a schengeni egyezményre vonatkozóan.

**LENGYELORSZÁG ÉS MAGYARORSZÁG
ENERGETIKAI ÉRDEKEI – EL KELLENE-E INDÍTANI
A NORD STREAM II-T A JÖVŐBEN? MIT LEHET
TENNI ANNAK MEGAKADÁLYOZÁSÁRA, HOGY
EZ A GÁZVEZETÉK VISSZATÉRJEN EURÓPÁBA?**

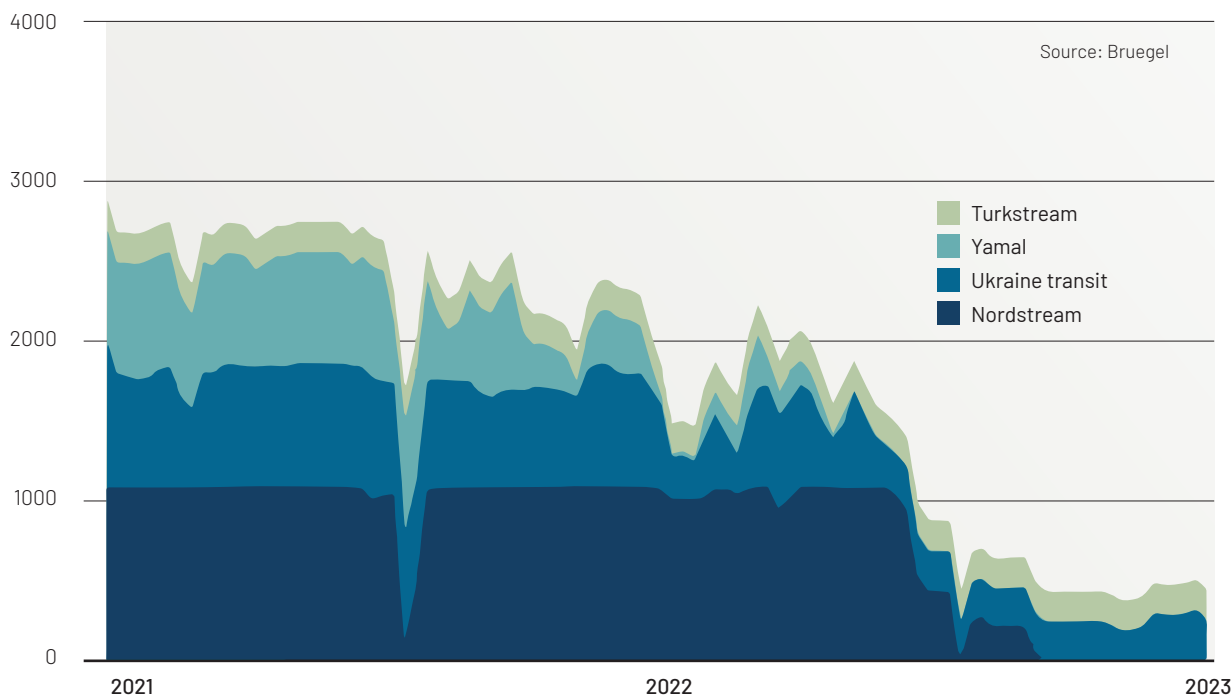
RAFAŁ LIBERA



A Nord Stream gázvezetékek jelentős geopolitikai feszültségek forrásai voltak Európában. Ezek a gázvezetékek, amelyek közvetlen összeköttetést biztosítanak Oroszország és Németország között a Balti-tengeren keresztül, történelmileg úgy voltak tekinthetők, mint az orosz befolyás eszközei az európai energiapiacra. Ez a vonatkozás különösen a teljes körű orosz invázió előtt és után, 2022 februárjában, az Ukrajna elleni támadás idején került előtérbe.

A Nord Stream 1-et 2011-ben nyitották meg, és 550 TWh (vagy 55 milliárd köbméter (mrd m³)) gáz szállítására volt képes évente. Ez mintegy egyharmadát tette ki annak a gáznak, amelyet Oroszország 2021-ben Európába exportált (1550 TWh; Jamal-Európa gázvezeték: 300 TWh), és abban az időben a legnagyobb egyedi forrása volt az orosz gázimportnak Európába (például a Németországba irányuló összes gázimport 67%-át képviselte 2021-ben)¹.

FIG. 1 **RUSSIAN GAS EXPORTS TO THE EU27 MILION CUBIC METERS PER WEEK**



1 [<https://www.brookings.edu/articles/europes-messy-russian-gas-divorce/>]

A Nord Stream 1-et a Gazprom 2022 augusztusában leállította. A Nord Stream 2-t viszont soha nem helyezték üzembe, mivel a német kormány nem hagyta jóvá a tanúsítását az orosz inváziót követően. Mindkettő ezután károkat szenvedett el, miután 2022 szeptemberében egy sor robbantás történt, amelyeket ismeretlen elkövetők hajtottak végre.

Lengyelország, amely hosszú és összetett történelmet ápol Oroszországgal, és egyre nagyobb szerepet játszik az európai energiapiacra, jelentős érdekeltséggel bír ezen gázvezetékek esetleges újraindításában. A jelen cikk célja annak vizsgálata, hogy a Nord Stream gázvezetékek újraindítása előnyös lenne-e Lengyelország számára, és ha nem, milyen lépéseket kellene megtenni annak érdekében, hogy ezek a vezetékek soha ne kerüljenek ismét üzembe.

A NORD STREAM ÚJRAINDÍTÁSÁNAK STRATÉGIAI KOCKÁZATAI

Lengyelország régóta ellenzi a Nord Stream-projekteket, mivel ezeket veszélyként értelmezi saját energiabiztonságára és általánosabban az európai stabilitásra nézve. A Nord Stream gázvezetékek újraindítása lehetővé tenné, hogy Oroszország visszaszerezze befolyását az európai energiaellátásban – ezt a befolyást az orosz agresszió Ukrajna ellen, valamint az EU későbbi szankciói következtében jelentősen sikerült gyengíteni.

Lengyelország ellenvetése három stratégiai indokon alapul:

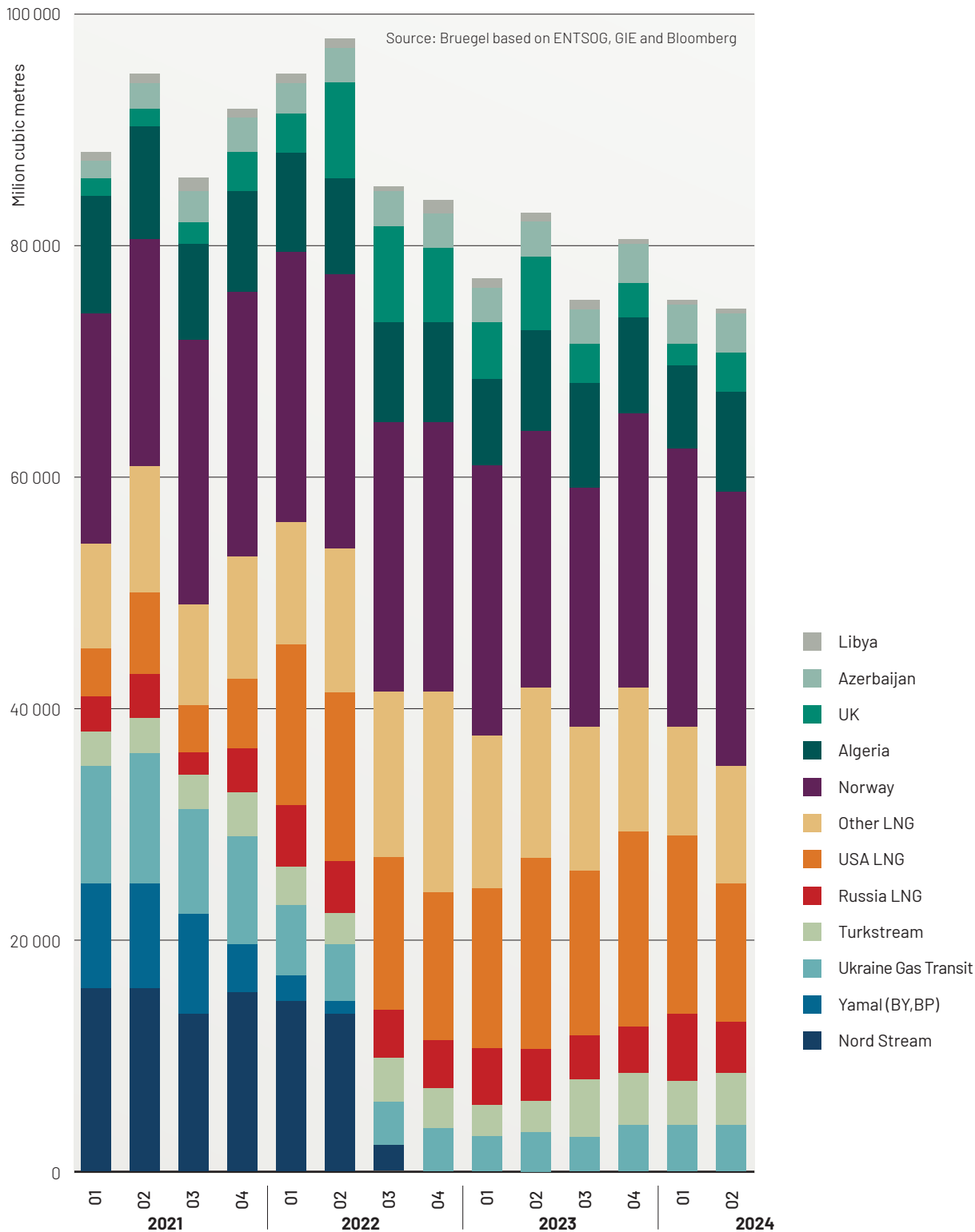
1. Energetikai függőség és politikai befolyás: A 2022-es ukrajnai invázió előtt Oroszország az EU földgázigényének több mint 40%-át, míg Németország gázfogyasztásának 55%-át biztosította, és a Nord Stream 1 volt a vezető szállítási útvonal. A Nord Stream 1 újraindítása és a Nord Stream 2 tanúsítása potenciálisan visszaállíthatná Oroszország dominanciáját az európai gázpiacon, lehetővé téve, hogy az energiát a kemény politikai eszközök egyikeként használja (amit 2022 előtt hatékonyan alkalmazott is)². Lengyelország számára elsődleges fontosságú, hogy Oroszország ne szerezze vissza ezt a befolyást, mivel ez ismét lehetőséget adhatna számára arra, hogy az EU tagállamait megossza a gázszállítások és az árak manipulálásával, emlékeztetve azokra az energiapolitikai zsarolási taktikákra, amelyeket Oroszország az ukrajnai invázió előtt és azt követően alkalmazott 2022 első hónapjaiban.

Más szóval, az EU nem lesz képes hatékonyan kezelni energiaellátásának háromszögét – az ellátásbiztonságot, a megfizethetőséget és a fenntarthatóságot –, ha lehetőséget ad Oroszországnak arra, hogy újra megossza és uralja az EU energiapiacát. Amint azt az Európát sújtó energiaválság világosan megmutatta 2022 februárja után, elmélyült együttműködésre és integrációra van szükség az EU-n belül, valamint nagyobb forrásdiverzifikációra.

Ami az utóbbi pontot illeti, az EU 2022-ben fellépő gázhiányának egyik megoldása az alternatív forrásokból, például norvégiai vezetéken keresztül történő import növelése volt (ez az ország megelőzte Oroszországot mint az EU legnagyobb gázexportőre), valamint LNG-beszerezések az Egyesült Államokból és más országokból.

2 [Balázs R. Sziklai, László Á. Kóczy, Dávid Csercsik, A Nord Stream 2 hatása az európai gázpiac alkupozióira, Energy Policy, Volume 144, 2020. szeptember, 111692; <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421520304201#>]

FIG. 2 DIFFERENT SOURCES OF NATURAL GAS IN EUROPE



A válság egybeesett az Egyesült Államokban növekvő gáztermeléssel és LNG-exportkapacitással, ami azt jelentette, hogy az amerikai exportőrök lehetőséget kaptak az európai kereslet növekedéséből való profitálásra. Tekintve, hogy Kínában abban az időszakban csökkent a kereslet, az LNG korábban soha nem látott mennyiségben áramlott Európába. Mivel ennek az új gáznak a nagy része spot piacon került megvásárlásra, jóval drágább volt, mint például azok az árak, amelyeket Németország fizetett a Nord Streamen keresztül szállított gázért. Ebben az időszakban azonban kulcsfontosságú volt, hogy a gázellátást olyan szereplők biztosítsák, akik (i) nem használják fel ezt a szállítást politikai fegyverként a régió destabilizálására; valamint (ii) az eladásokból származó bevételeket nem fordítják saját hadi apparátusuk finanszírozására.

FIG. 3 **GAS PRODUCTION
MEASURED IN TERAWATT-HOURS**

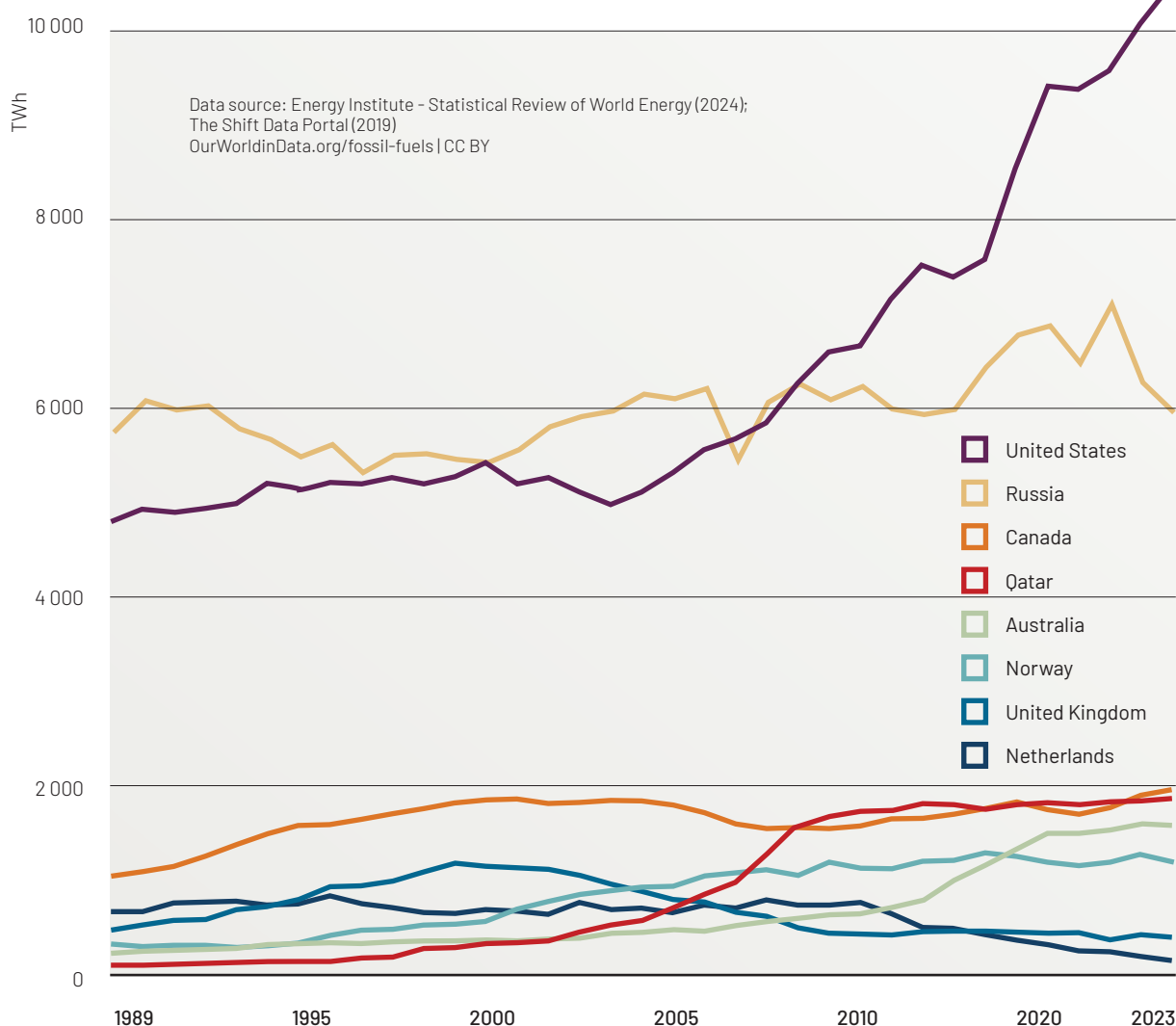
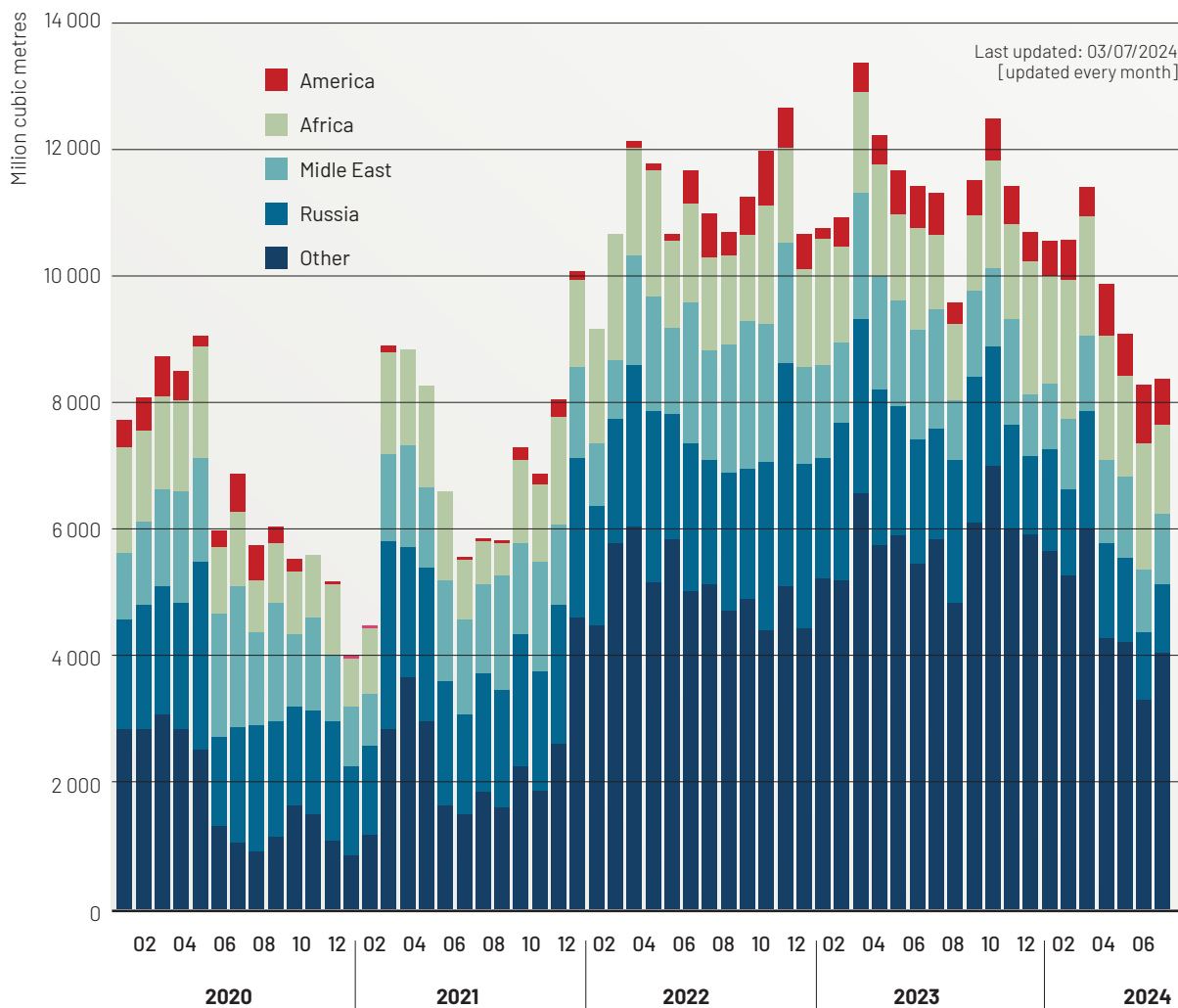


FIG. 4 LNG SUPPLIES TO THE EU BY SOURCE (BRUEGEL)⁵

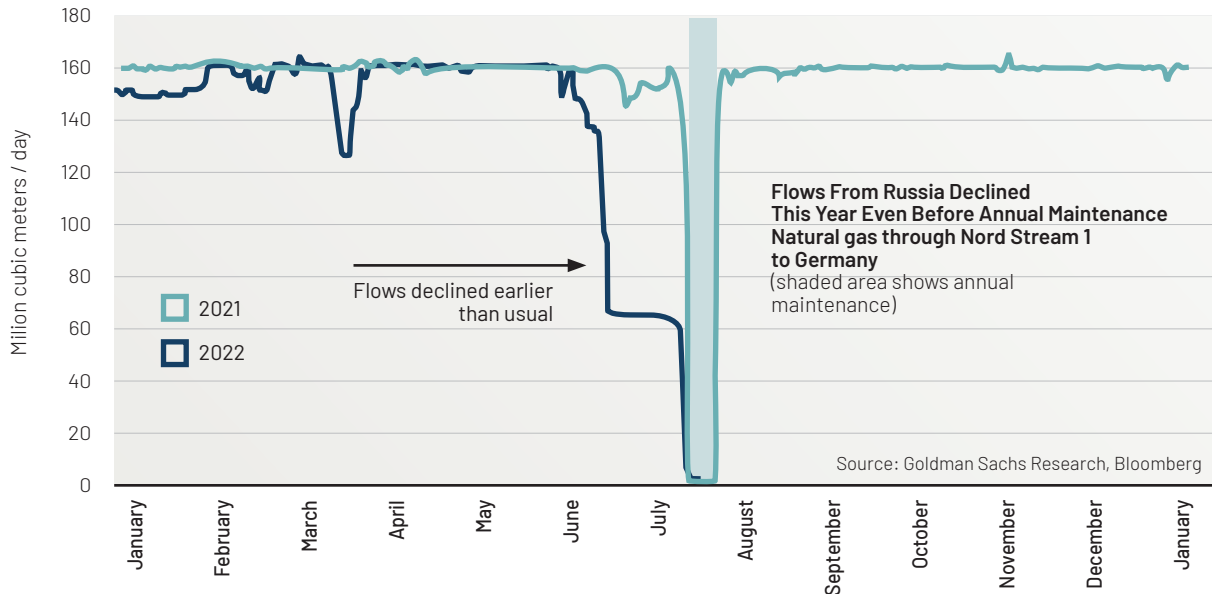


Az Egyesült Államok azóta stratégiai LNG-szállítóvá vált az EU számára (2021 és 2022 között több mint kétszeresére növelve nyersanyag-exportját), ezzel erősítve az észak-atlanti szövetséget támogató gazdasági kapcsolatokat.

Érdeemes megjegyezni, hogy az ellátás diverzifikálása terén Lengyelország úttörő szerepet játszott az EU-ban, sikeresen megtervezve függetlenségét Oroszországtól jóval a 2022-es válság előtt. A Świnoujście-i LNG-visszagázosító terminál 2015 óta működik, míg a Baltic Pipe projekt, amely összeköti Lengyelországot a norvég kontinentális talapzat gázmezőivel, már régóta előkészítés alatt állt, mielőtt 2022 végén véglegesen megnyitották. Ennek eredményeként Lengyelország jól felkészült arra, ami sok más EU-tagállamot váratlanul ért: Oroszország energiafegyverként való alkalmazása az európai gazdaságok ellen.

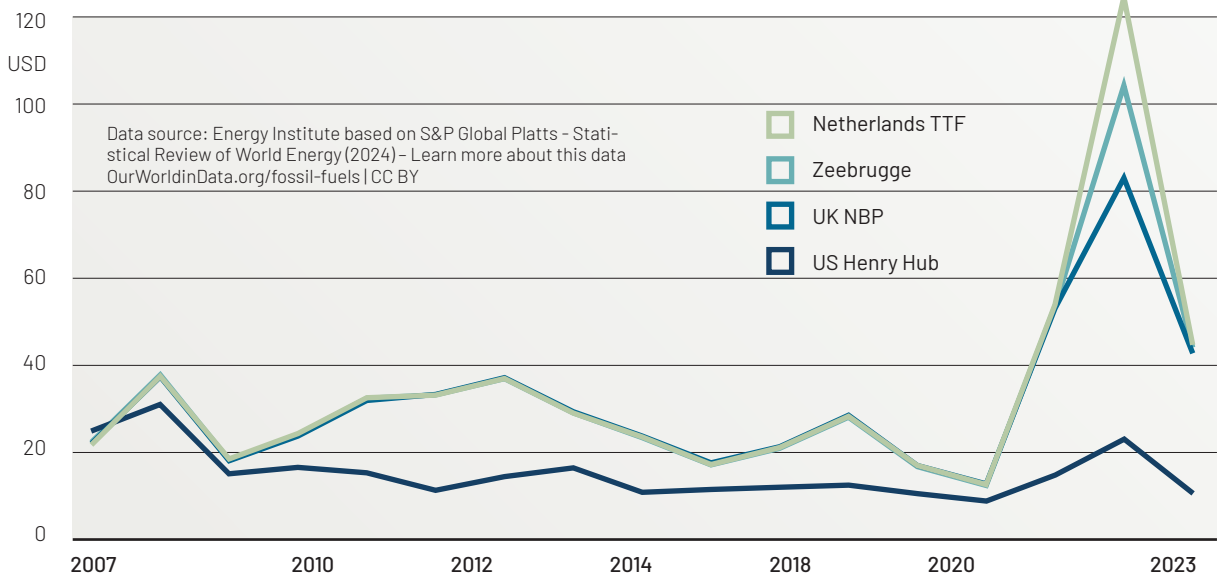
- Gazdasági hatás: 2021 nyarától Oroszország elkezdte az EU-t nyomás alá helyezni, hogy jóváhagyja a Nord Stream 2-t, csökkentve az Európába szállított csővezetéki gáz mennyiségét, és megtagadva a Gazprom tulajdonában lévő német tározók készlet szintjének feltöltését.

FIG. 5 **GAS FLOWS THROUGH NORD STREAM 1 DECLINED ALREADY IN THE SUMMER OF 2021⁴**



Ezzel Oroszország képes volt befolyásolni a Title Transfer Facility (TTF) referenciaárát³, és az EU energiarendszerét nemcsak kevésbé biztonságossá, hanem rendkívül költségessé is tette.

FIG. 6 **NATURAL GAS PRICES**
NATURAL GAS PRICES ARE MEASURED IN US DOLLARS PER MEGAWATT-HOUR (MWH). THIS DATA IS NOT ADJUSTED FOR INFLATION.

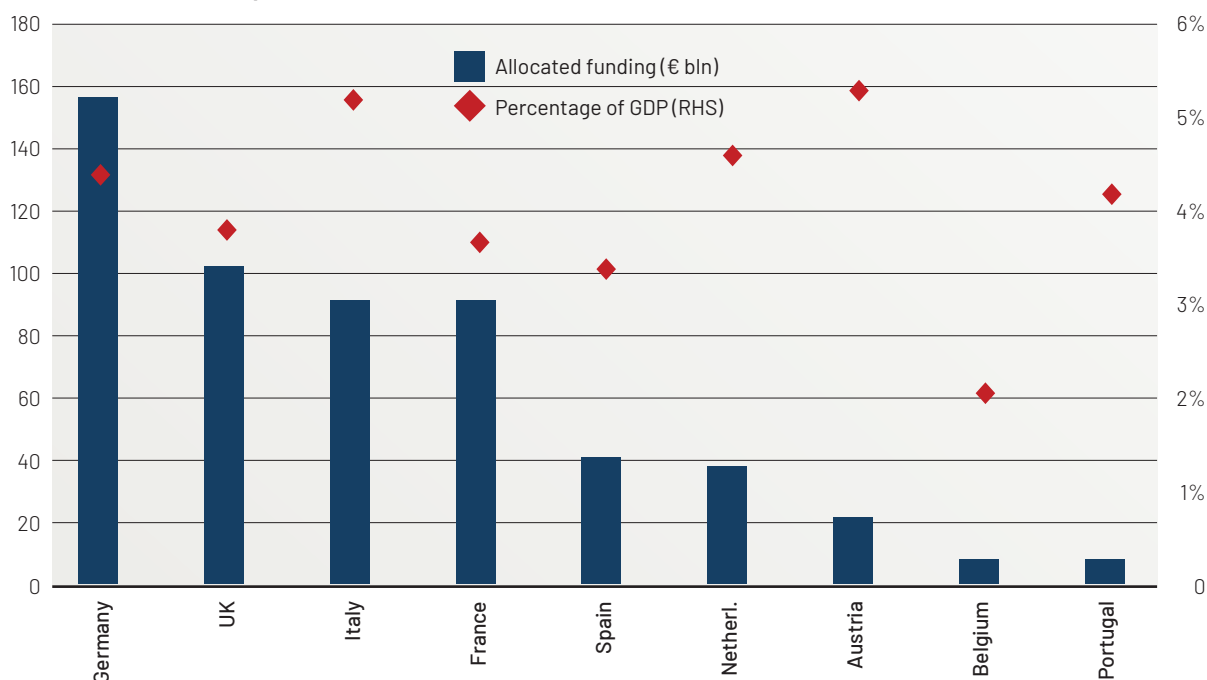


3 [holland index, amely az európai gázárát szabja meg]

Becslések szerint 2021 szeptembere óta az EU tagállamai több mint 650 milliárd eurót költöttek az orosz agresszió által kiváltott energiaválság hatásainak enyhítésére ⁴.

Az EU jelentős forrásokat fektetett be az új REPowerEU energiastratégia kidolgozásába és megvalósításába, amelynek központi pillére a függőség csökkentése az orosz fosszilis tüzelőanyagoktól. A Nord Stream újbóli működése aláásná ezeket a jelentős befektetéseket, amelyek célja egyrészt az volt, hogy megóvják az EU energiafogyasztóit a hirtelen áremelkedésektől, másrészt pedig az energiarendszer nagyobb diverzifikációjának és ellenálló képességének biztosítása.

FIG. 7 **GOVERNMENT RESPONSE TO THE ENERGY CRISIS AMONG SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, SEPTEMBER 2021 TO JANUARY 2023⁷**



Mint fentebb említettük, Lengyelország jelentős beruházásokat hajtott végre energiaforrásainak diverzifikálása érdekében, többek között LNG-infrastruktúra révén, mint a swinoujściei visszagázosító terminál és az előkészületben lévő úszó tároló- és visszagázosító egység (FSRU) Gdańskban, valamint a Baltic Pipe projekt, amely norvég gázt szállít Lengyelországba. E projekteket az EU a közös érdekeltségű projektek (PCI) közé sorolta, céljuk az orosz gáztól való függőség csökkentése és Lengyelország szerepének megerősítése regionális energiaelosztó központként.

2022 februárja előtt a gáz Európában kelet-nyugati irányban áramlott. Válaszul az orosz invázióra és az orosz import korlátozására, a gáz (LNG formájában) jelentősen megnövelt mennyiségben nyugat-keleti irányban, valamint dél felé, Norvégiából kezdett áramlani. Tekintettel az újonnan megnyitott LNG-visszagázosító terminálok számára (mint a németországi Wilhelmshaven) és a hamarosan megnyílókra, az európai gázhálózat az elmúlt két év során átfogó átalakításon ment keresztül. Az új rendszerben

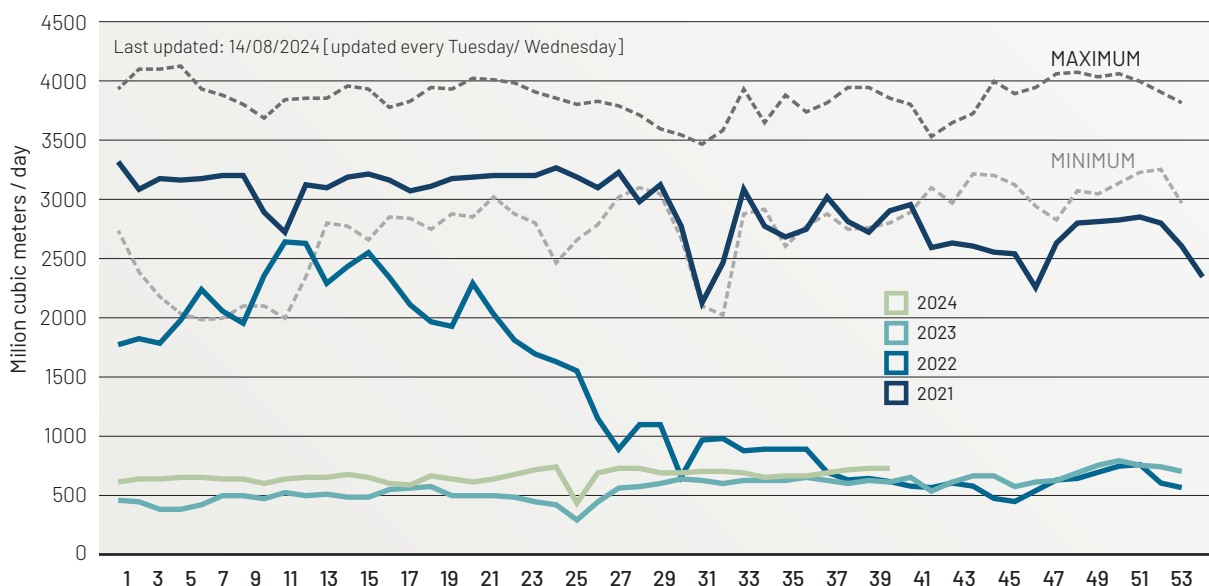
⁴ [<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/how-is-eu-electricity-produced-and-sold/>]

⁵ [Sgaravatti et al. (2023); <https://cepr.org/voxeu/columns/european-energy-crisis-and-consequences-global-natural-gas-market#> (Németország fiskális kiadásai: €158 milliárd, Olaszország és Franciaország esetében kb. €90 milliárd)]

nincs helye sem a Nord Streamnek, sem egy olyan rosszindulatú szereplőnek, mint Oroszország, amely kétségtelenül újra prominens és destruktív szerepet szeretne betölteni benne. Bármely döntés, amely visszaállítaná Oroszország befolyását az EU energiapiacán, végső soron Németország és az EU többi tagállama ellen fordulna. Míg rövid távon Oroszország „csalít” kínálhatna az EU-nak olcsóbb gáz formájában, idővel visszatérne a már bevált „trükkjeihez” – így az infrastruktúrába 2022–24 között fektetett beruházások kevésbé lennének jövedelmezők, a tett áldozatok pedig értéktelenné válnának.

3. Regionális biztonsági kockázatok: A Nord Stream gázvezetékek elkerülik a közép-kelet-európai országokat (CEE), amelyek hagyományosan orosz gáztranzitországok voltak. Ezeknek a vezetékeknek az újbóli megnyitása gyengíthetné a CEE-országokat gazdaságilag és politikailag is, növelve azok kiszolgáltatottságát az orosz nyomásgyakorlással szemben. Lengyelország számára kulcsfontosságú a jelenlegi status quo fenntartása, amelyben Oroszország energiapiaci befolyásának korlátozottsága megmarad – ez a helyzet elengedhetetlen a régió stabilitásának biztosításához.

FIG. 8 **NATURAL GAS IMPORTS FROM RUSSIA OVER THE YEARS (BRUEGEL)⁶**



Source: ENTSO-G, <https://transparency.entsog.eu/#/map>

Note: Minimum and Maximum values are calculated from the period 2015-2020. Data for the last week may be changed following updates to ENTSO-G points. UK data show the net imports from the UK into the EU27, in the csv file you can also find gross imports. Note that on 09/03/2023, we revised upward the imports from Norway upward; on 27/02/2024, we revised imports from Russia downward starting from 01/05/2022.

Az orosz olajexporttal ellentétben, amely számára alternatív piacok (főként Ázsiában, India vezető importőrként) nyitnak, az orosz földgáz számára korlátozottak az alternatív piacok, mivel az orosz gázvezeték-beruházások többsége Európa ellátására irányult. Történelmileg az EU-ba irányuló gázértékesítés jelentős részt tett ki Oroszország költségvetésében. A Nord Stream visszaállítása és ez a jövedelemforrás több pénzt jelentene Oroszországnak ahhoz, hogy erejét Európában kivetítse, fegyveres konfliktusokat támogasson az EU határainál, és hibrid háborút folytasson az EU-n belül.

6 [\[https://www.bruegel.org/dataset/european-natural-gas-imports\]](https://www.bruegel.org/dataset/european-natural-gas-imports)

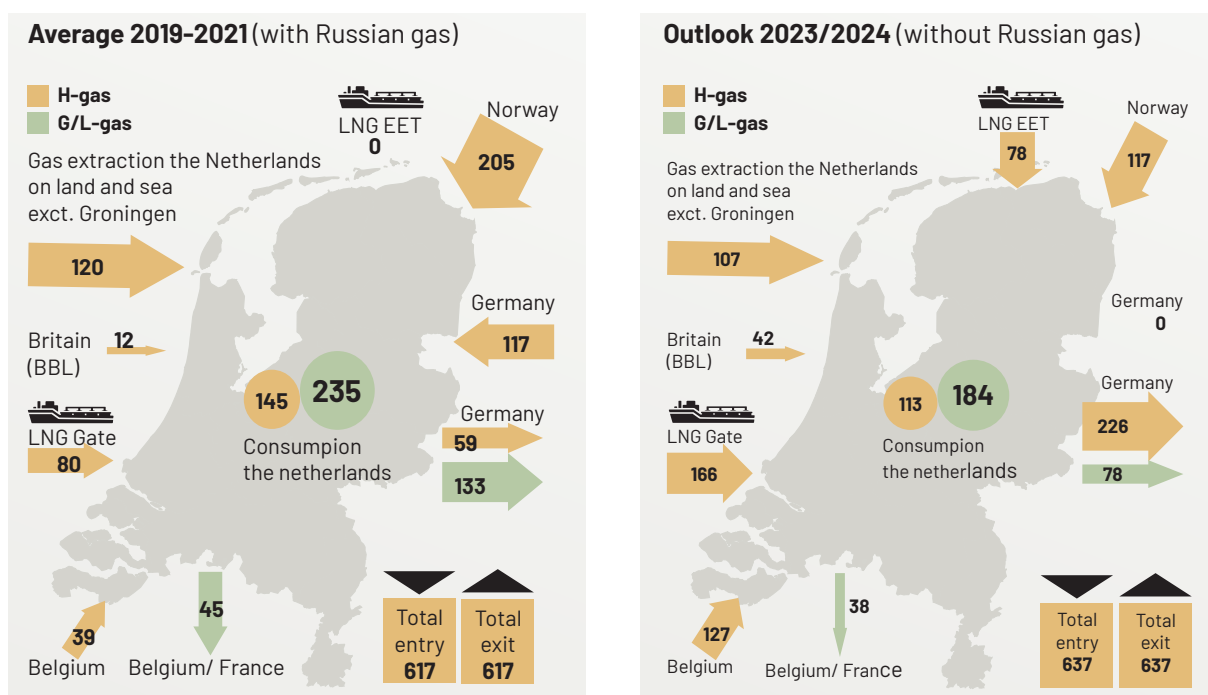
ALTERNATÍVÁK A NORD STREAM ÚJRAINDÍTÁSA HELYETT

Tekintettel a stratégiai kockázatokra, a Nord Stream gázvezetékek újraindítása sem Lengyelország, sem az EU számára nem lenne előnyös. Ennek megfelelően célszerűek azok a konkrét lépések, amelyek véglegesen megakadályoznák ezen vezetékek újraindítását, és ezáltal biztosítanák az egész közösség energiabiztonságát:

1. Az EU energetikai szolidaritásának erősítése: Lengyelországnak továbbra is egy egységes európai energiapolitika mellett kell érvelnie, amely prioritásként kezeli a diverzifikációt és a függőség csökkentését az orosz energiától. A REPowerEU-hoz hasonló kezdeményezések, amelyek célja az orosz fosszilis tüzelőanyagoktól való függés megszüntetése 2027-ig, kulcsfontosságúak. Lengyelország fontos szerepet játszhat ezen politikák felgyorsításában, és ezzel garantálhatja, hogy Európa ne vonuljon vissza elkötelezettségeitől a rövid távú gazdasági ösztönzők hatására.

Az igazi energiaunió olyan tagállamok, mint például Hollandia számára is előnyös lenne, amely jelenleg nagy mértékben (akár 75%-ban) az importgáztól függ. A groningeni mező bezárása és a hazai termelés általános csökkenése fényében ez a függőség csak nőni fog⁷. Így Hollandia a jól működő európai belső gázpiac egyik hasznélvezője lenne, amely erős összeköttetésekkel és tárolókapacitásokkal rendelkezik, lehetővé téve a fogyasztóknak, kereskedőknek és kormányoknak a globális árjelzésekre való megfelelő reagálást.

FIG. 9 **NATURAL GAS VOLUMES (IN TWH) IN THE NETHERLANDS (GASUNIE)**

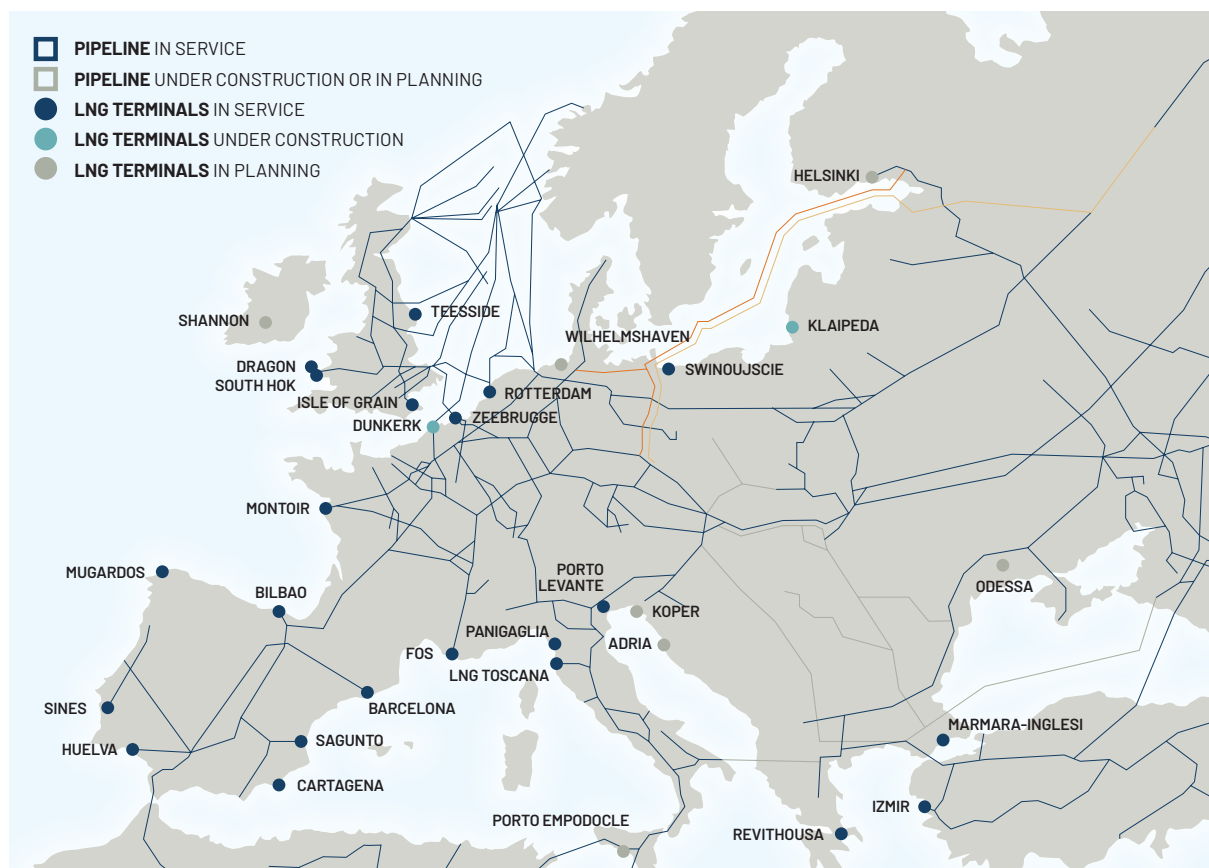


7 [https://www.gasunietransportservices.nl/en/news/advice-on-the-security-of-natural-gas-supply-following-closure-of-the-groningen-field]

Az energetikai szolidaritás Németország és Közép-Kelet-Európa országai között gazdasági szempontból is indokolt. 2022 első felében Németország V4-országokkal⁸ folytatott kereskedelme elérte a 187 milliárd eurót (2021-ben: 167 milliárd euró). Ez meghaladja a Németország és Kína közötti 148,9 milliárd eurós kereskedelmet ugyanebben az időszakban, ezzel a V4 Németország legnagyobb kereskedelmi partnerévé vált, jelezve a jelentős gazdasági kölcsönös függőséget⁹. Más szóval, ami Lengyelország és a V4-ek számára kedvező az energiaellátás terén, az Németország számára is előnyös.

Infrastruktúra és rendszerek közötti kapcsolatok erősítése: Az alternatív gázforrásokat támogató infrastruktúra fejlesztése elengedhetetlen. Az LNG-infrastruktúra bővítése Lengyelországban és a Baltic Pipe projekt, amely norvég gázt juttat el Lengyelországba, e stratégia kulcselemei. Emellett a szomszédos országokkal való összekötő rendszerek (interkonnektorok) megerősítése ellenállóbbá és integráltabbá teszi az európai energiahálózatot, megszüntetve a szükségletet az orosz gáz iránt.

FIG. 10 **MAP OF THE EUROPEAN NATURAL GAS PIPELINE NETWORK AS OF 2018¹²**



2022-ben a Norvégiából érkező csővezeteki gázimport meghaladta az 1170 TWh-t, míg az összes LNG-import 1500 TWh-t tett ki. Az orosz gáz helyettesítése diverzifikált LNG-vel és norvég gázzal növelte Lengyelország (és Németország) szerepét a szomszédos, tengerhez nem hozzáférő országok gázbiztonsági központjaiként.

8 [Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Magyarország]

9 [<https://dgap.org/en/research/publications/gas-and-energy-security-germany-and-central-and-eastern-europe-0>]

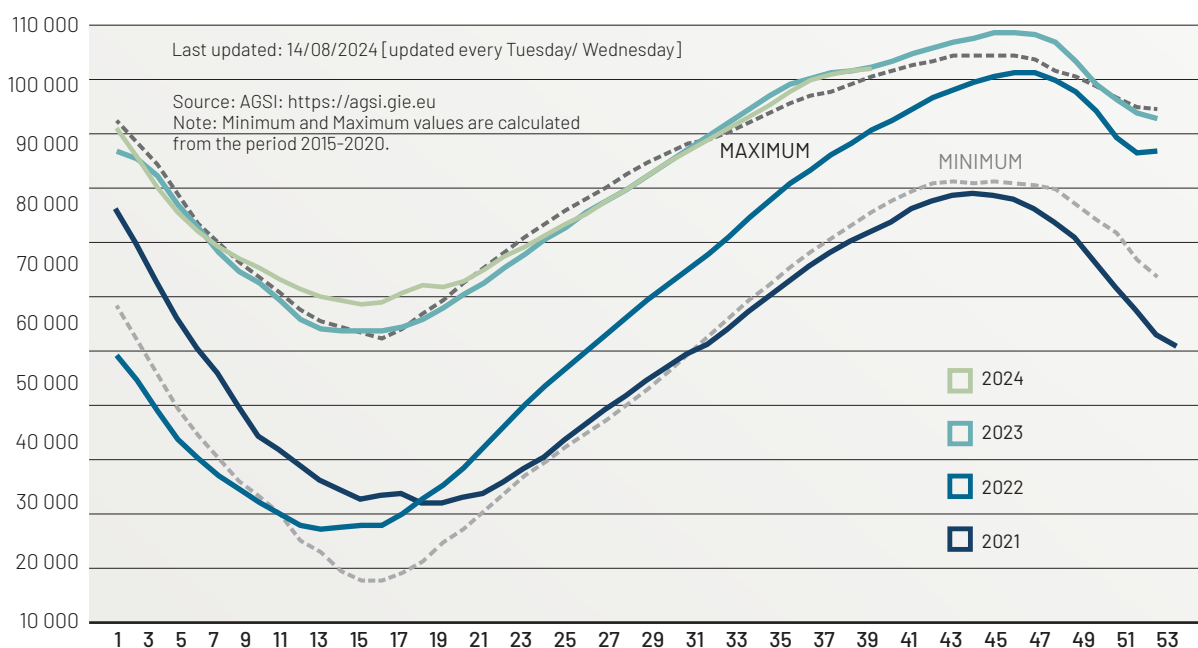
10 [Forrás: DIW 2018, Kai-Olaf Lang és Kirsten Westphal, "Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung," SWP Studie S21(2016); ENTSO-G, Kapacitástérkép (2017); <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/gas-pipeline-nord-stream-2-links-germany-russia-splits-europe>]

Lengyelország a Baltic Pipe révén akár 100 TWh norvég gázt is importálhat. A Lengyelország és Litvánia, valamint Lengyelország és Szlovákia közötti interkonnektorok már évek óta működnek. A lengyel-szlovák interkonnektor nagyobb rugalmasságot biztosít Szlovákia számára, és a szlovák átviteli rendszer kihasználásával lehetőséget nyújt gázszállításra Magyarország és Ukrajna felé is.

A lengyel-litván interkonnektor pedig fontos szerepet játszhat az Európai Bizottság által irányított Balti Energia Piaci Összeköttetési Terv keretében ¹¹, amelynek célja nyitott és integrált energiapiacok létrehozása a régióban.

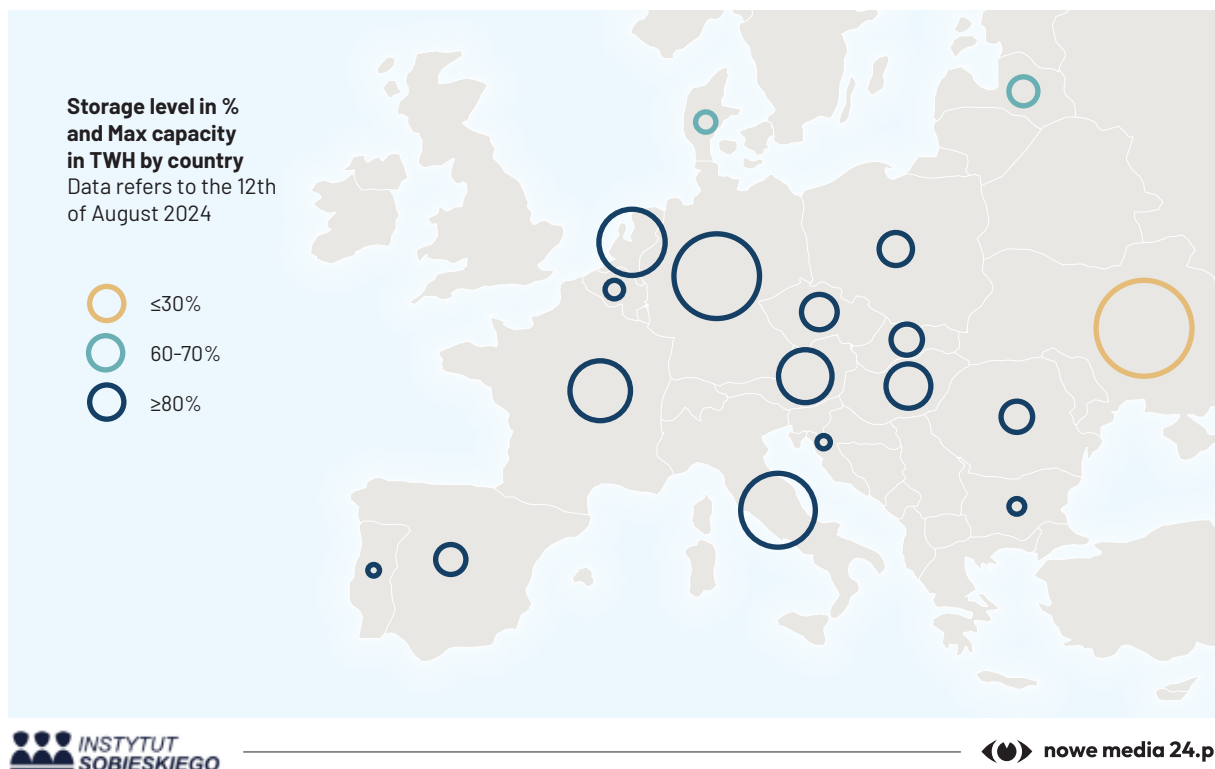
Az ilyen gázkapcsolatok hatékonyabb gáztárolást tesznek lehetővé, függetlenül a határoktól. A magas tárolási szintek pedig hozzájárulnak az LNG-piaci árak ingadozásainak enyhítéséhez. A 2023 előtti alacsony tárolási szintek az EU energiapolitikájának egyik legnagyobb hibái közé tartoztak. Ahogyan sok ágazatban a járvány előtt, a rendszer „just in time” szállításra épült, kevés figyelmet fordítva a készenléti tervezésre és a rendszer ellenállóképességére. Ez a helyzet gyökeresen megváltozott, és a magas töltöttségi szinttel rendelkező tárolók az új normává váltak.

FIG. 11 **EU27 GAS STORAGE ON A WEEKLY BASIS (IN MILLION CUBIC METRES)**



11 [A projektben részt vevő országok: Dánia, Németország, Észtország, Litvánia, Lettország, Lengyelország, Finnország és Svédország]

FIG. 12 EU GAS STORAGE LEVELS OVER THE YEARS



2024 augusztusában a lengyel tározók 92%-ban voltak feltöltve (38 TWh kapacitással), a magyar tározók 86%-ban (kapacitás: 70 TWh), a német tározók 92%-ban (kapacitás: 255 TWh), míg a holland tározók 83%-ban, összesen 143 TWh kapacitással.

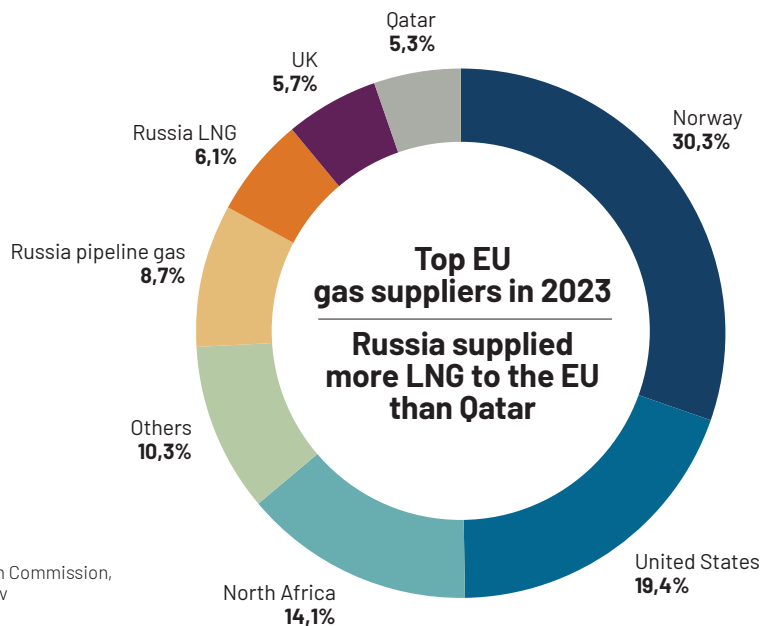
3. Jogi és diplomáciai eszközök: Lengyelországnak az EU-ban lévő szövetségeseivel együtt támogatnia kell azokat a jogi és szabályozási lépéseket, amelyek minimalizálják a Nord Stream újraindításának kockázatát. Ez magában foglalja az EU versenyjogi szabályainak alkalmazását, ahogyan azt a lengyel Verseny- és Fogyasztóvédelmi Hivatal (UOKiK) esetében láthattuk, amely bírságokat szabott ki a Gazpromra a Nord Stream 2 megvalósítása miatt, mivel nem kapta meg a szükséges engedélyeket.

A diplomáciai szinten Lengyelországnak folytatnia kell a szövetségek építését annak érdekében, hogy erős ellenállást tartson fenn a gázvezetékek esetleges újraindításával szemben, továbbá koalíciókat kell építenie nemcsak a rendszerközi összeköttetések bővítésére (ahogyan az fent említésre került), hanem az együttes gázvásárlások mandátumának megerősítésére is (így növelve az EU tagállamainak tárgyalási pozícióját az LNG-beszállítókkal szemben).

Ami az oroszországi gázimportot illeti, még sok tennivaló van, mivel az orosz LNG-t nem sújtják szankciók. Valójában az orosz LNG behozatala az EU-ba továbbra is növekszik. Csak 2023-ban Oroszország 20 milliárd köbméter LNG-t adott el 8,2 milliárd euró értékben az EU-nak ¹².

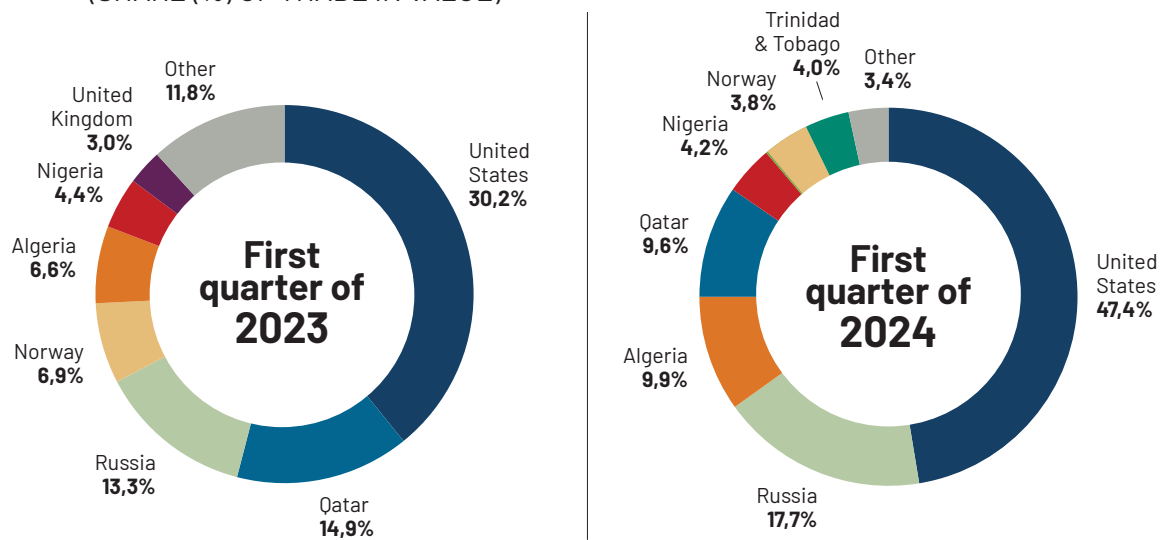
12 [https://www.ft.com/content/3398bbf1-747e-4d88-b948-e72bc14e9271]

FIG. 13 2023 EU GAS IMPORTS BY SOURCE¹⁵



Source: European Commission, ENTSO-G, Refinitiv Reuters Graphics

FIG. 14 EU IMPORTS OF LIQUEFIED NATURAL GAS BY PARTNER (SHARE (%) OF TRADE IN VALUE)



2024 júniusában az EU bejelentette a 14. szankciócsomagot Oroszországgal szemben, amely megtiltja az orosz LNG reexportját más országokba, de nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy orosz LNG-t vásároljanak. Az EU-nak támogatnia kellene az orosz LNG vásárlóit azzal, hogy lehetővé teszi számukra a „vis major” klauzulák (force majeure) aktiválását a hosszú távú szállítási szerződéseikben.

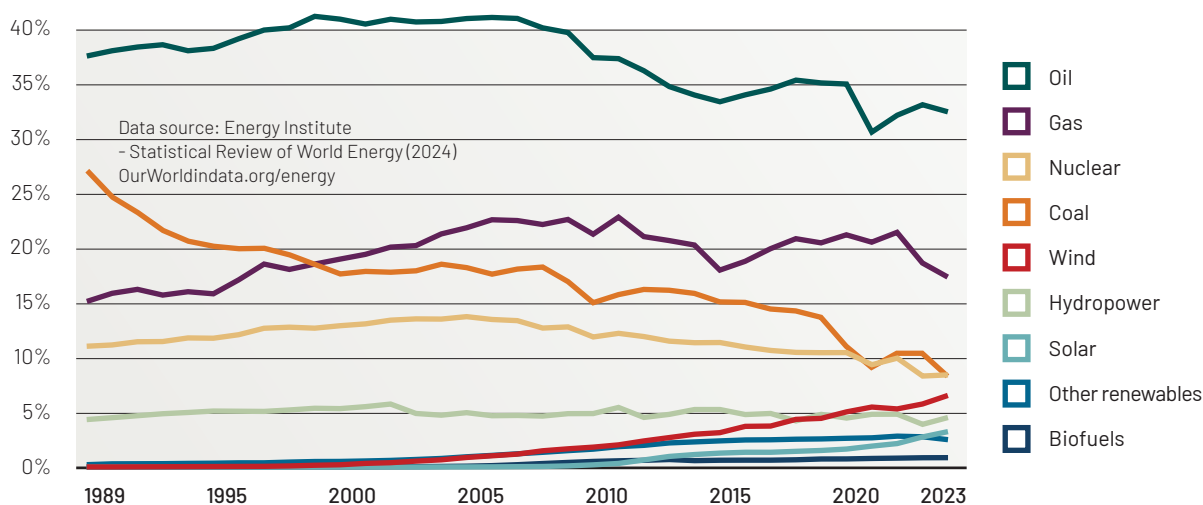
13 [https://www.reuters.com/business/energy/new-west-east-route-keeps-europe-hooked-russian-gas-2024-04-03/]

Végül, bár a groningeri mező hamarosan végleg bezárul, az EU-nak nem szabad aktívan elbátortalanítania azokat a tagállamokat, amelyek bizonyított készletekkel rendelkeznek, azok kitermelésétől. Lengyelországnak különösen fontolóra kellene vennie meglévő készleteinek kitermelésének növelését, hogy ezek a tartalékok felhasználhatók legyenek, amikor a gáz továbbra is jelentős részt képez a nemzeti energiamixben.

4. Alacsony kibocsátású energiaforrások és innováció támogatása: A REPowerEU céljaival összhangban Lengyelországnak folytatnia kell az átmenetet az alacsony kibocsátású energiaforrások felé. Az energia tárolására szolgáló kereskedelmi méretű technológiák fejlesztése lassan gyorsul. Eközben a megújuló energiaforrások további integrációja (amely az EU egészében zajlik) az energiarendszerbe a csúcsidőszaki kereslet idején megbízható és rugalmas támogatást igényel. A gázerőművek optimális rugalmasságot biztosítanak, és a megfelelő tárolási szinttel és rendszerközi összeköttetésekkel a legalkalmasabbak a kapacitás piac támogatására.

Az egyik oka annak, hogy az EU képes volt túlélni a 2022-es energiaválságot, az volt, hogy egész Európában és a gazdaság különböző ágazataiban jelentősen csökkent a gázfelhasználás. Bár az LNG és a Norvégiából érkező gázimport jelentősen növekedett, az EU-ban az általános trend arra utal, hogy a gáz kisebb szerepet fog betölteni Európa jövőbeli energiarendszerében.

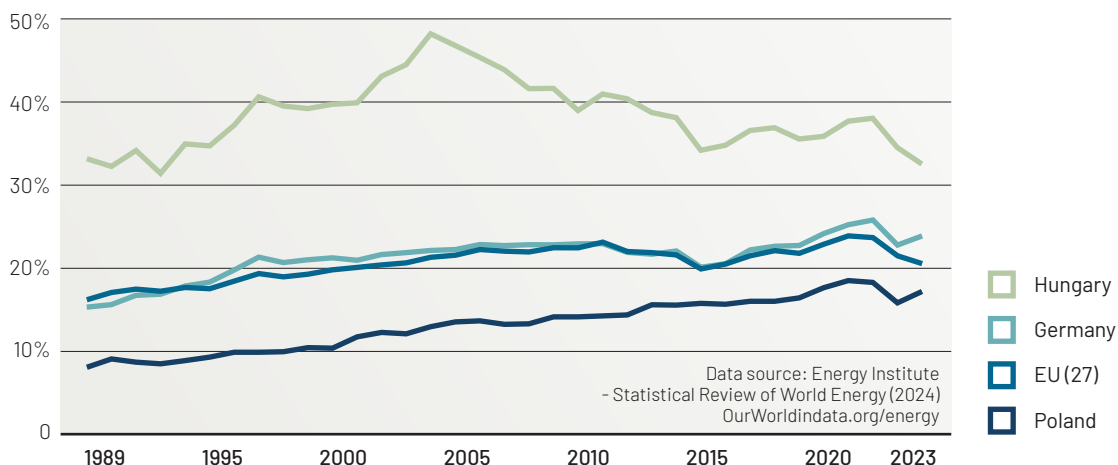
FIG. 15 **SHARE OF ENERGY CONSUMPTION BY SOURCE, EUROPEAN UNION (27)**
MEASURED AS PERCENTAGE OF PRIMARY ENERGY USING THE SUBSTITUTION METHOD



1. Primary energy: Primary energy is the energy available as resources - such as the fuels burnt in power plants - before it has been transformed. This relates to the coal before it has been burned, the uranium, or the barrels of oil. Primary energy includes energy that the end user needs, in the form of electricity, transport and heating, plus inefficiencies and energy that is lost when raw resources are transformed into a usable form. You can read more on the different ways of measuring energy in our article.

2. Substitution method: The 'substitution method' is used by researchers to correct primary energy consumption for efficiency losses experienced by fossil fuels. It tries to adjust non-fossil energy sources to the inputs that would be needed if it was generated from fossil fuels. It assumes that wind and solar electricity is as inefficient as coal or gas. To do this, energy generation from non-fossil sources are divided by a standard 'thermal efficiency factor' - typically around 0,4. Nuclear power is also adjusted despite it also experiencing thermal losses in a power plant. Since it's reported in terms of electricity output, we need to do this adjustment to calculate its equivalent input value. You can read more about this adjustment in our article.

FIG. 16 **PRIMARY ENERGY CONSUMPTION**
MEASURED AS PERCENTAGE OF PRIMARY ENERGY USING THE SUBSTITUTION METHOD

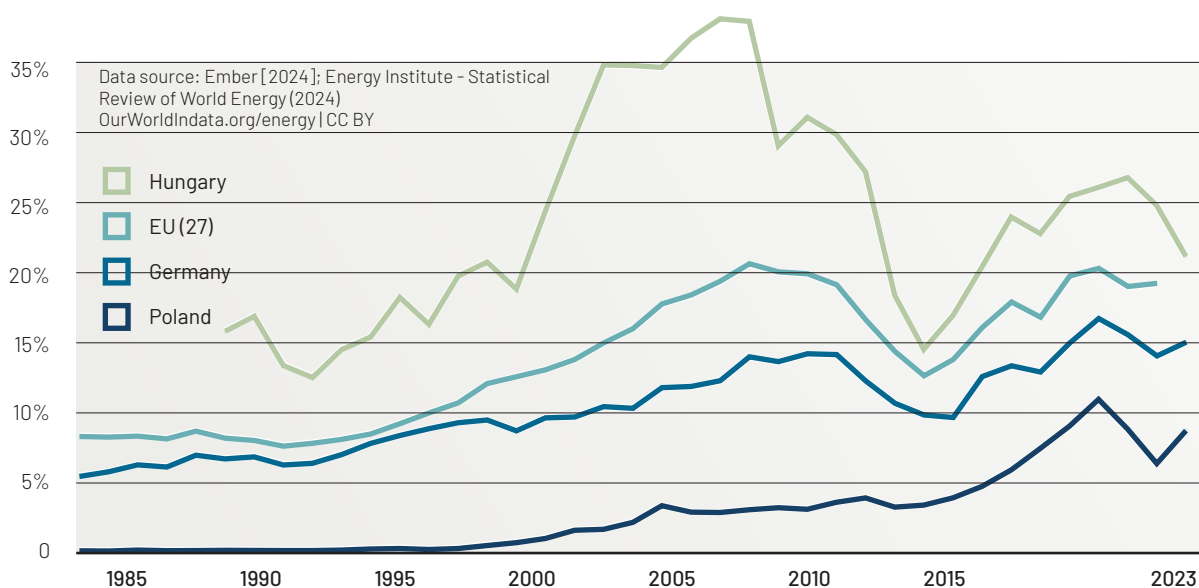


1. Primary energy: Primary energy is the energy available as resources - such as the fuels burnt in power plants - before it has been transformed. This relates to the coal before it has been burned, the uranium, or the barrels of oil. Primary energy includes energy that the end user needs, in the form of electricity, transport and heating, plus inefficiencies and energy that is lost when raw resources are transformed into a usable form. You can read more on the different ways of measuring energy in our article.

2. Substitution method: The 'substitution method' is used by researchers to correct primary energy consumption for efficiency losses experienced by fossil fuels. It tries to adjust non-fossil energy sources to the inputs that would be needed if it was generated from fossil fuels. It assumes that wind and solar electricity is as inefficient as coal or gas. To do this, energy generation from non-fossil sources are divided by a standard 'thermal efficiency factor' - typically around 0,4. Nuclear power is also adjusted despite it also experiencing thermal losses in a power plant. Since it's reported in terms of electricity output, we need to do this adjustment to calculate its equivalent input value. You can read more about this adjustment in our article.

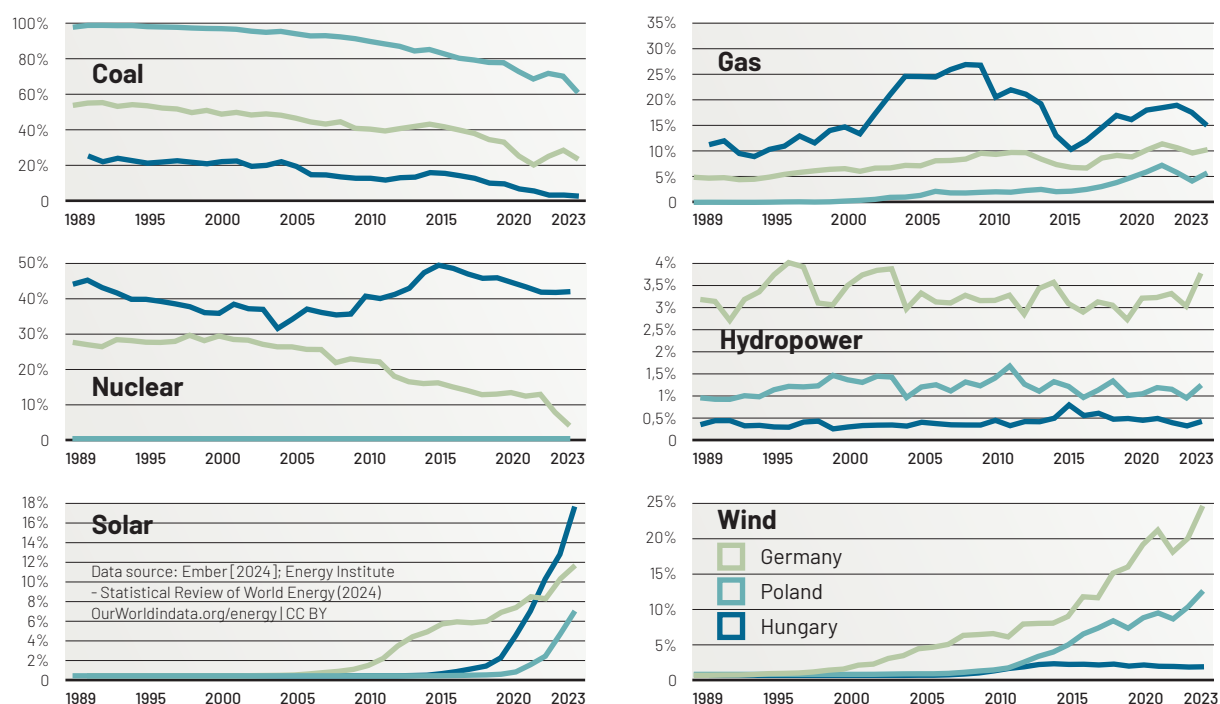
Ez a csökkenő gázfogyasztási tendencia jól látható a gázalapú magyar villamosenergia-termelésben.

FIG. 17 **SHARE OF ELECTRICITY PRODUCTION FROM GAS**
MEASURED AS PERCENTAGE OF TOTAL ELECTRICITY



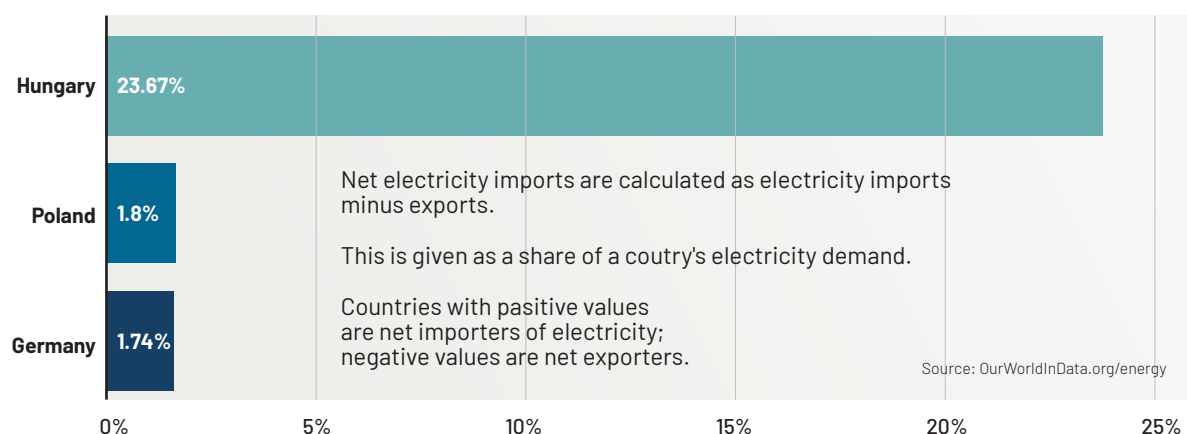
Mindazonáltal 2023-ban Magyarország még mindig villamosenergia-termelésének több mint 20%-át gázból nyerte – észrevehetően magasabb arányban, mint Németország vagy Lengyelország. Másrészt Magyarország gyors fejlődést ért el a fotovoltaikus energia arányának növelésében az energiamixében – egy szabálytalan termelési forrás, amelyet, amíg az energiatárolás nem válik széles körben elérhetővé, gázalapú termeléssel készleleti módban vagy villamosenergia-importtal kell egyensúlyozni.

FIG. 18 **SHARE OF ELECTRICITY PRODUCTION BY SOURCE**



Lengyelországhoz vagy Németországhoz képest Magyarország az áramigényének jelentősen nagyobb arányát (majdnem egynegyedét) importálja.

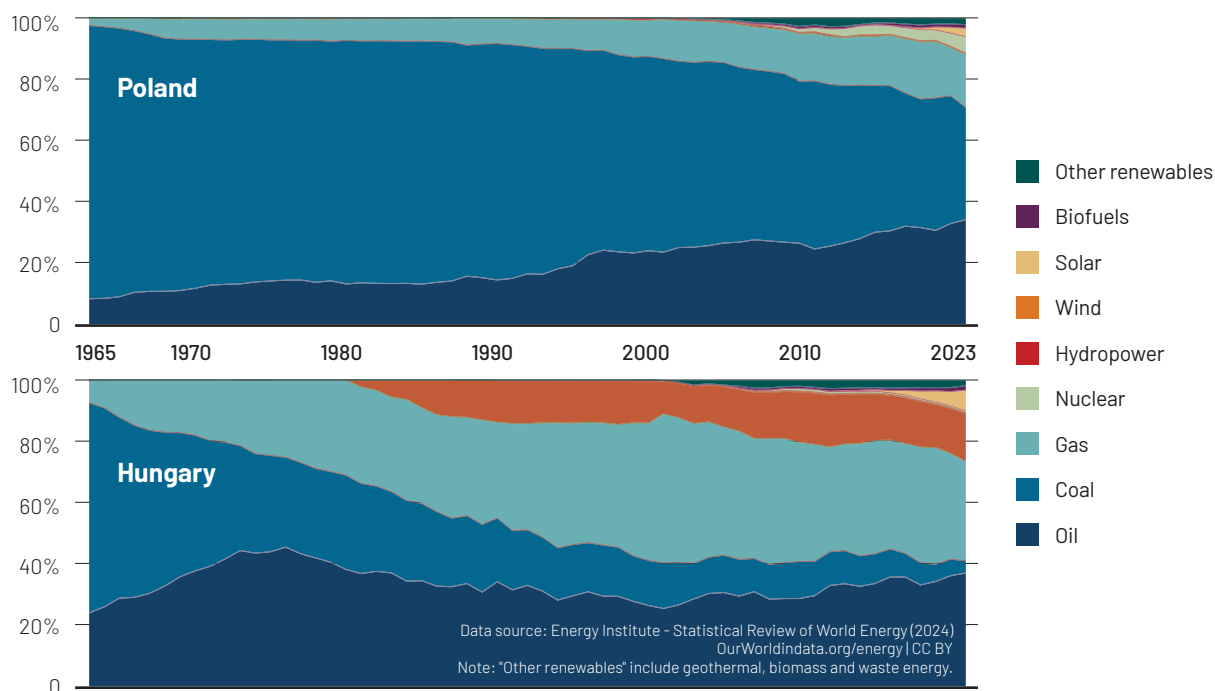
FIG. 19 **NET ELECTRICITY IMPORTS AS A SHARE OF ELECTRICITY DEMAND, 2023**



A magyar villamosenergia-import jelentős része Szlovákiából származik (három új összekötő vezeték helyeztek üzembe 2021-ben). Ennek megfelelően a V4-eken belül jelentős együttműködési potenciál rejlik nemcsak a határokon átnyúló gázáramlások (ahogy azt fentebb tárgyaltuk), hanem az áramkereskedelem terén is.

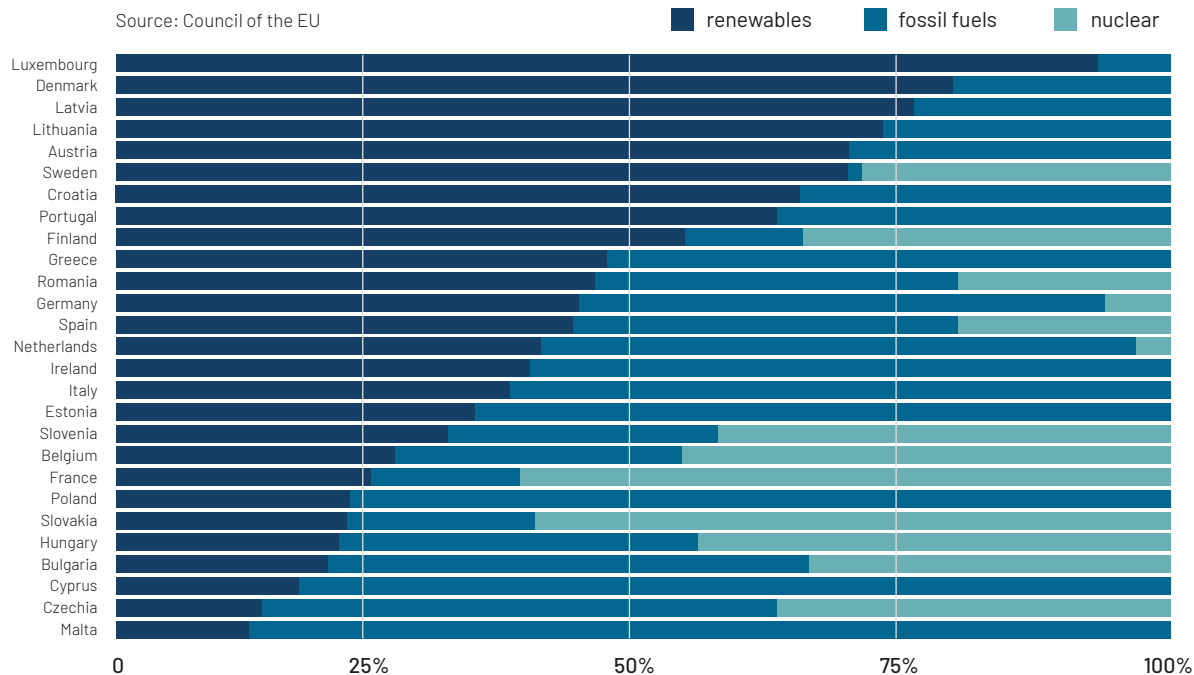
Az energialátkép egyik olyan aspektusa, amelyben Lengyelország jelentősen eltér Magyarországtól és a többi V4-orzágtól, az atomenergia-termelés teljes hiánya. Ez a helyzet várhatóan változni fog az első lengyel nukleáris projektek révén (amelyek amerikai, koreai technológián, valamint kis moduláris reaktorokon (SMR) alapulnak), amelyek várhatóan 2035-re csatlakoznak a hálózathoz. Körülbelül ugyanekkorra Lengyelország mintegy 20 GW kapacitással rendelkezhet a Balti-tengeren lévő szélenergiaparkokból. Mindezek a projektek arra irányulnak, hogy kiváltsák a lengyel szélenergiatermelést, amelyek már régóta túl-
lépték eredeti üzemidejüket. Azonban a gyorsan növekvő megújuló energiatermeléssel (gázenergiával támogatva) Lengyelország először válhat jelentős nettó villamosenergia-exportorré.

FIG. 20 ENERGY CONSUMPTION BY SOURCE



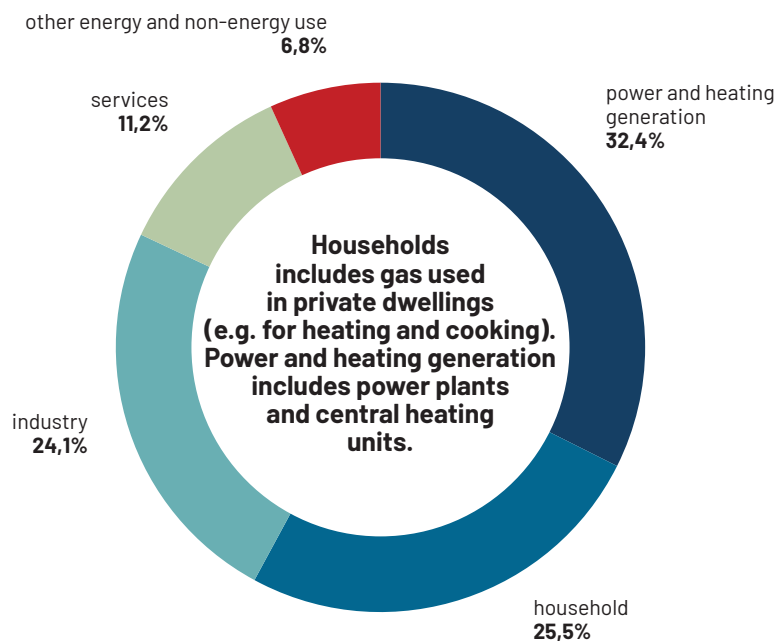
Másrészt Magyarország (amely jelenleg villamos energiájának több mint 40%-át nukleáris energiából állítja elő) tervezi az orosz Paks atomerőmű bővítését további két, egyenként 1,2 GW teljesítményű reaktossal. Ezzel a beruházással Budapest célja, hogy a nukleáris energia részesedését 60%-ra növelje a villamosenergia-termelésben.

FIG. 21 HOW DOES ELECTRICITY PRODUCTION DIFFER BETWEEN EU MEMBER STATES?



Az energiatermelésen kívül a gázt az EU-ban intenzíven használják épületek fűtésére is. Valójában az EU háztartásainak több mint 30%-a gázzal fűtött ¹⁴.

FIG. 22 GAS CONSUMPTION IN THE EU BY MARKET SEGMENT



Source: Eurostat

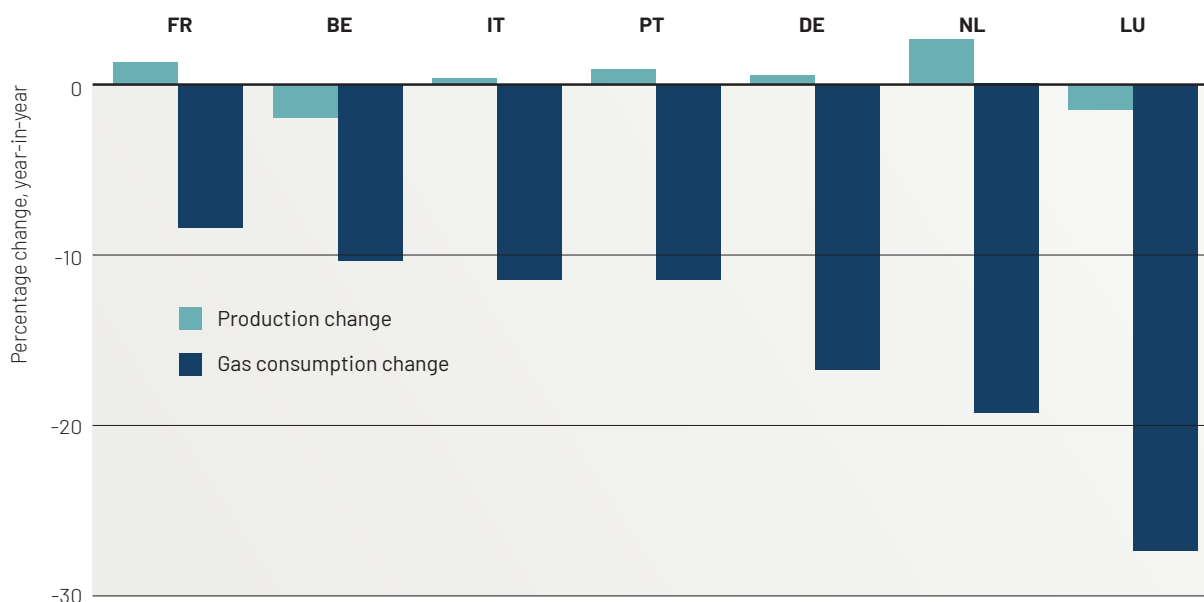
14 [<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-gas-supply/#0>]

A fűtési igény görbéje erősen szezonális, a téli gázfogyasztás körülbelül 2,5-szer magasabb, mint nyáron. Ennek megfelelő szintű tárolással és határokon átnyúló áramlásokkal (amint azt fentebb tárgyaltuk) hatékonyan lehet kezelni.

Tekintettel arra, hogy 2022 óta jelentős beruházások történtek az alternatív gázforrások alkalmazkodására és integrációjára, a gáz szerepének fokozatos csökkentése az EU energiarendszerében szükséges ahhoz, hogy megfelelően lehessen kezelni ennek hatását az EU fogyasztóra és ipari versenyképességére.¹⁵ Ennek egyik példája az épületek energiateljesítményéről szóló irányelv (Energy Performance of Buildings Directive - EPBD) végleges változata, amelyet 2024 májusában fogadtak el a Fit for 55 csomag részeként, és amely enyhítette az irányelv korábbi tervezeteiben javasolt irreális célokat. A hőszivattyúk és biogáz fokozatos bevezetése (a földgáz helyettesítése érdekében az EU fűtési rendszerében) elengedhetetlen ahhoz, hogy a közvélemény támogatását biztosítani lehessen az energetikai átálláshoz.

Az utolsó elem a gáz ipari felhasználása. Az ipari gázfogyasztás jelentős csökkenése, ellentétben a 2022 első hónapjaiban felmerült aggodalmakkal, nem vezetett a teljes ipari termelés arányos visszaeséséhez.

FIG. 23 **IMPACT OF REDUCED GAS CONSUMPTION IN 2022/23 ON INDUSTRIAL OUTPUT¹⁸**



Azonban jelentős kivételek is vannak – a vegyipar, a kohászat és az acélipar. Egy időben az EU-ban a műtrágyagyártás akár 20%-át is felfüggesztették. A közép- és kelet-európai (CEE) régió jelentős műtrágyagyártó központ, Lengyelország pedig a termelés 13%-áért felel¹⁷. Valójában a Lengyelországban felhasznált gáz mintegy 35%-át az ipar fogyasztja, főként vegyi és acélgyárak (a Grupa Azoty az ország legnagyobb egyedi földgázfogyasztója).

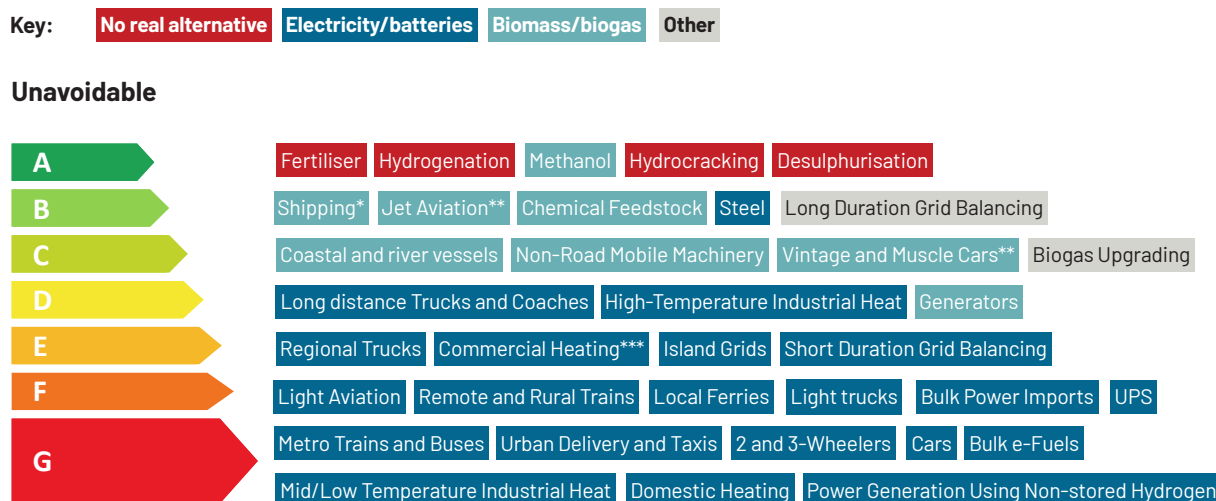
15 [Egyes becslések szerint a Fit for 55 és a REPowerEU célkitűzéseinek elérése az EU gázfogyasztásának 1550 TWh-val történő csökkenéséhez vezethet; <https://dgap.org/en/research/publications/gas-and-energy-security-germany-and-central-and-eastern-europe-0>]

16 [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/09/Moll-et-al_16820-BPEA-FA23_WEB.pdf]

17 [<https://dgap.org/en/research/publications/gas-and-energy-security-germany-and-central-and-eastern-europe-0>]

Ezekben az ágazatokban a hidrogén potenciális megoldásként jelenik meg. Miközben a hidrogén felhasználásának bizonyos, politikusok által propagált formái csak „valóságtól elrugaszkodott álmok” Michael Liebreich tiszta energia szakértő szerint, a műtrágyagyártás és a vegyi alapanyagok előállítása pontosan azok a területek, ahol a hidrogén valós alternatívája lehet a földgáznak. Ezeket az ágazatokat prioritásként kell kezelnie Lengyelországnak és az EU többi tagállamának a hidrogénalapú megoldásokba történő beruházások terén.

FIG. 24 **HYDROGEN LADDER 5.0**²⁰



Uncompetitive

Source: Figure Michael Liebreich, Hydrogen Ladder (October 2023)



KÖVETKEZTETÉSEK

A Nord Stream gázvezetékek újraindítása jelentős stratégiai kockázatokat rejt magában, amelyek messze felülmúlják az esetleges rövid távú gazdasági előnyöket. Ezek a vezetékek közvetlen fenyegetést jelentenek Lengyelország energiaellátásának biztonságára és az EU szélesebb körű stabilitására. Ahelyett, hogy ezeket a vezetékeket újranyitnák, Lengyelországnak és az EU-nak az energia-infrastruktúrájuk megerősítésére, az energiaügyi szolidaritás növelésére és az alacsony kibocsátású energiaforrásokra való átállás felgyorsítására kellene összpontosítania. Ezzel Lengyelország megvédheti érdekeit, és hozzájárulhat egy ellenállóbb európai energiarendszer kialakításához.

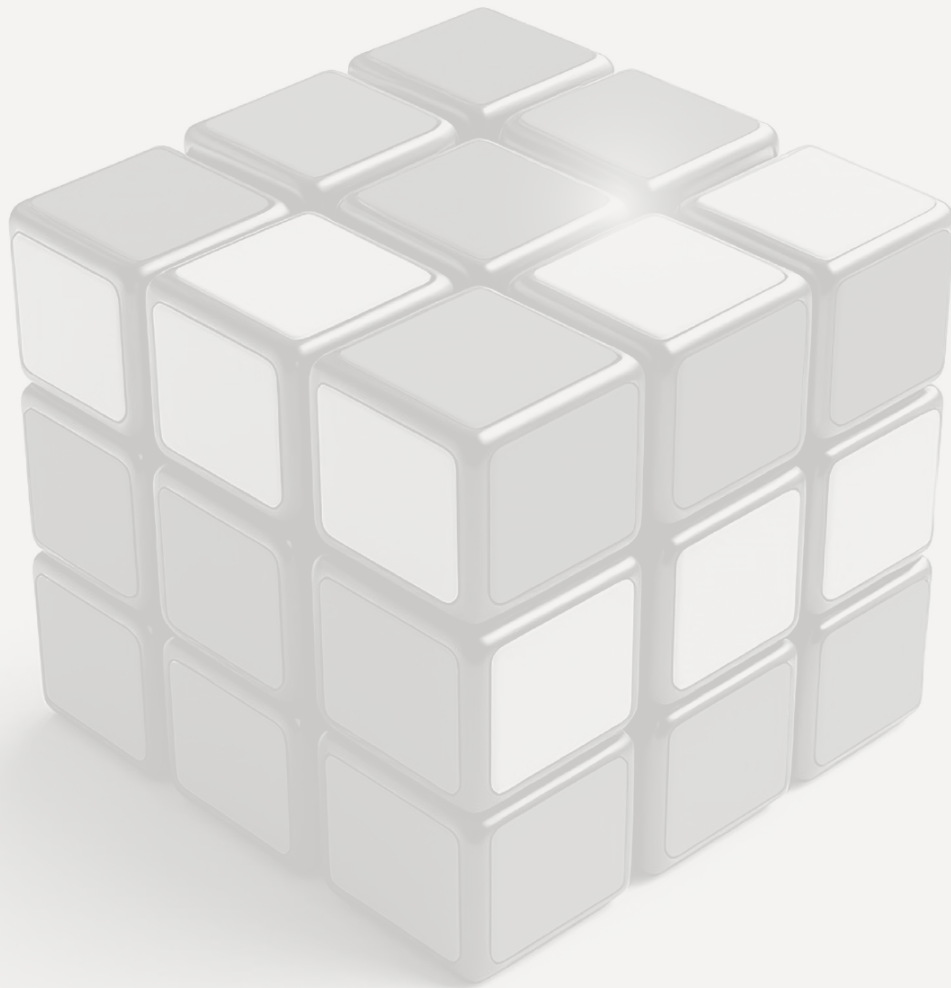
Stratégiai jövőképre van szükségünk Lengyelország és Közép-Európa jövőbeli energiarendszeréhez, amely hosszú távú szemlélettel közelíti meg az energiatértséget, előtérbe helyezve az energiaellátás biztonságát, a gazdasági ellenállóképességet és a környezeti fenntarthatóságot. Ezért el kell utasítanunk a rövidlátó megoldásokat, mint a Nord Stream, és ehelyett egy diverzifikált, innovatív és független energiarendszer kiépítésére kell törekednünk, amely képes lesz megfelelni a jövő geopolitikai és gazdasági kihívásainak.

Bár a Nord Stream végleges lezárása hátrányos lehet Oroszország számára, határozottan előnyös Lengyelországnak, Közép-Európának és az EU egészének.

18 [<https://www.linkedin.com/pulse/hydrogen-ladder-version-50-michael-liebreich/> reprodukció a Creative Commons licenc alatt: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>]

**LENGYELORSZÁG ÉS MAGYARORSZÁG
ENERGETIKAI ÉRDEKEI - ÚJRAINDULHAT-E AZ
ÉSZAKI ÁRAMLAT 2 A JÖVŐBEN? LEHETSÉGES-E,
HOGY MEGAKADÁLYOZZUK ENNEK
A GÁZVEZETÉKNEK AZ EURÓPÁBA
VALÓ VISSZATÉRÉSÉT?**

DR. JÁNOS MATUZ



Lengyelország következetesen ellenezte az Északi Áramlat projekteket, mivel nemzeti érdekeivel ellentétesnek tartja azokat, míg Magyarország semleges álláspontot képviselt. A jelenlegi geopolitikai légkörben, többek között az Oroszországgal szembeni szankciók miatt nem valószínű, hogy a vezetékeket egyhamar újra üzembe helyezik. A cikk rávilágít Európa globális versenyképességének csökkenésére (különösen az USA-val és Kínával összevetve), amihez sajnos nagyban hozzájárulnak a magas energiaárak. Mind Lengyelországot, mind Magyarországot arra ösztönzik, hogy a jelenlegi kihívásokra válaszul diverzifikálják energiaforrásaikat, és bővítsék a megújuló energiaforrásokból és az atomenergiából származó kapacitásaikat.

ÉSZAKI ÁRAMLAT

Lengyelország mindig is ellenezte a Németországot Oroszországgal összekötő Északi Áramlat 1 és 2 vezetékek megépítését, és – ahogyan azt Rafał Libera 2024. szeptember 11-i tanulmányában¹ összefoglalja – a lengyel érdekekkel ellentétesnek tartaná azok újraindítását: „Az Északi Áramlat gázvezetékek újraindítása jelentős stratégiai kockázatokat rejt magában, amelyek meghaladják az esetleges rövid távú gazdasági előnyöket”.

Magyarország mindig is semleges álláspontot képviselt az Északi Áramlat gázvezetékek építésével és üzemeltetésével kapcsolatban. Németországnak van joga dönteni energiamixéről és annak forrásairól (hazai termelés vagy import), természetesen figyelembe véve nemzetközi kötelezettségeit, mindenekelőtt az Oroszország elleni szankciókat. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 194. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy a tagállam joga, hogy meghatározza energiaforrásai kiaknázásának feltételeit, a különböző energiaforrások közötti választást és az energiaellátás általános szerkezetét.

Nem hiszem, hogy a jelenlegi szankciós környezetben az Északi Áramlat vezetékek újraindítása belátható időn belül napirendre kerülhet. Ehhez jelentős változásokra lenne szükség az Ukrajnában dúló háború és az érvényben lévő szankciók terén, valamint a nemzetközi környezetben. Magyarország mindig is óvatos álláspontot képviselt az Oroszország elleni szankciókkal kapcsolatban, de nem akadályozta azok elfogadását, Magyarország is megszavazta azokat. Magyarország megvédte és megvédi energiabiztonságát, és álláspontja szerint az EU-nak nem kellene olyan szankciókat elfogadnia, amelyek elsősorban az EU-t magát büntetik, és nem járulnának hozzá érdemben a háború befejezéséhez.

Nem hiszem, hogy Lengyelországnak, vagy akár a V4-országoknak együttesen jelentős befolyása lenne az Északi Áramlat vezetékek újraindítására, ahogy Lengyelországnak sem volt jelentős befolyása a vezetékek

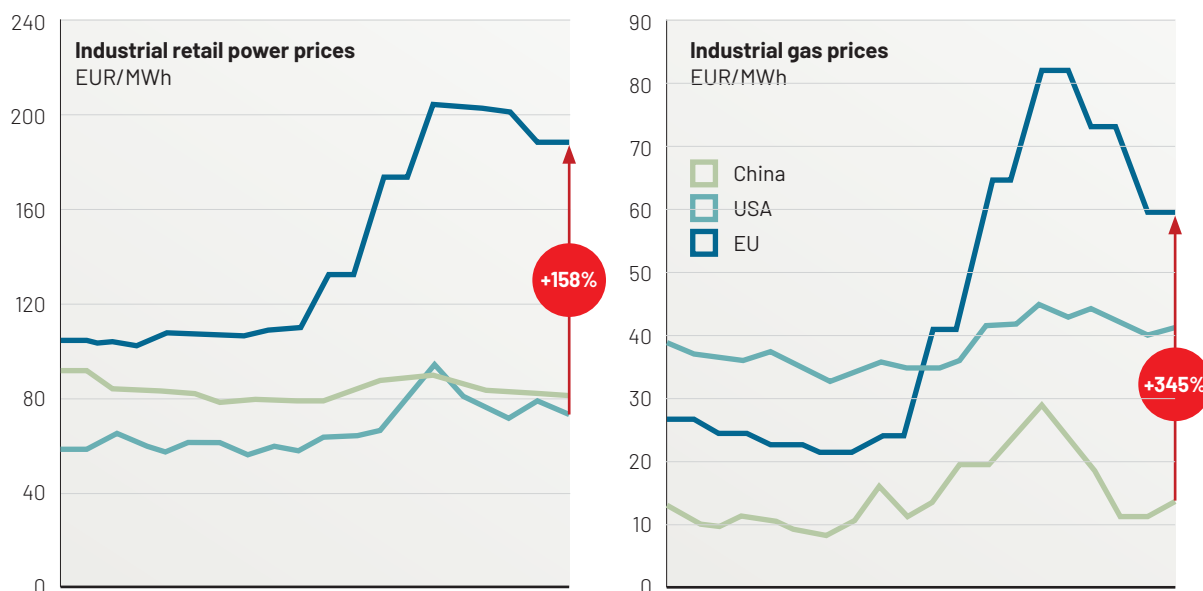
¹ Libera, Rafał: Evaluating the potential recommissioning of the Nord Stream 1 and 2 gas pipelines – the Polish perspective – Instytut Sobieskiego, 2024. szeptember 11

megépítésére és üzemeltetésére. Belátható időn belül az újraindítás egy elméleti kérdés, és a Világban sok mindennek kellene változtatni ahhoz, hogy ez napirendre kerüljön.

Nyilvánvaló, hogy az Északi Áramlat-vezetékek felrobbantása elsősorban Németországnak okozott jogi, pénzügyi, politikai, reputációs és minden más szempontból is kárt. Ha az energiaárak grafikonját nézzük, az is nyilvánvaló, hogy az Ukrajnában dúló háború és az orosz vezetékes gáz LNG-re történő lecserélése óriási károkat okozott az Európai Unió egészének. Ahogy Mario Draghi, az EKB korábbi elnöke fogalmazott a 2024 szeptemberében megjelent jelentésében: „De ez a viszonylag olcsó energiaforrás most eltűnt, és ez óriási költségekkel jár Európa számára. Az EU több mint egy évnyi GDP-növekedést veszített, miközben hatalmas költségvetési forrásokat kellett átirányítania az energiatámogatásokra és a cseppfolyósított földgáz importjához szükséges új infrastruktúra kiépítésére.”²

A villamos energia ára 1,58-szorosa az amerikai és a kínai árak, a földgáz ára pedig 3,45-ször magasabb az EU-ban, mint az USA-ban, és még örülünk, hogy az árak már jelentősen csökkentek a csúcserősségekhez képest.

FIG. 1 PRICES IN THE EU, USA AND CHINA



Source: European Commission, 2024. Based on Eurostat (EU), EIA (US) and CEIC (China), 2024 (Mario Draghi: The future of European competitiveness, September 2024)

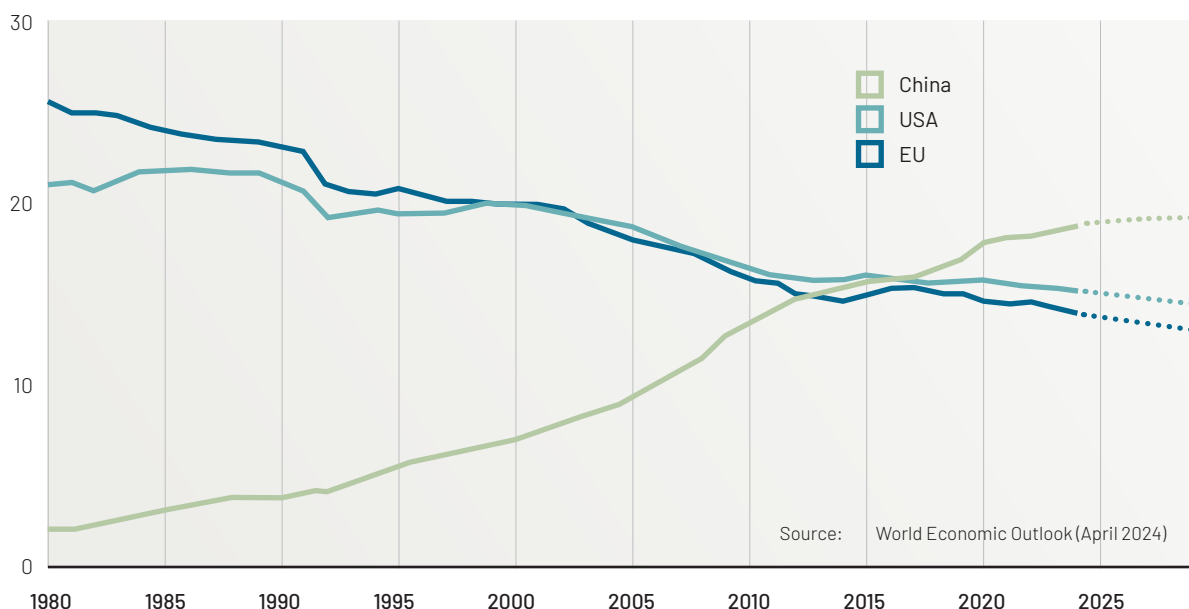
Ezért sajnós nem az Északi Áramlat vezetékek jövője miatt kell aggódnunk (amelyre nincs valódi befolyásunk), hanem Európa jövője miatt! Lengyelországnak, Magyarországnak és minden tagállamnak egy erős Európa az érdeke. Sajnos ma ennek az ellenkezője igaz: Európa talán még soha nem volt ennyire gyenge. És sajnós a tendencia is nagyon negatív: Európa napról napra gyengül, miközben versenytársaink, az Egyesült Államok és Kína egyre erősebbek!

CSÖKKENŐ VERSENYKÉPESSÉG ÉS TERMELEKÉNSÉG EURÓPÁBAN

„A különböző mutatókat vizsgálva a GDP tekintetében nagy szakadék tátong az EU és az USA között, ami elsősorban a termelékenység növekedésének erőteljesebb lassulásának köszönhető Európában. Ennek árát az európai háztartások az életszínvonal csökkenésében fizették meg. Egy főre vetítve a rendelkezésre álló reáljövedelem 2000 óta csaknem kétszer annyit nőtt az Egyesült Államokban, mint az EU-ban.”³ Draghi a jelentésében megkongatta a vészharangot: le vagyunk maradva, és elsősorban a termelékenység növelésével kell javítanunk versenyképességünkön! A receptre három „orvosságot írt elő”: (i) Európának fel kell gyorsítania az innovációt és új növekedési motorokat kell találnia; (ii) Európának csökkentenie kell a magas energiaárakat, miközben folytatnia kell a szén-dioxid-mentesítést és a körforgásos gazdaságra való áttérést; (iii) Európa nem hagyatkozhat többé másokra a biztonságát illetően. Ebben igaza van, de legalább két évtizedet késtünk, és most kell felzárkóznunk!

Vásárlóerő-paritáson számolva a Világ legnagyobb gazdasága ma Kína, a világ GDP-jének mintegy 19,01%-át állítja elő. Az Egyesült Államok a második, a Világ GDP-jéből 15,5%-val részesedik. A harmadik helyen az EU áll 14,7%-kal. 1980-ban az EU-é volt a legnagyobb gazdaság a maga 25,84%-os részesedésével, az USA volt a második 21,31%-kal, Kína részesedése pedig csak 2,26% volt.⁴ Kína 2017-ben előzött meg minket, és minden jövőbeli becslés Kína növekvő részesedését jelzi a Világ GDP-jéből. Sajnos nem csak a GDP-ben, hanem sok más területen is nő a kínai részesedés, például a kutatás és innováció, a kereskedelem és a védelem területén. Sem a tagállamok, sem az EU nem képes megvédeni magát, mindannyian a NATO-ra, azon belül is elsősorban az amerikai haderőre támaszkodunk. Ez a tény önmagában is felveti a tagállamok és az EU szuverenitásának kérdését, de ez a téma meghaladja ezen cikk kereteit. Ezen a ponton meg kell jegyezni, hogy a NATO-n belül Lengyelország költi a legtöbbet a GDP arányában a védelemre, 4,12%-ot, de még így is a 32 NATO-tagország egynegyede elmarad az elvárt 2%-os védelmi kiadásoktól.⁵

FIG. 2 EU, USA AND CHINA GDP BASED ON PPP (PERCENT OF WORLD)



3 Mario Draghi: The future of European competitiveness, September 2024

4 Data source: IMF Datamapper

5 Defence expenditure of NATO Countries (2014-2024), Press Release, NATO, 12 June 2024

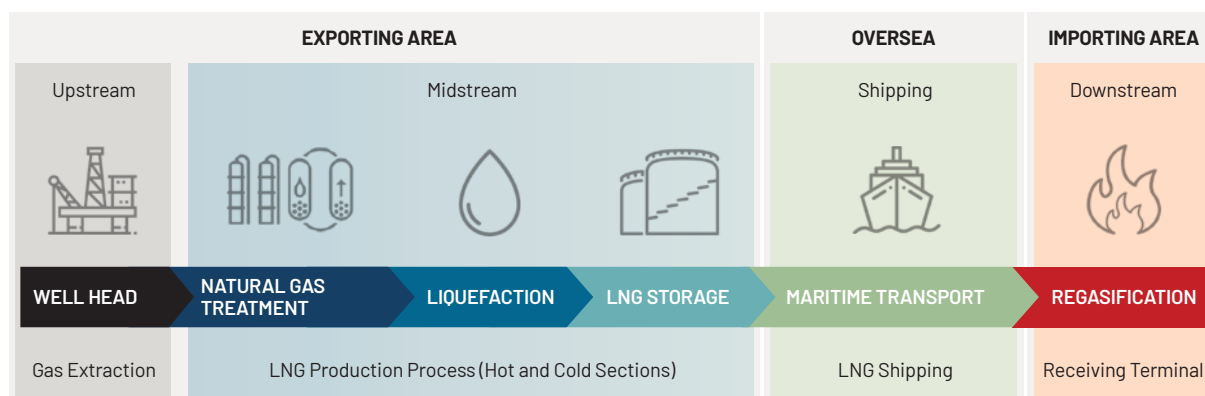
A magas energiaárak hátráltatják a gazdasági növekedést és a beruházásokat, növelve az energiaigényes iparágak (vegyipar, fémipar, nemfém ásványi anyagok és papír) elvándorlását, ami ördögi körhöz vezethet.

Az EU Green Deal-je sokkal ambiciózusabb, mint az USA és Kína nem kötelező érvényű célkitűzései, ami magasabb beruházási költségeket eredményez az EU-ban, mint az USA-ban és Kínában, és természetesen ezek a magasabb beruházási költségek elsősorban az uniós vállalatokat terhelik. Ráadásul az EU az egyetlen jelentős szereplő, amely jelentős CO₂-árat alkalmaz. Ennek eredményeképpen az EU-nak minden eddiginél nagyobb hangsúlyt kell fektetnie arra, hogy a szén-dioxid-mentesítési célokat és a versenyképességet egyensúlyba hozza.

AZ LNG ÉS A VEZETÉKES FÖLDGÁZ KÖRNYEZETVÉDELMI VIZSGÁLATA

Az EU a Világ legnagyobb gáz- és cseppfolyósított földgáz (LNG) importőre, de az LNG fenntarthatóságának szisztematikus vizsgálata sajnos a nyugati féltekén még nem áll a középpontban. Nincs holisztikus életciklus-alapú környezeti, gazdasági és társadalmi hatásvizsgálat az LNG-iparra vonatkozóan, figyelembe véve a teljes értéklánc tevékenységét a gázkitermeléstől/-feldolgozástól a végső fogyasztásig⁶. 2022-ben az amerikai LNG-szállítások mintegy 50%-kal drágábbak voltak, mint az EU-ba importált átlagos csővezetékes földgáz, de nem ismerjük az amerikai LNG-szállítások és az orosz csővezetékes földgázimport közötti környezeti hatásbeli különbséget. A metánkibocsátás mérséklése létfontosságú a globális éghajlati célok eléréséhez, de az ezt lehetővé tevő kibocsátási és csökkentési lehetőségek ismerete hiányzik. A földgáz-ellátási lánc az egyik legfontosabb kibocsátási forrás, ahol a cseppfolyósított földgáz (LNG) szállításából származó metánkibocsátást még csak most kezdik mérni⁷.

FIG. 3 LNG LIFE CYCLE



Source: Hussein Al-Yafei, Saleh Aseel, Murat Kucukvar, Nuri C. Onat, Ahmed Al-Sulaiti, Abdulla Al-Hajri: A systematic review for the sustainability of global liquified natural gas, Energy Strategy Reviews, 2021

6 Hussein Al-Yafei, Saleh Aseel, Murat Kucukvar, Nuri C. Onat, Ahmed Al-Sulaiti, Abdulla Al-Hajri: A systematic review for sustainability of global liquified natural gas, Energy Strategy Reviews, 2021

7 Paul Balcombe, Dalia A. Heggo, and Matthew Harrison: Total Methane and CO₂ Emissions from Liquefied Natural Gas, Carrier Ships: The First Primary Measurements, Environmental Science and Technology, 2022

NUKLEÁRIS ENERGIA

Az atomenergia hozzájárul mind az EU energia-szuverenitáshoz, mind pedig az éghajlatvédelmi céljaihoz. Ez a két tényező az elmúlt években új lendületet adott az EU nukleáris iparának, amit az nagyon is megérdemelt. Tizenkét tagállamban 100 blokk működik, amelyek átlagéletkora 38 év⁸. 2023-ban az atomerőművek az EU villamosenergia-termelésének 23%-át adták, míg 2004-ben a villamosenergia-termelés 34%-át. A 100-ból 56 reaktor Franciaországban van. Az EU legnagyobb gazdaságában, Németországban az utolsó három atomerőművet 2023. április 15-én⁹ állították le. Franciaország a jövőben növelni kívánja atomerőműparkját, míg Németország úgy döntött, hogy energiaszükségletét a megújuló energiaforrások kapacitásának növelésével fedezi. A világon 59 atomerőmű építése van folyamatban, 25 épül Kínában és csak három Európában (Franciaországban, Szlovákiában és Magyarországon). Lengyelországban komoly tervek és előkészületek vannak új atomerőművek építésére, de meg kell jegyeznünk, hogy az atomerőművek építésének átlagos ideje 2023-ban több mint 10 év volt, és az építési időtartamok folyamatosan nőnek.

AZ ENERGIAPOLITIKA KULCSFONTOSÁGÚ TÉNYEZŐI

Az, hogy egy országnak van-e hozzáférése a tengerhez vagy sem, kulcsfontosságú tényező az energiapolitikában (is). Magyarország egyike annak az öt uniós tagállamnak (Ausztriával, Csehországgal, Szlovákiával és Luxemburggal együtt), amelyiknek nincs. Ez nyilvánvalóan komoly hátrányt jelent az energiaszuverenitás szempontjából. Lengyelország 2015 óta rendelkezik LNG-terminállal Świnoujście-ben, és 2027/2028-ra tervezi befejezni úszó FSRU (Floating Storage Regasification Unit) építését Gdańsk térségében. A tengeri kikötők által biztosított LNG-terminálokon kívül Lengyelország 2022. szeptember 27-től – egy nappal az Északi Áramlat 1 és 2 gázvezetékek felrobbantása után – a Baltic Pipe-on keresztül évi 10 milliárd köbméter kapacitással hozzáfér az északi-tengeri gázmezőkhöz. A Baltic Pipe projektet az Európai Unió közös érdekű projektként (PCI) támogatta. Ezzel a sikeres diverzifikációval Lengyelország képes földgázt importálni Norvégiából a Baltic Pipe-on, Oroszországból a Jamalon keresztül, valamint a LNG terminálján keresztül a Világ bármely LNG-exportőrétől.

Az energiapolitika szempontjából előnyös, hogy Magyarország Európa közepén fekszik, és hét szomszédja van. Magyarország kétirányú földgázvezetékek összekapcsolási pontokkal rendelkezik Szlovákiával, Ukrajnával, Romániával, Horvátországgal és Szerbiával, valamint egy egyirányú betáplálási ponttal Ausztriával. Hátrányunk a meglévő kapacitáskorlátok. A rendszerösszekötők fejlesztése és új kapacitások kialakítása érdekében mind a Magyarország-Szlovákia, mind a Románia-Magyarország rendszerösszekötők bővítése az Európai Unió legújabb, ötödik kiadású, közös érdekű projektek (PCI) listájának része lett. Ami a Románia-Magyarország rendszerösszekötőt illeti, annak meglévő kapacitásának bővítése Románia-Magyarország irányban 2023-ra évi 2,6 milliárd köbméterre nőtt. Az évi 4,4 milliárd köbméteres szintre történő bővítés jelentősen hozzájárulhat a magyar ellátási forrásdiverzifikációs törekvésekhez, hiszen középtávon akár romániai fekete-tengeri gáz, akár azerbajdzsáni gáz, akár görög és török LNG érkezik ezen az útvonalon keresztül Magyarországra. Jelenleg Szlovénia az egyetlen szomszédos ország, amely nem rendelkezik közvetlen földgázvezetékek összeköttetéssel Magyarországgal. A két ország között tárgyalások folynak egy új Magyarország-Szlovénia földgázvezeték összeköttetéséről¹⁰.

8 Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Magyarország, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország és Svédország.

9 The nuclear phase-out in Germany, 31 January 2024, Federal Office for the Safety of Nuclear Waste Management, Germany

10 [Földgázszállítás - Földgázszállítás - Üzleteink - MOL Group](#)

FIG. 4 NATURAL GAS PIPELINE SYSTEM OF HUNGARY



Lengyelország és Magyarország energiamixe nagyon különbözik egymástól. Magyarországon a földgáz aránya több mint kétszerese a lengyelországinak, míg a szilárd tüzelőanyagok aránya Lengyelországban a legmagasabb az EU-ban.

TAB. 1 SHARE OF ENERGY PRODUCTS
IN TOTAL FINAL ENERGY CONSUMPTION, 2021 (IN %)¹¹

	Poland	Hungary	EU
Total petroleum products	35.3%	30.4%	34.6%
Electricity	16.7%	19.1%	22.8%
Natural gas	15.1%	32.6%	23.3%
Renewable energy	12.1%	10.9%	11.8%
Derived heat	8.1%	5.7%	4.9%
Solid fuels	12.7%	1.4%	2.6%

Source: Eurostat¹¹

11 Shedding light on energy in the EU – 2023 edition - Eurostat (europa.eu)

Magyarország a legtöbb villamos energiát az atomerőművében állítja elő (44,3%), míg Lengyelország foszszilis tüzelőanyagokból teszi ugyanezt (82,5%). Mivel Magyarország a Kárpát-medencében fekvő, tengerparttal nem rendelkező ország, szélenergia-potenciálja viszonylag alacsony, míg Lengyelországban a szél a legerősebb megújuló energiaforrás. Az elmúlt években Lengyelország a napenergia terén is a közép-kelet-európai régió élvonalába került, hatalmas beruházásokat hajtott végre a napenergia területén, és 2023 első hét hónapjáig a napenergiával termelt villamos energia Lengyelországban 11,3 terawattóra (TWh), (Magyarországon 5,8 TWh volt)¹²).

TAB. 2 **PRODUCTION OF ELECTRICITY BY SOURCE, 2021 (IN %)**¹³

	Poland	Hungary	EU
Fossil fuels	82.5%	35.5%	36.5%
Nuclear	0.0%	44.3%	25.3%
Wind	9.1%	1.8%	13.4%
Hydro	1.3%	0.6%	12.1%
Biofuels	4.3%	5.7%	5.3%
Solar	2.2%	10.5%	5.7%
Other	0.6%	1.6%	1.8%

Source: Eurostat¹³

Mindkét ország komoly erőfeszítéseket tesz a megújuló energiaforrások növelése érdekében. Lengyelország 2035-re tervezi atomerőművek építését, Magyarország a Paksi Atomerőmű 1 élettartamának meghosszabbításán dolgozik, és 2033/2034-re tervezi a Paksi Atomerőmű 2 erőmű megépítését. Egy ország energiamixét azonban nem lehet egyik napról a másikra megváltoztatni, de a kitartó és következetes szakmai munka és a széleskörű társadalmi konszenzus - kormányváltásoktól függetlenül - hosszú távon jelentősen megváltoztathatja azt. Most a nagy kérdés az, hogy milyen gyorsan tudjuk a változást véghez vinni? Ahogy Draghi hangsúlyozta - és ebben egyetérték vele - az EU most egzisztenciális kihívással néz szembe. A termelékenység növelése érdekében, ami a siker kulcsa, „Európának le kell csökkentenie a magas energiaárakat”. Ezért Lengyelországnak, Magyarországnak és az összes többi tagállamnak mindent meg kell tennie a magas energiaárak csökkentése érdekében, hogy megbirkózzunk az előttünk álló egzisztenciális kihívással.

12 <https://www.reuters.com/business/energy/poland-hungary-become-key-new-drivers-europes-solar-growth-maguire-2024-08-20/#:~:text=Both%20Poland%20and%20Hungary%20-%20the>

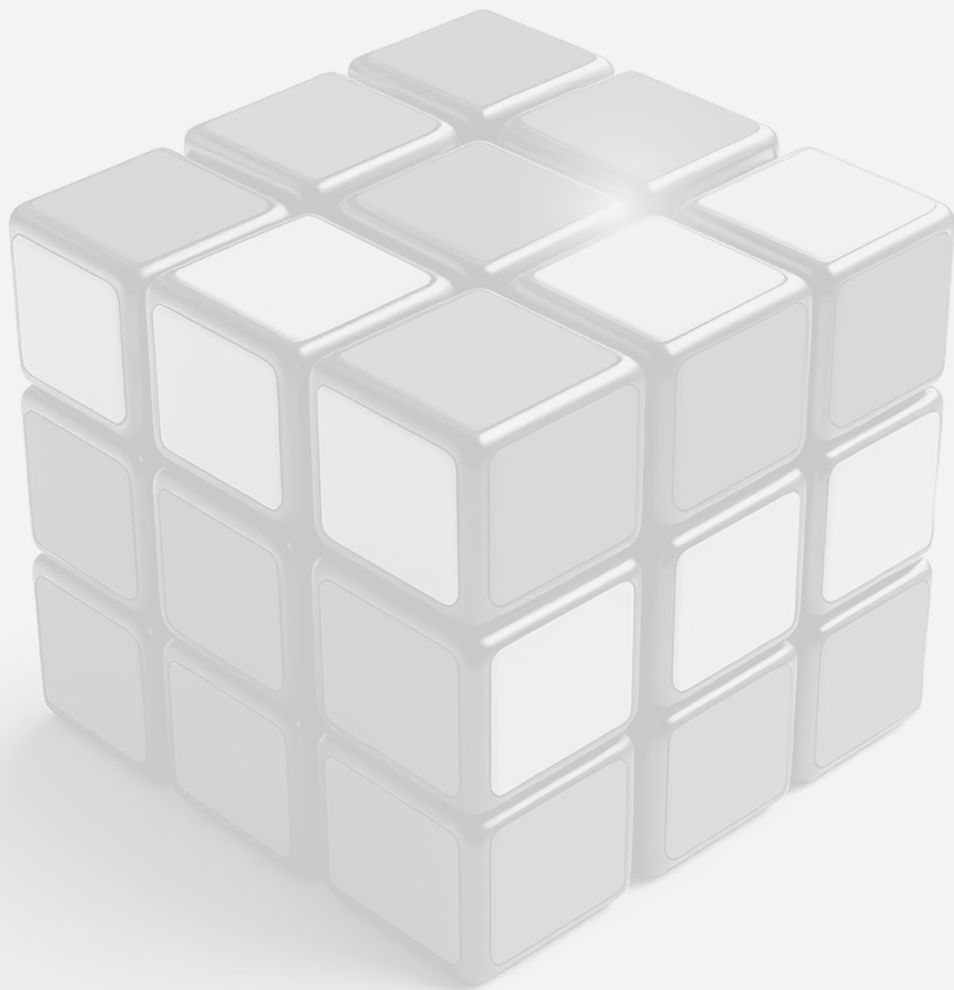
13 Shedding light on energy in the EU - 2023 edition - Eurostat (europa.eu)

ÖSSZEFOGLALÓ ÉS AJÁNLÁSOK

- 1 Sem a V4-ek együttesen, sem a V4-ek külön-külön nem gyakorolnak érdemi befolyást az Északi Áramlat projektre, és nem volt arra érdemi befolyásuk a projekt megépítésekor és üzembe helyezésekor sem. A jelenlegi nemzetközi környezetben nem tartom reális lehetőségnek a projekt újraindítását. Másrészt Európa versenyképességi lemaradása az USA-val és Kínával szemben nagyon aggasztó, és Draghi egzisztenciális kihívás kifejezése egyáltalán nem túlzás. A jelenlegi európai energiaárak mellett nem lehet versenyképesen termelni, és minél tovább maradnak velünk a magas árak, annál rosszabb lesz a következmény. Ezért az energiaárak csökkentése minden tagállamnak, így Lengyelországnak és Magyarországnak is érdeke.
- 2 Lengyelországnak és Magyarországnak egyaránt elsődleges érdeke (i) valamennyi energiahálózatuk és kapacitásuk bővítése, és a diverzifikáció az ellátásbiztonság növelése érdekében; (ii) a megújuló energiaforrások arányának növelése; (iii) nemzeti energiahálózatuk fejlesztése; (iv) és az atomerőműveik fejlesztése. Ezekben a kérdésekben rendszeres véleménycserére van szükség a döntéshozók, szakértők és a tudományos élet szereplői között.

**A MAGYAR ÉS A LENGYEL ENERGIAPOLITIKA
KÖZÖTTI SZINERGIÁK KERESÉSE
- AZ ATOMENERGIA MINT AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS
ELMÉLYÍTÉSÉNEK POTENCIÁLIS TERÜLETE**

URSZULA KUCZYŃSKA



Magyarország az EU egyik vezetője a klímacélok megvalósítása terén. Ezt elsősorban az energiamixének szerkezetének köszönheti, amelyben az atomenergia óriási – és növekvő – szerepet játszik. Az EU ezen prioritási területén megszerzett kiemelkedő pozíció révén Magyarország tárgyalási mozgásteret tart fenn az EU keretein belül, ami lehetővé teszi számára a többirányú kül- és gazdaságpolitika folytatását. Lengyelországnak érdemes lenne inspirálódnia a magyar megoldásokból, valamint az energia- és ökológiai átmenet irányából, és kihasználni Magyarország tapasztalatait az atomenergia területén is. Ugyanakkor emlékeztetni kell arra, hogy a magyar energiapolitika továbbra is szoros együttműködésre épít Oroszországgal, amelyet a NATO és az EU többi országa egyöntetűen potenciális fenyegetésnek tekint. Ezért az együttműködés fejlesztését és elmélyítését el kell választani a szigorúan alkalmazott technológiákkal kapcsolatos kérdésektől, és az ipari szereplők közötti együttműködésre, valamint az infrastrukturális projektek, köztük az atomenergia-projektek hatékony megvalósításának kulcsát jelentő szabályozási, pénzügyi és szervezési kérdésekre kell összpontosítani.

Az energetika minden független és önrendelkező ország számára a gazdaság stratégiai szektora. Ez az a szektor, amely minden másnak szolgálatot tesz, ugyanakkor azok létezésének és fejlődésének feltételeit is meghatározza.

Az egy főre jutó villamosenergia-kínálat és -fogyasztás erősen korrelál az életszínvonalal^{1,2}, és gazdasági növekedést hajt a régiókban³ és az államokban^{4,5}. Tekintettel a folyamatosan új területek, mint az egyéni közlekedés villamosításának trendjére, valamint a digitális megoldások növekvő energiaigényére és a mesterséges intelligencia egyre szélesebb körű alkalmazására egyre összetettebb feladatok megoldására, ez a kapcsolat valószínűleg csak erősödni fog.

Ezért a legtöbb állam arra törekszik, hogy maximalizálja energiabiztonságát, azaz biztosítsa a folyamatos hazai energiaigény kielégítésének lehetőségét, amelynek elemei az energiafüggetlenség és a termelési források diverzifikálása.

A mai uniós energiapolitikát két kulcsfontosságú tényező határozza meg. Az első a kibocsátás, amely – díjak és adók rendszerén keresztül – modernizálásra kényszerít, és a fosszilis szénhidrogének égetésére épülő technológiáktól való fokozatos eltávolodás szükségességét idézi elő. A második tényező Oroszország

1 [https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421513006447]

2 [https://www.researchgate.net/figure/Variables-reflecting-socioeconomic-status-and-standard-of-living-are-strongly-correlated_fig3_225183204]

3 [https://www.researchgate.net/publication/276497630_Energy_and_Economic_Growth_Is_There_a_Connection_Energy_Supply_Threats_Revisited]

4 [https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1876610211012926]

5 [https://robertbryce.substack.com/p/powering-the-unplugged]

ukrajnai háborúja, amely további ösztönzőként szolgált a modernizáció felgyorsítására és az erre irányuló nyomás növelésére. Az orosz nyersanyagvásárlásokra kivetett szankciók az energiafüggőség csökkentését tették szükségessé a szén, a gáz és az olaj terén, amelyek 2022 előtt nagyrészt orosz szállítóktól származtak az európai piacon. Ez új tendenciát indított el az orosz üzemanyag európai atomerőművekből, köztük az orosz gyártmányú reaktorokból való kiszorítására és az oroszokkal folytatott nukleáris projektek Európában való befagyasztására, ha nem egyenesen megszüntetésére⁶. Elég, ha megemlítjük, hogy amerikai nukleáris üzemanyagra váltottak a WWER típusú létesítmények Ukrajnában⁷, Csehországban⁸ és Szlovákiában⁹.

Magyarország nem követte ezt a tendenciát, hanem többirányú kül- és gazdaságpolitikát folytat. Az ukrajnai konfliktus eszkalációjának minimalizálása mellett döntött, többek között azzal, hogy következetesen ellenezte az Oroszország elleni gazdasági szankciókat. A magyar kormányban azonban sikerült saját maga számára kivételt kiharcolnia: az orosz földgázimport elleni szankciók támogatásáért cserébe Magyarország zöld utat kapott a Paksi Atomerőmű bővítéséhez a Roszatommal való együttműködésben¹⁰. A két új, WWER-1200 technológiájú, III+ generációs reaktor megduplázza majd a telephelyen telepített teljesítményt, és figyelembe véve, hogy a Paksi Atomerőmű már jelenleg is az ország villamosenergia-szükségletének több mint 40%-át fedezi, a projekt megvalósítása Magyarország és gazdasága számára hatalmas – hogy úgy mondjuk – energiainjekciót fog nyújtani. Ez Victor Orbán kabinetjének zászlóshajó projektje. Érdekes módon az atomenergia fejlesztése Magyarországon itt még nem érhet véget. Már most szó van egy újabb létesítmény, egy SMR típusú reaktor építéséről is, szintén orosz együttműködésben¹¹.

A magyar energetikai ágazat irigylésre méltó mutatókat tudhat magáénak a lengyellel összehasonlítva. Az ágazat szén-dioxid-kibocsátása Magyarországon az európai átlag alatt van (2022-ben 181 gCO₂/kWh az EU 265 gCO₂/kWh átlagához képest), és messze elmarad a lengyel adattól is (2022-ben 681 gCO₂/kWh)¹². Magyarország továbbá az EU egyik első országaként vállalta, hogy 2050 előtt eléri a zéró kibocsátást, és úgy alakította energiapolitikáját, hogy 2030-ra 90%-ban alacsony kibocsátású forrásokból (új atomerőművek és megújuló energiaforrások) fedezze termelését¹³. Az energiaárak, mind a nagykereskedelmi, mind az egyéni fogyasztói árak szintén jelentősen alacsonyabbak Magyarországon. Ez nem nehéz, tekintve, hogy a lengyel árak az EU legmagasabbjai között vannak (Olaszországgal és Írországgal együtt)¹⁴¹⁵, ami például növeli annak kockázatát, hogy Lengyelország elveszíti a külföldi befektetéseket.

Az a gyorsaság, amellyel Magyarország teljesíti az EU energiateremtési és ökológiai célkitűzéseit – amelyek az EU egyik legfontosabb prioritásai maradnak a következő években – bizonyos mozgásteret ad az országnak egyéb kérdések tárgyalásában. Victor Orbán kabinetje ezt a mozgásteret alaposan kihasználja, többirányú politikát folytatva, amely gyakorlatilag ellentmond az Oroszországgal szembeni európai gazdasági-politikai elszigetelési politikának. A Paksi Atomerőmű bővítésére vonatkozó kivétel kiharcolása ennek egyik legjobb példája.

6 [https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-24/finland-signals-russian-backed-nuclear-project-faces-halt]

7 [https://www.wsj.com/world/the-american-company-trying-to-keep-ukraines-nuclear-reactors-online-e636917a]

8 [https://www.euractiv.com/section/politics/news/czechia-replaces-russian-nuclear-fuel-imports-with-us-imports/]

9 [https://www.euractiv.com/section/politics/news/slovakia-to-continue-de-russification-of-nuclear-fuel/]

10 [https://babel.ua/en/news/108352-hungary-agreed-to-new-sanctions-against-the-russian-federation-in-exchange-for-unhindered-construction-of-the-npp-by-rosatom]

11 [https://dailynewshungary.com/russia-may-build-a-third-nuclear-power-plant/]

12 [https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/greenhouse-gas-emission-intensity-of-1]

13 [https://www.trade.gov/country-commercial-guides/hungary-energy]

14 [https://wysokienapiecie.pl/91533-polska-ma-najdrozszy-prad-w-europie-na-import-wydamy-3-mld-zl/]

15 [https://www.money.pl/gospodarka/polska-ma-najdrozszy-prad-w-europie-przemysl-podnosi-alarm-to-grozi-katastrofa-7056852056554016a.html]

Az energiatermelés szén-dioxid-kibocsátásában és az energiaárakban megmutatkozó különbség okai világosabbá válnak, ha megnézzük, milyen forrásokat használnak az egyes országokban. A magyar energetikában régóta jelentős szerepet játszik az atomenergia, a bioüzemanyagok és a hulladékok felhasználása, ami alacsony függőséget jelent a földgáztól, az olajtól és a széntől, még akkor is, ha ezek továbbra is orosz forrásokból származnak. Ez annak az egyszerű és már egy évtizeddel ezelőtt meghozott stratégiai döntésnek köszönhető, amely hasonló ahhoz, amelyet Franciaország a 70-es években hozott¹⁶. Mivel Magyarország nem rendelkezik saját fosszilis energiahordozó készletekkel, úgy döntött, hogy az atomenergia és a nukleáris technológia fejlődését kihasználva másként fog energiát termelni.

Az alapvető különbség az atomerőművek – még akkor is, ha azokat egy orosz vállalat orosz technológiával építette – és a fosszilis tüzelőanyagok importja között az, hogy az atomerőmű mindig ott fog energiát termelni, ahol található. Az atomenergiát üzemanyag formájában biztonságosan tárolni lehet, akár évekre elegendő készletet felhalmozva, és a beszerzését különböző beszállítóktól is meg lehet oldani, így elkerülve a földrajzi függőséget. Ezzel szemben a fosszilis tüzelőanyagokat használó erőművek akkor hagynak fel az energiatermeléssel, ha a kazánból kifogy az üzemanyag. Sem földgázt, sem szenet, sem olajat nem lehet olyan mennyiségben felhalmozni, hogy több éven vagy akár évtizeden át biztosítsák egy létesítmény működését.

Lengyelországban az atomenergia várhatóan csak egy évtized múlva fogja ellátni az országos hálózatot. A Lengyel Atomenergetikai Program (PPEJ) két helyszínen 9 GW beépített kapacitás kiépítését tervezi¹⁷. Emellett önkormányzati¹⁸, részvénytársasági¹⁹, magánvállalkozási²⁰ és állami vállalati²¹ tervek is vannak olyan atomprojektekre, amelyek nem tartoznak a PPEJ alá. Az egyik egy teljes léptékű atomreaktor építését tervezi, míg a többi projekt a potenciális szállítók által kínált kis moduláris reaktorok (SMR) különféle technológiáinak bevezetését célozza, amelyek közül a GE-Hitachi által kifejlesztett BWRX-300 technológia dominál. Feltételezve, hogy ezek a projektek mind megvalósulnak, 12,5 GW nukleáris kapacitást eredményezhetnek, ami egyes becslések szerint még mindig túl alacsony érték a lengyel villamosenergia-hálózat igényeihez képest.

A magyarok is tervezik egy SMR típusú kisreaktor megépítését az oroszokkal való együttműködésben²².

A magyar és lengyel atomenergia-politika egyszerre közelít és különbözik egymástól.

Az egyik reaktor, amelyet a befejezetlen Żarnowieci Atomerőműben terveztek felállítani, 1992-ben Magyarországnak került eladásra, és a mai napig a Paksi Atomerőmű oktatási központjaként szolgál²³. Mind a kormányok, mind a társadalmak^{24 25} mindkét országban egyértelműen támogatják az atomenergia használatát az energiamixükben.

16 [https://energetyka24.com/atom/analizy-i-komentarze/plan-messmera-jak-francja-zostala-atomowym-mocarstwem]

17 [https://www.gov.pl/web/klimat/program-polskiej-energetyki-jadrowej]

18 [https://wiadomosci.onet.pl/kraj/pod-legnica-ma-powstac-polska-elektrownia-jadrowa-podpisano-porozumienie/kpv9mjq]

19 [https://www.zepak.com.pl/pl/o-firmie/biuro-prasowe/aktualnosci/15212-pge-pak-energia-jadrowa-otrzymala-decyzje-zasadnicza-w-sprawie-budowy-elektrowni-jadrowej.html]

20 [https://osge.com/]

21 [https://forsal.pl/biznes/energetyka/artykuly/9496707,projekt-smr-w-kghm-wciaz-aktywny-zaskakujacy-zwrot-w-strategii-na-naj.html]

22 [https://dailynewshungary.com/russia-may-build-a-third-nuclear-power-plant/]

23 [https://pl.wikipedia.org/wiki/Elektrownia_J%C4%85drowa_%E2%80%9E%C5%BBarnowiec%E2%80%9D]

24 [https://www.statista.com/statistics/1359745/hungary-support-for-nuclear-power/]

25 [https://www.gov.pl/web/klimat/kolejny-rekord-niemal-90-polakow-za-budowa-elektrowni-jadrowych-w-polsce]

Azonban alapvető különbség is létezik: míg a tapasztalt magyarok pragmatikus megközelítést alkalmaznak az atomlétesítmények telepítése és működtetése terén, addig a lengyelek megközelítése inkább ideológiai, semmint gyakorlati vagy tárgyyszerű, mivel nem rendelkeznek tapasztalatokkal ezen a téren. Lengyelországban az atomprojektek továbbra is a döntéshozatal hiányával és a vállalt kötelezettségek következetes végrehajtásának képtelenségével küzdenek.

A nukleáris felügyelet, a nukleáris energiáért felelős állami központi szervek és a nukleáris projekteket végrehajtó szervezetek közötti együttműködés mindkét fél számára előnyös lenne. Ez az együttműködés azonban technológiai szempontból semleges szinten maradna: Lengyelország politikai és nemzetbiztonsági aggodalmak miatt kizárja az orosz szereplőket a saját területén végrehajtott nukleáris projektekből, és ezt már jóval Oroszország ukrajnai támadása előtt is megtette. Stratégiai szempontból értékes lenne, ha a lengyel fél közelebbről megismerhetné a magyar jogi kereteket és a pénzügyi-szervezeti megoldásokat, amelyek segíthetnék lebontani azt a gondolkodásbeli korlátot, amely a nukleáris projekteket túlságosan költségesnek és bonyolultnak tartja.

Ez az együttműködés mindkét fél nukleáris energiaterületén tevékenykedő szakemberállományát fejleszthetné, és a humántőkét bővíthetné. Az adott régió más országainál alkalmazott megoldásokkal való ismerkedés értékes tudást jelent, amely hasonló társadalmi attitűdök, politikai kultúra és szervezeti kultúrák miatt gyakorlati haszonnal bírhat a projektek megvalósítása során.

Az atomenergia azonban nem csak a reaktorépítésről szól. Körülbelül 80 lengyel vállalat vesz részt globális nukleáris piacon, különféle áruk és szolgáltatások szállítójaként ²⁶. Az ezen vállalatok és a hasonló területen működő magyar vállalatok közötti kapcsolatépítés fejlesztési impulzust adhatna a budapesti és varsói nemzeti iparnak, és új potenciális partnereket kínálhatna a mindkét országban folyó nukleáris projektek megvalósításában.

Noha az energiáttranszformáció és ökológiai átmenet területén Magyarország Lengyelország számára előnyösebb helyzetben van, és ezért a pozitív példák és tapasztalatok forrásaként szolgálhat, Magyarország is sokat nyerhet azzal, ha Lengyelországgal, mint regionális és uniós partnerével szorosabbra fűzi az együttműködést. Mindkét ország közös érdekekkel rendelkezik, és számos társadalmi-gazdasági kérdésben együttműködhet.

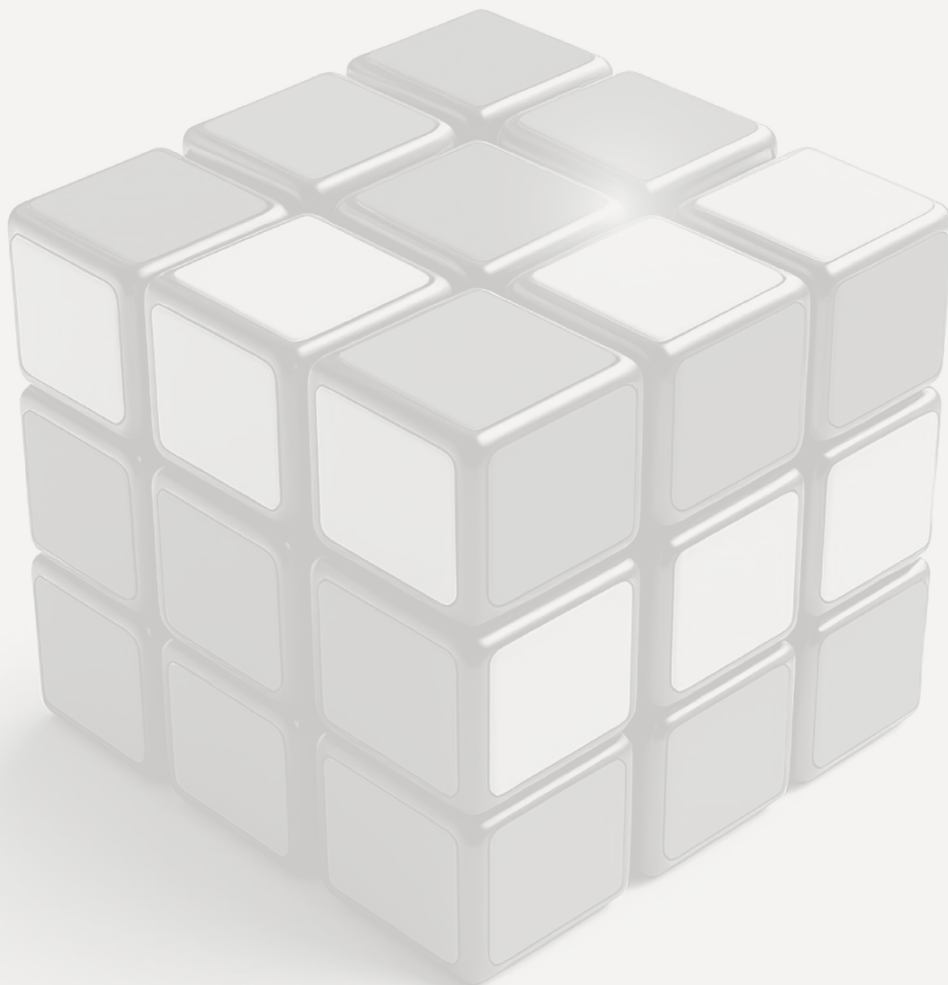
26 [<https://www.gov.pl/web/polski-atom/nowy-katalog-polskich-firm-dla-sektora-jadrowego>]

AJÁNLÁSOK:

- 1** Együttműködés kialakítása és elmélyítése az atomenergia-projektekért felelős központi közigazgatási szervek, nukleáris felügyelet, valamint a nukleáris projekteket tervező és végrehajtó szervezetek között, az alkalmazott szervezeti és pénzügyi megoldások megismerése érdekében.
- 2** Egy együttműködési platform létrehozása a globális nukleáris piacon jelenlévő magyar és lengyel ipari szereplők között, hogy bővüljön a lehetséges partnerek köre, és mindkét ország projektjeiben támogatást nyújtson a nemzeti szervezeti és ipari kapacitások fejlesztéséhez.
- 3** Kompetenciák fejlesztése és humántőke bővítése, a régió más országaiban alkalmazott megoldások megismerése céljából, tekintettel a társadalmi hozzáállások, politikai és szervezeti kultúrák hasonlóságaira.

A LENGYEL ENERGIARENDSZER KETTŐS KIHÍVÁSA ÉS A JÖVŐBELI ELLÁTÁSI LÁNCOK SZEREPE

GÁBOR PAPP



A geopolitikai zavarok kéz a kézben a felgyorsulóban lévő zöld átmenettel példa nélküli kihívás elé állította az európai országokat. E globális körülmények közepette Lengyelország sajátos pozícióval rendelkezik, mivel az ország energiamixében továbbra is meghatározó szerepet tölt be a szénkitermelés és annak fogyasztása is. Ugyanakkor mind a megújuló energia, mind az atomenergia értékes helyettesítési lehetőséget kínál saját bennük foglalt előnyeikkel és hátrányaikkal. Lengyelország ellátási láncainak az elkövetkezendő években potenciális végbemenő átalakulása az egyik olyan kulcskérdés, melyre az országnak muszáj előre felkészülnie. Magyarország az atomenergiával kapcsolatos tapasztalatai által kivételes partnere lehet Lengyelországnak céljai elérése érdekében.

BEVEZETÉS

Az orosz-ukrán háború újra a figyelem középpontjába emelte az energia kérdéskörét. Rövid időn belül az EU előállt a Versailles-i nyilatkozattal¹, ami már maga is tartalmazta az energia kérdéskörét. Ezt követően a REPower EU Terv² keretei között az EU kinyilvánította az orosz fosszilis tüzelőanyagoktól való függőség csökkentésének, valamint a tiszta átmenet felgyorsításának a célját. Jóllehet, eddig nem sok szó esett az atomenergiáról a stratégia keretei között. A közelmúlt néhány olyan eseménye azonban, mint a Nuclear Alliance 2023-as létrejötte, vagy az első Atomenergia Csúcstalálkozó mely 2024 márciusában került megrendezésre Brüsszelben, talán azt sejteti, hogy változások jöhetnek e tekintetben.

Bár az atomenergiának számtalan előnye van (mint például kibocsátásmentes villamosenergia, hosszútávú megbízható működés, rendszer stabilitás³, valamint az időjárás nem, de legalábbis jóval csekélyebb mértékben van hatással rá, mint a szél- és napenergia termelésére) az iránta való érdeklődés és kereslet esetleges jövőbeli növekedése ugyanakkor olyan fejleményekhez vezethet, melyek az áramhálózat kiépítéséhez és továbbfejlesztéséhez, új technológiák telepítéséhez, vagy az ellátási láncok átalakulásához kapcsolódó kihívásokat támaszthatnak.

LENGYEL ATOMENERGIA TÖREKVÉSEK

A zöld átmenet irányvonala, továbbá a közelmúlt olyan geopolitikai eseményei, mint az orosz-ukrán háború vagy a Vörös-tenger körüli feszültségek az energiabiztonság szempontjából példátlan kihívás elé állították az európai országokat. Ezen államok között Lengyelország különleges helyet foglal el, ugyanis

1 Consilium. Versailles Declaration. Informal meeting of the Heads of State or Government. Versailles. 11. March. 2022. Retrieved from: <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>

2 European Commission. REPowerEU Plan. Brussels. 18. May. 2022.

Retrieved from: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

3 World Nuclear Association. Economics of Nuclear Power. Last update: 29. September. 2023. Retrieved from: <https://world-nuclear.org/information-library/economic-aspects/economics-of-nuclear-power>

40%-os részarányával az EU legnagyobb kőszénfogyasztója.⁴ Annak ellenére, hogy a lengyel kőszénkitermelés, valamint az abból történő villamos áram előállítás egyaránt csökkent – utóbbi rekord mennyiséggel 2023-ban – a kőszén továbbra is a lengyel áramtermelés 61%-ért felelős.⁵ E mennyiség csökkentése és más nyersanyagforrásokból való helyettesítése valószínűleg Lengyelország energetikai szempontból nézve legnagyobb kihívása és egyben lehetősége is, mivel a megújuló és az atomenergia egyaránt potenciális helyettesítőként merülnek fel a maguk előnyeivel és nehézségeivel.

A legfrissebb, 2021-ben elfogadott vonatkozó dokumentum, az Energy Policy of Poland Until 2040 alapján "Az első atomerőmű első blokkját 2033-ban tervezik üzembe helyezni. Az ezt követő években további öt blokkot terveznek üzembe helyezni 2-3 éves időközönként."⁶ A dokumentum nem tartalmaz a releváns technológiára, valamint az azt biztosító kilitére vonatkozó utalást, jelenleg azonban Mateusz Morawiecki miniszterelnök 2022 októberi bejelentése alapján úgy tűnik, Lengyelország első atomreaktorai a Westinghouse AP1000-es modelljei lesznek. Az építkezések 2026-ban hivatottak megkezdődni Pomeránia tartományban⁷.

MEGÚJULÓK...

Az idézett dokumentum meghatározó eleme a megújuló energia is, az energiabiztonság fokozása és a gazdasági versenyképesség hosszú távon történő megteremtése érdekében, mivel "a megújuló energia felhasználása az energia nagykereskedelmi árának csökkenését, valamint a szennyezőanyag-kibocsátással járó költségek csökkenését eredményezi..."⁸ A megújuló energiából történő villamosenergia-termelés rekord magas arányt ért el 2023-ban, ami a teljes termelés 27%-át tette ki.⁹ Ennek több mint felét szárazföldi szél-erőművek, míg negyedét napelemek biztosították.¹⁰ A fotovoltaikus napelemek telepítése felgyorsult az elmúlt években¹¹, miközben jelentős tengeri szélenergia infrastruktúra telepítése van tervben már 2026-ra.¹²

... ÉS AZ ÁLTALUK TÁMASZTOTT KIHÍVÁSOK

Klímaszempontról üdvözlendő tény a megújuló energia egyre nagyobb részaránya az áramtermelésben, mindazonáltal, azok további növekedése az atomenergia megjelenésével együtt olyan jelentős kihívás elé állíthatják a lengyel energiahálózatot a 2030-as évek elejére, amire az országnak előre fel kell készülnie.

A Forum Energii riportja szerint "2019-ben az Európában telepített tengeri szélturbina komponensek több, mint 90%-a kontinensünkön került legyártásra."¹³ Míg ez a szám elsőre rokonszenvesnek tűnhet, meg kell jegyezni, hogy az ezen infrastruktúrákhoz elengedhetetlen állandó mágnesek piaca erősen Kína által

4 Eurostat. Coal production and consumption statistics. July. 2024. Retrieved from: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Coal_production_and_consumption_statistics#Consumption_and_production_of_hard_coal

5 Dr Paweł Czyżak. Changing course: Poland's energy in 2023. EMBER. 7. February. 2024. Retrieved from: <https://ember-climate.org/insights/in-brief/changing-course-polands-energy-in-2023/>

6 Republic of Poland. Ministry of Climate and Environment. Energy Policy of Poland until 2040. 2021. p.57. Retrieved from: <https://www.gov.pl/web/climate/energy-policy-of-poland-until-2040-epp2040>

7 World Nuclear Association. Nuclear Power in Poland. Last update: 7. May. 2024. Retrieved from: <https://wna.origindigital.co/information-library/country-profiles/countries-o-s/poland>

8 Republic of Poland. Ministry of Climate and Environment. Energy Policy of Poland until 2040. 2021. p.60. Retrieved from: <https://www.gov.pl/web/climate/energy-policy-of-poland-until-2040-epp2040>

9 Forum Energii. Energy Transition in Poland. 2024 Edition. June. 2024. p.33. Retrieved from: <https://www.forum-energii.eu/en/transformacja-edycja-2024>

10 Forum Energii. Energy Transition in Poland. 2024 Edition. June. 2024. p.36. Retrieved from: <https://www.forum-energii.eu/en/transformacja-edycja-2024>

11 Forum Energii. Energy Transition in Poland. 2024 Edition. June. 2024. p.30. Retrieved from: <https://www.forum-energii.eu/en/transformacja-edycja-2024>

12 Forum Energii. A race against time When will Polish offshore wind energy come into play? 20. May. 2024. p.4. Retrieved from: <https://www.forum-energii.eu/en/offshore-stan-gry>

13 Forum Energii. A race against time When will Polish offshore wind energy come into play? 20. May. 2024. p.3. Retrieved from: <https://www.forum-energii.eu/en/offshore-stan-gry>

dominált, akárcsak a ritkaföldfém piac is, ahonnan a diszpróziúm, neodímium, praezodímium és terbium nélkülözhetetlen építőelemei ezen mágneseknek. Még ha Európa Kínával szemben elég jó piaci részesedéssel is rendelkezik a szélenergia infrastruktúrák globális ellátási láncának különböző állomásain összehasonlítva például a fotovoltaikus napelemekkel¹⁴, Kína általános dominanciájának mindkét szektorban maga után kell vonnia, hogy a megújuló energia iránti növekvő igény és azok növekvő telepítése előbb vagy utóbb Kína növekvő befolyásával együtt kell, hogy járjanak. E legutóbbi nézőpontból az atomenergia telepítése a jövőbeli kínai dominancia mérséklésének eszközeként is szolgálhat, mivel jelen állás szerint a technológiát és az infrastruktúrát egy baráti ország biztosítja majd, vagy legalábbis nem egy olyan, melyre az EU rendszerszintű riválisként hivatkozik.¹⁵

Ugyanakkor, gazdasági szempontból vagy a nyersanyagok vonatkozásában a megújuló energia és az atomenergia energiatermelésre történő párhuzamos felhasználása belső rendszerszintű kihívást támaszthat. Ahogy a World Nuclear Association fogalmaz "az időszakos megújuló energiaforrásoknak az alapterhelést biztosító hagyományos formákba történő integrálása komoly kihívás az EU döntéshozói számára..."¹⁶ Az egyik fő szempont a nagykereskedelmi árakhoz kapcsolódik. "A megújuló energiatermelés magas szintjén a nukleáris kapacitástényező csökken, és a nagykereskedelmi árak ingadozása jelentősen megnő, miközben az átlagos nagykereskedelmi árszint csökken. Az időszakosan megújuló energiaforrások fokozott elterjedése ezáltal nagymértékben csökkenti a nukleáris termelés pénzügyi életképességét az olyan nagykereskedelmi piacokon, ahol jelentős az időszakos megújuló energia kapacitás."¹⁷

A komoly villamosenergia-hálózat bővítésekhez – ahogy az a jövőben Lengyelország esetében is bekövetkezni látszik – továbbá nyersanyagokra is szükség van, különösképpen rézre. Lengyelország az EU legnagyobb rézkitermelője¹⁸, de továbbra is nyitott kérdés, hogy az ország képes lenne-e egymaga kielégíteni növekvő keresletét, vagy pedig növekedésnek indulna a rézimport, ami így növekvő nyersanyag függőséghez is vezethetne.

Ami az egész témakört csak még összetettebbé teszi az a kis moduláris reaktorok (SMRs) kérdése. Számos előnyének¹⁹, valamint annak köszönhetően, hogy a technológia gazdasági léptékben még nem áll rendelkezésre, megfigyelhető egyfajta versenyfutás a szereplők között a célból, hogy a technológia egyik korai szolgáltatójává váljanak, valamint ezzel párhuzamosan számos országban folynak kutatások, feltérképezendő a technológia bevezetésének esélyeit. Ebből a nézőpontból fontos fejlemény, hogy 2023-ban az ORLEN Synthos Green Energy-nek sikerült amerikai és kanadai cégekkel megállapodásra jutnia SMR technológia fejlesztésére vonatkozó közös beruházásról.²⁰ Ez nemcsak azért fontos fejlemény, mert Lengyelország a jövőben képes lehet saját SMR flottájának telepítésére, hanem azért is, mert az ország így értékes tapasztalatokhoz juthat ezáltal pedig akár a szektor meghatározó szereplőjévé is válhat a jövőben, melynek egész Európára kiterjedő hatásai lehetnek.

14 Carrara et al. Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study. JRC Science for policy report. 2023. p.46.,62. Retrieved from: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132889>

15 European Commission. EU-China – A strategic outlook. Strasbourg. 12.Mars.2019
Retrieved from: <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

16 World Nuclear Association. Economics of Nuclear Power. Last update: 29. September. 2023
Retrieved from: <https://world-nuclear.org/information-library/economic-aspects/economics-of-nuclear-power>

17 World Nuclear Association. Economics of Nuclear Power. Last update: 29. September. 2023
Retrieved from: <https://world-nuclear.org/information-library/economic-aspects/economics-of-nuclear-power>

18 Bruno Venditti. Energy Shift Visualizing Copper Production by Country in 2023. Elements. 10. may. 2024.
Retrieved from: <https://elements.visualcapitalist.com/visualizing-copper-production-by-country-in-2023/>

19 Joanne Liou. What are Small Modular Reactors (SMRs)? International Atomic Energy Agency. 13 September. 2023.
Retrieved from: <https://www.iaea.org/newscenter/news/what-are-small-modular-reactors-smrs>

20 ORLEN. Agreement signed in Washington to develop SMR technology that would be deployed in Poland. 23 Mars. 2023.
Retrieved from: <https://www.orlen.pl/en/about-the-company/media/press-releases/2023/march-2023/Agreement-signed-in-Washington-to-develop-SMR-technology-that-would-be-deployed-in-Poland>

Végezetül, az atomenergia alkalmazásával az uránellátás, illetve a nukleáris hulladék management szintén olyan jövőbeli tényezői és aspektusai az ellátási láncoknak, amelyeket figyelembe kell venni. Végül, szintén figyelembe veendő tényezőként meg kell említeni az atomenergia társadalmi elfogadottságát is. Noha a források alapján azt lehet elmondani, hogy jelenleg Lengyelországban igen magas annak társadalmi támogatottsága²¹, az országnak nincs tapasztalata a (helyi) lakosság és az atomerőmű együttéléséről. Ezzel jön be a képbe az a terület, amivel Magyarország kivételes partnerül szolgálhatna saját tapasztalatai megosztása révén, hiszen Paks térségében közel negyven éve²² van jelen a sikeres együttélése az erőműnek és a helyi lakosságnak. Ezt egy közelmúltbeli panelbeszélgetés alkalmával Szijjártó Péter, Magyarország külgazdasági és külügyminisztere is kiemelte.²³

JAVASLATOK:

- 1** K+F közös tevékenységek fokozása Lengyelország és Magyarország között. Ez nemcsak, hogy tudományos szempontból lehet kölcsönösen előnyös, de akár magában rejtheti a két ország általános kapcsolatainak megerősítését is afféle tovagyrűző hatás eredményeként.
- 2** Mivel Paks városa Magyarországon jó példa arra, hogyan tud a helyi lakosság és az atomenergia infrastruktúra előnyösen együtt élni, ezek a tapasztalatok talán érdemesek lennének arra, hogy becsatornázódjanak tanulmányutakba vagy egyéb olyan kezdeményezésekbe, amelyekből mind Magyarország, mind Lengyelország kölcsönösen profitálhat. Annak ellenére, hogy a magyarországi technológia, valamint a Lengyelországban kilátásba helyezett eltérnek egymástól, valamint hogy a témakör jellegéből adódóan számos bizalmas és titkos elemet tartalmaz, egyrészt Lengyelország jó gyakorlatokat tanulhatna Magyarországtól, míg utóbbi számára a lengyel SMR program fejleményei szolgálhatnak értékes információkkal.
- 3** Mindkét országnak mérlegelnie kell a régi-új ellátási láncok fejlődését vagy átstrukturálódását és ezeket a változásokat geopolitikai kérdésként kell kezelnie. Mindeközben az ellátási láncok bilaterális és multilaterális szinten egyaránt terepet jelenthetnek az együttműködésre, mind Magyarország, mind Lengyelország számára.

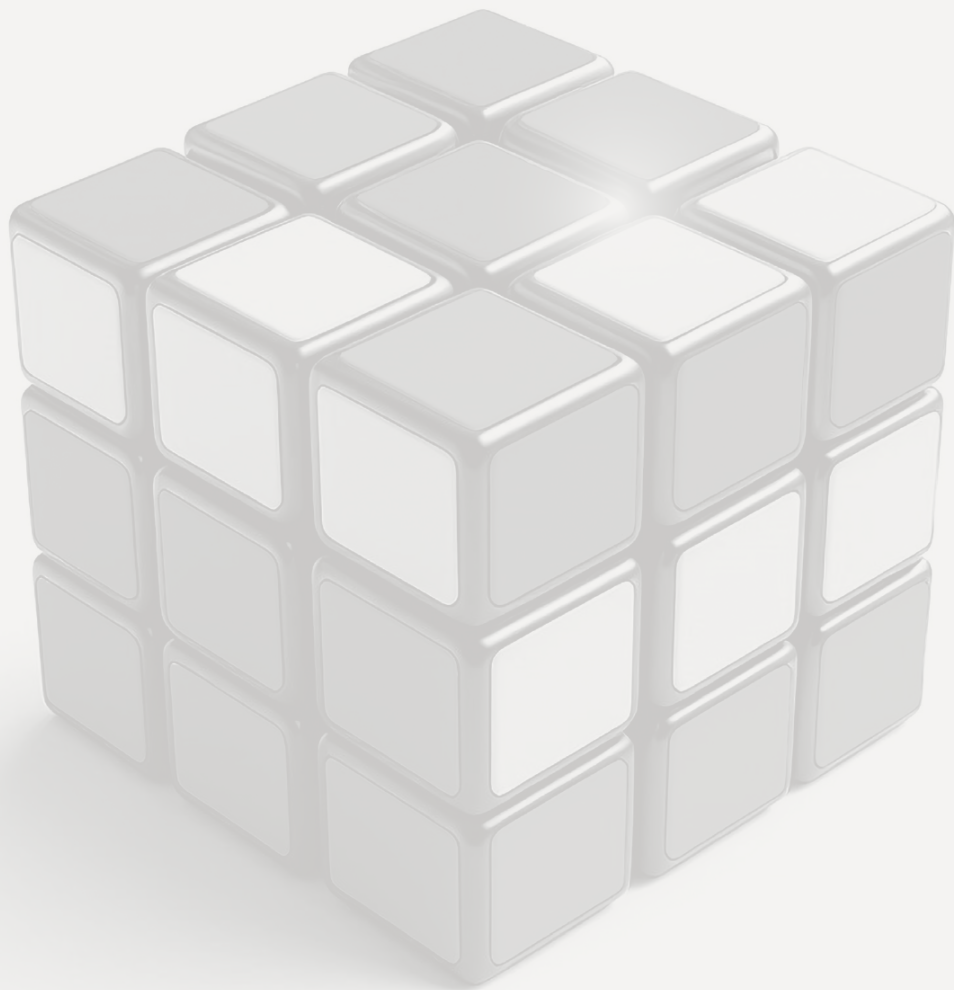
21 World Nuclear Association. Nuclear Power in Poland. Last update: 7. May. 2024.
Retrieved from: <https://wna.origindigital.co/information-library/country-profiles/countries-o-s/poland>

22 "Ahonnan az áram fele származik." MWM Paksi Atomerőmű. Retrieved from: <https://atomeromu.mvm.hu/hu-HU/Rolunk>

23 5TelePaks TV. Pódiumbeszélgetés Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszterrel. 15. April. 2024.
Find it on Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=5CSEf7JMWgU>

AZ EURÓPAI UNIÓ BŐVÍTÉSI POLITIKÁJA. IDEJE VISSZASZEREZNI A HITELESSÉGET

PHD SPASIMIR DOMARADZKI



Az elmúlt két évtized során az Európai Unió bővítési politikája olyan eszközzé vált, amely a szomszédos régiók kezelésére irányul, és eltávolodott az eredeti bővítési célkitűzésektől. Ezáltal a bővítési politika elvesztette hitelességét a tagjelölt országok szemében. Az Unión belül sem tekintik vonzó témának a bővítést, és az európai társadalmak fenntartásokkal viseltetnek az új tagok belépésének kilátásával szemben. Ma, a nemzetközi kapcsolatokban zajló újabb versengés fényében, a bővítési politikának vissza kell nyernie hitelességét, mind az EU-n belül, mind a tagságra várakozó országok számára.

A LENGYEL ELNÖKSÉG FELÉ

Bár hivatalosan még nem mutatták be a lengyel elnökség részleteit az Európai Unió Tanácsában, Radosław Sikorski külügyminiszter beszédéből arra lehet következtetni, hogy az elnökség fő témája a széles körűen értelmezett biztonság lesz. A főbb szempontok között szerepel a transzatlanti közösség megerősítése, valamint az európai projekt és a demokrácia, illetve a jogállamiság közötti elválaszthatatlan kapcsolat hangsúlyozása. A bővítési politika szintén kiemelt prioritás. Fontos megjegyezni, hogy lengyel szempontból a keleti és a balkáni bővítési irányvonalak kölcsönösen erősítik egymást. Lengyelország célja a bővítési politikában, hogy összehangolja a tagjelölt országok külpolitikáját az uniós értékekkel.¹

Adam Szapka európai ügyekért felelős miniszter szintén a lengyel elnökség fő prioritásai között említi a transzatlanti együttműködés szorosabbra fűzését, az EU bővítését és a széles értelemben vett biztonságot, amely számos dimenziót magában foglal, így például az energetikai biztonságot, a védelempolitikát és a védelmi ipart, a határvédelmet, a hibrid fenyegetések elleni fellépést és a tömeges dezinformáció elleni küzdelmet.²

RÖVID DIAGNÓZIS AZ UNIÓS BŐVÍTÉSI POLITIKA GYENGESÉGEIRŐL

A bővítési politika, legalábbis formálisan, az Európai Unió egyik legfontosabb és legsikeresebb politikájának számít. Ezt támasztja alá az a tény, hogy az 1950-es évek óta az európai integrációs folyamat következetesen egyre több országot foglalt magában. Csak az Egyesült Királyság 2020-as hivatalos kilépése vetett véget annak a hitnek, hogy az EU bővítése egyirányú és határok nélküli folyamat lehet.

Bár a Brexit az Európai Unió történetében megrázkódtatásként vagy kivételként értelmezhető a tartósan sikeres, újabb bővítésekre irányuló uniós politika alól, maga a bővítési politika is egy olyan átalakuláson megy keresztül, amely egyre inkább eltávolítja alapvető céljától, az új tagállamok befogadásának folyamatától. Ennek számos oka van, és e szöveg korlátozott terjedelme miatt ezek közül csak néhányat érintek röviden.

1 [A külügyminiszter tájékoztatója a lengyel külpolitikai feladatokról 2024-ben, elérhető a következő oldalon: <https://www.gov.pl/web/libia/informacja-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2024-r>]

2 [Szenátus: Szapka: a lengyel elnökség előkészületei az EU Tanácsában a tervek szerint haladnak, Portal Samorządowy, 2024.07.24. <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/senat-szapka-przygotowania-do-polskiej-prezydencji-w-radzie-ue-ida-zgodnie-z-kalendarzem,559220.html>]

Már a 21. század első évtizedének végén Otton Anastasakis³ felhívta a figyelmet arra, hogy az Európai Unió bővítési politikája változik. Míg a 2004-es és 2007-es bővítéseknel a fő cél az volt, hogy lezárják azon országok csatlakozási folyamatát, amelyek jelezték tagsági szándékukat, az ötödik bővítési hullám után az EU sokkal nagyobb hangsúlyt fektetett magára a tagsághoz vezető útra. Az elmúlt tizenöt év távlatából ennek a változásnak a következményei egyértelműen láthatók. Az EU-hoz mindössze Horvátország csatlakozott 2013-ban, és a Brexitet is figyelembe véve az Unió inkább zsugorodott, mint bővült.

Ráadásul a „váróterem” az EU-tagságra, ahol a 2003-as thesszaloniki csúcs óta a Nyugat-Balkán országai helyet kaptak, állandósult állapotra vált, ahol a tagjelölt országok stagnálnak. Ezenkívül, az Oroszországgal való nyílt geopolitikai rivalizálás visszatérése nyomán Ukrajna és Moldova is tagjelölt státuszt kapott, ami gyakorlatilag aláasta magát a bővítési politika logikáját, amely egészen 2022-ig – még ha csak formálisan is – különbözött a szomszédságpolitikától.

Logikai ellentmondás, hogy míg a balkáni országok esetében az 1990-es évek konfliktusai indokolták az eltérő bánásmódot és a hosszabb csatlakozási utat, addig Ukrajna esetében éppen az orosz teljes körű agresszió vezetett a tagjelölti státusz megadásához, amelyet még a Kijev és Brüsszel közötti társulási megállapodás sem tartalmazott.

A bővítési politika rendkívül fontos, bár szándékosan marginalizált problémája a bővítési fáradtság („enlargement fatigue”), amely az elmúlt húsz évben egyre erősödött. Eleinte ez a jelenség a már EU-tagállamok lakosságában megjelenő félelmekben nyilvánult meg, például a munkaerő-beáramlástól vagy a szegénységtől. Az európai elit úgy vélte, hogy a legjobb orvosság erre a problémára a csend és az idő lesz. Az idő azonban nem oszlatta el az aggodalmakat, és az újabb válságok kedvezőtlen hatást gyakoroltak az EU további bővítésének kilátásaira. A gazdasági és migrációs válság elfedte az EU-n belüli társadalmi feszültségeket, de nem oldotta meg azok gyökerét. Ráadásul az új tagok kézzelfogható fejlődése és az úgynevezett „rég” unióban fennálló stagnálás követelőző hozzáállásokat is szított. Kevés erőfeszítést tettek az előcsatlakozási sztereotípiák feloldására, amelyek továbbra is megosztják Európát „keletre” és „nyugatra” vagy „régire” és „újra”. Nem véletlen tehát, hogy amikor megkérdezik őket, különösen a „rég” tagállamok társadalmi szkeptikusan viszonyulnak a további bővítés kilátásához⁴

Az integrációs folyamat politikai színezeteinek további tényezője. Az integráció elmélyítésének hívei arról álmodoztak, hogy a politikai dimenziót az integrációba vonják, amit a további hatáskörök uniós szintre való átruházásának leghatékonyabb eszközének tartottak. Amikor azonban kiderült, hogy a Lisszaboni Szerződés megerősítette az uniós intézményeket a nemzetállamokkal szemben, a politizálás az „európai diktátummal szembeni ellenállás” arcát is öltötte. Érdekes módon, minél nagyobb az ellenállás az uniós döntésekkel szemben, annál elszántabban próbálják az uniós intézmények ráerőltetni a saját elképzelésüket.

Eddig az integrációs folyamat szakaszait újabb és újabb szerződések szabták meg. Amikor azonban több mint egy évtizede világossá vált, hogy nincs szándék új szerződés elfogadására, az uniós intézmények kész tények politikáját kezdték alkalmazni, minden lehetséges szerződésen kívüli eszközt kihasználva, beleértve az adminisztráció bővítését, az Európai Unió Bíróságának ítéleteire való támaszkodást⁵, a szer-

3 [Anastasakis, O. (2008) „Az EU politikai feltételezése a Nyugat-Balkánon: pragmatikusabb megközelítés felé”, Southeast European and Black Sea Studies, 8(4): 365–377]

4 [Az ECFR december 2023-ban közzétett részleges felmérései szerint egyik tagjelölt ország esetében sincs meg a többségi támogatás. Mared Gwyn Jones, „Public opinion split on EU enlargement as leaders gear up for crunch decisions”, Euronews, 2023.12.12, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/12/12/public-opinion-split-on-eu-enlargement-as-leaders-gear-up-for-crunch-decisions>].

5 [Lásd a Német Alkotmánybíróság ítéletét 2020. május 5-én, ügyirat: 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, ECLI:DE:BverfG:2020:rs20200505.2bvr085915; Magdalena Bainczyk, „Kommentár az EKB kötvények ügyében hozott Német Alkotmánybírósági ítélethez”, Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały, 2020, 2(27), 257–271]

zódések értelmezésének túlfeszítését vagy hatásköreik túllépését. Ennek áldozatává vált a bővítési politika is, amely a szerződésreform körüli politikai alkudozások túszává vált.

Állítólag egy ilyen reform elengedhetetlen az EU hatékony működéséhez, bár figyelmen kívül hagyják azt a ténytet, hogy az Egyesült Királyság kilépése intézményi űrt hagyott maga után, amelyet a „váróteremben” lévő országok gyorsan betölthetnének. Ebben az értelemben a bővítési politika a vak integrációelmélyítési törekvések túszává vált, elsősorban a nemzetállamok szerepének gyengítése érdekében. Ez jól látszik a föderációpárti elemzőcsoportok javaslataiban, amelyek a bővítési politika összekapcsolását a szerződéses reformokkal – a minősített többségi szavazástól (QMV) kezdve a fokozatos (staged) integrációig – a tagállamok szerepének gyengítésére törekednek az uniós intézmények javára. Mintha az EU további bővítése nem lenne lehetséges az integráció elmélyítése nélkül.

Nem kevésbé jelentős probléma a bővítési politika eszközként való felhasználása nemzeti szinten. Az integrációs folyamat politikai színezetének következtében az Unióhoz való viszony ma már a választókat a politikai palettán való elhelyezkedésre készíti. Látva az integráció politikai színezetének nemzeti szintű lehetőségeit, a politikusok az Európai Uniót kezdték használni politikai retorikájukban. Egyesek, mint Emmanuel Macron elnök, még tovább mentek, és uniós politikákat saját politikai céljaik szolgálatába állították, például 2019-ben megvétózták a tárgyalások megkezdését Észak-Macedóniával és Albániával.

A bővítési politika a tagállamok és a jelölt országok közötti kétoldalú kapcsolatok túszává is vált. Bár ez a jelenség nem újdonság az integrációs folyamatban, jelenleg kényelmes igazolást nyújt az Európai Unió és a tagjelölt országok közötti kapcsolatok előrehaladásának hiányára.

Nem kevésbé fontos a tagjelölt országok lakossága körében a tagság iránti társadalmi támogatottság csökkenése. Az az indoklás, hogy ez az orosz propaganda hatása⁶, teljesen elhomályosítja azt a ténytet, hogy a balkáni országok lakossága belefáradt a végtelennek tűnő bővítési folyamatba. Ráadásul az észak-macedóniai választások 2024 áprilisában és májusában megmutatták, hogy az EU-val folytatott tárgyalási keretek megkérdőjelezése sikeres választási stratégia lehet.

Ha a Nyugat-Balkán, Ukrajna és Moldova uniós kapcsolatait vizsgáljuk, könnyen azt a benyomást keltheti, hogy az „európai értékek” ma inkább egyfajta „védőpajzsként” szolgálnak a belépés ellen, mintsem a közös alapelvek kifejeződése, amelyek az együttműködés alapját képeznék. Így a bővítési politika napjainkban inkább a napi politika eszköze lett, mintsem az Európai Unió egyik legfontosabb célkitűzése. Sőt, a bővítési politika az integráció elmélyítésének igazolására irányuló törekvés által az uniós belpolitika túszává is vált.

Az Európai Unió eddig következetesen az ún. feltételeesség elvére alapozta kapcsolatait a tagjelölt országokkal, ami addig helytálló, amíg a jelölt országok őszinte szándékkal törekszenek a csatlakozásra. Ilyenkor a nyomásgyakorlás természetes következménye annak a liberális-intézményi felfogásnak, miszerint egyrészt a tagjelöltek mindenáron a tagságra törekszenek, másrészt pedig, hogy az Európai Unió e tekintetben változatlan marad. Az elmúlt évtized tapasztalatai alapján mindkét feltételezés elavultnak tűnik.

Sem a 2020-as új bővítési politika, sem a 2024-es uniós belső reform és bővítés koncepciója nem törekszik arra, hogy felgyorsítsa vagy megvalósítsa a „váróteremben” lévő országok csatlakozását; inkább a bővítés hiányát igazoló lépéseknek tekinthetők. A jogállamiság hangsúlyozása olyan helyzetben, amikor az Európai Unióban is vannak olyan országok, amelyek mind a mai napig nem tudták megoldani az igazságszolgáltatás reformját, a korrupcióval vagy a szervezett bűnözéssel való küzdelmet, inkább a képmutatás, semmint

6 [Csökken Szerbia EU-tagságának támogatottsága. „A prorusziai szimpátiák növekednek”, Bankier.pl, 2024.04.30., <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Spada-poparcie-dla-czlonkostwa-Serbii-w-UE-Prorosyjskie-sympatie-rosna-8738495.html>]

a hitelesség példája, és negatívan befolyásolja az EU megítélését a tagjelölt országok körében. Ráadásul, figyelembe véve az uniós országok jelenlegi közhangulatát, az Európai Unió reformjának összekapcsolása a bővítéssel leértékeli a bővítési politikát és megfosztja azt bármiféle önállóságtól.

MAGYARORSZÁG, LENGYELORSZÁG, BŐVÍTÉSI POLITIKA

A jelenlegi lengyel-magyar kapcsolatok nem annyira különböző prioritásokon, mint inkább azok eltérő értelmezésén alapulnak. Bár mindkét ország elítéli az orosz agressziót, és támogatja Ukrajna területi integritását, az ukrán kormánnyal való kapcsolatokat egészen másképp látják. Lengyelországban közismert, hogy az orosz gazdasági kapcsolatok megszakítása társadalmi és gazdasági költségekkel jár, míg a magyar kormány úgy véli, hogy az Oroszországgal való elítélés és együttműködés összeegyeztethető egymással. Érthetetlen marad ugyanakkor Magyarország vétője, amely blokkolja a Lengyelországnak az Ukrajnával kapcsolatos költségekre szánt összegek kifizetését⁷.

Hasonló eltérés figyelhető meg a két ország uniós intézményekkel való viszonyában is. Míg az Európai Bizottság lezárta az eljárást Lengyelországgal szemben a 7. cikk alapján, a Budapest és Brüsszel közötti kapcsolatok továbbra is nehézkesek. Ráadásul egyes konkrét ügyekben, például a grúz „idegen ügynökök” törvényével kapcsolatban, valamint Magyarország vonakodása Ukrajna támogatásával kapcsolatban olyan súlyos kérdések, amelyek akadályozzák a Lengyelország és Magyarország közötti együttműködést. Így fennáll annak a veszélye, hogy a bővítési politika is tűszává válik nemcsak az integrációval kapcsolatos eltérő elképzeléseknek, hanem a Brüsszellel és szomszédokkal való kapcsolatok eltéréseinek is, ami hátrányosan befolyásolja a bővítési politika megújítására tett erőfeszítéseket.

Figyelembe véve Lengyelország és Magyarország bővítési politikával kapcsolatos megközelítésének árnyalatait, reálisnak tűnik az energia összpontosítása a közös pontokra. Elsősorban arra kellene irányulnia, hogy visszanyerje a bővítési politika önállóságát, megszabadítva azt az Európai Unió reformjáról szóló vita bilincseitől, és egy őszinte vitát folytasson annak létjogosultságáról. Annál is inkább, mivel a késlekedés vagy a bővítés hiánya a tagjelölt országokat potenciális geopolitikai instabilitás forrásává teszi.

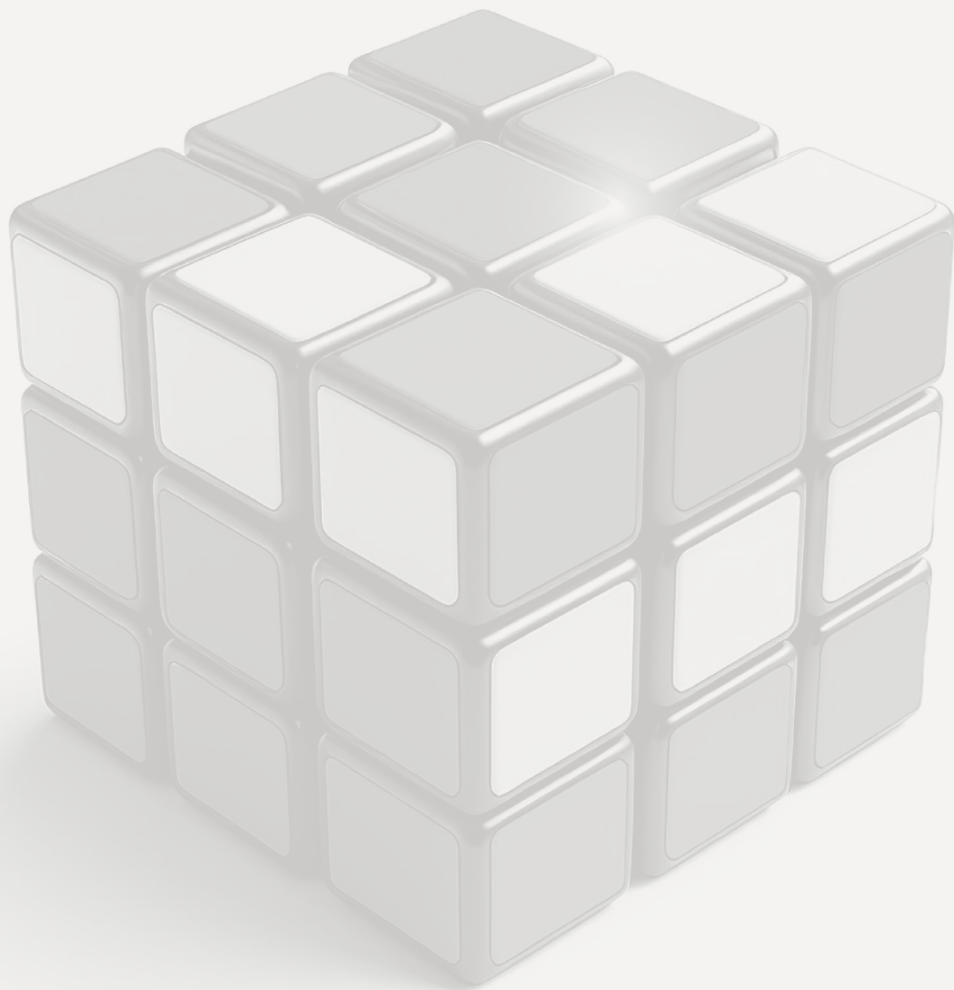
⁷ [Magyarország blokkolja a Lengyelországnak szánt milliárdokat, Kaczyński reagált, WP Hírek, 2024.07.11, <https://wiadomosci.wp.pl/wegry-blokuja-miliardy-dla-polski-kaczynski-zareagowal-7047949117201312a>]

AJÁNLÁSOK

- 1** Lengyelország és Magyarország egyaránt egyértelműen támogatják az Európai Unió további bővítési politikáját. Miközben eltérően viszonyulnak Ukrajnához, a Nyugat-Balkán államainak csatlakozását illetően összhangban vannak. Mivel a bővítési politika mindkét ország külpolitikájában meghatározó prioritás, érdemes lenne az EU soron következő Tanácsi elnökségei során kiemelni a bővítés fontosságának növelését az uniós prioritások hierarchiájában.
- 2** A bővítési politika önállóságának helyreállítása: Először is szükséges visszaadni ennek a politikának az önállóságát, elválasztva az EU reformjáról szóló vitáktól. A bővítési politika visszaemelése az integráció folyamatának alapvető céljai közé elengedhetetlen a hitelesség helyreállításához. A világos jövőkép és a szerződéses változtatások iránti politikai akarat hiánya ugyanis demotiváló hatással van a tagjelöltekre, akik látják, hogy az EU reformjainak hiánya a bővítési politika előrehaladásának akadálya is.
- 3** Egyértelmű és mérhető csatlakozási kritériumok visszaállítása: Magyarország és Lengyelország számára adott a lehetőség, hogy hangsúlyozzák az átlátható, mérhető és egyértelmű csatlakozási kritériumok visszaállításának szükségességét. Ez a lépés nemcsak a bővítési politika hatékonyságának növeléséhez elengedhetetlen, hanem az EU hitelességének visszaállításához is, különösen azon országok körében, amelyek több mint két évtizede várnak a csatlakozásra.
- 4** Uniós vita újraindítása a bővítés céljairól és hatáiról: Újra meg kell nyitni a belső uniós párbeszédet a bővítési folyamat céljairól és hatáiról. Jelenleg e téren szinte teljes társadalmi tudatosság hiányzik, és Nyugat-Európában a bővítés szinte tabu témának számít. Ennek a vitának össze kell kapcsolódnia a tagjelölt országokkal folytatott kapcsolatok növekvő dinamikájával.
- 5** Kritikus értékelés a Nyugat-Balkán és az EU kapcsolatáról: Az EU és a Nyugat-Balkán közötti kapcsolatok jelenlegi állapotát kritikus szemmel kell megvizsgálni. A korrupció elleni küzdelem és az állami kapacitások kiépítése a Nyugat-Balkánon nem jobb, mint Ukrajnában. A stabilitokrátikus rendszer, amely az elmúlt több mint egy évtized során a Nyugat-Balkán és az EU közötti kapcsolatokat leginkább jellemzi, egyaránt távol áll a demokráciától és az EU-tagságtól. Az Európában visszatérő versengés arra kötelezi az EU-t, hogy új erőfeszítéseket tegyen a kontinens egyesítésére és annak határainak meghatározására. Ez a feladat biztosan könnyebben megvalósítható a Nyugat-Balkán esetében, mint Ukrajnánál. Mégis, vállalni kell a társadalmak és politikai elit meggyőzését arról, hogy egy közös alapelveken, jogokon és lehetőségeken alapuló közösség megszilárdítja a békét Európában, és csökkenti a külső szereplők politikai befolyásának lehetőségét Európában – akkor is, ha a közösség tagjai nem mindig felelnek meg teljesen az elvárásoknak.

AZ EU-NAK KÖVETKEZETES ÉS TELJESÍTMÉNYALAPÚ BŐVÍTÉSI POLITIKÁRA VAN SZÜKSÉGE – MAGYARORSZÁG NÉZŐPONTJA

PHD PÉTER PÁL KRÁNITZ



Az Európai Tanács magyar elnöksége (2024. július-december) a bővítést az EU egyik legsikeresebb politikájának tekinti, és következetes, érdemalapú csatlakozási folyamatra törekszik. Az EU történetének egyik legbővítéspártibb elnöksége lesz, mivel a nyugat-balkáni tagjelölt államokkal tárgyalási fejezeteket kíván lezárni és újakat nyitni. A nagyobb tagállamok saját külpolitikai céljainak dédelgetése helyett a csatlakozásra vonatkozó gazdasági és politikai kritériumokat fogja előtérbe helyezni.

BEVEZETÉS

Magyarország 2024 júliusában vette át az Európai Tanács elnökségét, és megfogadta, hogy következetes és érdemalapú bővítési politikát fog követni. A tagjelölt országok csatlakozásának felgyorsítása – összhangban a Várhelyi Olivér szomszédság- és bővítéspolitikai uniós biztos által 2020-ban lefektetett módszertan és az Európai Bizottság jelentései alapján, figyelembe véve az Európai Unió új tagok befogadóképességét – a magyar elnökség egyik legfőbb prioritásaként került előtérbe.¹

A magyar kormány több mint egy évtizede nyíltan kiáll a bővítés mellett, és azt az EU egyik legsikeresebb politikájának tartja. Úgy véli, hogy a kiegyensúlyozott és hiteles bővítéspolitika elengedhetetlen ahhoz, hogy az EU növekedési lendülete fokozódjon, vagy akár csak megmaradjon korábbi szintjén. A Nyugat-Balkán régóta halogatott integrációja nemcsak geopolitikai előnyöket ígér az EU számára, hanem nagy gazdasági potenciált is, míg ennek elmaradása beláthatatlan következményekkel járhat. A Társult Trió – Ukrajna, Moldova és Grúzia – csatlakozása szintén jelentősen erősítené az európai blokkot, azonban komoly kihívások nehezítik, amelyekkel megalkuvást nem tűrően kell szembenézni.

A BŐVÍTÉS GEOPOLITIKÁJA – KIHÍVÁSOK ÉS LEHETŐSÉGEK

Ukrajna 2022-es orosz megszállása óta Európa újra felfedezte a geopolitikát. A bővítést az európai döntéshozók kulcsfontosságú külpolitikai eszközként jelölték ki az „új hidegháború” és az általános globális geopolitikai átalakulás kihívásainak kezeléséhez, a biztonságos keleti szomszédság megteremtéséhez, s tagjelölti státuszt biztosított Ukrajnának, Moldovának, Bosznia-Hercegovinának és Grúziának 2022-ben és 2023-ban.² Bár Magyarország teljes mértékben egyetért ezzel a politikával, és támogatja minden tagjelölt állam jogát területi integritásának és szuverenitásának helyreállítására, úgy véli, hogy a geopolitika nem írhatja felül a meglévő csatlakozási kritériumokat, mivel ez veszélyezteti az EU hitelességét. A ciprusi modell jogi kereteket biztosíthat a vitatott területű tagjelöltek csatlakozásához,³ azonban egy olyan ország csatlakozása, amely teljes körű háborút folytat a területén, a konfliktusnak az Európai Unióba való importálását

1 Programme of the Hungarian Presidency of the European Union in the second half of 2024 (2024, June 18). Retrieved from <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/32nhoe0p/programme-and-priorities-of-the-hungarian-presidency.pdf>

2 2023 Communication on EU Enlargement Policy (2023, November 8). Brussels: European Commission.

3 [Josep Borrell:] European Political Community: Press remarks by the High Representative. European Union External Action (2023, June 1) Retrieved from https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-political-community-press-remarks-high-representative-vice-president-josep-borrell-upon_en

jelentené, és ezért nem kívánatos. Bár az EU nem katonai szövetség, a Lisszaboni Szerződés tartalmaz egy kölcsönös védelmi záradékot, amely kimondja, hogy „ha egy tagállam a területén fegyveres támadás áldozatává válik, a többi tagállam köteles vele szemben minden rendelkezésére álló eszközzel segítséget és támogatást nyújtani”, ami tagadhatatlan biztonsági fenyegetést jelent Ukrajna, egy aktív háborút vívó állam gyors csatlakozása tekintetében.⁴ A békés konfliktuskezelés kialakult és biztosított kereteit – mint például a Geneva International Discussions vagy az EBESZ moldovai missziója – ezért a csatlakozási tárgyalások kritériumaként kellene meghatározni, amelyek során a koppenhágai feltételeknek a legnagyobb prioritást kell élvezniük. A magyar elnökség az csatlakozási kritériumok további kulcsfontosságú előfeltételeinek tekinti a tagjelölt államok korrupció elleni küzdelmét, valamint a jogállamiságra, az emberi és kisebbségi jogokra való törekvést.

Az EU bővítésének közelmúltbeli lendületét sokan inkább a geopolitikai törekvések pusztá fitogtatásának, mintsem következetes és megbízható külpolitikának tartják, ami különösen az EU nyugat-balkáni partnerei szempontjából vitatható. Soha nem volt még ekkora késés egy sikeres bővítési fordulóban, mint Horvátország 2013-as csatlakozása óta. Olyan országoknak, mint Szerbia, Montenegró vagy Albánia, több mint egy évtizede ígéretet kaptak a tagságra, de a csatlakozási tárgyalásokat azóta is akadályozza a nagyobb uniós tagállamok – például Franciaország vagy Hollandia – sorozatos vétója, amelyek folyamatosan vitatkoznak az unió hírhedt reformjának, a minősített többségi szavazási rendszerre (QMV) való áttérésnek a további bővítés előfeltételeként való szükségességéről. Ugyanazok a tagállamok, amelyek a leghangosabban sürgetik Ukrajna gyors csatlakozását és a határozottabb európai külpolitikát, azok, amelyek évek óta késleltetik a megbízható jelöltek csatlakozását.⁵ A Nyugat-Balkán az a régió, ahol az EU azonnali eredményeket érhetne el és határozott geopolitikai üzeneteket küldhetne, nem úgy, mint Charles Michel 2023-ban Bledben a nyugat-balkáni csatlakozás menetrendjével kapcsolatban. Ebben a viharos nemzetközi környezetben, a csatlakozási tárgyalásokban elért fenntartható előrelépés nélkül 2030 gyenge kilátásnak tűnik. A magyar EU-elnökség úgy véli, itt az ideje felrázni az EU nyugat-balkáni bővítését.

Az európai kontinens biztonsági architektúrájára talán a legjelentősebb geopolitikai befolyással bíró, a keleti féltekén a NATO legnagyobb katonai erejével rendelkező tagjelölt állam, egy feltörekvő nagyhatalom, Törökország, több mint negyedszázada az EU tagjelöltje, mégis, soha nem volt távolabb a csatlakozástól, mint most. Ehelyett Ankara egyre közelebb kerül a BRICS-tagság kérelmezéséhez, ami potenciálisan katasztrofális következményekkel járhat hosszútávon az európai biztonságra nézve. A magyar kormány nagy geopolitikai hibának tartja a Törökországtól való európai távolodást, ezért a magyar EU-elnökség prioritásként kezeli az integrációs eljárás újbóli elindítására irányuló lépéseket – az EU-Törökország Társulási Tanács várhatóan a magyar elnökség alatt ül össze újra –, a Törökország és az EU közötti vámunió korszerűsítését és bővítését, valamint a török állampolgárok vízumliberalizációjának előmozdítását⁶.

A KÖVETKEZETLEN ÉS ÉRDEMTELEN BŐVÍTÉS CSAPDÁJÁBÓL VALÓ KILÉPÉS

Az EU bővítéspolitikája ma a következetesség és a hitelesség hiányától szenved. Az a tény, hogy Ukrajna és Moldova rekordgyorsasággal, mindössze négy hónappal a tagsági kérelmük benyújtása után megkapta a tagjelölti státuszt, és a csatlakozási tárgyalások megkezdéséről szóló döntés kevesebb mint 18 hónappal később megszületett, míg Észak-Macedónia 17 évet kellett várnia erre a döntésre, azt mutatja, hogy a gyors csatlakozás mindvégig a politikai akarat függvénye volt. Azonban még Oroszország agressziója és az európai geopolitika hirtelen lendülete mellett is a bővítést egyes tagállamok saját külpolitikái

4 Article 42(7) of the Treaty on European Union. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016M042>

5 "Speech by President Charles Michel at the Bled Strategic Forum." European Council Press Releases (2023, August 28). Retrieved from: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/>

6 "FM: Hungary's EU presidency will prioritize customs union between EU and Turkey." About Hungary (2024, February 16). Retrieved from <https://abouthungary.hu/news-in-brief/fm-hungarys-eu-presidency-will-prioritize-customs-union-between-eu-and-turkey>

érdekei ejtették túsul, és néhány esetben a tagjelölt országok belügyeibe való közvetlen beavatkozássá korrumpálódtak, mint például Grúzia EU-csatlakozásának Németország általi befagyasztása állítólagos antidemokratikus politikájára való hivatkozással.⁷ A magyar kormány ezt hibának tartja, és a sokat vitatott, a „külföldi befolyás átláthatóságáról” szóló grúz törvényt nem antidemokratikusnak, hanem éppen ellenkezőleg, demokratikusnak tartja, mivel az a civil szektor átláthatóságát kívánja biztosítani, ami alapvető demokratikus és európai érték.⁸ A grúz kormány elleni legújabb nyugati támadások valódi oka az, hogy a grúz kormány nem hajlandó feltétel nélkül és teljes mértékben csatlakozni az USA decoupling és de-risking vonatkozó követeléséhez, és nem hajlandó engedni a blokkosodásnak, mivel megérti, hogy egy új hidegháború katasztrofális következményekkel járhat egy kontinensek, világvallások és nagyhatalmak határán fekvő ország számára.

Másrészt az ukrainai civil szervezetek és ellenzék minden figyelmeztetése ellenére az EU szemet hunyt a demokrácia és a jogállamiság erodálódása felett Ukrajnában.⁹ A Zelenszkij-kormányzat politikai pártokat tiltott be – tíz másik párttal együtt a legnagyobb ellenzéki pártot is¹⁰ –, az elnöki mandátum lejártá ellenére elhalasztotta a választásokat,¹¹ durván elnyomja a szólásszabadságot (betiltotta az ellenzéki tévécsatornákat,¹² erőszakkal besorozza a hatóságokkal szemben kritikus újságírókat, politikai nyomást gyakorol a szerkesztőségekre,¹³ stb.), betiltotta az ukrán ortodox egyházat állítólagos Moszkvához fűződő kapcsolatai miatt,¹⁴ betiltotta az orosz és fehérorosz zenét és könyveket Ukrajnában,¹⁵ engedélyezte az Alekszandr Puskin orosz költőt ábrázoló szobrok tucatjainak és más kulturális emlékhelyek megsemmisítését,¹⁶ és a lista itt nem ér véget. Nem is beszélve az országban tomboló korrupcióról és arról, hogy az ország gazdasága romokban hever – külföldi támogatás nélkül a kormányzat eladósodottsága a GDP 100%-ára nőnének.¹⁷ Mégis, ha egy EU-tagállam kormánya felveti aggodalmait, és rámutat az EU képmutatására, akkor Európa-ellenesnek és oroszbarátnak bélyegzik.¹⁸

Az EU következetlen és érdemtelen gyakorlata a bővítés kezelésében rombolja hitelességét. Az EU-val szembeni szkepticizmus egyre nő, különösen a nyugat-balkáni országok fiataljai körében.¹⁹ Miközben az EU-tagság egyre távolabb kerül a nyugat-balkáni döntéshozók és a közvélemény szemében, az olyan külső szereplők, mint Kína, Törökország vagy az Öböl-menti államok befolyása növekszik.

7 »Ambassador Fischer: 'If Agents' Law Passes, Germany Will Not Vote to Open EU Accession Negotiations with Georgia'« Civil Georgia (2024, May 22). Retrieved from <https://civil.ge/archives/608712>

8 See the commentary of the Hungarian Prime Minister's Political Director, Balázs Orbán: "Our intention is not to veto #Georgia's Law on the Transparency of Foreign Influence, but to encourage the introduction of similar laws across the EU!" (2024, May 17) Find it on X: https://twitter.com/BalazsOrban_HU/status/1791352262226215318.

9 Thomas d'Istria: "Ukrainian opposition is increasingly critical of the Zelensky administration." Le Monde (2024, March 19). Retrieved from https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/03/19/ukrainian-opposition-is-increasingly-critical-of-the-zelensky-administration_6634789_4.html

10 Volodymyr Ishchenko: "Why did Ukraine suspend 11 'pro-Russia' parties?" Opinion. Al Jazeera (2022, March 21) Retrieved from <https://www.aljazeera.com/opinions/2022/3/21/why-did-ukraine-suspend-11-pro-russia-parties>.

11 Mariana Budjeryn: "Safeguarding Ukraine's democracy during the war." Brookings Commentary (2023, July 1). Retrieved from: <https://www.brookings.edu/articles/safeguarding-ukraines-democracy-during-the-war/>

12 Reporters Without Borders (RSF) called on Ukrainian authorities over a year ago to reincorporate three opposition TV news channels – Espresso, Channel 5 and Priamyi – are quickly reincorporated into the national system of digital video broadcasting (DVB-T2), from which they have been excluded for the past year. Find the statement at: <https://rsf.org/en/three-ukrainian-tv-news-channels-barred-digital-video-broadcasting-past-year>

13 Andrew E. Kramer – Maria Varenikova – Constant Méheut: »A Big Step Back: In Ukraine, Concerns Mount Over Narrowing Press Freedoms.« The New York Times (2024, June 18). Retrieved from <https://www.nytimes.com/2024/06/18/world/europe/ukraine-press-freedom.html>

14 "Ukraine adopts 'historic' law to ban Moscow-linked Orthodox Church." Al Jazeera (2024, August 21). Retrieved from: <https://www.aljazeera.com/news/2024/8/21/ukraine-adopts-historic-law-to-ban-moscow-linked-orthodox-church>

15 Daria Nynko – Alexander Savitsky: "Ukraine bans music, books from Russia, Belarus." Deutsche Welle (2022, June 29). Retrieved from: <https://www.dw.com/en/ukraine-bans-russian-music-and-books/a-62305280>

16 Yevheniia Moliar: "Ukraine must stop destroying its cultural heritage." The Spectator (2023, March 11). Retrieved from: <https://www.spectator.co.uk/article/ukraine-must-stop-destroying-its-cultural-heritage/>

17 Daniil Monin: "Will Ukraine Default on Its Debts?" Focus Ukraine (2024, July 3). Retrieved from <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/will-ukraine-default-its-debts>

18 "Hungary, not Poland, does business with Russia says Polish deputy FM." Polish Press Agency (July 20, 2024) Retrieved from: <https://www.pap.pl/en/news/hungary-not-poland-does-business-russia-says-polish-deputy-fm>

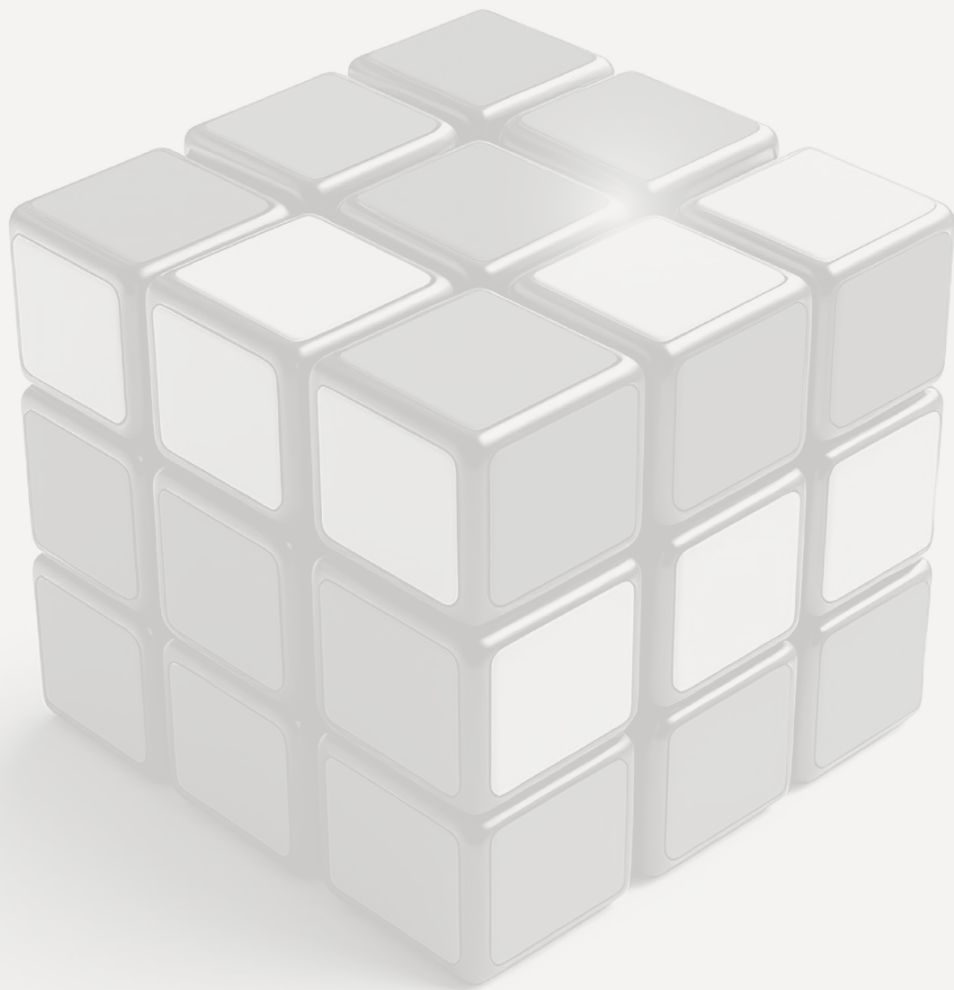
19 Balkan Barometer. Retrieved from https://www.rcc.int/balkanbarometer/key_findings/2/

KÖVETKEZTETÉSEK

- 1 Magyarország ellenzi az EU-ban a QMV-reformokat. A tagállamoknak be kell látniuk, hogy ez a vita parttalan, és nem szabad a bővítés előfeltételeként beállítani. Az Európai Tanács magyar elnöksége az egyik leginkább bővítéspárti elnökség kíván lenni. Arra törekszik, hogy Szerbiával új csatlakozási fejezeteket nyisson, Montenegróval pedig minél többet lezárjon, és minden lehetséges előkészületet megtegyen a második albániai és észak-macedóniai kormányközi konferenciára. Kiáll a Bosznia-Hercegovinával való, érdemi csatlakozási tárgyalások megkezdése mellett, és kéri a Grúziával való csatlakozási tárgyalások megkezdésére vonatkozó német vétó visszavonását. A magyar elnökség megkísérli lebontani a csatlakozási tárgyalások mesterségesen létrehozott akadályait, és harcolni fog a képmutatás és a kettős mérce ellen, amely túsul ejtette a bővítéspolitikát. A koppenhágai kritériumoknak elsőbbséget kell élvezniük a geopolitika és a tagállamok saját külpolitikai agendájával szemben, különben a bővítés kudarcot vall, és az európai politikai közösség tovább polarizálódik.
- 2 Bár a jelenlegi magyar és lengyel kormányok nem értenek egyet a bővítés megannyi – különösen a fent említett – kérdéseiben, a két ország geopolitikai kockázatait és szükségleteit nagyrészt meg egyeznek, ezért könnyen találhatnának közös alapokat közös európai nemzetcsaládunk jövőjének alakításához. Mivel kormányzati szinten minimális párbeszéd folyik, a tudományos közösségen és a civil társadalmon múlik, hogy konstruktív párbeszédet folytasson arról, hogyan lehet közösen túlélni a 21. század kihívásait.

**A LAKOSSÁG VÉDELME LENGYELORSZÁGBAN
ÉS MAGYARORSZÁGON.
JÓ GYAKORLATOK KERESÉSE**

PHD TOMASZ PAWŁUSZKO



A polgári lakosság biztonsága a XX. században az EU-országok számára fontos feladattá vált. A katonai biztonsági rendszereken kívül kulcsfontosságú védelmi intézményekké váltak a nem katonai biztonsági rendszerek, mint a mentőszolgálatok, tűzoltóság és a válságkezelési mechanizmusok. Ezeket a rendszereket manapság összefoglalóan „lakosságvédelemnek” nevezik. Jelen elemzés bemutatja a lakosságvédelmi rendszerek kihívásait Lengyelországban és Magyarországon.

A szöveg fő célja, hogy feltérképezze a lengyel és magyar lakosságvédelmi rendszereket az európai kihívások fényében. Az elmúlt évtizedben Európát több jelentős válság is érte, mint a migrációs válság, a pandémia és az orosz-ukrán háborúhoz kapcsolódó háborús krízis. Ezenkívül a térségünkben a tűzvészek és árvizek komoly kihívást jelentenek. A sokféle válság a lakosságvédelmi intézmények fejlődéséhez vezetett. Ennek a folyamatnak a befejezése azonban még várat magára. Az elemzés áttekinti a lengyel és a magyar lakosságvédelmi intézmények általános szerkezetét. Majd értékeli e rendszerek állapotát, és felhívja a figyelmet a jövő legfontosabb kihívásaira. Az elemzés záró ajánlásokat is tartalmaz.

MI IS AZ A LAKOSSÁGVÉDELEM?

A lakosságvédelem a nem katonai biztonsági rendszerek közé tartozik. E rendszerek dinamikus fejlődése a XX. században kezdődött, amikor az európai országok olyan intézményeket kezdtek létrehozni, amelyek a polgári lakosságot hivatottak megvédeni a háborúk és természeti katasztrófák hatásaitól¹. A XX. század második felében olyan lakosságvédelmi intézmények alakultak ki, mint a polgári védelem, a mentési rendszerek és a tűzoltóság. Külön nem katonai biztonsági rendszerek váltak a közrendet biztosító formációk. Feladatuk a tiltott cselekmények elleni védelem². E feladatokat a rendőrség, a határőrség, a titkosszolgálatok és különböző minisztériumi ellenőrzések látják el. A modern lakosságvédelem ezen két intézményi csoport együttműködésén alapul.

A XXI. században a lakosságvédelem kérdése az Európai Unióban is fontos szerepet kapott. 2001 októberében az Európai Bizottság létrehozta az EU Lakosságvédelmi Mechanizmusát. A Lisszaboni Szerződés az alapvető uniós jogok szintjére emelte a lakosságvédelmet. Az EU katasztrófaelhárítási együttműködésének jogalapját a Lisszaboni Szerződés 196. cikke jelenti. A lakosságvédelem továbbra is a tagállamok hatáskörében marad. Az EU támogató és koordináló szerepet tölt be. A 2013–2014-es években reformálták az EU Lakosságvédelmi Mechanizmusát, és többek között létrehozták a Válságkezelési Koordinációs Központot (ERCC)³. Európában a lakosságvédelem a tagállamok támogatására összpontosít olyan kérdésekben, mint a (gyógyszerek, menedékelemek, víztisztítás) biztosítása; mentési támogatás megszervezése

1 [P. Szmítkowski, A lakosságvédelmi rendszer Lengyelországban – történelem és jelenkor, Colloquium a Haditengerészeti Akadémia Humán- és Társadalomtudományi Karán, IV/2012, 133–156. o.]

2 [Lásd J. Trocha, Lakosságvédelmi propedeutika Lengyelországban. Problémák. Lehetőségek. Perspektívák. A Hadiakadémia Kiadója, Varsó 2020.]

3 [Civil Protection, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, European Commission, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection_en]

(tűzoltók vagy kereső-mentő csoportok); elemző támogatás és helyszíni koordináció; valamint az uniós polgárok hazatelepítése.

A COVID-19 pandémia és az ukrajnai háború felerősítette a tagállamok közötti együttműködést, és erősítette a polgári lakosság védelméért felelős intézmények szerepét. 2023 végéig az EU Lakosságvédelmi Mechanizmusát több mint 700 alkalommal aktiválták (ebből több mint 340 alkalommal Európában). A mechanizmus keretében az államok erőforrásokat, felszereléseket és szakértőket biztosítottak partnereiknek, mivel egyik ország sem alakított ki teljesen önálló lakosságvédelmi rendszert.

LAKOSSÁGVÉDELMI INTÉZMÉNYEK LENGYELORSZÁGBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

Lengyelország és Magyarország a kommunizmus időszakából örökölték lakosságvédelmi rendszereiket. A keleti blokk országainak egy esetleges nukleáris háborúban való részvételétől való félelem a polgári védelem intézményeinek kialakításához vezetett⁴. A polgári védelem feladatai közé tartozott például a lakosság riasztása, evakuálás, menedékek, élelmiszerek és gyógyszerek biztosítása, vagyonvédelem vagy az elhunytak eltemetése. A polgári védelem militarizált jellegű volt, és célja a polgári lakosság biztonságának biztosítása volt a magasabb fokú készültségi helyzetekben. Békében a polgári védelem mentési és tervezési feladatokat látott el. A kommunista országokban a polgári védelem nem foglalkozott például a terrorizmussal, a bűnözés elleni küzdelemmel vagy a járványokkal, mivel ezeket a fenyegetéseket azonosnak tekintették háború és béke idején egyaránt. Ennek eredményeképpen a polgári védelem rendszere nem ért el akkora rangot, mint a hadsereg és a rendőrség. A polgári védelem inkább különböző intézmények együttműködési rendszereként működött a magasabb fokú készültségi helyzetekben, semmint önálló szervezetként⁵.

A hidegháború vége után megkezdődtek a polgári védelem rendszerének reformjai. A lakosságvédelem kérdéseit a védelmi minisztériumoktól a belügyminisztériumokhoz helyezték át. Lengyelországban ezek a reformok kudarcot vallottak. A polgári védelem halott intézménnyé vált⁶. A vezetője (a Nemzeti Tűzoltóság Főparancsnoka) nem kapott külön hivatalt, és nem vált a regionális vezetők (vojevodák) főnökévé. A védelmi formációk finanszírozása és utánpótlása összeomlott. Ennek eredményeképpen 2007-ben külön válságkezelési rendszert szerveztek, amelyet a Kormányzati Biztonsági Központ (RCB) alapoztak⁷. Ez egy békeidőben működő rendszer volt. Minden vajdaságban, járásban és községben helyi hatóságok irányítása alatt álló válságkezelési rendszert alakítottak ki. A lengyel állam rendszeresen kidolgozott válságkezelési terveket és kritikus infrastruktúravédelmi terveket.

A pandémia és migrációs válság idején a válságkezelési rendszer szintén kudarcot vallott, és a lengyel kormány különféle alternatív megoldásokat keresett⁸. Jelenleg Lengyelországban nincsenek hatékony szabályozások válság és természeti katasztrófa idejére. 2022-ben megszüntették a Polgári Védelemről szóló régi szabályozásokat. Évek óta próbálkoznak egy új lakosságvédelmi törvény elfogadásával, de sikertelenül⁹. A lakosságvédelem megelőzése gyakorlatilag nem létezik (az RCB honlapján 7 oktatófilm található), és a képzési rendszer csak korlátozott mértékben működik, amint azt a Legfelsőbb Számvevőszék jelentései

4 [Civil protection in Hungary, June 2009, <https://www.iaem.org/portals/25/documents/HungaryEM.pdf>]

5 [Civil protection in Hungary, June 2009, <https://www.iaem.org/portals/25/documents/HungaryEM.pdf>]

6 [F. Krynojewski, Lengyel Köztársaság polgári védelme, Difin, Varsó 2012; R. Ostrowska, A polgári védelem Lengyelországban történelmi perspektívából, a Katonai Földi Erők Egyetemének Tudományos Folyóirata, 2021, 53. kötet, 3. szám (201), 496–506. o.]

7 [Kormányzati Biztonsági Központ, <https://www.gov.pl/web/rcb>]

8 [A. Podolski (et al.), Vírusos válságkezelés 2020. IBK jelentés, Varsó 2020.]

9 [H. Izdebski, A lakosságvédelmi törvény és a természeti katasztrófaállapot tervezete – a jogi helyzet rendezése vagy az alkotmány módosítása nélküli rendszerváltás folytatása?, S. Batory Alapítvány, 2022. május 9., <https://www.batory.org.pl/publikacja/projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie-kleski-zywiolowej-uporzadkowanie-stanu-prawnego-czy-kontynuacja-zmiany-ustroju-bez-zmiany-konstytucji/>]

is jelzik¹⁰. Az egész rendszer legfőbb problémája a felelősség megosztottsága és a védelmi formációk és az anyagi védelem fejlesztésére fordított források hiánya.

1999-ben Magyarországon megalapították az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot (BM OKF, Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság)¹¹. A struktúra a Belügyminisztériumban jött létre, és jelenleg a 2011-ben módosított törvény alapján működik¹². Az intézményt a tűzoltóság demilitarizált hatásköreire alapozták¹³. Az operatív struktúrában kulcsfontosságú döntéshozó szervek a Tűzoltósági Főigazgatóság és a Lakosságvédelmi Főigazgatóság. A központi szervek alá tartoznak a tűzoltóság helyi struktúrái, amelyeket önkormányzatok és civil szervezetek támogatnak. A Főigazgatóság felelős a tűzvédelemért és a lakosságvédelemért, és nagyobb eszköztárral rendelkezik e feladatok végrehajtására, mint a lengyel megfelelője. Feladatai közé tartozik a polgári tervezés válsághelyzetek esetén és a védelemirányítás. Szabályozza és kezeli a tűzoltóság rendszerét, a műszaki mentést, az anyagi készleteket és a közön-ségtájékoztatást (megelőzés és képzés). A vízvédelem és a polgári atomenergia biztonsága is a feladatai közé tartozik¹⁴. Felügyeli a helyi és üzemi tervek kidolgozását, és együttműködik a bűnüldöző szervekkel is.

A magyar Főigazgatóság rendelkezésére állnak regionális képzési bázisok, a Katasztrófavédelmi Oktatási Központ, a Nemzeti Közszerződési Egyetem Katasztrófavédelmi Intézete, a Katasztrófavédelmi Múzeum és a Katasztrófavédelmi Kutatóintézet. Ezen felül havilapot ad ki, oktatási anyagokat készít, oktatást szervez és sportegyesületet működtet. Lengyelországban az ehhez hasonló struktúrák nagyrészt nem léteznek, vagy függetlenül működnek a Kormányzati Biztonsági Központtól (például a Tűzvédelmi Akadémián belül). Lengyelország relatíve nagy ország, így rendszere decentralizált, és a vajdák és járási vezetők irányítása alatt álló regionális válságkezelési központokra épül. Válság esetén a helyi hatóságoknak kell irányítaniuk a professzionális szervezetek hálózatát, gondoskodni az evakuálásról és a lakosság riasztásáról. A tűzoltóság a lengyel rendszerben kiegészítő szerepet tölt be. Az ukrajnai háború tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy ez a rendszer hatástalan lehet fegyveres konfliktus esetén. A tűzoltóság nem rendelkezik azzal a hatáskörrel, hogy óvóhelyeket építsen, evakuációs pontokat hozzon létre, figyelmeztessen, riasszon vagy árukat szállítson¹⁵. Konfliktus esetén ugyanis a tűzoltók az alapvető tűzvédelmi feladataikat fogják ellátni.

A LAKOSSÁGVÉDELMI RENDSZEREK PROBLÉMÁI

A lakosságvédelmi rendszerekkel kétféle probléma van. Ezek külső és belső problémák. Az előbbiek a fenyegetésekből fakadnak, míg az utóbbiak a biztonsági intézmények felépítéséből. Európában a fenyegetések változtak. A XXI. század első évtizedében az EU tagállamainak hatóságai főleg tűzvészről és árvizektől tartottak. Ez jól látszik a lengyel és magyar mentőszervezetek hatáskörének elemzéséből. A második évtizedben a fenyegetések köre jelentősen kibővült. A természeti katasztrófák és elemi csapások mellett megjelentek a tömeges népességmozgásokkal (ellenőrizetlen migráció, menekültek, tömeges kórházi ellátás, konfliktusok) kapcsolatos problémák is. Ezek a kérdések a belső biztonságért felelős minisztériumok válaszát igénylik. A kihívásokra adott válaszok a lakosságvédelmi rendszerek átalakítása révén valósulnak meg.

10 [Lengyelország nem rendelkezik hatékony lakosságvédelmi rendszerrel, Legfelsőbb Számvevőszék, 2019.01.21., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/polska-nie-ma-skutecznego-systemu-ochrony-ludnosci.html>]

11 [Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, 2024.08.11., <https://www.katasztrofavedelem.hu/2/bemutakozas>]

12 [2011. évi CXXVIII. törvény – a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2022-06/act_on_disaster_management_CXXVIII_2011_en.pdf]

13 [L. Kozári, System of Hungarian System Management, Defense Technical Information Center Compilation Part Notice, ADP013436 (Unclassified), <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADP013436.pdf>]

14 [Hatósági tevékenység ismertetése, 2024.08.10., <https://www.katasztrofavedelem.hu/78/hatosagi-tevekenyseg-ismertetese>]

15 [F. Krynojewski, A polgári védelem nem működhet, mint egy népfelkelés, Dziennik Gazeta Prawna, 2022.09.21. (hozzáférés: 2023.11.12) <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8552326.wywiad-franciszek-krynojewski-obrona-cywilna-straz-pospolite-ruszenie.html>]

Jelenleg Európában legalább három fő lakosságvédelmi modell létezik¹⁶. Az első modell a hidegháború időszakából származik, és etatista. Ez a modell a polgári védelem struktúráinak militarizálására épít. Ez költséges modell, és gyakran külön minisztériumot és különálló védelmi formációkat igényel. Ehhez hasonló struktúrák működnek ma Spanyolországban, Franciaországban vagy Oroszországban. A második modell a mentőszervezetek finanszírozásának és hatásköreinek kiterjesztésére épül, amelyek rendelkeznek anyagi tartalékokkal válsághelyzetekre. Ilyen helyzet áll fenn Németországban, Magyarországon és elméletileg Lengyelországban is. A harmadik modell a skandináv modell, amely a polgárok tömeges kiképzésére alapul a csekély számú védelmi formációk támogatására. Ez a koncepció népszerű a kis népességű országokban: Svédországban, Norvégiában, Finnországban és a balti államokban.

A lengyel rendszer legfőbb problémája az aktuális törvényi szabályozások hiánya. Ez alulfinanszírozottságot és nagy terhet jelent a helyi hatóságok számára. A válsághelyzetek és magasabb védelmi készségi fokozatok idején a döntéshozatali rendszer homályos, és az állampolgárok számára ismeretlen. A stratégiai dokumentumok hosszadalmasak, túlbonyolítottak (KPZK)¹⁷ és pontatlanok (Nemzetbiztonsági Stratégia), és megvalósításuk csak korlátozott mértékben történik¹⁸. A lengyel mentési és mentő rendszerek modernnek, de munkaerő-problémákkal (kor, személyzeti bérek) és túlterheltséggel küzdenek. Továbbá, az általános képzési rendszer felújítást igényel. Lengyelországban a válsághelyzeteket eddig ideiglenes megoldásokkal kezelték. Az ország méretére tekintettel Lengyelországnak érdemes lenne külön védelmi formációkat létrehozni a meglévő tűzoltási és mentési rendszer (KSRG) keretében az önkéntes tűzoltóság alapján (OSP). Ezek a formációk további finanszírozást, felszerelést és anyagi készleteket igényelnek majd.

A Magyarország helyzete jobb, mint Lengyelországé. A lakosságvédelmi rendszer átláthatóbb, egyértelmű jogi alapokon nyugszik, jól meghatározott hatáskörökkel és intézményi háttérrel rendelkezik. A kihívások mértéke azonban jelentős marad, mivel a magyar mentési rendszer nukleáris energiával, vízellátással, biztonságtechnikai mérnöki kérdésekkel, ipari felügyelettel, valamint képzéssel és tanúsítással is foglalkozik. A rendszer technikai és természeti katasztrófákra (árvizek, tüzesetek, balesetek) jól felkészültnek tűnik.

Magyarország fő problémája, akárcsak Lengyelországé, az elégtelen felkészültség a tömeges népmozgások kezelésére (tömeges evakuálás vagy ellenőrizetlen migráció). Az elmúlt években mindkét ország kénytelen volt katonai segítséget igénybe venni a migrációs és egészségügyi válságok kezeléséhez. A hadsereg külső biztonsági intézmény, nem tartozik a belügyminisztérium alá, és nem rendelkezik megfelelő rendészeti jogosítványokkal. Ezért még mindig van lehetőség a lakosságvédelmi személyzet fejlesztésére, valamint a civil szervezetek és az állampolgárok nagyobb bevonására.

16 [The national disaster management system, European Commission, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system_en]

17 [Nemzeti Válságkezelési Terv, Kormányzati Biztonsági Központ, 2024.08.09., <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego>]

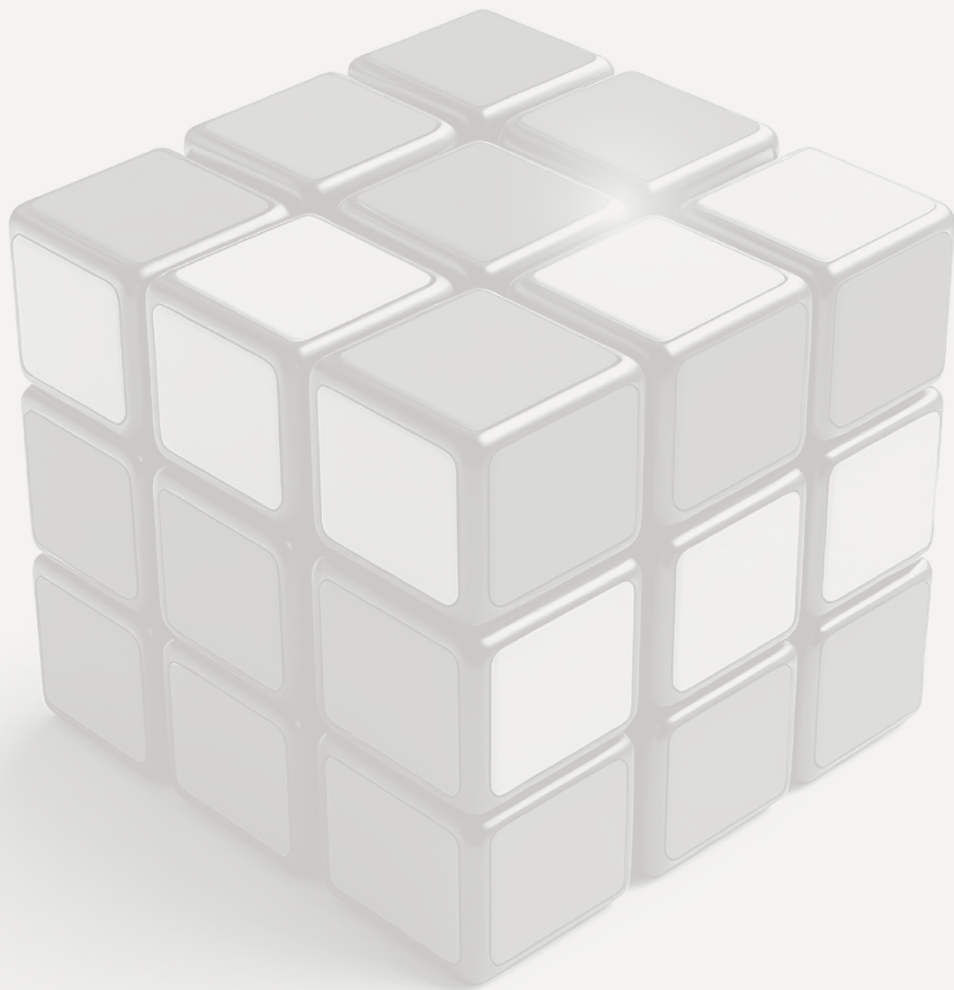
18 [Erről részletesen írtam: T. Pawłuszko, A polgári védelem válsága Lengyelországban. Intézményi perspektíva, Nemzetbiztonsági Tanulmányok, 30. kötet, 4/2023, 41-62. o., <https://doi.org/10.37055/sbn/175516>]

AJÁNLÁSOK

- 1** Lengyelországnak és Magyarországnak felül kellene vizsgálnia az Uniós Lakosságvédelmi Mechanizmus több száz esetét annak érdekében, hogy azonosítsák a hiányosságokat, és növeljék saját mentőszolgálatuk jövőbeli kapacitásait. Feltételezhető, hogy az oroszországi, ukrainai, fehér-oroszországi, moldovai, törökországi és balkáni válságok közvetlen hatással lehetnek Lengyelország és Magyarország belbiztonságára;
- 2** Lengyelország és Magyarország bővíthetné a lakosságvédelmi képességek növelésére irányuló kétoldalú konzultációkat a migrációs kérdésekkel összefüggésben. A közös ügyek listája a jövőben kibővíthető lehet (kritikus infrastruktúra, folyók védelme, vasutak és utak, például a Via Carpathia útvonal, valamint Lengyelországban az atomenergia fejlesztése);
- 3** Lengyelország és Magyarország fejleszthetné a képzési rendszereket, és növelhetné a társadalom ellenálló képességét a válsághelyzetekkel szemben a helyzetismereti tudatosság erősítésének jó gyakorlatait követve;
- 4** Lengyelországnak és Magyarországnak ügyelnie kellene a kritikus infrastruktúra elleni kémelhárítás védelmére, mivel azt olyan szereplők is megcélozhatják, akik provokációkat kívánnak szítani és újabb nemzetközi válságokat kirobbantani Kelet-Európában.

POLGÁRI VÉDELEM A NATO KELETI SZÁRNYÁN: MAGYARORSZÁG ESETE ÉS A LEHETSÉGES EGYÜTTMŰKÖDÉS LENGYELORSZÁGGAL

PHD ATTILA DEMKO



Az Oroszországi Föderáció 2014-es és 2022-es Ukrajna elleni agressziója végérvényesen megváltoztatta az európai biztonsági környezetet, és mind Lengyelországnak, mind Magyarországnak újra kellett gondolnia polgári védelmi felkészültségét egy esetleges fegyveres konfliktus esetére. Amit 2014 előtt mindkét ország nemzetbiztonsági stratégiája igen valószínűtlennek tartott, egy nagy háború a közelükben, Európában, valósággá vált. Ezen túlmenően a klímaváltozás és a tömeges migráció önmagában is komoly kihívást jelent – és mindkét ország ilyen jellegű sebezhetőségét rosszindulatú külső szereplők kihasználhatják egy hibrid konfliktus esetén. A katonai és hibrid fenyegetésekkel szembeni polgári védelem fontossága azonban még mindig kevésbé tudatosult, különösen Magyarországon. A két ország mérete és geopolitikai helyzete eltérő, de számos hasonlóság is van, így fontos az együttműködés és a tapasztalatok megosztása. A tanulmány célja a jelenlegi helyzet elemzése és ajánlások megfogalmazása.

BEVEZETÉS

Az Oroszország 2014. februári, Ukrajna elleni agressziója megváltoztatta az európai biztonsági környezetet, és ez a változás az Oroszországi Föderáció 2022. februári teljes körű agressziójával vált véglegessé. A lengyel és magyar határok mellett vagy azok közelében 1945 óta a legnagyobb hagyományos háború zajlik, amely háború még nagyobb háborúvá alakulhat át, tömegpusztító fegyverek, köztük akár nukleáris fegyverek esetleges bevetésével. Lengyel, de már magyar légteret is érintettek incidensek, Lengyelországban pedig polgári áldozatok is voltak. Mindkét országnak korszerűsíteni kell polgári védelmi rendszerét, hogy megfeleljen a fegyveres konfliktusok új realitásainak. Jelen írás a két ország előtt álló kihívásokat hasonlítja össze a fent említett kérdésekkel kapcsolatban magyar szempontból.

POLGÁRI VÉDELEM MAGYARORSZÁGON A KATONAI FENYEGETÉSEKKEL SZEMBEN

Mielőtt a katonai fenyegetésekkel szembeni polgári védelemről beszélünk, röviden ki kell térnünk a magyarországi polgári-katonai kapcsolatok (Civ-Mil vagy CMR) történetére, mivel ezen a téren jelentős különbség van Lengyelország és Magyarország között. Az 1956-os forradalom és szabadságharc után a kommunista rendszer jelentős erőfeszítéseket tett a társadalom és a hadsereg közötti távolság növelése érdekében, mivel a szoros kapcsolatokat a rendszer biztonságát veszélyeztető tényezőnek tekintették. A katonai kiadások Magyarországon általában lényegesen alacsonyabbak voltak, mint Lengyelországban, és ez negatívan hatott a polgári védelmi felkészültségre is. 1962 után az új házakban már nem volt kötelező óvóhelyeket építeni, így a magyar városok épületállományának nagy része nélkülözte ezeket a létesítményeket.¹ Pozitívum, hogy Budapest akkori három metróvonalából kettőt (M2 és M3) úgy terveztek, hogy az akkori

¹ E. Haiman, Még mindig szükség lehet bunkerekre, bár a legrégebbiek ma már múzeumként működnek, <https://novekedes.hu/elemezsek/meg-mindig-szukseg-lehet-bunkerekre-bar-a-legregebbiek-ma-marmuzeumkent-mukodnek>

2,1 millió budapesti lakosból 220 000 embernek menedéket nyújtson.² A kommunizmus idején a lakosság nagy részéhez legalább valamilyen szintű polgári védelmi képzés és tudatosság is eljutott.

A Varsói Szerződés feloszlása után fokozatosan megszűnt a lakosság polgári védelmi képzése. A szélesebb lakosság körében a tudatosság minimálisra csökkent, annak ellenére, hogy Magyarország déli határán zajlottak a jugoszláv háborúk. Az oktatási rendszer szinte teljesen elhanyagolta a polgári védelem oktatását. Magyarország NATO-csatlakozása után történt némi pozitív változás, a diákok számára a polgári védelemről szóló információs anyagok készültek. A CXXVIII. törvényt a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 2011-ben fogadta el a magyar Országgyűlés, 2012-ben pedig megkezdődött a polgári védelmi feladatok ellátására mozgósítható adatbázis létrehozása. A törvény szerint a polgári védelmet a különböző polgári védelmi szervezetek irányítják, amelyek „az e törvényben meghatározott és a fegyveres konfliktus idején ellátandó polgári védelmi feladatokat önkéntes és kötelező állományában látják el”. Ezek a szervezetek központi, területi, települési és munkahelyi polgári védelmi szervezetekre oszthatók, de a válság jellegétől függően a központi válságkezelés dönthet a beavatkozás mértékéről.³

2012-ben pedig megkezdődött egy adatbázis létrehozása, hogy kiket lehet polgári védelmi feladatokra mozgósítani. A kormány az új jogszabályon túl a finanszírozás növelésével megerősítette a polgári védelmi rendszer fejlesztésére irányuló erőfeszítéseket. Az elmúlt években új lendületet kapott egy a jövőben a tíz katonai középiskolából álló rendszer kiépítése is, amelyek közül néhány már működik. A honvédelem tanításán túl a polgári védelem is része a tantervnek.

Azonban még többet kell tenni, mivel a lakosság ismeretei a polgári védelmi feladatokról, a létesítmények elhelyezkedéséről és a vészhelyzeti protokollokról még mindig nagyon alacsonyak. A 2014-es és 2022-es ukrainai orosz agresszió csak lassan változtatta meg a közvélemény hozzáállását. Ez részben az ország eltérő geopolitikai helyzetével magyarázható. Míg Lengyelországnak közös határa van Oroszországgal, és a háborús hatások miatt már elvesztette a civileket, addig Magyarország kitétsége jóval kisebb.⁴ A szomszédos ukrainai Kárpátalját (ahol jelentős magyar lakosság él, és szoros kapcsolatai vannak Magyarországgal) csak egyszer támadta meg az Oroszországi Föderáció, és a magyar légteret is csak egyszer sértette meg egy ukrán drón.⁵

A tudatosság növelésén túl több pénzre van szükség az új létesítmények létrehozásához és a régiek korszerűsítéséhez. Mint már említettük, az óvóhelyek és az infrastruktúra esetében az alulfinanszírozottság az 1960-as évekre nyúlik vissza, de 1990 után különösen nagy probléma lett, és ez negatívan hat a fegyveres konfliktus esetén való felkészültségre. A 2006-2014 között épült negyedik metróvonal (M4), annak ellenére, hogy kellően mély (ellentétben az M1-es vonallal), nem rendelkezik az M2 és M3-as metróvonal óvóhelyeivel, és az alagutak a szükséges megerősítés nélkül épültek.

2 A rendszert úgy építették, hogy ellenálljon egy nukleáris csapásnak. Saját vízellátással és független energiával rendelkezik. 72 órán keresztül, szellőztető rendszerrel és 16-27 Celsius-fok közötti hőmérséklet-szabályozással, attól függően, hogy az évszaktól függően. Lásd: A. Kasza, A fővárosi metró alkalmazási lehetőségei és korlátai a katasztrófák elleni védekezés területén, <https://nkerepo.uninke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12360/ertekezes.pdf;jsessionid=504578F5BA92888660196032A2427D0?sequence=1>

3 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv> - Wolters Kluwer - Minden jog fenntartva! <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv>

4 Polish experts confirm missile that hit grain facility was Ukrainian, Reuters, szeptember 26, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/polish-experts-confirm-missile-that-hit-grain-facility-wasukrainian-media-2023-09-26/>

5 G. Delauney, Mystery drone from Ukraine war crashes in Croatia, BBC, 11 március 2022, <https://www.bbc.com/news/world-europe-60709952>

POLGÁRI VÉDELEM MÁK KAPCSOLÓDÓ FENYEGETÉSEKKEL SZEMBEN

A fegyveres konfliktusok közvetlen hatásain túlmenően vannak közvetett hatásai is. Mindkét ország határainál migrációs válság van. Magyarországon a migrációval kapcsolatos erőszak egészen Budapestig és az osztrák nyugati határig érintett civileket. Míg Magyarország esetében nem bizonyított az állami szereplők részvétele a tömeges migrációban, addig Lengyelország esetében a migrációs válság egyértelműen az orosz és fehér orosz hibrid hadviselés esete.⁶

A 2015-ös magyarországi (és jelenleg is tartó) migrációs válság és a 2021-es (és jelenleg is tartó) lengyelországi migrációs válság a tömeges bevándorlással kapcsolatos határbiztonsági és polgári védelmi feladatokra irányította a figyelmet. Ez abban az értelemben pozitív hatás, hogy mindkét országnak voltak előzetes tapasztalatai az ukrainai teljes körű háború és az ukrán állampolgárok menekülése előtt. Egy ilyen válság azonban negatívan is hathat a katonai erőkre, mivel a rendőri erőknek nemcsak a szükséges személyzet, hanem a válság kezeléséhez szükséges felszerelés is hiányzik. Magyarország esetében a Magyar Honvédség (MH) feladata volt a kerítésrendszer kiépítése, és annak őrzése a rendőrséggel együttműködve. Ez nemcsak az eredetileg a hadsereg számára elkülönített erőforrásokat emésztette fel, hanem a kiképzési és karbantartási ciklusokat is megzavarta.

Bár közvetve még inkább kapcsolódik a témához, néhány szó arról, hogy a természetben előforduló eseményeket hogyan használhatja fegyverként egy rosszindulatú külföldi ország. Szerencsére a természeti katasztrófák szempontjából mindkét ország jó helyzetben van. Magyarországon az egyik legalacsonyabb a természeti katasztrófák kockázata a világon (0,94-es összesített érték). Lengyelország kockázati tényezői valamivel magasabbak (4,22-es összesített pontszám), de globális összehasonlításban szintén alacsonyak.⁷ Mégis, az árvizek, erdőtüzek és más természeti katasztrófák növekvő gyakorisága – elsősorban az ember által okozott éghajlatváltozás miatt – kihívást jelent Lengyelország és Magyarország számára – és ezt külső tényezők, beavatkozás súlyosbíthatja.

Csak egy példa: az egyre gyakoribbá váló szárazság miatt a szándékos gyújtogatás egyre inkább megvalósítható. A tüzet, mint fegyvert (FAW) a háborúk kezdete óta használják, Magyarországon azonban viszonylag nedves éghajlata miatt kevés ilyen támadás történt a történelem során. A helyzet azonban gyorsan változik. Magyarország napjainkban különösen hajlamos a hőhullámokra, a szárazságra, és az ilyen események gyakorisága egyre nő. Bár kevésbé súlyos formában, de Lengyelország is hasonló jövő elé néz. Mindkét ország polgári védelmi rendszerében fel kell készülni az ilyen fenyegetések elhárítására, mivel a klímaváltozás miatt növekvő sebezhetőséget rosszindulatú külső szereplők kihasználhatják egy esetleges hibrid háborúban.

KONKLÚZIÓ

Miközben a magyar kormány haderőfejlesztési és hadiipari programja nemcsak regionális, hanem európai szinten is példaértékű, Magyarországnak többet kell tennie a katonai és hibrid fenyegetésekkel szembeni polgári védelem terén. Fokozott óvóhely-karbantartásra, tudatosságnövelésre és gyakoribb gyakorlatokra van szükség a polgári lakosság biztonságának garantálása érdekében. Lengyelország és Magyarország között több együttműködésre lenne szükség, mivel a némileg eltérő geopolitikai környezetük ellenére hasonló fenyegetésekkel kell szembenéznük.

6 M. Gros, Poland to bolster eastern borders to curb irregular migration from Belarus, május 11, 2024, <https://www.politico.eu/article/poland-belarus-border-illegal-migration-donald-tusk/>

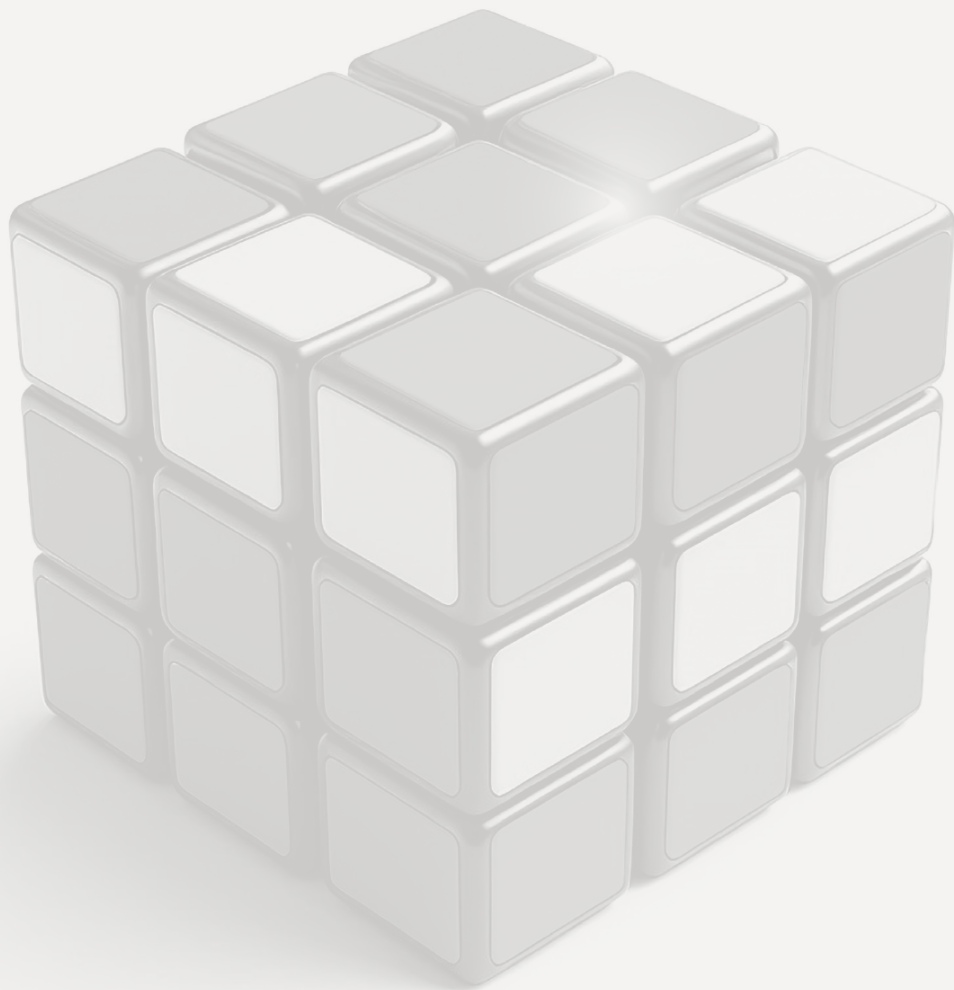
7 Lásd a természeti katasztrófa kockázati statisztikát országonként 2024, <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/natural-disaster-risk-by-country>

AJÁNLÁSOK

- 1** Az ukrajnai háború tanulságainak megosztása: hogyan lehet megvédeni a polgári lakosságot a nagyszabású drónháború, az energetikai létesítmények elleni támadások ellen, hogyan lehet felkészülni a víz-, áram- és fűtésihiányra.
- 2** A tapasztalatok megosztása: hogyan kezeljük a nagyarányú népességmozgásokat, a migrációt, a menekülteket, a belső menekülteket.
- 3** A tapasztalatok megosztása: hogyan lehet a polgári védelembe való befektetéssel ellensúlyozni az esetleges hibrid hadviselést vagy csökkenteni az ilyen támadások hatásait.

**A KÖZÉP-KELET-EURÓPAI RÉGIÓ
ALULREPREZENTÁLTSAÁGÁNAK PROBLÉMAJA
AZ EURÓPAI KÖZSZOLGÁLATBAN. REMÉNY
A KÖLTSÉGVETÉSI ÉS KÖZIGAZGATÁSI BIZTOS
SZEMÉLYÉBEN.**

ANGELIKA GIERAŚ



Az európai politika a politikai, diplomáciai és közigazgatási tevékenységek hatékony végrehajtásának eredője. Lehetetlen erős politikai vezetést kialakítani erős közigazgatás nélkül, és fordítva is igaz ez. A cikk célja az Európai Unió intézményeinek közigazgatásában tapasztalható nemzetiségi aránytalanság problémájának feltárása. Az országok közötti egyenlőtlenség mértéke olyannyira jelentős, hogy rövid időn belül akár az északi államok teljes alulreprezentáltságához is vezethet az európai közszolgálatban. Bár az uniós szerződések és az EU Alapjogi Chartája is biztosítja az esélyegyenlőséget és tiltja a diszkriminációt, a gyakorlatban nem minden nemzetiség számára adottak az egyenlő munkalehetőségek és előrelépési lehetőségek az uniós intézményekben.

Lengyelország uniós csatlakozása óta két évtized telt el; ma Lengyelország a népességét tekintve az ötödik legnagyobb tagállam. Az EU-tagság meghatározott kötelezettségeket ró Lengyelországra, ugyanakkor jelentős előnyöket is nyújt, például lehetőséget a nemzetközi struktúrákban, így az EU-s intézményekben és ügynökségekben való munkavégzésre, amelyek világszerte működnek. Erre példa az Európai Bizottság delegációinak hálózata, amely 139 országban van jelen a különböző kontinenseken ¹.

Az EU intézményei az EPSO által szervezett nyílt versenyvizsgák révén toboroznak állandó munkatársakat. Két alapvető versenyvizsgatípus létezik: általános és szakosodott versenyvizsgák, amelyek mind a 24 uniós hivatalos nyelven elérhetők. A versenyvizsgán való részvételhez a pályázóknak meg kell felelniük bizonyos követelményeknek, például az egyik uniós tagállam állampolgárságával kell rendelkezniük, magas szinten kell ismerniük egy hivatalos uniós nyelvet, valamint az EU három munkanyelvének (angol, francia, német) egyikét legalább B2 szinten kell tudniuk. Férfi pályázóknál további követelmény, hogy rendezett legyen a katonai szolgálathoz való viszonyuk a származási országukban.

Kiderült azonban, hogy Lengyelország képviselte az uniós közigazgatási szinten továbbra sem arányos az egész közösségen belüli népességi arányunkkal. Ez a jelenség aggasztó, mivel az EU döntéseinek legitimitásának hiányához vezethet, és hozzájárulhat azon országok perifériára sodródásának érzéséhez, amelyek alulreprezentáltak az igazgatási struktúrában. Az alulreprezentált államok kifogásaikat és az uniós intézmények toborzási folyamatában tapasztalt hibákat jeleznek. A probléma összetett: egyrészt az uniós intézmények nehézségekkel küzdenek a tagállamok polgárainak egyenlőtlen foglalkoztatása miatt, másrészt azon tagállamok – különösen a 2004-ben csatlakozottak – sem alakítottak ki megfelelő mechanizmusokat polgáraik támogatására az uniós közigazgatásban történő elhelyezkedés érdekében.

A kérdéskör tekintetében nemcsak az egyes országok számszerű képviselte fontos az uniós igazgatási struktúrákban, hanem a nemzetiségi diszkriminációval kapcsolatos kérdések is, amelyek befolyásolják a közép-kelet-európai polgárok lehetőségeit, hogy magas rangú tisztviselői pozíciókat érjenek el az EU-ban.

¹ [Az EU-tisztviselők munkáját végző delegációk teljes listája: EU in the World | EEAS (europa.eu), hozzáférés: 2024.08.01.]

Az European Democracy Consulting kutatásai² rámutatnak e régió fokozódó kirekesztésére a vezetői pozíciókra való kinevezések folyamatából, miközben a nyugat-európai jelöltek tovább növelik előnyüket az uniós struktúrákban. 2023-ban egyetlen közép-kelet-európai állampolgárt sem neveztek ki vezetői pozícióra, miközben az új kinevezések 73 százaléka nyugati állampolgárokra jutott. Lakosságra vetítve Nyugat-Európa 1,5-szer több pozíciót szerzett, mint amit a népességi aránya indokolna, míg Közép-Kelet-Európa csupán a várható részarányának kis részét tudta elérni³. Az EU intézményeiben és tanácsadó ügynökségeiben végrehajtott vezetői kinevezéseket vizsgáló tanulmány hangsúlyozza az „öreg” és az „új” Unió közötti növekvő megosztottságot, rámutatva a legmagasabb szinteken tapasztalható aránytalan képviseletre. Ez a helyzet az uniós igazgatást hozzáférhetetlennek tűntetheti fel, ami negatívan befolyásolja az EU mint közösség megítélését.

Az jelenség oka és következménye is lehet, hogy túl kevés közép-kelet-európai állampolgár lép be az uniós közigazgatási rendszerbe. Az alacsonyabb pozíciókon belüli csekély képviselet alacsony számú vezetői jelölttel jár együtt, ami tovább mélyíti a diszproporciókat. Az European Democracy Consulting által végzett kutatás eredményei azt mutatják, hogy a helyzet az elmúlt három évben romlott. 2021 óta a nyugat-európaiak a vezetői pozíciók több mint 51 százalékát szerezték meg.

Érdemes figyelembe venni az EU intézményeinek nehézségeit is, amikor az uniós közigazgatási munkákra a leggazdagabb skandináv országokból keresnek jelölteket. A svédek és finnek aránya az EU közigazgatási struktúráiban fokozatosan csökken, ami tovább hangsúlyozza az Unió előtt álló kihívásokat a földrajzi és nemzeti egyensúly biztosítása terén. Szükséges olyan mechanizmusok kialakítása, amelyek ösztönzik ezen országok állampolgárait az uniós intézményekben való munkavállalásra, de jelenleg nem történnek ilyen irányú lépések.

REMÉNY A KÖLTSÉGVETÉSI ÉS KÖZIGAZGATÁSI BIZTOS SZEMÉLYÉBEN

2024 novemberében hallgatják meg a 2024–2029-es új Európai Bizottság biztosjelöltjeit. Várhatóan a lengyel jelölt a költségvetési és közigazgatási biztos posztját fogja betölteni. Bár a közvélemény a jelölt uniós költségvetés tervezésében és tárgyalásában szerzett kompetenciáira összpontosít, ugyanolyan fontos szerepe lehet az uniós közigazgatás, így az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO) felügyeletében is. Egy közép-kelet-európai régióból származó képviselő új megvilágításba helyezheti a térség alulreprezentáltságának problémáját. A biztos következő öt évben végzett munkája hozzájárulhatna a nemzetiségi arányok kiegyenlítéséhez az uniós közigazgatási struktúrákban. Kiemelt célként kellene kitűzni az országok közötti meglévő aránytalanságok megszüntetését. A biztos például javasolhatná a túlreprezentált országokból származó jelöltek felvételének felfüggesztését, miközben előnyben részesíthetné az alulreprezentált országokból érkező jelölteket. Ez az öt éven belüli intézkedés jelentősen hozzájárulhatna a diszproporciók csökkentéséhez. Ennek eredményeképpen az uniós közszolgálat igazságosabbá válhatna, és minden ország az előre meghatározott nemzetiségi kvótáknak megfelelő arányban részesülhetne.

2 [Az European Democracy Consulting (EDC) egy szervezet, amely szakértelmet biztosít a demokrácia megerősítése érdekében Európában. A demokratikus kormányzás különböző aspektusaira összpontosít, beleértve a választásokat, a politikai pártokat és az intézményi reformokat. Adatelemzést, vizualizációkat és politikai ajánlásokat nyújt, hogy segítsen a döntéshozóknak, intézményeknek és civil szervezeteknek a demokratikus folyamatok és az átláthatóság javításában.]

3 [GRELO2024, Tableau Public, European Democracy Consulting, <https://public.tableau.com/app/profile/eudemocracy/viz/GRELO2024/Mandates-proratasincedate>]

ÖSSZEGZÉS ÉS AJÁNLÁSOK

Az uniós jogban a földrajzi egyensúly elve érvényesül⁴, amely a tagállamok közigazgatási személyzetére is vonatkozik. Az állampolgárság alapján történő diszkrimináció elviekben tilos az uniós szerződések, az Alapjogi Charta és a munkavállalói szabályzat szerint. Ennek a szabályzatnak megfelelően az EU intézményei kötelesek a lehető legszélesebb földrajzi lefedettséget biztosítani munkatársaik körében. Az uniós közigazgatás nemzetiségi képviseletének kiegyenlítése érdekében az alábbiakra van szükség:

- 1 A közép-kelet-európai régió alacsony uniós közigazgatási képviseletének problémáját a politikai napirendre kell emelni. A soros elnökség időszaka nagyszerű lehetőség erre.
- 2 Nemzeti szinten hatékony képzési rendszert kell kialakítani az uniós tisztviselői munka számára, uniós finanszírozási források felhasználásával. Az alulreprezentált országoknak nemzetközi programot kell létrehozniuk, amely az uniós intézményekbe jelentkező jelöltek képzésére irányul, így támogatva egy e cél érdekében létrejövő koalíciót az uniós szintén.
- 3 Az EU intézményeinek nagyobb figyelmet kellene fordítaniuk a jelöltek állampolgárságára. A nemzetiségi aránytalanságok kiegyenlítéséig előnyben kellene részesíteniük az uniós közigazgatásban alulreprezentált országok jelöltjeit.

4 [Az Európai Unióról szóló szerződés 9. cikke, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>]

**A LENGYELEK ÉS MAGYAROK KÉPVISELETE
AZ UNIÓS KÖZSZOLGÁLATBAN: TÚL KEVÉS,
TÚL ALACSONY? A PÁRTATLAN ÉS
FÖLDRAJZILAG KIEGYENSÚLYOZOTT UNIÓS
HR-RENDSZER SZÜKSÉGESSÉGE**

RODRIGO BALLESTER



A cikk Lengyelország és Magyarország alulreprezentáltságát vizsgálja az uniós közigazgatás szférájában, különös tekintettel az Európai Unió a hazai és az uniós tényezőkre. Hangsúlyozza, hogy szükség van egy pártatlan uniós HR-rendszerre és ajánlásokat tesz, többek között a földrajzi egyensúly érvényesítésére a vezető beosztásokban, valamint a politizálás megelőzésére és a vizsgarendszer reformjára az egyenlőtlenségek kezelése érdekében.

BEVEZETŐ

Az Európai Unió valamennyi nemzetiségének kiegyensúlyozott képviselete az európai közigazgatási szférában aggodalomra ad okot, mivel ez érinti az európai project alapját képező méltányosság és földrajzi egyensúly elvét. 20 évvel a 2004-es bővítés után sok "új" tagállam, különösen Lengyelország és Magyarország, továbbra is alul reprezentált az EU közigazgatásában, kiemeltképpen a vezetői pozíciók vonatkozásában, mialatt más tagállamok pedig felülreprezentáltak. Ez az egyensúlytalanság nem csak a befolyás igazságos elosztását kérdőjelezi meg, hanem az EU közigazgatásán belüli együttműködés iránti elkötelezettséget és az egyes tagállamok kulturális és politikai sokszínűségét is. Ebben az összefüggésben létfontosságú elemezni az egyenlőtlenségek okait (legyenek azok nemzeti vagy európai szintűek) és olyan stratégiákat vizsgálni, amelyekkel növelhető lehet a lengyel és magyar képviseleti arány növelése. Ez a kutatás felméri a jelenlegi képviselet helyzetét, bemutatja a kihívásokat, amelyekkel a lengyel és magyar jelölteknek szembe kell nézniük, valamint ajánlásokat fogalmaz meg a képviselet javítására.

AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK STRATÉGIAI FONTOSSÁGA AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEIBEN

Az uniós intézményeken belüli emberi erőforrás (HR) nem csak egy semleges felvételi folyamat, hanem az Európai Unió közigazgatási rendszer összetételét, következtetesképp a hatékonyságát, politikai irányultságát és kulturális sokszínűségét meghatározó stratégiai tényező. A "Statut des Fonctionnaires"¹ (személyzeti szabályzat), az uniós tisztviselők jogait, kötelezettségeit és feltételeit szabályozó alapvető jogi keretrendszer célja (többek között) az érdemeken alapuló és átlátható felvételi eljárás, valamint az uniós közigazgatási képviselők pártatlanságának biztosítása. Ezek a rendeletek, habár magas szakmai követelményeket támasztanak, nem elégítik ki az alul reprezentált tagállamok nagyobb arányú képviseletének szükségességét. Ennek eredményeképp – különösen a magas pozíciókban – lehetőség nyílik a politikai befolyás gyakorlására, sőt egyenesen visszaélésekre. Ez az alulreprezentáltság aggodalomra ad okot a befolyás tagállamok közti igazságos elosztásával kapcsolatban, és megkérdőjelezi az Európai Unió elkötelezettségét a széles körű és kiegyensúlyozott képviselet iránt a közigazgatáson belül.²

1 EUR-Lex. (2024. January 01). STAFF REGULATIONS OF OFFICIALS OF THE EUROPEAN UNION. Publications Office of the European Union (OP). Document 01962R0031-20240101. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:01962R0031-20240101#toctd3>.

2 Directorate General for Human Resources and Security. (2022, April 05). Communication to the Commission: A new Human Resources Strategy for the Commission. European Commission. https://commission.europa.eu/document/3d1dc4df-7995-44b8-bf08-396930fb8c9d_en?filename=C-2022-2229-EN.pdf.

A Statut des Fonctionnaires átfogó jellegének ellenére, továbbra is kihívást jelent egy valóban reprezentatív közigazgatási szféra kialakítása az Európai Unió intézményeiben, különös tekintettel az Európai Parlament (EP), az Európai Bizottság (EB) és az Európai Unió Tanácsának legfontosabb és legmagasabb rangú pozícióiban. Az Európai Bizottságban például a magas szintű kinevezésekről, mint például a főigazgatók, főigazgató helyettesek és igazgatók, végső soron az elnöki kabinet dönt és a kinevezéseket nagyban befolyásolja a nemzeti kormányok támogatása és lobbizása. Ezek tehát nagy mértékben politikai jellegűek. Ezeket a kulcsfontosságú pozíciókat aránytalanul nagy arányban töltik be nyugat- és észak-európai országokból származó személyek. Ez, ötvözve ezeknek a pozícióknak az állandó jellegével és a velük járó kiváltások egy fajta európai mandarin³ osztály kialakulásához vezetett, amely megszilárdítja a befolyást és fenntartja a regionális, ha nem is ideológiai dominanciát az EU felsőbb szintjein. Az AD 16, AD 15 és az AD 14 besorolású felsővezetők⁴ felügyelik a főbb szervezeti egységeket, és kritikus szerepet játszanak a politika alakításában és végrehajtásában. Ennek eredményeképp a közép- és kelet európai államok, beleértve Lengyelországot és Magyarországot nézőpontja és hozzájárulása háttérbe szorul az uniós intézmények vezetői rétegeiben.

Ezek a magasrangú pozíciók jelentős hatalommal rendelkeznek, és mind hivatalos szerepük, mind informálisan ápoltságuk révén befolyást gyakorolnak, amik gyakran vezethetnek visszaélésekhez. Még kritikusabb, a kinevezések központosítása az elnöki kabinetben belül, különösen a kabinetvezető kezében, amely túlzott hatalmat biztosít, ami önkényességhez vezethet. Figyelemre méltó példa Martin Selmayr visszaélése, aki Viviane Reding biztos alatt volt kabinetvezető, majd Jean-Claude Juncker főtitkáráként szolgált. 2018-ban ellentmondásosan az Európai Bizottság főtitkárává „nevezte ki magát”.⁵ Valójában a szabályok megkerülésének pimasz példája, hogy Selmayrt először helyettes-főtitkárrá nevezték ki egy Kollégiumi ülésen és ezt követően, percekkel később főtitkárrá léptették elő, meglepve ezzel az összes biztost.⁶ A kinevezését számos kritikával illette Emily O'Reilly, európai ombudsman és az Európai Parlament, valamint a nepotizmus gyanúját keltette.

A kinevezése szintén aggodalmat keltett a német dominanciájú uniós végrehajtó hatalommal kapcsolatban⁷ a nemzeti érdekek érvényesítése miatt. Mindenképp fontos megemlíteni, hogy a Bizottság elnökének kabinetfőnöki posztját 2009 óta német állampolgárok töltik be: Johannes Leitenberger 2010 és 2014 között töltötte be a pozíciót Barroso második elnöksége alatt. Őt követte Martin Selmayr, jelenleg pedig 2019 óta Björn Seibert tölti be a pozíciót, feltehetően 2029-ig. Ez a minta rávilágít azoknak az államoknak a nagyobb befolyására a döntéshozatali folyamatokban, amelyek erősebb történelmi kapcsolatokkal és nyugati hálózatokkal rendelkeznek, ugyanakkor kiemeli az EU személyzeti politikájának fontosságát a hatalmi dinamika és a befolyás uniós szintű megosztásának alakításában, különösen a vezetői kinevezések tekintetében. Ez az egyenlőtlenség indokolja annak közelebbi vizsgálatát, hogy ezek a dinamikák hogyan hatnak a tagállamokra, mint Lengyelország és Magyarország, ahol a felsővezetők alacsony képviselése az uniós közigazgatásban felveti az intézményi kereteken belüli méltányosság és igazságosság kérdését.

3 Amies, N. (2007, September 21). A Mandarin's Expose. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/en/former-eu-mandarin-spills-the-beans-on-commission-intrigue/a-2790009>.

4 European Commission. (n.d.). Managers at the European Commission. European Commission. https://commission.europa.eu/jobs-european-commission/job-opportunities/managers-european-commission_en#seniormanagers.

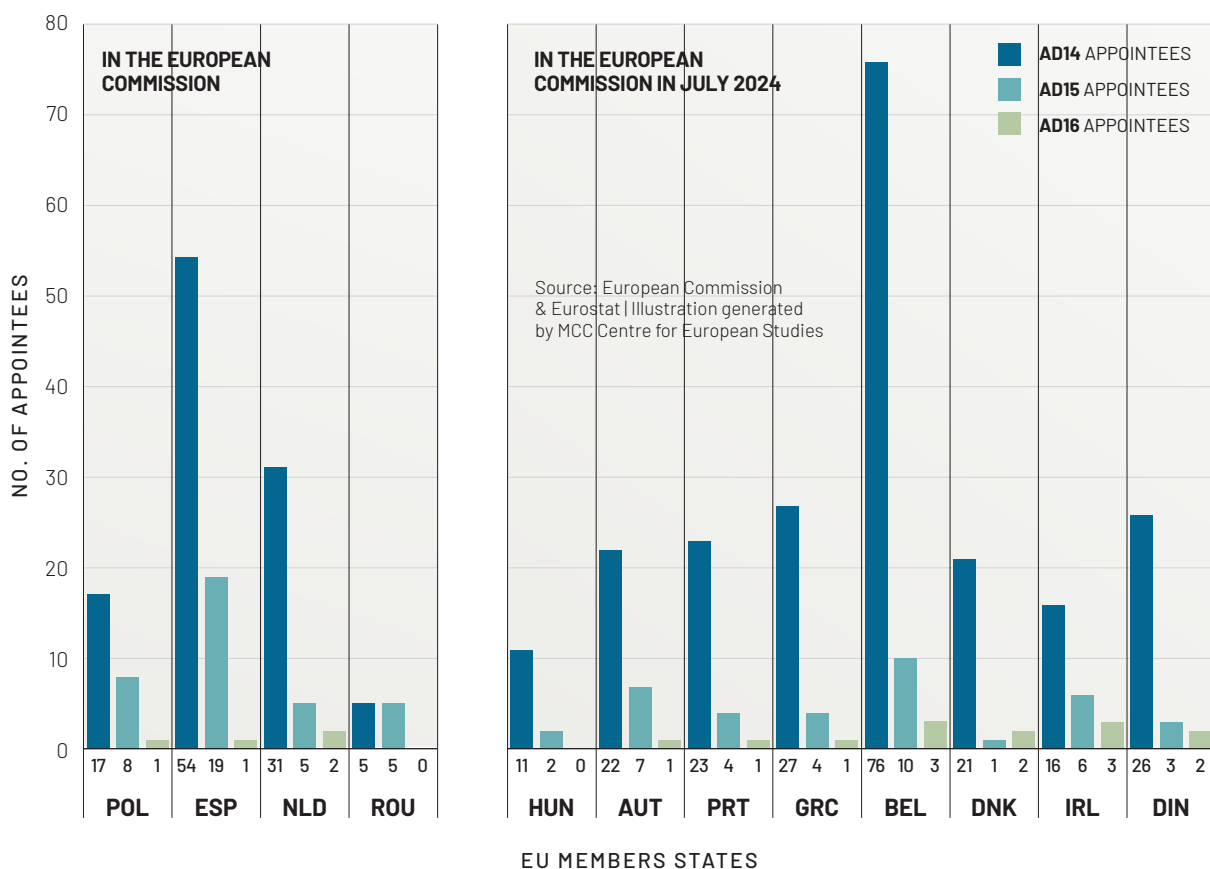
5 European Commission. (2019, July 24). European Commission appoints temporary Hors Classe Adviser in the Secretariat-General and new Head of Representation in Austria. European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4511.

6 European Ombudsman. (2019, February 11). Decision in the joint inquiry in cases 488/2018/KR and 514/2018/KR on the European Commission's appointment of a new Secretary-General. European Ombudsman. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/109855>. Note: Moreover, an inquiry by the European Ombudsman identified four instances of maladministration in the process of his appointment.

7 Eder, F. (2019, July 06). Exclusive: Martin Selmayr to leave powerful Commission post 'next week'. POLITICO. <https://www.politico.eu/article/martin-selmayr-to-leave-powerful-european-commission-post-next-week-secretary-general/>.

LENGYELORSZÁG ÉS MAGYARORSZÁG ESETE:

FIG. 1,2 **DISTRIBUTION OF SENIOR MANAGEMENT APPOINTEES:**



Lengyelország és Magyarország Európai Bizottság intézményén belüli képviselésének elemzése jelentős egyensúlytalanságot mutat, amely kritikai figyelmet érdemel. Az első és a második grafikon ábrázolja az Európai Bizottság felsővezetői kinevezéseinek megoszlását. Az első ábrán Lengyelország Spanyolországgal, Hollandiával és Romániával kerül szembeállításra, míg a második ábra Magyarországot a hozzá hasonló méretű államokkal veti össze (Ausztria, Portugália, Görögország és Belgium), valamint kisebb észak- és nyugat-európai nemzetekkel (Dánia, Írország, Finnország), amelyek ennek ellenére magasabb képviselettel rendelkeznek a vezető közigazgatási pozíciókban.

Az adatokból kiderül, hogy annak ellenére, hogy Magyarország és Lengyelország nagyobb, vagy hasonló méretű népességgel rendelkezik, mégis jóval alulreprezentáltak az Európai Bizottság vezetői pozícióinak tekintetében. Magyarországnak például csak 13 kinevezettje van a D14 és D15 rangsorok között, D16 rangsorban pedig egyetlen képviselő sem kapott helyet, miközben Lengyelország, annak ellenére, hogy az Európai Unió egyik legnépesebb tagállama, csupán 26 képviselővel rendelkezik. Ezzel ellentétben Belgium, Spanyolország és Hollandia adatait megfigyelve sokkal magasabb számokat láthatunk, kiváltképp a D14 rangsorban, ahol 76, 54, és 31 képviselővel rendelkeznek. Ez az eltérés egy szélesebb geopolitikai megosztottságra utal, ahol a hagyományos "európai mag" részének tekintett országok, mint Belgium, Spanyolország és Hollandia, jobban képviseltetik magukat. Ez betudható annak, hogy hosszabb ideje tagjai az Európai Uniónak, aminek köszönhetően kapcsolati hálójuk kiterjedtebb, befolyásuk pedig nagyobb, amely lehetővé teszi a zökkenőmentesebb és kedvezőbb karrierépítést, egészen a vezető pozíciókig.

Politikai szempontból a közép- és kelet európai országok alulreprezentáltsága, mint Lengyelország és Magyarország, valamint Románia esetében, hozzájárul a jogfosztottság érzésének felerősödéséhez és ahhoz a benyomáshoz, hogy a kelet-nyugati megosztottság a humán erőforrási folyamatok révén is megszilárdulni látszik. Ez alkalmas lehet arra, hogy a nemzeti kormányok, ha nem is a közvélemény egyes befolyásos köreiből, de a kettős mércével kapcsolatos sérelmeket táplálja. A kihívások, amelyekkel ezek az újabb, de már nem új tagállamok, az EU intézményi keretein belüli befolyásuk érvényesítés során szembesülnek, rávilágítanak az Unió kohéziója és méltányos képviselete szempontjából kritikus területre, amelyért mindkét fél felelősségre vonható.

LENGYELORSZÁG ÉS MAGYARORSZÁG KÉPVISELETÉNEK NÖVELÉSE

Lengyelország és Magyarország korlátozott jelenléte az uniós közigazgatási rendszerben olyan tényezők komplex összességéből származik, amelyekkel mind az EU-nak, mind az érintett nemzeteknek foglalkoznia kell. Az uniós dinamikák szempontjából a politikai súrlódások és növekvő ideológiai elfogultság az Európai Unió közigazgatásán belül elriasztja a jelölteket, akik úgy látják, hogy a közigazgatás politikailag ferde és intellektuálisan kevésbé sokszínű, mivel a jogi, politikai és gazdasági szakértelmet túlhangsúlyozzák az olyan területek rovására, mint a természettudományok és a humán tudományok. Ráadásul a „régibbi” tagállamok előnyt kovácsolhatnak a már kialakított kapcsolati hálózatukból és az intézményi ismertségük révén olyan versenyelőnyhöz jutnak, amely tovább mélyíti a kelet-nyugati megosztottságot, amelyet a felsőbbrendűségi érzések már egyébként is súlyosbítanak. Emellett az Európai Unió, valamint a lengyel és magyar kormányok között folyó viták, főként a jogállamiság kérdéséről, egy kevésbé barátságos környezetet biztosítanak a lehetséges jelöltek számára a két tagállamból. A felvételi vizsgarendszer legutóbbi változtatásai, amelyek most már inkább a készségekre és csoportdinamikára, mint tudásra összpontosítanak, a bizonytalanság egy újabb dimenzióját jelentik, ami elriaszthatja a jelentkezőket. Végül pedig Brüsszel és Luxembourg hosszú távú vonzereje, mint a munkavégzés helyszíne, csökkenhet az olyan tényezők miatt, mint éghajlati körülmények, nyelvi akadályok, földrajzi távolság, kulturális eltérések és növekvő biztonsági aggályok.

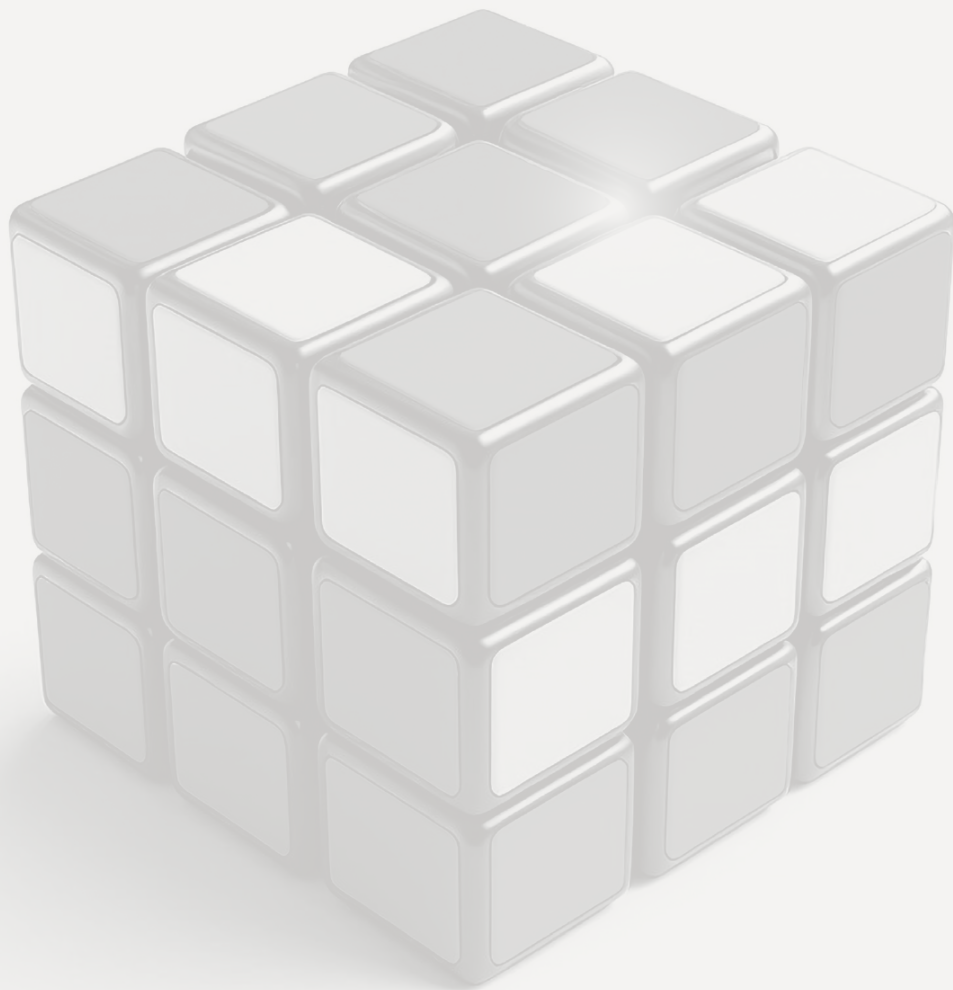
Ugyanakkor hanyagság lenne azt állítani, hogy a magyar és lengyel alulreprezentáltság kizárólag Brüsszelnek köszönhető. A hazai, nemzeti tényezők is komoly szerepet játszanak. Mind Lengyelországban, mind Magyarországon a nemzeti polarizáció és a hazához való erős kötődés hozzájárulhat az uniós karrier iránti lelkesedés hiányához. Ezen országok fokozhatnák erőfeszítéseiket az uniós karrierlehetőségek népszerűsítése és az uniós intézményekben való munkavégzés előnyeinek egyértelmű kommunikálása terén. Ez a kettős megközelítés, a hazai attitűdök kezelése és a promóciós stratégia javítása minden bizonnyal hozzájárulhatna a két nemzet képviseletének növeléséhez.

KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

- 1 Az Európai Unió közigazgatási apparátusába való belépéshez a következőket ajánljuk:
- 2 A földrajzi egyensúly és a képviselet szigorú érvényesítésének előtérbe helyezése az uniós intézményekben, különösen a vezető beosztásokban. Ennek elsődleges prioritást kell élveznie, és esetleg még a nemek közti egyenlőséggel kapcsolatos kezdeményezésekkel szemben is, annak érdekében, hogy a magas rangú pozíciók igazságos és változatos eloszlása biztosítható legyen a tagállamok között.
- 3 Határozott intézkedések bevezetése a magas rangú közigazgatási kinevezések politizálásának megakadályozása érdekében. A nepotizmus és az összeférhetlenség szigorú elkerülése annak biztosítás érdekében, hogy a kinevezések kizárólag az érdemek és a szakami képesítéseken alapultjanak.
- 4 A versenyvizsga-rendszer reformja, hogy az objektívebb és igazságosabb kiválasztási folyamat érdekében a készségekkel és személyiségtényezőkkel szemben a tudást és a szakértelmet helyezze előtérbe.
- 5 A kommunikáció növelése a hosszútávú karrier lehetőségekkel kapcsolatban az uniós intézményeken belül azáltal, hogy egyértelműen megfogalmazzák a brüsszeli karrier hosszú távú előmeneteli lehetőségeit, hogy a tagállamokból a legtehetségesebb egyéneke vonzzák és tartják meg.
- 6 Lényegében egy valóban hatékony Európai Unió megköveteli, hogy minden tagállam hangját ne csak meghallják, hanem egyenlő mértékben képviseljék is a folyosókon, az ülésteremben és az asztalnál.

VISEGRÁDI CSOPORT - LÉTEZIK-E (MÉG) EZ AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS?

PHD MICHAŁ DULAK



A Visegrádi Csoport informális és ezáltal rugalmas jellege miatt a kérdés, hogy az együttműködés még létezik-e, soha nem veszíti el aktualitását. Még ha időnként voltak is pillanatok, amikor a legmagasabb politikai szinten a kapcsolatok hűvösesek voltak, az együttműködés jól fejlődött a négy ország miniszterei és parlamenti képviselői között. A Visegrádi Csoport történetében azonban soha nem kellett olyan megszire ható következményekkel szembenéznie, amelyek mindegyik tag biztonságát érintik. Az Ukrajnában zajló teljes körű háború jelentette fenyegetés ahelyett, hogy megerősítette volna a közös szovjet elnyomási tapasztalattal rendelkező Lengyelország, Szlovákia, Csehország és Magyarország együttműködését, kedvezőtlenül hatott a köztük lévő kapcsolatokra. Komoly a veszélye annak, hogy a csoport tagjai között az Oroszországhoz való viszonyuk alapján keletkezett mély megosztottság a jövőben megakadályozhatja a Visegrádi Csoport eddigi működési formájához való visszatérést.

TÖRTÉNET ÉS ANNAK JELENTŐSÉGE A VISEGRÁDI CSOPORT JELENLEGI SZEREPÉRE NÉZVE

A közép-európai országok együttműködésének ötletét a kommunizmus bukása után Václav Havel, az akkori csehszlovák elnök javasolta, amikor 1990. január 25-én a Lengyel Köztársaság parlamentjében beszédet mondott. Ekkor így szólt: „Először a történelem során valódi esélyünk van arra, hogy betöltsük azt a nagy politikai űrt, amely a Habsburg Birodalom bukása után Közép-Európában keletkezett, valami igazán jelentős dologgal. Lehetőségünk van arra, hogy Közép-Európát, amely eddig főként történelmi és szellemi jelenség volt, politikai tényezővé alakítsuk. (...) Szellemi és erkölcsi impulzusokat, merész békekezdeményezéseket, kiaknázatlan alkotói potenciált és egy sajátos ethoszt kínálhatunk, amelyet a frissen megszerzett szabadságunk hozott létre”¹. Azonban annak ellenére, hogy próbálkoztak a kontinens ezen részének néhány országát egyesítő közösség mélyebb igazolásával, együttműködésük célja kezdettől fogva rendkívül pragmatikus volt. Ez már a Visegrádban 1991. február 15-én aláírt nyilatkozat címében is megmutatkozott – Nyilatkozat a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság, a Lengyel Köztársaság és a Magyar Köztársaság együttműködéséről az európai integráció elérése érdekében. Az abban megfogalmazott, a politikai, gazdasági és védelmi struktúrákhoz való csatlakozásra irányuló ambíciók megvalósultak. A négy ország a NATO tagja lett (1999-ben Lengyelország, Csehország és Magyarország, 2004-ben pedig Szlovákia), valamint az Európai Unió tagja is. Így 2004. május 1-jével a Visegrádi Csoportot hajtó fő motor megszűnt. Az együttműködés új motorját a Kroměřížben, néhány nappal később, 2004. május 12-én a miniszterelnökök által aláírt Visegrádi Nyilatkozat indította be. Akkor megállapodtak abban, hogy a Visegrádi Csoport országai továbbra is a közép-európai régió identitásának megerősítését célzó regionális kezdeményezésekre és tevékenységekre összpontosítanak. E pillanattól kezdve az együttműködés konkrét projektekre épült, megőrizve ugyanakkor rugalmas és nyitott jellegét. Ezt főként a 2000-ben

1 [Saját fordítás, Václav Havel beszéde a lengyel parlamentben és Szenátusban (Varsó, 1990. január 25.), https://www.cvce.eu/en/obj/address_given_by_vaclav_havel_to_the_polish_sejm_and_senate_warsaw_25_january_1990-en-d639c9ab-79ce-41d9-8767-4a9bd804ec35.html]

létrehozott Visegrádi Alap intézkedései támogatták (a csoport egyetlen hivatalos intézménye). Ennek keretében a projektalapú együttműködés a V4+ formátumban is fejlődött, amely a Nyugat-Balkán, a Keleti Partnerség országait, valamint Japánt, Dél-Koreát és Izraelt is bevonta. Azonban az uniós tagság keretei között, ahol minden ország a saját nemzeti érdekeit érvényesíti, a négy ország informális politikai megállapodásának formátuma miatt a Visegrádi Csoport már nem volt olyan hasznos, mint korábban. Ezért a Visegrádi Csoport létrehozásának huszadik évfordulóján úgy döntöttek, hogy pontosítják Lengyelország, Szlovákia, Csehország és Magyarország együttműködésének kereteit az Európai Unión belül. A 2011-es Pozsonyi Nyilatkozatban felsorolták a négy ország közös érdeklődésére számot tartó fontos területeket, például az európai energiabiztonságot, a közlekedési infrastruktúrát, az uniós közös piac négy szabadságának fejlesztését, a közös kül- és biztonságpolitikában való mélyebb együttműködést, a Keleti Partnerség és a Nyugat-Balkán országainak euroatlanti integrációs törekvéseinek támogatását, valamint az EU és a NATO közötti komplementaritás előmozdítását. Így 2004 óta a Visegrádi Csoport politikai konzultációk fórumává vált, amelynek célja főként az uniós ügyekben való álláspontok egyeztetése. Meg kell jegyezni, hogy ezek az álláspontok csak azokra a témákra vonatkoznak, amelyekben Lengyelország, Szlovákia, Csehország és Magyarország közös érdekeik vannak. Hétköznapi életből vett analógiát keresve, amely bemutatná, hogy mi a Visegrádi Csoport, egy négyes evezős csapathoz hasonlíthatjuk. Ez egy négyfős hajó, amelyben minden tag két evezőt kezel. Ha mindenki egyenletesen evez, akkor az egész csapat egy irányba halad. Ha azonban akár csak egyetlen tag nem evez vagy az evezőkkel ellentétes mozdulatokat végez, akkor a hajó nem képes egy irányba haladni. Ami viszont fontos, hogy ilyen helyzetben a hajó nem borul fel, de nem is teljesíti azt a feladatot, amelyre építették.

A VISEGRÁDI EGYÜTTMŰKÖDÉS DINAMIKÁJA AZ UTÓBBI ÉVEKBEN

Annak érdekében, hogy lássuk, vajon a 2004 után javasolt visegrádi együttműködési forma sikeresnek bizonyult-e, érdemes mérleget vonni az elmúlt évek sikereiről és kudarcairól. Egyértelműen sikerként értékelhető a Visegrádi Alap működése, amely tekintetében nincs nézetkülönbség Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Magyarország között. Miután a miniszterelnökök 2021-ben úgy döntöttek, hogy évente további 2 millió euróval növelik az alap költségvetését, ma már 10 millió euró áll rendelkezésre, amelyet társadalmi projektekre fordítanak, köztük újabban az ukrainai menekültek megsegítésére. 2023 novemberében a Visegrádi Csoport államfői egyetértettek abban, hogy indokolt a tagállamok adományainak további növelése is².

Egy másik kézzelfogható eredmény a biztonság területén a Visegrádi Harci Csoport létrehozása volt. Ez a formáció javítja a védelmi koordinációt a résztvevő államok között, és növeli a fegyveres erők interoperabilitását. Eddig a Visegrádi Harci Csoport lengyel vezetés alatt háromszor töltött be hathónapos ügyeletet – 2016-ban, 2019-ben és 2023-ban. Az utóbbi esetben, már az ukrainai háború idején, Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Magyarország mellett Litvánia, Lettország és Horvátország is részt vett a harci csoportban.

Az Európai Unió 2015-ös és 2016-os migrációs válsága idején a Visegrádi Csoport országai egyhangúan elutasították az Európai Bizottság által javasolt kötelező menekültbefogadási mechanizmust. Ezt még annak ellenére is sikerült elérni, hogy Szlovákia és Csehország akkoriban kisebb csoportokat befogadott a relokációs és áttelepítési mechanizmus alapján. Ennek eredményeként a csoport országai máig igyekeznek összehangolni álláspontjukat az uniós migrációs politika tekintetében.

2 [B. Bodalska, V4 zwiększy fundusz wyszehradzki?, euractiv.pl, 2023. november 23., <https://www.euractiv.pl/section/grupa-wyszehradzka/news/v4-zwiekszy-fundusz-wyszehradzki/>]

Ezek mellett a sikerek mellett azonban úgy tűnik, hogy a Visegrádi Csoport nem volt képes közös álláspon-
tot kialakítani a politikailag jelentősebb kérdésekben. Először is, a csoport nem tudott olyan megoldást
találni, amely növelné a régió valamennyi országának energiabiztonságát. Oroszország ukrajnai támadása
után a gáz- és olajszállítások diverzifikációjának lehetőségével csak Lengyelország és Csehország tudott
élni. Magyarország és Szlovákia, amelyek továbbra is a legnagyobb mértékben függenek az orosz energia-
hordozóktól, ma hatalmas problémával szembesülnek az ukrajnai szállítások 2024 végéig történő korláto-
zása miatt. A helyzet annyira feszültté vált, hogy a magyar miniszterelnök és külügyminiszter nyilvánosan
vádolta Lengyelországot képmutatással³.

A másik terület, ahol a Visegrádi Csoport nem bizonyult hatékonynak, az a közös állásponthiánya az euró-
pai integráció jövőjét illetően. A pontszerű egyetértés egyes politikák (pl. migrációs politika, a közös piac
mélyítése) kapcsán nem jelent egy konkrét EU-reformtervet, amelyet a csoport országai nemzeti európai
politikáik keretében megvalósíthatnának. A legjobb bizonyíték erre a kudarcra, hogy még a deklaráltan
hasonló állásponthiányt képviselő Jog és Igazságosság és Fidesz sem alakított ki közös politikai csoportot az
utóbbi európai parlamenti választások után.

MIÉRT A HÁBORÚ A LEGNAGYOBB PRÓBATÉTEL A VISEGRÁDI CSOPORT SZÁMÁRA?

Az ukrajnai háború kitörése előtt a miniszterelnökök gyakran tartottak akár informális találkozókat is,
például az Európai Tanács ülései előtt, hogy összehangolják a Visegrádi Csoport országainak uniós állás-
pontját. Gyakran találkoztak a miniszterek és a parlamentek elnökei is. 2022. február 24. óta (30 hónapnyi
háború) Lengyelország, Szlovákia, Csehország és Magyarország miniszterelnökei mindössze négy alka-
lommal találkoztak⁴. Csökkent a miniszteri találkozók száma is, akik a szlovák elnökség alatt (2022 júliu-
sától 2023 júniusáig) nyolc alkalommal találkoztak. 2022-ben a parlamenti elnökök tervezett találkozóját,
amelyet november 25-re terveztek, törölték, mivel Csehország és Lengyelország jelezte, hogy nem vesznek
részt, amiért Viktor Orbán késleltette az Oroszország elleni szankciók elfogadását⁵. Ennek eredményeként
csökkent a politikai szint, és a találkozók egyre inkább államtitkárok vagy parlamenti bizottságok szintjén
zajlottak. Az együttműködés hatása látható a közös nyilatkozatok, következtetések és állásponthiányok számá-
ban. 2022. február 24. után 12 ilyen dokumentum született, míg 2021-ben összesen 31 ilyen dokumentumot
fogadtak el. Fontos megjegyezni, hogy a háború kitörése óta a találkozók után gyakrabban korlátozódtak
általános következtetések vagy közlemények megfogalmazására, mintsem konkrét kötelezettségekkel
járó közös állásponthiányok vagy nyilatkozatok kidolgozására.

E dokumentumok tartalmának elemzése arra utal, hogy nem foglalkoztak a Visegrádi Csoport jövője
szempontjából alapvető regionális biztonsági kérdésekkel. Inkább olyan területeket kerestek, ahol még
lehetséges volt közös véleményt kialakítani. Ezért 2022. február 24. után gyakrabban kerültek elő az EU
migrációs politikájával szembeni ellenállás, a hibrid fenyegetések – köztük a dezinformáció elleni küzde-
lem –, valamint az ukrajnai háború gazdasági és humanitárius következményei.

Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Magyarország együttműködésének hanyatlását a Visegrádi
Csoport hivatalos honlapján elérhető naptár és dokumentumtár is tükrözi. Mindkét esetben az együttmű-
ködés eredményeiről szóló tájékoztatás 2023 közepén szakad meg, amikor megkezdődött a cseh elnök-
ség. Ma Lengyelország külpolitikája a régióban a Weimari Háromszög keretében történő együttműködés

3 [Hungarian foreign minister accuses Poland of hypocrisy, Polska Agencja Prasowa, 2024. július 29.,
<https://www.pap.pl/en/news/hungarian-foreign-minister-accuses-poland-hypocrisy>]

4 [2024.02.27., 2023.01.26., 2022.11.24., 2022.03.08.]

5 [V4 meeting pulled as Polish, Czech speakers object to Hungary's proximity to Russia, Central European Times, 2022. november 20.,
<https://centraleuropeantimes.com/2022/11/v4-meeting-pulled-as-polish-czech-speakers-object-to-hungarys-closeness-to-russia/>]

újjáépítésére összpontosít. Csehország pedig már a 2024 februári miniszterelnöki találkozó előtt egyértelművé tette, hogy az együttműködésnek konkrét eredményeket kell hoznia ahhoz, hogy értelme legyen⁶.

A Visegrádi Csoport országai közötti, az Oroszországhoz és az ukrajnai háborúhoz való hozzáállás miatti megosztottság a háború befejezése után sem fog megszűnni. Ugyanakkor nem valószínű, hogy Lengyelország, Szlovákia, Csehország és Magyarország vezetői a közeljövőben radikális lépésként teljesen feladnák a Visegrádi Csoport formátumát. Az együttműködés alacsony politikai szinten folytatódik majd, nem vitatott, ám politikailag kevésbé jelentős kérdések körül, ahogyan ezt az elmúlt két év is mutatja. A 2024. július 1-jén megkezdődött lengyel elnökség nem fog változtatni ezen a helyzeten, sőt, megerősíti azt a minimális eszközökkel és korlátozott témákkal rendelkező visegrádi együttműködési modellt, amelyet az Oroszország ukrajnai támadása óta látunk.

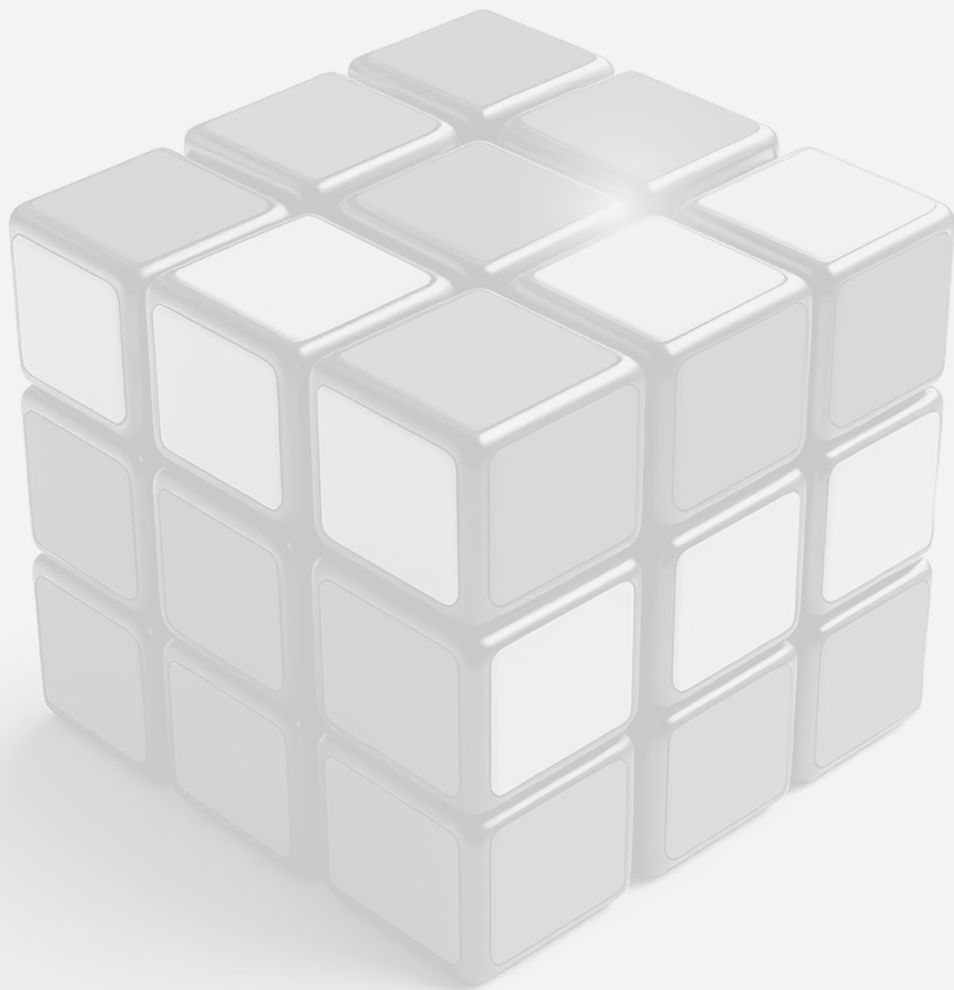
AJÁNLÁSOK

- 1 Szervezni kell szemináriumokat, konferenciákat és beszélgetéseket magyar és szlovák szakértőkkel annak érdekében, hogy tényszerűen alátámasztott érveket mutassunk be az orosz imperialista politika következményeiről régióinkban, Európa ezen részén.
- 2 A civil társadalmi szervezetek, tudományos világ, szakértők, hivatalnokok és parlamenti képviselők közötti eddigi együttműködés fontos kommunikációs csatornát jelent a régió szempontjából lényeges kérdésekben. Törekedni kell ezen együttműködési csatornák fenntartására, még a legmagasabb politikai szintű konfliktus ellenére is.
- 3 A parlamenti együttműködés olyan eszköz, amely széles kapcsolati lehetőségeket biztosít és számos témát vethet fel, amelyek rugalmasan igazíthatók a Visegrádi Csoport országainak aktuális szükségleteihez, függetlenül más országok politikai konfigurációjától. Ezért a lengyel elnökség alatt nagyobb hangsúlyt kell fektetni a parlamenti dimenzióra a regionális együttműködés keretében.

⁶ [A. Zachová, Visegrad leaders meeting would not bring results, says Czech PM, euractiv.com, 2024. január 15., <https://www.euractiv.com/section/politics/news/visegrad-leaders-meeting-would-not-bring-results-says-czech-pm/>]

VISEGRÁDI CSOPORT – LÉTEZIK-E (MÉG) AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS? VAN-E KÖZÖS MAGYAR-LENGYEL ÉRDEK A V4-BEN?

CSILLA VARGA



A Visegrádi Csoport, mint négy közép-európai ország - Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia - regionális szövetsége a térség érdekeit előmozdító és képviselő együttműködésként határozta meg magát. A V4-es országok 2004-ben elérték egyik fő célkitűzésüket, amikor is mindegyikük az EU és a NATO tagjává vált. Ezt követően együttműködésük a gazdasági kérdésektől kezdve az Európai Unióval való kapcsolatfelvételig és érdekképviseletig számos témakörre terjedt ki. Az évtizedeken át tartó kooperációt követően azonban eltérő nézetek is előtérbe kerültek az egyes országok között, és az utóbbi években úgy tűnik, hogy a Csoport működése inkább elméleti, mint gyakorlati jellegű. Az alábbi rövid elemzés arra a kérdésre próbál választ adni, hogy létezik-e még együttműködés a V4-en belül - különösen Magyarország és Lengyelország között -, illetve néhány javaslatot is megfogalmaz munkájának, működésének javítására.

BEVEZETÉS

A Visegrádi Csoport, amely nevét a magyarországi Visegrád városáról kapta, ahol 1335-ben a magyar, lengyel és cseh királyok találkozájára került sor, eredetileg a viták rendezését, valamint a gazdasági és politikai együttműködés elindítását tűzte ki célul. A 20. század küzdelmei, köztük a nem kívánt szovjet befolyás alatt töltött évtizedek után a visegrádi országok 1991-ben elhatározták, hogy új módokat keresnek a politikai, gazdasági és társadalmi együttműködésre. Ennek egyik legfőbb céljává az EU-hoz és a NATO-hoz való csatlakozás vált, ami 2004-ben mind a négy ország számára realitássá vált.¹

A regionális kihívásokkal - mint például a migráció, biztonság és a gazdasági fejlődés - foglalkozó és az Európai Unión belül közös érdekeikért kiálló V4 a megalakulást követő első szakaszban sikeres európai együttműködésként jellemezhető. Viszonylagos sikeréhez az is hozzátartozott, hogy például Németországgal és Franciaországgal szemben a négy ország mindegyike könnyen mellőzhető lett volna, de közösen közel 65 millió polgárt képviseltek, és így különböző területeken, mint például a bevándorlás, a mezőgazdaság vagy akár a külpolitika terén képesek voltak arra, hogy alakítsák az európai politikát.

A gazdasági együttműködés keretében mind a négy ország hasznot húzott a megnövekedett kereskedelmi és befektetési lehetőségekből, mely elősegítette a gazdasági növekedést és a regionális fejlődést. Emellett az államok közötti közös kulturális örökség és történelem olyan erőteljes alapot biztosított, amely kezdetben erősítette és előmozdította a kölcsönös megértést és a szinergiákat alakított ki az oktatás, a nyelvi és kulturális csereprogramok terén. A négy állam a V4 megalakulása után a regionális biztonságot helyezte előtérbe, különösen a NATO-val összefüggésben, és a közös fenyegetések kezelésére irányuló védelmi stratégiák vonatkozásában. Azt is ki kell emelni, hogy az országok politikai együttműködése kezdetben nagyrészt összehangolt volt, különösen az uniós politikákat, a migrációt és a szuverenitást illetően, a nemzeti érdekeket tágabb európai kontextusban képviselték, azonban ezek a közös politikai irányvonalak az elmúlt években döntően megváltoztak.

¹ Lásd a V4 soros 2021/2022-es magyar elnökségének hivatalos honlapját: <https://v4.mfa.gov.hu/page/visegrad-cooperation>

A fentiekén kívül az energiabiztonság, infrastrukturális projektek, például csővezetékek és energiahálózatok, az energiafüggetlenség növelése, a régió regionális stabilitásának biztosítása szintén összekapcsolta az országokat. A V4 Közép-Európa és a szomszédos régiók stabilitásának fenntartására törekedett, illetve olyan kérdésekkel is foglalkozott, mint a jogállamiság és a demokrácia.²

Azonban azt is ki kell emelni, hogy már az együttműködés kezdetétől felmerültek különböző kihívások és nézeteltérések, különösen olyan kérdésekben, mint ez utóbbi, a jogállamiság, a demokratikus értékek, valamint az uniós politikákra adott tagállami válaszok. A V4 megalakulásától kezdve rendszeresen tartott és tart csúcstalálkozókat az együttműködés fenntartása és fejlesztése érdekében, valamint már kezdetben létrehozták a soros elnökség rendszerét, melynek keretében minden évben egy-egy ország látja el a V4 elnökségi feladatait.

LENGYELORSZÁG ÉS MAGYARORSZÁG KAPCSOLATAI A V4-BEN

A V4 elmúlt évtizedei során megfigyelhető volt, hogy bár Lengyelország és Magyarország számos érdeke közös a csoporton belül, prioritásaik és megközelítéseik között jelentős különbségek vannak, amelyek az utóbbi években egyre inkább előtérbe kerültek. Ugyanakkor a legtöbb témával foglalkozó szakértő úgy véli, hogy kapcsolatuk fő válaszvonalát a 2022-ben megkezdett orosz-ukrán háború jelentette. Emellett pedig egyéb olyan témaköröket is lehet említeni, melyekben az országok eltérő politikai irányvonalat követnek.

Ami az uniós kapcsolatokat illeti, Lengyelország általában erős uniós jelenlétre és befolyásra törekszik, és Nyugat-Európával erős és baráti kapcsolatok fenntartására összpontosít, különösen a gazdasági együttműködés és a politikai irányok közelítése terén. Ezzel szemben Magyarország a legtöbb esetben nemzeti álláspontot képvisel, az uniós szabályozással és célokkal szemben gyakran a szuverenitást helyezi előtérbe, és sok esetben fellép, ellentétbe kerül az európai intézményekkel olyan kérdésekben, mint például a migráció és a jogállamiság. Ugyanakkor azt is érdekes látni, hogy mindkét országot bírálattal illeti az EU főként igazságügyi reformjaik miatt, melyet a bírói függetlenség és a demokratikus intézmények aláásásának tekintenek. A két ország ezekre a bírálókatra is általában különbözően reagál. Míg a lengyel kormány inkább asszertív módon védte és védi reformjait, addig Magyarország nemzeti identitása és szuverenitása részeként, kulturális és ideológiai harcnak tekinti az EU-val való szembenállást.

A migráció, főleg az Ukrajna és Oroszország között 2022-től kezdődő háborút követően, a két állam közötti egyik legnagyobb nézeteltéréssé vált. Lengyelország hajlandóságot mutat az ukrán menekültek befogadására, hangsúlyozva a humanitárius segítségnyújtást, közben azonban szigorú álláspontot képviselve a más régiókból érkező bevándorlókkal szemben. Ezzel szemben Magyarország a bevándorlással szemben szigorú és nem megengedő, a határok biztonságára hivatkozva ellenáll az uniós áttelepítési kvótáknak, így sok esetben ellentétbe kerülve Lengyelország humanitárius válságokkal kapcsolatos megközelítésével. Ki kell azonban emelni, hogy Nemcsak Magyarország és Lengyelország, hanem a V4 mint csoport együttműködése is megrekedt az ukrain háború kitörését követően. Az egyik oldalon Csehország és Lengyelország, mint Kijev két legerősebb politikai és katonai támogatója, még több fegyvert biztosítana az ország számára. A másik oldalon Magyarország és Szlovákia elutasítja, hogy fegyvereket küldjön Ukrajnának, és folyamatosan a béke fontossága mellett érvel. Magyarország határozott politikát alakított ki az orosz szankciók felhígítására is, emellett nem támogatja Ukrajna uniós integrációját sem, valamint blokkolta a Kijevnek nyújtott uniós támogatásokat.³ Magyarország célja minden körülmények között a béke fenntartása, ami azáltal nem valósítható meg, ha csapatokat és fegyvereket küldenek Ukrajnába. Számos

2 A V4 céljairól bővebben lásd a Visegrádi Nyilatkozatokat a Visegrádi Csoport hivatalos honlapján: <https://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations>.

3 Lásd például: RadioFreeEurope: The Visegrad Group: When 2 + 2 Doesn't Equal 4, February 27, 2024: <https://www.rferl.org/a/visegrad-hungary-poland-czech-slovakia-disunity/32837670.html>

szakértő szerint Magyarország politikájának jelentős változása nélkül – ami jelenleg igen valószínűtlen – a V4 egysége belátható időn belül nem áll helyre.

A két ország közötti másik jelentős különbség gazdasági kérdésekkel kapcsolatos, hiszen Lengyelország számára a gazdasági fejlődés, kereskedelmi kapcsolatok, infrastrukturális projektek, uniós források, valamint a nyugati országokkal való partnerségek keresése a fő politikai prioritások közé tartozik, míg Magyarország – a fentiek mellett – a nem uniós országokkal is partnerségre törekszik. Végül, de nem utolsósorban, a két ország Oroszországgal szembeni politikája is eltérő képet mutat: Lengyelország általánosságban véve Oroszországot elsődleges fenyegetésnek tekinti, határozottan kiáll az orosz befolyással szemben, és szorosabb együttműködésre törekszik a NATO-val. Magyarország ezzel szemben barátságosabb megközelítést alkalmaz Oroszország irányába, gyakran hangsúlyozza a gazdasági kapcsolatok és energetikai együttműködés fontosságát, ami jelentős feszültséget okoz Lengyelország keményebb álláspontjával szemben. A fentiek alapján levonható az a következtetés, hogy Magyarország Moszkvát támogató álláspontja 2022 tavaszától jelentősen rontotta a kapcsolatokat Varsóval. Lengyelország számára Orbán Viktor oroszbarát álláspontja elfogadhatatlan, és az orosz agressziót sokkal veszélyesebbnek tartják, mint bármilyen Brüsszelsből érkező követelést, kérést. Varsó és Budapest viszonya tehát az utóbbi időben nagymértékben megromlott, mely a V4 tevékenységét, együttműködését is beárnyékolja.

EGYÜTTMŰKÖDÉS VAGY CSAK BIZONYOS TOLERANCIA MAGYARORSZÁG ÉS LENGYELORSZÁG KÖZÖTT?

A második. A két ország egyre gyakrabban és nyíltabban kritizálja egymást. Ahogy már említésre került, a különbségek jelenleg jóval jelentősebbek, mint az együttműködés. A fentiek mellett ki kell emelni, hogy a 2023 októberében zajló lengyel választások Lengyelországban is változást hoztak, hiszen a régóta kormányon lévő, populista, konzervatív PiS-kormány helyett a korábbi ellenzéki pártok kerültek hatalomra. A Donald Tusk korábbi miniszterelnök vezette új, centrista kormány azonnal megkezdte az ország médiájának, bíróságainak és gazdaságának „PiS-mentesítési” programját, hogy az országot visszaállítsa az uniós normatív összhangba.⁴ Tehát az új lengyel vezetés még távolabb került a Budapest által képviselt politikai nézetektől és álláspontoktól is.

Nemcsak Budapest és Varsó között, hanem a V4-en belül is két tábor alakult ki, egyrészt az orosz-ukrán háborúval kapcsolatban, de egyéb kérdések mentén is. Szlovákia és Magyarország általában szinte azonos véleményt képviselnek; Robert Fico szlovák miniszterelnök és Orbán Viktor ragaszkodik oroszbarát retorikájához. A másik oldalon pedig Csehország és Lengyelország támogatja Ukrajnát, jelenleg akár azzal is, hogy Európán kívüli beszállítóktól további akár 800 ezer tüzérségi lövedéket is vásárolnának Ukrajna számára. Egyéb területeket tekintve is elmondható, hogy Prága és Varsó gyakran támogatja a nyugati törekvéseket és politikai irányvonalakat. Ezzel szemben Pozsony és Budapest azon kevés tagállamhoz tartozik, melyek gyakran szemben állnak Brüsszellel. Ebből pedig az következik, hogy a V4 jelenleg nem képes érdemi együttműködést felmutatni. Az ukrajnai háború kitörésével ezek az országok a kooperációt tekintve megrekedtek, és a legjelentősebb megosztottság Lengyelország és Magyarország között alakult ki. Valószínűsíthető, hogy az elkövetkező időszakban a V4 sikere nagyban függ majd attól, hogy Donald Tusk és Orbán Viktor milyen módon és területeken tudnak együttműködni, ami szintén erősen befolyásolja Közép-Európa sikerét a régió érdekeinek védelme és előmozdítása terén.

4 Robert Beck: The Visegrád Four: Disunity in Central Europe, February 23, 2024, Foreign Policy Research Institute: <https://www.fpri.org/article/2024/02/the-visegrad-four-disunity-in-central-europe/>.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK A KÉTOLDALÚ KAPCSOLATOK JAVÍTÁSÁRA

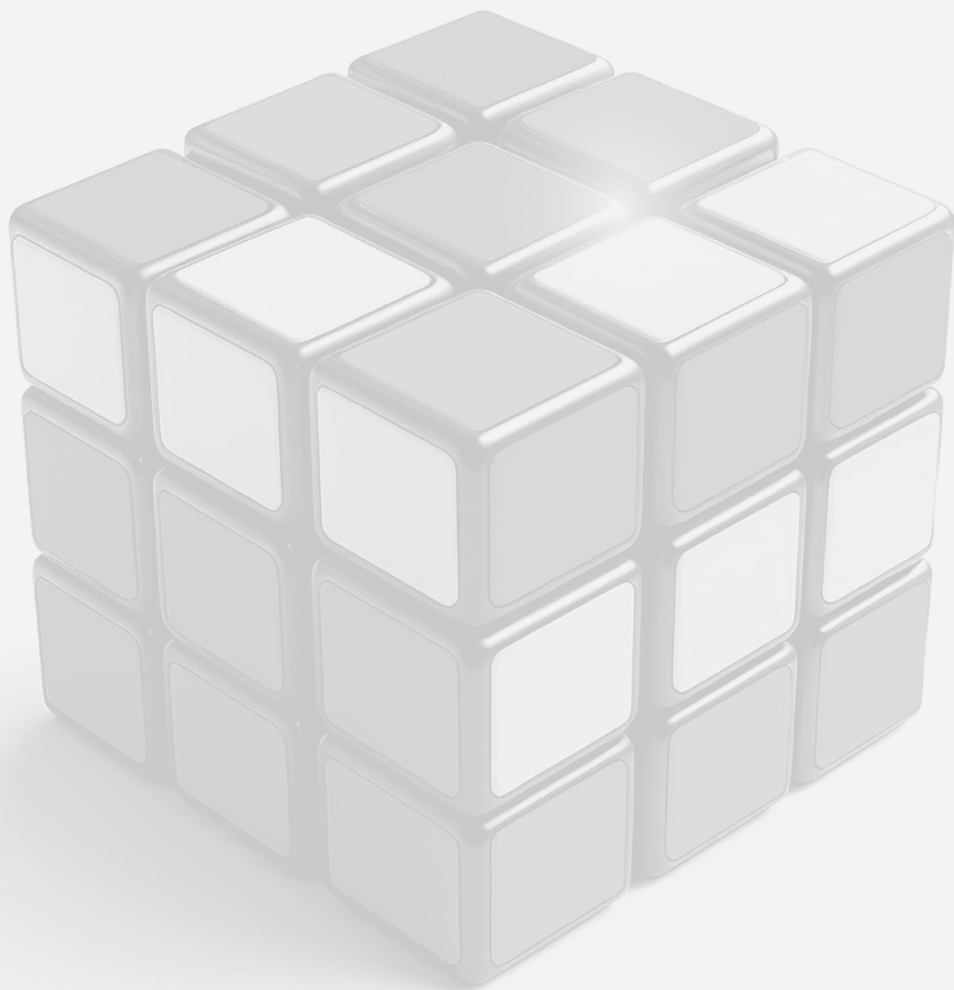
Konklúzióként ki kell emelni, hogy a V4 mint együttműködés még mindig létezik, mára azonban formálisabb szövetséggé vált, ahol a négy állam két csoportra oszlik. A nézeteltérések elsősorban a jelenlegi orosz-ukrán háború kitörését követően kerültek előtérbe, valamint a 2023 októberében zajló lengyel választások után, amelyek még jobban felerősítették a két politikai vezető közötti eltérő politikai irányvonalakat. A konfliktusok ellenére a V4 formálisan létezik, de az együttműködést a jövőben sokkal hatékonyabb és gyakorlatiasabb módon kellene folytatni. Fontos kitérni arra, hogy megalakulása óta a V4 a tagországok számára jelentős eredményeket hozott, és a múltban hatékonyan tudta képviselni e négy állam érdekeit Európában. Az érdekérvényesítés effajta lehetősége olyan erős és fontos eszköz, amelyet a jövőben sem szabad megszüntetni és elhanyagolni, azonban a V4 keretében zajló együttműködés reformjára, új alapok lefektetésére van szükség.

A visegrádi csoport, valamint a Magyarország és Lengyelország közötti együttműködés szempontjából ajánlásokként a következő lépések, célkitűzések valósulhatnak meg:

- 1** Mind az államoknak, mind a V4-nek folytatniuk kellene az együttműködést azokon a területeken, amelyek „semlegesebbek”, melyeken van lehetőség a közös pontok megtalálására, mint például bizonyos gazdasági kérdések, kultúra, tudomány, infrastruktúra, üzlet, stb., és amelyek a V4 egyszéneke érdekeit képviselik az EU-ban;
- 2** A „nagypolitikai” témakörökben fennálló nézetkülönbségek ellenére az országoknak a jövőben is kétoldalú és V4-es találkozókat kellene tartaniuk, hogy egyeztessék céljaikat, érdekeiket, problémáikat, és ezáltal biztosítsák kapcsolataik fenntartását;
- 3** Az országok politikái és döntései mögött meghúzódó motivációk megvitatása annak érdekében, hogy könnyebben eljussanak a közös megegyezéshez.

A SZUVERENITÁS ÉS A SZOLIDARITÁS KÖZÖTT (?) AZ ÁTHELYEZÉSI MECHANIZMUS AZ UNIÓS MENEKÜLTÜGYI POLITIKÁBAN

PHD SYLWIA MAZUR



Az Európai Uniót gyakran elemzik az őt érintő válságok szemszögéből. Bár ezek sokrétűsége (polikrízis) és előfordulási gyakorisága (permakrízis) igen jelentős, egyik sem volt olyan mély, mint a migrációs válság, amelynek tetőpontja 2015-ben következett be. Az „európai integráció válságáról” és az EU-n belüli új törésvonalról azonban nem a tagállamok menekültügyi rendszereire nehezedő migrációs nyomás miatt kezdtek el beszélni, hanem amiatt, hogy az európai szinten nem sikerült közösen hatékony megoldást kidolgozni. A legnagyobb vitákat az ideiglenes áthelyezési mechanizmus váltotta ki, amely egyesek szerint megsértette a nemzetközi jog azon elvét, amely szerint egy állam maga dönthet arról, hogy ki léphet be és tartózkodhat a területén. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer reformja állandó áthelyezési mechanizmust vezet be, amelyet 2026. július 1-től lehet majd alkalmazni, és a cikk végén található ajánlások is erre vonatkoznak.

AZ ÁTHELYEZÉS MEGHATÁROZÁSA

Az uniós kontextusban az áthelyezés az a folyamat, amely során a nemzetközi védelem kedvezményezettjei (a menekültek a Menekültügyi Egyezmény értelmében vagy kiegészítő védelem kedvezményezettjei) egy másik tagállamba kerülnek áthelyezésre, ahol hasonló védelmet kapnak; vagy olyan helyzet, amelyben a védelem iránti kérelmet benyújtó személyeket a kérelmük elbírálásáért felelős országból egy másik tagállamba helyezik át, ahol kérelmüket elbírálják. Az áthelyezés eltér az áttelepítéstől, amely során a nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtó személy áthelyezése egy harmadik országból egy EU-tagállamba történik az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala kérésére. Az alábbi szöveg kizárólag az áthelyezéssel foglalkozik, amely uniós mechanizmusként a felelősség és szolidaritás megosztását szolgálja abban az esetben, ha a „frontvonalbeli tagállamok” kontrollálhatatlanul nagy számú nemzetközi védelemre szoruló személy beáramlásával néznek szembe.

A DUBLINI III. RENDELET – SAROKKŐ VAGY EREDENDŐ BŰN?

A belső határok eltörlése az EU-ban uniós szintű harmonizált szabályozások bevezetését igényelte, amelyek hozzájárultak volna nemcsak a külső határok megerősítéséhez és a migrációs politikák terén való együttműködéshez, hanem a harmadik országbeli állampolgároknak nyújtott nemzetközi védelmi standardok egységesítésének felgyorsításához is, többek között az „menekült-turizmus” elkerülése érdekében. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) egyik célja a védelem iránti kérelmek elbírálásáért való felelősség megosztása volt az Európai Unió tagállamai között, azonban a gyakorlatban az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (úgynevezett Dublin III.)² az első tagállamot teszi felelőssé a kérelem elbírálásáért, ahová a nemzetközi védelemre szoruló személy megérkezik. Ez ahhoz a helyzethez vezet, amelyben az EU perifériáján fekvő államok migrációs nyomásnak vannak kitéve. A helyzetet tovább

1 [a Genfben 1951. július 28-án aláírt Menekültügyi Egyezmény, 1991. évi 119. törvény 515. és 517. paragrafusai]

2 [Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete 2013. június 26-án a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározásának kritériumairól és mechanizmusairól, harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan által benyújtott kérelem esetén, Hivatalos Közlöny L 180, 2013.6.29.]

súlyosbítja, hogy a Dublin III. nem tartalmaz semmilyen mechanizmust, amely segítené ennek a nyomásnak a csökkentését.

Amikor 2015 kora tavaszán az EU területére érkező személyek száma növekedni kezdett, kiderült, hogy Olaszország és Görögország menekültügyi rendszereinek működésképtelensége az egész, épp a válság előtt átalakított európai rendszert is befolyásolja. Az ideiglenes védelem mechanizmusának alkalmazására irányuló akarat hiánya³ azt eredményezte, hogy az egyetlen lehetőséget a helyzet javítására a 78. cikk (3) bekezdése szerinti ideiglenes intézkedés elfogadásának lehetősége kínálta a *Tranzakció az Európai Unió Működéséről (TFUE)* alapján. Ennek értelmében a Tanács a Bizottság javaslatára ideiglenes intézkedéseket fogadhat el azon tagállam vagy tagállamok javára, amelyek rendkívüli helyzetben vannak, és harmadik országbeli állampolgárok hirtelen beáramlásával kell szembenézniük. A TFUE említett cikke keret cikk, amely nem részletezi, milyen intézkedéseket lehet elfogadni, sem azok időtartamát.

AZ IDEIGLENES ÁTHELYEZÉSI MECHANIZMUS

A Földközi-tengeren 2015 áprilisában bekövetkezett tragikus események arra készítették az Európai Bizottságot, hogy előterjessze a Migrációs Programot, amelyben először javasolták az uniós migrációs politikában az ideiglenes áthelyezési mechanizmus alkalmazását a TFUE 78. cikk (3) bekezdése alapján. E mechanizmus célja a *Dublin III* rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében foglalt szabálytól való eltérés volt, amely előírja, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmeket a rendeletben megjelölt tagállamoknak kell elbírálniuk. Az ideiglenes intézkedések célja az Olaszországra és Görögországra nehezedő menekültügyi nyomás enyhítése volt. Csak azok az állampolgárok kerültek volna áthelyezésre más tagállamokba, akik olyan országokból származtak, amelyek esetében a nemzetközi védelem elnyerésének aránya elérte a 75%-ot vagy annál többet⁴.

A Tanács 2015/1523/EU határozatát⁵ egyhangúlag fogadták el 2015. szeptember 14-én, amely szerint 40 000 személy (24 000 Olaszországból, 16 000 Görögországból) áthelyezésére került volna sor konszenzus alapján meghatározott elosztás szerint. A Tanács 2015/1601/EU határozatát⁶ szeptember 22-én fogadták el, amely 120 000 fő kötelező áthelyezését írta elő a többi tagállam számára. Eredetileg Olaszország és Görögország mellett Magyarországot is „frontvonalbeli tagállamnak” minősítették volna, ahonnan 54 000 személyt helyeztek volna át. Magyarország azonban elutasította ezt a besorolást, és következőképp az áthelyezési mechanizmus keretében tagállammá vált⁷, és ennek megfelelően az Olaszországból és Görögországból érkező áthelyezett személyek meghatározott kvótáját kellett volna fogadnia.

AZ IDEIGLENES ÁTHELYEZÉSI MECHANIZMUS HATÉKONYSÁGÁNAK HIÁNYA

A 2015/1601/EU határozat, amely a kötelező kvótákat írta elő Olaszországból és Görögországból, már kezdetektől fogva vitákat váltott ki. Csehország, Románia, Szlovákia és Magyarország ellene szavazott, Finnország tartózkodott, és az Egyesült Királyság elutasította a mechanizmusban való részvételt. Végül a mechanizmus kétéves működése során mintegy 29 000 személyt helyeztek át. Lengyelország és Magyarország nem fogadott be egyetlen áthelyezett menekültet sem. Magyarország nem vállalt kötelezettséget, míg

3 [A Tanács 2001/55/EK irányelve 2001. július 20-án a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó ideiglenes védelem minimális normáiról, valamint az ilyen személyek fogadásával járó erőfeszítések tagállamok közötti egyensúlyát segítő intézkedésekről, HL L 212, 2001.8.7.]

4 [akkoriban ezek Szíria és Eritrea voltak.]

5 [A Tanács (EU) 2015/1523 határozata 2015. szeptember 14-én, ideiglenes intézkedések bevezetéséről Olaszország és Görögország javára a nemzetközi védelem terén, HL L 239, 2015.9.15.]

6 [A Tanács (EU) 2015/1601 határozata 2015. szeptember 22-én, ideiglenes intézkedések bevezetéséről Olaszország és Görögország javára a nemzetközi védelem terén, HL L 248, 2015.9.24.]

7 [E kifejezés az a tagállamra utal, ahová a frontvonalbeli tagállamokból történik az áthelyezés.]

Lengyelország 2017 decemberében vállalta 100 személy (65 kérelmező Görögországból és 35 Olaszországból) átvételét, de ezt soha nem teljesítette. Csehország 12 főt fogadott be, majd megszüntette a részvételt.

Az ideiglenes áthelyezési mechanizmussal kapcsolatosan két eljárás is folyt az Európai Unió Bíróságán. Először Szlovákia és Magyarország keresetet nyújtott be a 2015/1601/EU határozat megsemmisítése érdekében. Lengyelország támogatta e két állam keresetét. Belgium, Németország, Görögország, Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Svédország és az Európai Bizottság viszont a Tanács mellett állt. A hosszas ítéletben a Nagytanács minden vádat elutasított és elutasította a kereseteket, kimondva, hogy a 2015/1601 határozat jogszerű⁸. Másodszer, az Európai Bizottság keresetet nyújtott be Lengyelország, Magyarország és Csehország ellen, amelyben azt állította, hogy ezek az országok nem teljesítették áthelyezési kötelezettségüket, mivel nem adták meg a területükre áthelyezhető személyek számát. Az Európai Bíróság a Bizottságnak adott igazat⁹, bár az ítélet csak szimbolikus jelentőségű volt, mivel az országok nem viseltek következményeket.

Az áthelyezési mechanizmus Bíróság általi védelme ellenére maga az Európai Bizottság is felismerte, hogy az uniós rendszerből hiányzik a „hatékony szolidaritási mechanizmus, valamint a felelősségre vonatkozó hatékony rendelkezések”¹⁰ Az új migrációs és menekültügyi paktum és az áthelyezés a 2024/1351-es rendelet fényében

2020 szeptemberében az Európai Bizottság elfogadta a migrációs és menekültügyi paktum javaslatát, amelynek célja a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (WESA) reformja volt¹¹. Az EU Tanácsa által 2024 májusában jóváhagyott csomag szerint a *Dublin III* rendelet helyébe a 2024/1351-es rendelet lép a menekültügyi és migrációs igazgatásról [Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1351 rendelete, 2024. május 14., a menekültügyi és migrációs igazgatásról, az (EU) 2021/1147 és az (EU) 2021/1060 rendeletek módosításáról, valamint a 604/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 2024.1351.]. Az új jogszabály alapvetően megtartja a felelősségi kritériumokat a nemzetközi védelem iránti kérelmek elbírálásában, vagyis továbbra is a *első belépés tagállama* marad a domináns kritérium (kivételek például, ha a kérelmező családtagja egy másik tagállamban él, vagy a kérelmező diplomát szerzett egy másik tagállamban).

A rendelet ugyanakkor tartós szolidaritási mechanizmust vezet be, amely az úgynevezett kötelező szolidaritást kombinálja a szolidaritási hozzájárulás típusának rugalmas megválasztásával. Ennek része az áthelyezés is, amely azt jelenti, hogy a tagállam vagy befogad egy nemzetközi védelemre szoruló személyt, vagy átvállalja kérelmének elbírálását. Az áthelyezés mellett a tagállamok pénzügyi és alternatív hozzájárulásokkal is részt vehetnek a szolidaritási alapon. Az utóbbi típusú hozzájárulás lehet például operatív támogatás, kapacitásépítés, személyi, létesítményi és technikai felszerelési támogatás.

A rendelet szerint a Tanács (a Bizottság javaslatára) évente megállapítja a fent említett éves szolidaritási alapot, amely minimum 30 000 áthelyezést és 600 millió eurót foglal magában. A Bizottság javaslata tartalmazza az egyes tagállamok éves „irányadó” hozzájárulásait is. E javaslatban a Bizottságnak figyelembe kell vennie minőségi és mennyiségi kritériumokat (például a beérkezések összesített számát, a nemzetközi védelem biztosításának átlagos arányát, valamint az adott évben végrehajtott visszatérések átlagos

8 [Az Európai Unió Bíróságának (Nagytanács) ítélete, 2017. szeptember 6., Szlovákia és Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa, ECLI:EU:C:2017:631.]

9 [Az Európai Unió Bíróságának (Harmadik Kamara) ítélete, 2020. április 2., az Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság és társai, ECLI:EU:C:2020:257.]

10 [Az Európai Parlament és a Tanács javaslata az európai menekültügyi és migrációs menedzsment rendszer létrehozására és a Tanács 2003/109/EK irányelvének, valamint a javasolt XXX/XXX/EU rendelet [Menekültügyi és Migrációs Alap] módosítására, Brüsszel, 2020.9.23, COM(2020)610 végleges.]

11 [Európai Bizottság, Az új migrációs és menekültügyi paktumról szóló bizottsági közlemény, Brüsszel, 2020. szeptember 23., COM(2020)609 végleges.]

arányát). A szolidaritási alap éves meghatározását, beleértve a kötelező áthelyezési kvótákat, a pénzügyi hozzájárulásokat és a tagállamok által vállalt konkrét kötelezettségeket, minősített többséggel fogadják el, ami újra belső törésvonalakat okozhat az Unióban.

A Bizottság felmentést adhat a szolidaritási hozzájárulások alól azon tagállamoknak, amelyek a szolidaritás kedvezményezettjei [A 2024/1351/EU rendelet nem használja a „frontvonalbeli tagállam” kifejezést, hanem „kedvezményezett államokat” említ.], illetve azoknak a tagállamoknak, amelyek migrációs nyomás alatt állnak (mivel harmadik országbeli állampolgárok érkezése miatt aránytalan kötelezettségek nehezednek rájuk és azonnali intézkedések szükségesek), vagy jelentős migrációs helyzettel néznek szembe (a jelenlegi és korábbi érkezések halmozódása miatt).

Végül érdemes megemlíteni, hogy az új szabályozás szerint a kedvezményezett állam, tehát az a tagállam, ahová a nemzetközi védelemre szoruló személy érkezik, felelős annak ellenőrzéséért, hogy az adott személy nem jelent-e veszélyt a belső biztonságra. Amennyiben alapos gyanú merül fel arra, hogy veszélyt jelent, az illetőt kizárják a folyamatból. Az áthelyező tagállam dönthet úgy, hogy az átadó állam által közölt adatokat a kérelmezett személy meghallgatásával ellenőrzi. Ha beigazolódik, hogy az adott személy veszélyt jelent, az áthelyezés nem valósul meg. Azonban továbbra is a kedvezményezett állam jelöli ki, mely személyek helyezhetők át.

ÖSSZEZÉS

Földrajzi elhelyezkedése és politikai környezete miatt az Európai Unió a jövőben is migrációs nyomásnak lesz kitéve. Különösen nehéz helyzetben lesznek azok az EU-határ menti országok, amelyek szembesülnek a harmadik országbeli állampolgárok ellenőrizhetetlen beáramlásával. Első belépési országgént ezek az államok túlterhelhetik saját menekültügyi rendszereiket, ami más tagállamok rendszereinek működésére is hatással lesz. Így a „közös” menekültügyi rendszer működésének indoka a belső határok nélküli területen továbbra is változatlan. A „közös” azonban nem jelent „egységeset”; a tagállamoknak különböző történelmi, gazdasági helyzetük és integrációs infrastruktúrájuk miatt diszkrecionális jogkörrel kell rendelkezniük a szolidaritási eszközök megválasztásában. Mivel a harmadik országbeli állampolgárok befogadására vonatkozó jogosultságok olyan politikailag érzékeny területet képviselnek, az e területre való beavatkozás egyes tagállamok közvéleménye számára túlzottan mély beavatkozásként tűnhet a nemzeti szuverenitásba.

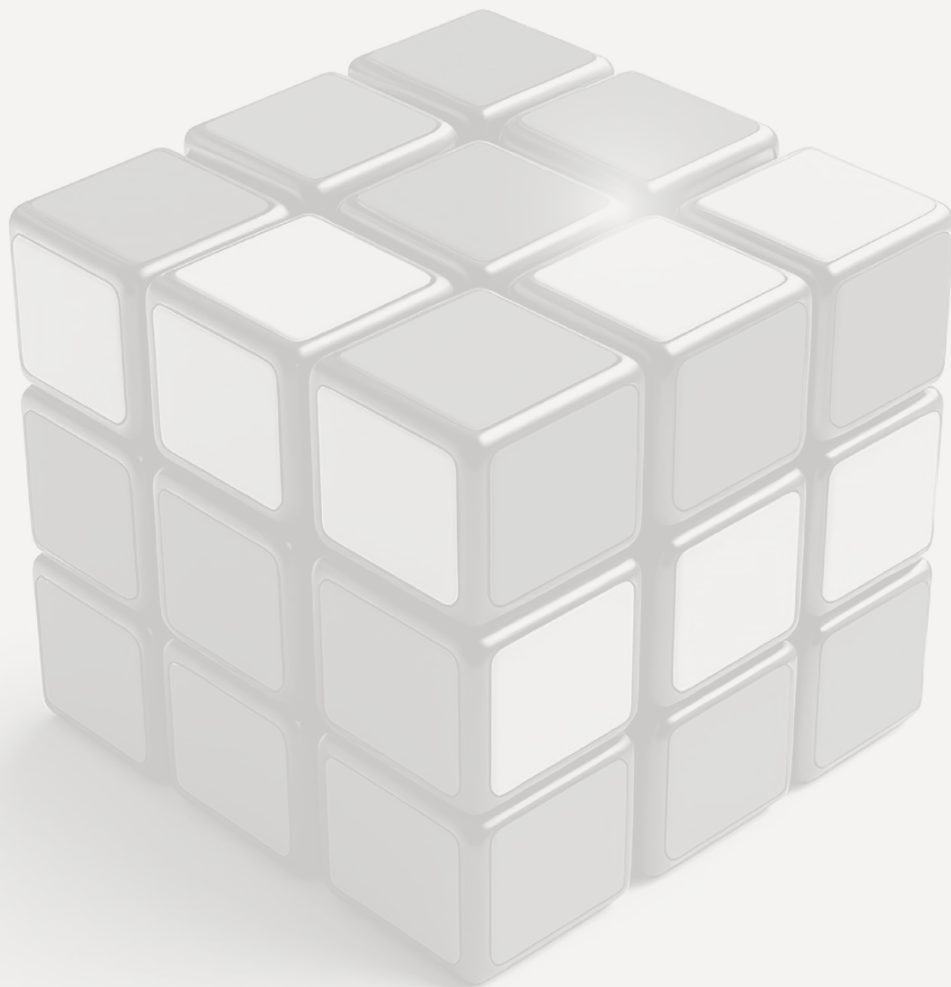
Az uniós **acquis communautaire** szemszögéből a helyzet egyértelmű. A TFUE 80. cikkének értelmében az uniós menekültügyi politika a szolidaritás és a felelősség méltányos megosztásának elvén alapul, így a 78. cikk(3) bekezdése szerinti ideiglenes áthelyezési mechanizmus jogszerű. Ráadásul a korábban említett két ítélet hivatkozási alapot nyújthat azokban az esetekben, amikor egy tagállam egyoldalúan kívánja kivonni magát a migrációs döntések végrehajtása alól. Az idei évben lezárult WESA-reform tartós áthelyezési mechanizmust vezetett be, ami azt jelenti, hogy az ismételt 78. cikk(3) szerinti ideiglenes áthelyezési intézkedések szükségességének esélye – legalábbis átmeneti áthelyezési céllal – alacsony. Az a tény, hogy az állandó áthelyezési mechanizmus az EU másodlagos joganyagában került szabályozásra, még nem garantálja, hogy a következő válság során alkalmazni is fogják. Elég megemlíteni, hogy az ideiglenes védelmi mechanizmus 20 évig kihasználatlan maradt.

AJÁNLÁSOK

- 1** Lengyelország az 1951-es Menekültügyi Egyezmény és az 1967-es New York-i Jegyzőkönyv részes fele, így a területén tartózkodó nemzetközi védelem kedvezményezettjeit köteles az előírt nemzetközi standardok szerint kezelni.
- 2** A szolidaritási alap minimum hozzájárulása (30 000 áthelyezés és 600 millió euró) kizárólag a Bizottságra nézve kötelező, nem pedig az uniós szolidaritási fórumra (tagállami képviselők, miniszteri vagy magasabb politikai szinten). A szolidaritás mértékét tehát a fórum fogja meghatározni, és további intézkedési lehetőségeket is javasolhat. Így a lengyel kormány képviselőinek kulcsfontosságú lesz a nemzeti érdekek megvédése és a többi tagállam képviselőivel való tárgyalási készségük.
- 3** A hozzájárulást vállaló tagállamok teljes szabadsággal rendelkeznek a szolidaritási eszközök típusainak megválasztásában. A tagállamok alternatív szolidaritási intézkedések mellett is elkötelezhetik magukat, még akkor is, ha ezeket a Bizottság javaslata nem jelölte meg. Ez azt jelenti, hogy Lengyelországnak fel kell készülnie például operatív támogatás, személyzeti vagy technikai felszerelés biztosítására, amely az áthelyezés helyett szolgálhat.
- 4** A rendelet bevezeti a „tartós uniós támogatási eszközkészletet a migráció területén”, amely a szolidaritási alap mellett fog működni. Ez tartalmaz többek között operatív és technikai segítséget az uniós ügynökségek által; támogatást a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapból; a visszatérést és reintegrációt segítő intézkedéseket, valamint kommunikációs stratégiákat és diplomáciai és politikai lépéseket. Lengyelország érdeke, hogy ez az eszközkészlet minél hatékonyabb legyen a migrációs nyomás következményeinek enyhítésében.
- 5** A fentiekhez kapcsolódva kiemelt jelentőségű lesz az EU déli és keleti határain fekvő, a migrációs nyomásnak leginkább kitett tagállamok közötti mélyreható párbeszéd, amit a harmadik országbeli állampolgárok beáramlásával kapcsolatos 2015-ös és 2022-es válságok is bizonyítottak.

AZ EU MIGRÁCIÓS POLITIKÁJA – HOGYAN LEHET BEFOLYÁSOLNI AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEKET A KÉNYSZERÁTHELYEZÉSI MECHANIZMUS MEGSZÜNTETÉSE ÉRDEKÉBEN?

DR. BERNADETT PETRI



A Migrációs Paktum új fázisba érkezett, mivel elfogadták annak első Végrehajtási Határozatát, mely már konkrét számokat és arányokat tartalmaz a migráció tekintetében. Láthatóan politikai alapon hozott döntés igazságtalan és aránytalan metodikát alakított ki, mely súlyosan bünteti az EU-s migráció politikájának lehangosabb bírálóit. A belső feszültség ugyanakkor egyre növekszik, a közelmúltban Lengyelország is éles bírálójává vált a Migrációs Paktumnak, mely egyrészt lehetőség a magyar kormány számára saját érdekei (migrációs politika megváltoztatása, határzár fenntartása és finanszírozása, bírság felülvizsgálata, blokkolt források feloldása) markánsabb képviselőjére, valamint megnyithatja az utat egy regionális (V3 / V4) álláspont kialakítására és képviselőjére.

BEVEZETÉS – HELYZETKÉP

A Migrációs Paktumról az Európai Parlament 2024 áprilisában szavazott, céljaként azt határozták meg, hogy a jelentős migrációs nyomással szembesülő és a külső határainkat védő tagállamokat támogassa – a többi tagállam kárára. A Paktum a bizalmat szeretné erősíteni, és egyensúlyt kíván teremteni a kollektív felelősségvállalás és a szolidaritás között, még akkor is, ha vannak olyan államok, Magyarország biztosan, akik nem kérnek a rájuk oktrojált felelősségből. Eddig nem került számszerűsítésre a határon folytatott eljárás keretében megvizsgálandó menekültügyi kérelmek szolidáris és fair szétosztásának aránya.

Ez talán változott a Bizottság (EU) 2024/2150 végrehajtási határozata² (2024. augusztus 5.) által. A Végrehajtási Határozat – melyet 2026. június 12-től 2027. október 14-ig kell alkalmazni – meghatározza (i) az egyes tagállamok határon folytatott megfelelő kapacitását, és (ii) a tagállamok által a határon folytatott eljárás keretében megvizsgálandó kérelmek évenkénti maximális számát. 2027. október 14-ét követő időszakra vonatkozó kapacitást és maximális kérelmi számokat a Bizottságnak háromévente október 15-én kell elfogadnia, a következő alkalommal 2027-ben. A megfelelő kapacitást és a tagállamok által a határon folytatott eljárás keretében megvizsgálandó kérelmek évenkénti maximális számát az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) felé a tagállamok által bejelentett szabálytalan határátlépések – köztük a kutatási és mentési műveleteket követő érkezések – és a külső határon megtagadott beléptetések alapján kell kiszámítani.

1 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_hu

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32024D2150>

PROBLÉMAFELVETÉS

A Végrehajtási Határozat szerint az EU egészében a szabálytalan határátlépések és megtagadott belépések száma 1.318.040 fő, amelyből Magyarország 338.978 fővel, Olaszország 352.191 fővel részesedik, amely százalékosan 25,7%-ot illetve 26,7%-ot tesz ki. Ez alapján a Végrehajtási Határozat megállapítja, hogy Magyarország „megfelelő kapacitása a határon folytatott eljáráshoz” 7.716 fő, Olaszországé 8.016 fő. A többi EU tagállam „megfelelő kapacitása a határon folytatott eljáráshoz” összesen 14.268 fő, azaz kevesebb, mint Magyarországé és Olaszországé együttesen. A Végrehajtási Határozat 2. számú melléklete határozza meg a tagállamok által a határon folytatott eljárás keretében megvizsgálandó kérelmek évenkénti maximális számát 2026. június 12.–2027. június 12. közötti időszakra és 2027. június 13.–2027. október 14. közötti időszakra vonatkozóan. A két év múlva kezdődő egy éves időszakban az előző bekezdésben ismertetett „megfelelő kapacitás” kétszeresében, míg az azt követő egy negyedévben a „megfelelő kapacitás” háromszorosában, azaz évesítve mintegy tizenkétszeresében maximálták a határon folytatott eljárás keretében megvizsgálandó kérelmek évenkénti maximális számát. Azaz Olaszország és Magyarország együttesen „kapta” a megvizsgálandó kérelmek 52,4%-át, míg az összes többi tagállam a 47,6%-át. A 2027. június 13.–2027. október 14. közti negyedéves időszakban Magyarország legfeljebb 23.148, Olaszország 24.048 kérelmet köteles megvizsgálni, míg Németország legfeljebb 1.122-t, Ausztria 123-at, Belgium 318-at, Franciaország 1.845-t, Spanyolország 9.903-t, Görögország 6.564-t.

A helyzet 2027 után sem lesz jobb a felülvizsgálatkor. A számítási módszertan sajátossága miatt minél jobban (és regisztráltan!) védekezik egy tagállam, azaz védi állampolgárainak biztonságát, úgy annál nagyobb lesz a részesedése a megvizsgálandó kérelmek számából. S a fordítottja is igaz: amely tagállam nem védekezik, vagy védekezik, de a Frontex felé alacsony számokat jelent le, úgy a részesedése is alacsony lesz.

A Végrehajtási Határozat esetében már az elfogadáskor is láthatóak voltak a töréspontok: 2023-ban, az utolsó körös egyeztetés során Magyarország és Lengyelország (korábbi jobboldali kormánya) nemleges álláspontot foglalt el, de azt is hangsúlyozni kell, hogy négy tagállam, Litvánia, Szlovákia, Málta és Bulgária is tartózkodott. Korábban ugyanakkor az uniós csúcstalálkozón az uniós kormányok állam- és kormányfői döntöttek, vagyis attól, hogy a migrációs paktum kérdéskörében a teljes konszenzusra fognak törekedni. Ha ettől az unió eltér, az sérti a szerződések által rögzített lojális együttműködés elvét, ami a tagállamok egymás közötti kapcsolatában és az EU és a tagállamok közötti viszonylatban egyaránt köti a feleket³.

Noha a Migrációs Paktum deklarálta a bizalmat szeretné erősíteni, és egyensúlyt kíván teremteni a kollektív felelősségvállalás és a szolidaritás között, ezzel szemben a Paktum első Végrehajtási Határozatában nemhogy a szolidaritást nem látjuk felfedezhetőnek, de a valósághoz történő igazodást sem. A számítási módszertan aránytalan terheket ró azokra a tagállamokra, köztük Magyarországra, akik a lehangosabban tiltakoznak a jelenlegi EU-s a migrációs politika ellen, és már így is ők viselik a legnagyobb terhet a migrációs nyomásból. Az ilyen jogalkotási produktumok sajnos nem változtatnak a migráción, nem javítják a közbiztonságot és nem erősítik az Uniót a világban, viszont biztosan tovább növelik a belső feszültséget.

A lengyel miniszterelnök, Donald Tusk október 12-én pártja kongresszusán bejelentette, hogy elutasítják a Migrációs Paktumot. Lengyelország kemény és könyörtelen lesz az illegális migrációval szemben, csak olyan európai migrációs törvényeket fognak betartani, amelyek nem veszélyeztetik az ország biztonságát. Ha valaki Lengyelországban szeretne dolgozni vagy tanulni, annak a lengyel normákat és szokásokat kell betartania, integrálódnia kell. Ennek szellemében készül az új lengyel migrációs stratégia, melyet október 15-én fognak bemutatni⁴.

3 https://magyarnemzet.hu/belfold/2023/06/a-migranskvotanak-az-unios-egyseg-latja-karat#google_vignette

4 <https://hu.euronews.com/my-europe/2024/10/12/ideiglenesen-felfuggeszthetik-a-menedekjogot-lengyelorszagban-belarusz>

A magyar érdekek egyszerű és világos:

- kerüljön teljes újragondolásra a Migrációs Paktum, annak Végrehajtási Határozatai legyenek közösen, nyilvánosan a valósággal és a tagállami érdekekkel. Aki nem ért egyet a Migrációs Paktummal, kaphasson mentességet.
- A sokat hangoztatott szolidaritás nevében legyen megoldott – visszamenőleg is – a határvédelmi költségek uniós finanszírozása Magyarország esetében is, legyenek elismerve az ott alkalmazott megoldások és törekvések.
- ne büntessék Magyarországot aránytalanul és igazságtalanul bírósági ítéletekkel a migráció tárgykörét ürügyként felhasználva.

ÖSSZEGRÉS

A korábbi törekvésekkel ellentétben a Migrációs Paktum elfogadásakor nem konszenzusos álláspont született. Annak Végrehajtási Határozata – melyet 2026. június 12-től 2027. október 14-ig kell alkalmazni – meghatározza (i) az egyes tagállamok határon folytatott megfelelő kapacitását, és (ii) a tagállamok által a határon folytatott eljárás keretében megvizsgálandó kérelmek évenkénti maximális számát. Az adatokból látható, hogy az nem tartalmazza a korábban hangoztatott szolidaritási elvet sem. A számítási módszertan aránytalan terheket ró azokra a tagállamokra, köztük Magyarországra, akik a leghangosabban tiltakoznak a jelenlegi EU-s a migrációs politika ellen. A Végrehajtási Határozat szerint az EU egészében a szabálytalan határátlépések és megtagadott beléptetések száma 1.318.040 fő, amelyből Magyarország 338.978 fővel, Olaszország 352.191 fővel részesedik, amely százalékosan 25,7%-ot illetve 26,7%-ot tesz ki. A számítási mód aránytalansága és igazságtalansága tarthatatlan, azonnali korrekciót igényel.

Azzal, hogy Magyarországra kényszerítenék a kérelmek negyedének elbírálását az a magyar határra és hatóságokra helyezne óriási terhet, mivel többek között a szükséges (de meg nem határozott) kapacitásokat is ki kell építeni. A határ magyar oldalán táborokban felgyülemlt embertömeg biztonsági, egészségügyi, adminisztratív és logisztikai kihívást is jelentene, melynek kezelése kapcsán is félt, hogy meg lenne kötve a magyar kormány keze az EU által. Ahogy azt sem látni, az EU milyen pénzügyi kereteket rendel a kérdéskör rendezéséhez.

Más okból ugyan, de alapvetően a biztonsági kérdés miatt Lengyelország is egyre hangosabban tiltakozik az illegális migrációval szemben, mely megnyithatja az utat a V3 / V4-szintű közös migrációs álláspont megalkotására és a közös fellépésre.

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

Az **október 17-én és 18-án összeülő Európai Tanács** legfőbb célkitűzése a 2023-ban megtárgyalt és elfogadott átfogó megközelítéssel⁵ összhangban lévő és ebből táplálkozó operatív intézkedések megerősítése és felgyorsítása volt. Az ülés főbb pontjai a fokozott külső tevékenység, az EU külső határain az ellenőrzés

5 <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2023/02/09/>

megerősítése, a visszatérések számának növelése és felgyorsítása, illetve a migránsok eszközként való felhasználása, az emberkereskedelem és az embercsempészet elleni küzdelem.

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

A nyugat-európai országok hozzáállása is jelentős mértékben megváltozott az elmúlt időszakban. A **francia törvényhozás** is keményíteni látszik a hangnemén bevándorlási politikáját illetően. A konkrét és azonnali intézkedéseket követelő helyzet hármass célkitűzése a következő: az ellenőrzés megerősítése, a legális tartózkodási engedélyek kiadásának fokozott ellenőrzése és ezek csökkentése és a kiutasítások számának növelése. Lényeges, hogy a francia Nemzetgyűlés által 2023 decemberében csak igen nehezen megszavazott bevándorlási törvény⁶ eredetileg javasolt 86 cikkelyből az alkotmánybíróság 40-et azonnal érvénytelenített. Maga Ursula von der Leyen is határozottabb fellépést tanúsít, amikor a származási és tranzitországokkal folytatott együttműködés javítását indítványozza. Az Albániába kihelyezett menekülttáborok megerősítésén kívül a Tunéziával, Egyiptommal, illetve Libanonnal kötött migrációs egyezmények mintájára a Bizottság elnöke Szenegállal és Malival is sürgeti a megállapodást újabb „visszatérési központok” megnyitása érdekében. Feltételezhető továbbá, hogy a német kancellár Olaf Scholz sem személyes meggyőződésének adott hangot, amikor a határok lezárását elrendelte. A tartományi választások, illetve az AFD egyre látványosabb sikere, amely a német választópolgárok egyre radikalizálódó preferenciáit tükrözi, nyilvánvalóan közrejátszottak ebben a döntésben⁷.

AJÁNLÁSOK

- 1 a Végrehajtási Határozat ebben a formában bünteti azokat a tagállamokat, akik védik az EU határait, ezért alapvetően újra kell gondolnia az Uniónak a saját migrációs politikáját, meg kell változtatni a hibás számítási módot
- 2 a magyar kormánynek még több szövetségesre van szüksége a tagállamok között, felismerve, hogy a közös érdekeket
- 3 a magyar és lengyel szakértőknek minden lehetséges fórumon fel kell hívniuk a figyelmet az EU migrációs politikájának veszélyeire, adatokkal alátámasztottan érvelni saját igazuk mellett
- 4 a migráció esetében a lengyel és magyar politikai álláspont szemmel láthatóan közeledett, szakértői szinten is meg kell nyitni az egyeztetéseket és a tapasztalatcseréket a közös fellépés érdekében.

6 https://www.francetvinfo.fr/societe/immigration/loi-immigration-queles-sont-les-principales-mesures-restantes-du-texte-apres-la-censu-re-de-40-des-articles-par-le-conseil-constitutionnel_6325998.html

7 <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/10/17/a-migracio-kerdes-e-az-europai-politika-homloktereben/>

A MAGYAR ELNÖKSÉG AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSÁBAN – NEHÉZ KEZDETEK ÉS PROGRAMBELI PRIORITÁSOK

ILONA GIZIŃSKA



Az EU Tanácsában betöltött magyar elnökség hónapok óta vitákat keltett, elsősorban a budapesti kormány és az uniós intézmények közötti konfliktus, valamint Orbán Viktor kormányának oroszbarát orientációja miatt. Néhány aggodalom igazolódott is a magyar miniszterelnök diplomáciai lépéseiben (a „békemisszió” keretében), amelyeket Magyarország elnökségének kezdetekor tett meg. A körülötte zajló vita jelentősen háttérbe szorította az elnökség hivatalos programjában szereplő tartalmi célokat. Orbán külföldi látogatásainak szimbolikus következménye az EU elnökség alatt, hogy a Budapesten szervezett informális találkozók rangját csökkentették. A program maga az EU versenyképességének megerősítésére, védelmi és kohéziós politikájára, az illegális migráció elleni küzdelemre, demográfiai kihívásokra, valamint a gazdák helyzetének javítására összpontosít. Nyilvánvaló, hogy a programban törekednek elkerülni azokat a témákat, amelyek különösen ellentmondásosak Brüsszel és Budapest eltérő megközelítése miatt, de még mindig fontosak az uniós valóság szempontjából.

A MAGYAR UNIÓS ELNÖKSÉG KÖRÜLMÉNYEI

2024. július 1-jén Magyarország vette át az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét. Ennek a hat hónapos elnökségnek az ideje egybeesik az EU öt éves jogalkotási ciklusának végével – az új Európai Bizottságot ezzel választják meg, amelynek időre lesz szüksége a prioritások és a munkaterv meghatározására. Ezért a magyar elnökség ideje nem lesz intenzív jogalkotási időszak. Függetlenül ettől, a magyar elnökség nagy vitákat vált ki Budapest konfliktusa miatt az uniós intézményekkel, továbbá az EU politikájának megkérdőjelezése kapcsán olyan ügyekben, mint Ukrajna támogatása és csatlakozása, illetve az Oroszországhoz és Kínához való viszony.

Az utóbbi évben még az is felmerült, hogy Magyarországtól megvonják az elnökséget. 2023 júniusában az Európai Parlament (EP) elfogadott egy határozatot a „jogállamiság és alapvető jogok megsértéséről Magyarországon, valamint az EU-befagyasztott alapjairól,” amely megkérdőjelezi, hogy „hitelesen teljesíthetik-e” ezt a szerepet. A magyar elnökség végül megvalósult az EP és számos uniós politikus bíráló nyilatkozatai ellenére. Ez precedens nélküli helyzet, mivel az ülések napirendjének meghatározása és az elnökség egy olyan tagállamra hárult, amely ellen az EU-szerződés 7. cikke alapján eljárás folyik, és amelyet a feltételelési mechanizmus értelmében a Kohéziós Alap egy része megvonása érint.

AZ ELNÖKSÉG KEZDETE ORBÁN VIKTOR „BÉKEMISSZIÓJÁNAK” ÁRNYÉKÁBAN

Az EU Tanácsában Magyarország elnökségi feladatait átvéve Orbán Viktor miniszterelnök külpolitikai látogatások sorozatát indította el, amelyet „békemisszióknak” nevezett. Július 2-án Ukrajnába, július 5-én Oroszországba, majd július 8-án Kínába látogatott el, végül pedig az Egyesült Államokba ment, ahol részt

vett a NATO-csúcson és találkozott Donald Trumppal (július 9–11.). A tagállamok vezetői és az uniós intézmények részéről különösen éles kritikát váltott ki az oroszországi látogatás, amelyet az utolsó pillanatig titokban tartottak. Az Európai Tanács elnöke, Charles Michel és az uniós kül- és biztonságpolitikai főképviselő, Josep Borrell kijelentették, hogy Magyarország soros elnöksége nem jogosítja fel arra, hogy az EU nevében tárgyaljon Oroszországgal, így a találkozó csupán kétoldalú kapcsolatként értelmezhető. Orbán az elnökséget arra használta, hogy azt a látszatot keltse, mintha az egész EU-t képviselné, holott ez a szerep a 2009-es lisszaboni szerződés hatályba lépése óta már nem illeti meg.

Az elnökségi mandátum ily módon való túlterjeszkedése vitát váltott ki az EU-ban arról, hogyan viszonyuljanak Magyarországhoz a következő fél évben, sőt még az elnökség lerövidítésének gondolata is felmerült. Július 10-én Brüsszelben megbeszélést tartottak Orbán kijevei, moszkvai és pekingi látogatásáról, amelyen 25 uniós tagállam diplomatái vettek részt. A szlovák képviselő kivételével mindenki egyetértett abban, hogy a magyar elnökségi mandátumot túllépték, ám ennek semmilyen következményét nem határozták meg. Több ország úgy döntött, hogy alacsonyabb rangú minisztereket küld a magyar vezetésű tanácsi ülésekre – Svédország, Finnország, Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Németország és Dánia így fejezte ki tiltakozását Orbán Ukrajnával kapcsolatos diplomáciai lépéseivel szemben. Az EP úgy jelezte álláspontját, hogy nem hívta meg Orbán Viktort az új parlamenti ciklus július 16-i nyitóülésére. Az Európai Bizottság (EB) is jelezte, hogy bojkottálja a magyar elnökséget, és nem küld biztost a Magyarország által szervezett informális tanácsi ülésekre. Július 22-én az uniós diplomácia vezetője, Josep Borrell bejelentette, hogy a tervezett augusztus 28–29-i külügyminiszteri csúcst Budapestről Brüsszelbe helyezik át, ami az uniós diplomácia nyelvén határozott jelzésnek számít. Így Magyarország elnökségi szerepvállalása már a kezdetekben olyan vitákat keltett, amelyek háttérbe szorították a program tartalmi javaslatait.

AZ ELNÖKSÉG PROGRAMJA – PRIORITÁSOK ÉS FONTOS RÉSZTERÜLETEK

Június 19-én Kovács Zoltán nemzetközi kommunikációért felelős államtitkár és Bóka János miniszter bemutatták a magyar elnökség részletes programját. Az abban megfogalmazott tartalmi kérdéseket korábban csak általános körvonalakban kommunikálták, nem képezték a Fidesz kampányának részét az EP-választások előtt, így a program bemutatása nagy érdeklődést keltett. Különösen nagy médiavisszhangot kapott az elnökség hivatalos jelmondata – „Make Europe Great Again”, amely az alkotók indoklása szerint a proaktív elnökséget és Európa nemzetközi versenyképességének helyreállítására irányuló törekvést jelképezi. Nehéz azonban más összefüggésben értelmezni, mint Donald Trump 2016-os elnökválasztási kampányának közvetlen idézése, akinek újraválasztása Orbán Viktor erős támogatását élvezte. Az elnökség logójaként a Rubik-kockát választották, amely egy magyar találmány, és ebben az évben ünnepli 50. évfordulóját, ugyanakkor az EU összetett valóságának vizuális szimbóluma, és a 27 tagállamot jelképezi (ennyi kis kockából áll az építőjáték).

A MAGYAR ELNÖKSÉG PRIORITÁSAI:

- Új európai „Versenyképességi Paktum” – Célja az utóbbi évek gazdasági nehézségeinek enyhítése (magas infláció, energiaárak, államadósság növekedése, nemzetközi ellátási láncok széttöredezése) az európai termelékenység fokozása, a növekedés ösztönzése és a kis- és középvállalkozások támogatása révén.
- Az európai védelmi politika megerősítése – A védekezési képességek, a válságkezelés, valamint a védelmi szektor technológiai-ipari alapjainak fejlesztése, tekintettel a „folyamatban lévő és kialakulóban lévő konfliktusokra a kontinensen és a világban” (Oroszország ukrajnai agressziója nincs megemlítve).

- Következetes és tartalmi kritériumokon alapuló bővítési politika – Az EU egyik legsikeresebb politikájának tekintve. A program nem említi az ún. csatlakozási triót (Ukrajna, Moldova, Grúzia), hanem csak a Nyugat-Balkánt (ideértve a tervezett EU – Nyugat-Balkán csúcst). Az új tagok felvételével kapcsolatos EU-reform kérdése sincs említve.
- Az illegális migráció korlátozása – Kihívásként említi a migrációs nyomást az EU külső határán fekvő országokra, valamint az együttműködés szükségességét az EU-val határos és a tranzitállamokkal, továbbá az embercsempészet mint bűncselekmény elleni küzdelmet. Az EU migrációs paktumára és menekültügyi irányelvére nem történik utalás.
- A jövő kohéziós politikájának alakítása – A régiók fejlettségi szintje közötti különbségek mérséklésének hagyományos értelmezése mellett az uniós konvergencia fejlesztéséről szóló stratégiai vita előmozdítása.
- A gazdákra fókuszáló uniós agrárpolitika – A gazdák védelme, mint az uniós élelmiszerbiztonság garantálói, akik számos kihívással szembesülnek (a versenyképesség csökkenése a klímaváltozás, a szigorúbb termelési szabályok és a harmadik országokból származó import miatt). Az Európai Zöld Megállapodás céljainak kiegyensúlyozottabb megközelítése, a mezőgazdasági piacok stabilizálása és a gazdák megfelelő életszínvonalának biztosítása.
- Demográfiai kihívások kezelése – Az EU pénzügyi stabilitása és versenyképessége szempontjából fontos demográfiai problémák (elsősorban alacsony születésszám) iránti figyelem felkeltése az EB részéről, korlátozott hatáskörrel.

FONTOS RÉSZTERÜLETEK:

- Az uniós értékek tekintetében a program hangsúlyt fektet a jogállamiság elveinek betartására nemzeti intézmények ellenőrzése révén, továbbá a demokratikus értékek védelmére, beleértve a kisebbségek jogainak tiszteletben tartását a tagjelölt államokban (utalás az ukrajnai kárpátaljai magyar kisebbséggel kapcsolatos vitára), az antiszemitizmus elleni harcra és az európai zsidó kulturális örökség megőrzésére.
- A 2024-2029-es időszakra vonatkozó stratégiai agenda elindításának kötelezettsége (az ütemezés szerint) hangsúlyt helyez a fiskális fegyelmre, új költségvetési források keresésére (pontosítás nélkül), valamint az adófizetési kötelezettségek alóli kibúvás elleni harcra.
- Az energia és klíma területén hangsúlyosak a Fit for 55 csomag végrehajtásának koordinációs kérdései a klímasemlegesség elérése érdekében, valamint az energia hozzájárulása az EU versenyképességéhez. Magyarország támogatja az atomenergia, a geotermikus energia, a biogáz, a hidrogén, a biomassza és az energiahálózatok fejlesztését.
- Az EU harmadik országokkal való kapcsolatain terén külön figyelmet szentelnek Törökországgal való partnerségnek (főként az energiabiztonság és a migrációs kihívások kapcsán). A Kínai Népköztársasággal kapcsolatban továbbra is pragmatikus megközelítést és gazdasági együttműködést támogatnak. A magyar elnökség alatt kerül sor az EU–Nyugat-Balkán csúcscsra és az Európai Politikai Együttműködés (EPC) csúcscsára is, amelyet az USA őszi választásai utáni időpontra ütemeztek, jelezve, hogy Magyarország sokat függ a demokratákkal feszült viszony kimenetelétől – a transzatlanti kapcsolatokra a program kevés figyelmet fordít.

- Katonai szerepvállalás a Száhel-övezetben – Magyarország katonai kontingenst tervez küldeni Csádba terrorellenes küldetés keretében, amely ellentmond az Ukrajna kapcsán „békés” irányvonalnak.
- A program tartalmazza egyes, a politikai fősodron kívüli területek támogatását is, mint az európai felsőoktatási intézmények versenyképességének növelése, a „Gyógyszerészeti Csomag” (amely növeli a gyógyszerek elérhetőségét és megfizethetőségét), a körforgásos gazdaság fejlesztése és a munka-magánélet egyensúlyának javítása.

ÁLTALÁNOS ÉRTÉKELÉS A MAGYAR ELNÖKSÉGI PROGRAMRÓL ÉS ELŐREJELZÉSEK AZ ELNÖKSÉG KAPCSÁN

A magyar elnökségi program széleskörű, ám felületes és kevésbé technikai jellegű a javasolt megoldások végrehajtását illetően. A témaválasztásból látszik az a törekvés, hogy ne kerüljenek terítékre olyan, az uniós valóság szempontjából kulcsfontosságú témák, amelyek Budapest és Brüsszel eltérő megközelítései miatt ellentmondásosak. A magyar program következetesen megkerüli azokat a vitás kérdéseket, amelyek Magyarországot a tagsági szabályok tiszteletben tartása szempontjából kedvezőtlen színben tüntethetnék fel. Ezt a pontok számos homályosságával valósítják meg, például azzal, hogy nem konkretizálják, mit tekintenek „a demokrácia elveinek megsértésének”, amelyeket Magyarország követelni kíván a tagságra pályázó országoktól.

Különösen feltűnő elhallgatás Oroszország ukrajnai háborúja, amelyet csak részben érintenek, például a menekültek vagy Ukrajna újjáépítésének kapcsán – ez éles ellentétben áll a belga elnökségi programmal, amely egyértelműen elítéli az orosz agressziót, és szankciókat szorgalmaz. A programban az Ukrajna felé irányuló bővítés hiánya és a „Migrációs és menekültügyi paktum” említésének mellőzése is Budapest kemény álláspontját tükrözi. Számos más területen (kohéziós politika, uniós pénzügyek, védelem, energia) a magyar program a már elfogadott uniós politikai kereteken belül mozog, anélkül, hogy új kezdeményezéseket indítana. A magyar szempontból jellemző, brüsszeli perspektívától eltérő nézőpont leginkább a nemzetközi együttműködés területén érhető tetten, ahol figyelmen kívül hagyták az EU kockázatcsökkentési stratégiáját, és javasolták a gazdasági partnerséget Kínával.

A program túlnyomórészt visszafogott és az uniós mainstreamhez illeszkedő megközelítést mutat narratív szinten is, elkerülve a magyar kormány által gyakran alkalmazott unióellenes megfogalmazásokat. A szélsőséges retorika elhagyása arra utalhat, hogy a magyar elnökség konstruktív, konfliktusoktól mentes időszakot kíván biztosítani. Ezt tükrözi a programban megfogalmazott kötelezettség is, amely szerint Magyarország az elnökségi időszak alatt „becsületes közvetítő” szerepét kívánja betölteni.

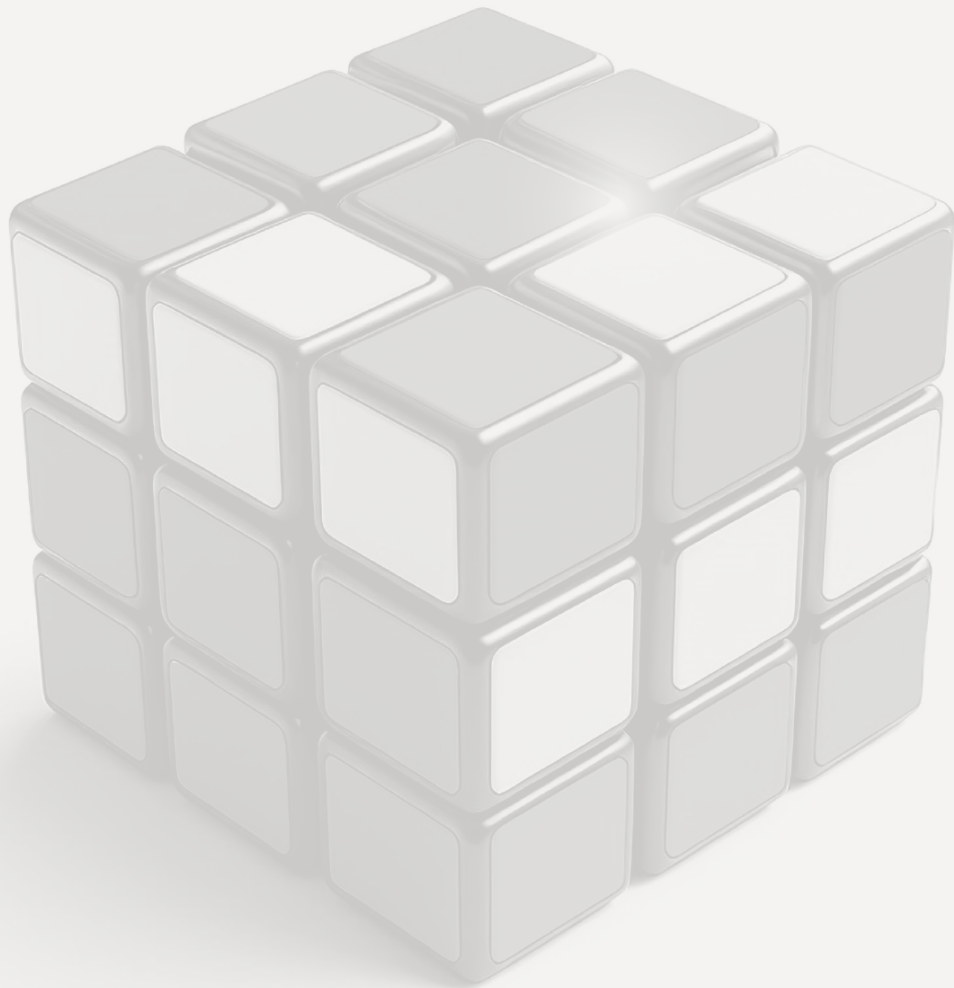
AJÁNLÁSOK LENGYELORSZÁG SZÁMÁRA

Lengyelország számára – amely Magyarországot követi az EU Tanácsának elnökségében – érdemes lehet folytatni a magyar program azon elemeit, amelyekben a lengyel és magyar biztonságpolitikai megközelítés közötti stratégiai különbségek kevésbé érvényesülnek. Ilyen területek különösen az agrárpolitikai és energetikai szektorspecifikus kérdések:

- 1** Mind Magyarország, mind Lengyelország az Európai Zöld Megállapodás célkitűzései és a gazdák életszínvonala közötti egyensúlyra törekszik, és aktívan igyekszik stabilizálni a nemzetközi politikai helyzet által sújtott helyi agrárpiacokat.
- 2** A zöld átállás folyamatában Magyarország és Lengyelország hasonló kérdésekkel szembesül, például a távhőszolgáltatás dekarbonizációja, a zöld gázok hazai termelésének fejlesztése, az elektromobilitás, valamint a CCS (szén-dioxid-leválasztás és -tárolás) technológia kiépítése terén.
- 3** Bár Magyarország az egyetlen EU-tagállam, amely orosz együttműködés révén kívánja bővíteni atomenergia-kapacitásait, Lengyelországgal közös célnak tekinti az atomenergia támogatását az EU keretében (mindkét ország a „nukleáris szövetség” tagja), és annak fontos szerepét a dekarbonizációban, valamint a biztonságos és stabil energiaellátás biztosításában.

MAGYARORSZÁG ÉS LENGYELORSZÁG PRIORITÁSAI AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSÁNAK ELNÖKSÉGE ALATT

VICTORIA LILLA PATO



Az elemzés Magyarország és Lengyelország EU Tanácsának elnökségi időszaka alatti egyes prioritásait vizsgálja, kiemelve a közös érdekeket és az eltérő megközelítéseket. Lengyelország 2025-ös elnöksége során a transzatlanti kapcsolatok erősítésére, az EU bővítésére és az igazságos energiaátmenet megvalósítására helyezné a hangsúlyt, míg Magyarország elsősorban az európai versenyképesség növelésére, az energiabiztonság erősítésére, a bővítési és szomszédságpolitika előmozdítására, valamint az EU védelmi képességeinek fejlesztésére törekszik. A tanulmány ajánlásokat is megfogalmaz a két ország közötti együttműködési lehetőségekre, annak érdekében, hogy hatékonyan képviseljék a közép-kelet-európai érdeket.

BEVEZETÉS

Magyarország és Lengyelország, a közép-kelet-európai blokk két fontos tagjaként, az Európai Unió politikai életének meghatározó szereplői. Lengyelország lakosságszámát tekintve négyszerese Magyarországnak, és háromszor nagyobb területtel rendelkezik, így a nagy országok kategóriájába esik. A magyar GDP 2023-ban 217 milliárd USD volt, míg az egy főre jutó GDP mintegy 22 000 USD, amely megegyezik Lengyelországgal, noha a területi és népességi fölényből fakadóan Lengyelország GDP-je 2023-ban megközelítette a 750 milliárd USD-t. Mindezek ellenére a két nemzet között, történelmi múltja és földrajzi elhelyezkedése miatt számos azonos érdek és identitási elem mutatkozik meg. A V4-es együttműködés, a Három Tenger Kezdeményezés tovább erősítik a regionális együttműködést, amely politikai, gazdasági és társadalmi vetületekkel is rendelkezik. Az orosz-ukrán háború óta Lengyelország és Magyarország kapcsolata a korábbi évekhez képest gyengült, amit a 2023-as lengyel parlamenti választásokat követő kormányzati berendezkedés tovább fokozott. Míg Magyarország és Lengyelország ellen az EU által indított jogállamisági eljárásból Lengyelország kiutat talált, Magyarország továbbra is érintett maradt, ami komoly gazdasági hatásokkal jár a kohéziós források részleges befagyasztása és az RRF források visszatartása révén. Lengyelország 2024 elejétől erősebb Európát és transzatlanti baráti politikát hirdetett, az egykori Európai Tanács elnöke, Donald Tusk vezetésével készülve az Európai Unió Tanácsának soros elnökségére 2025. január 1-től, a lengyel-dán-ciprusi trió első tagjaként. Magyarország 2024. július 1-jén vette át a stafétát a spanyol-belga-magyar elnökségi trió utolsó országaként Belgiumtól, amelynek politikai hatékonyságát erősen befolyásolta az intézményi ciklusváltás és a nyári időszak alatti eurokrácia leállása.

ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS AZ ELNÖKSÉG ALATT

Az EU Tanácsának soros elnöksége nemcsak azért stratégiai fontosságú, mert az EU politikai napirendjére van ilyenkor hatással az elnöki pozíciót betöltő ország, de lehetőséget nyújt arra, hogy nemzeti prioritásait és érdekeit az európai szinten előmozdítsák. Az elnökség egy alkalom Magyarországnak arra, hogy javítson az uniós partnerekkel való kapcsolatain és konszolidálja a jogállamisági vitát. Emellett Magyarország szeretne megállapodásra jutni a közvetlen uniós forrásokból kizárt magyar egyetemek

ügyében is,¹ ami szintén fontos lépés lenne a hazai tudományos élet támogatásában, hiszen a 2022 decemberi Európai Bizottsági döntésen alapuló KFI források egy részének lehívásának akadályozása továbbra is kihívást jelent.² Az ügy megoldása különösen fontos lenne az európai politikai agenda szempontjából, hiszen a második Von der Leyen Bizottság célja, hogy az ötödik szabadságként biztosítsa a tudomány és a tudás szabad áramlását.³ Ha azonban egy tagállam 21 felsőoktatási intézménye és azok hallgatói továbbra is kizártak az uniós mobilitási és KFI programokból, akkor ez a cél csupán üres szólam marad.

Lengyelország és Magyarország egyaránt 20 éve csatlakozott az európai integrációhoz, ezért a közvetlen uniós források – így a legnagyobb KFI forrás, a Horizon Europe – tekintetében a widening kategória országai közé tartoznak. A következő 7 éves költségvetési időszakra készülve a két ország közösen képviselheti a widening feltételek további erősítését. Ennek jó példája, hogy a régió miniszterei aláírták a „15-ök” nyilatkozatot, amelyben ragaszkodnak ahhoz, hogy az FP10 megtartsa a „Widening participation and spreading excellence” komponenst, és továbbra is előmozdítsa a kutatási kiválóságot az EU-ban.⁴

LENGYEL ÉS MAGYAR PRIORITÁSOK ELEMZÉSE

Magyarország 2024-es EU-elnökségének prioritásait 2024. június 18-án mutatta be az Európai Unió Ügyekért felelős miniszter, amelynek mottója a „Tegyük Európát ismét naggyá”.⁵ Magyarország önmagát őszinte közvetítőként („honest broker”) jellemzi a nemzetközi kapcsolatokban, és a gazdasági semlegeség politikájára törekszik. Az elnökség kezdetén a magyar miniszterelnök békemisszióra indult, amelyet nem minden tagállam fogadott pozitívan, és több bírálatot is kapott az EU-tól.

Magyarország hét prioritást jelölt meg, amelyek a 2024-ben Enrico Letta által elkészített EU belső piacáról szóló jelentésében⁶, valamint Mario Draghi EU versenyképességéről szóló jelentésében foglalt célkitűzésekkel egyeznek, azonban az eszközök néhány ponton eltérnek.⁷ Lengyelország prioritásai az elemzés írásakor még nem ismeretesek, azonban a Donald Tusk által vezetett kormányzat politikájából és testtartásából következtethetünk olyan területekre amelyek vélhetően fent lesznek a lengyel politikai napirenden.

MIGRÁCIÓS POLITIKA

Lengyelország és Magyarország földrajzilag hasonlóan érintett a migráció kérdésében, mert határai egy része az EU külső határainak is minősül. A két ország migrációs politikája eltér az EU központi megközelítéstől, ellenzik a kötelező kvótarendszert, amely a bevándorlók tagállamok közötti elosztására vonatkozik, helyette az önkéntes alapon történő hozzájárulást támogatják.⁸ A lengyel és magyar vezetés célja az illegális migráció elleni küzdelem és a határbiztonság erősítése, valamint a migráció kiváltó okainak kezelése, különösen a fejlesztési segélyek révén az afrikai és közel-keleti régiókban. A magyar miniszterelnök szerint

- 1 Thomas Brent 2024: Commission clarifies position on Hungary's participation in Horizon Europe. ScienceBusiness, Online: <https://sciencebusiness.net/news/horizon-europe/commission-clarifies-position-hungarys-participation-horizon-europe>
- 2 Juliette Portala 2024: Hungary to bypass Brussels in bid to 'resolve the silence' over funding ban. ScienceBusiness, Online: <https://sciencebusiness.net/news/research-and-innovation-gap/hungary-bypass-brussels-bid-resolve-silence-over-funding-ban>
- 3 Von der Leyen megbízólevele Ekaterina Zahariavának, a startupokért, kutatásért és innovációért felelős biztosnak 2024. Online: https://commission.europa.eu/document/download/130e9159-8616-4c29-9f61-04592557cf4c_en?filename=Mission%20letter%20-%20ZAHARIEVA.pdf
- 4 Florin Zubaşcu 2024: EU ministers lobby Zaharieva to keep Widening going in FP10. ScienceBusiness, Online: <https://sciencebusiness.net/news/research-and-innovation-gap/eu-ministers-lobby-zaharieva-keep-widening-going-fp10>
- 5 Az Európai Unió Tanácsa magyar elnökségi prioritásai 2024. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/32nhoe0p/programme-and-priorities-of-the-hungarian-presidency.pdf>
- 6 Enrico Letta 2024: Much more than a market. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- 7 Mario Draghi 2024: The future of European competitiveness. Online: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20-%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf
- 8 Jorge Liboreiro 2024: EU completes reform of migration rules despite Poland and Hungary voting against. Euronews, Online: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/05/14/eu-completes-reform-of-migration-rules-despite-poland-and-hungary-voting-against>

a migráció kérdésében fontos az európai együttműködés, de a tagállamoknak szuverén joguk a bevándorlási politikájuk kialakítása. Donald Tusk megőrizte elődje hivatalos álláspontját, és elutasította az új paktumot, október 15-én pedig Lengyelország elfogadta a 2025-2030 időszakra vonatkozó migrációs stratégiáját.⁹

2024. augusztus 5-én a Bizottság kiadta a Migrációs Paktum 2024/2150 számú Végrehajtási Határozatát, amely Magyarországot 2026 júniusától 2027 októberig 7.716 fő, Lengyelországot pedig – a balti térségből kimagaslóan nagy számú- 1.564 fő határátlépő regisztrációjára kötelezi, miközben az elnökségben öt követő Dániára a Végrehajtási Határozat nem vonatkozik.¹⁰ A regisztráció helye azért fontos, mert amennyiben más uniós tagállam nem fogadja be a regisztrált személyt, a nyilvántartásba vevő országban köteles maradnia, ha az EU-n belül kíván tartózkodni. Ez a betelepülő menekültek számának nagymértékű növekedését eredményezi. E területen a két ország az elnökség alatt együtt tudja képviselni a migráció külső dimenziójának megerősítését, úgy mint a harmadik országokkal való hatékony együttműködést, az innovatív megoldások kidolgozását a menekültügyi szabályok terén, valamint a külső határvédelem uniós finanszírozásának fontosságát.

BŐVÍTÉSPOLITIKA

Lengyelország kiemelten támogatja Moldova és Ukrajna EU-s csatlakozási folyamatát, valamint különös figyelmet fordít az EU és Szerbia közötti együttműködés erősítésére.¹¹ Magyarország számára is fontos ez a terület, érdemalapú bővítéspolitikát folytat, különösen a Nyugat-Balkán integrációját kívánja előmozdítani, és EU-Nyugat-Balkán csúcstét is szervez az elnökség alatt.¹² Egyetértenek abban, hogy a koppenhágai kritériumok teljesítése elengedhetetlen és a bővítési célkitűzésekor figyelembe kell venni a belső piac befogadóképességét. Lengyelország nagyobb hangsúlyt helyez Ukrajna csatlakozására, míg Magyarország a Nyugat-Balkán és Szerbia felé nyit és a nemzeti kisebbségek védelmét is fontosnak tartja a csatlakozási tárgyalásokon.

VERSENYKÉPESSÉG ÉS KOHÉZIÓ

Magyarország a gazdasági semlegesség politikáját hirdette meg, Lengyelország ugyanakkor az EU transzatlantista irányvonalának követését támogatja.¹³ Lengyelország az iparpolitika közös kereskedelempolitikához való kapcsolására, a zöld átálláshoz szükséges kritikus nyersanyagokhoz való hozzáférésre, valamint az energiaigényes iparágak kihívásaira helyezi a hangsúlyt.¹⁴ A lengyel és a magyar kormány egyetért abban, hogy a versenyképesség és az innováció alapfeltétele a belső piac erősítése, valamint az uniós szabályozások egyszerűsítése és az adminisztratív terhek csökkentése, amelyek jelenleg korlátozzák az európai vállalatok, különösen a kkv-k potenciálját. Így a kohéziós politika a versenyképesség központi eleme, amelynek alapját a régiók közötti konvergencia képezi. Mindezen értékek mentén Magyarország fő célja a Versenyképességi Paktum elfogadása, amelyre építheti a lengyel elnökség a Versenyképességi Alap létrehozását. A lengyel elnökségnek a dossziék érdemi előmozdításában már nagyobb szerepe lesz, mert az intézményi ciklusváltás addigra lezárul. A lengyel elnökség alatt a Versenyképességi Alap mellett a Tiszta Ipari Megállapodás, a Vegyipari Csomag (REACH egyszerűsítése), egy új Körforgásos Gazdasági

9 Lengyelország migrációs stratégiája 2025-2030 Online: <https://www.gov.pl/web/premier/uchwala-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-odzyskac-kontrolę-zapewnić-bezpieczeństwo-kompleksowa-i-odpowiedzialna-strategia-migracyjna-polski-na-lata-2025-2030>

10 A Bizottság (EU) 2024/2150 végrehajtási határozata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32024D2150>

11 Reuters 2024: EU enlargement a key focus of Poland's presidency of bloc.

Online: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-enlargement-key-focus-polands-presidency-bloc-says-tusk-2024-10-24/>

12 <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/en/events/eu-western-balkan-ministerial-forum/>

13 Orbán Viktor előadása a Nemzeti Közszolgálati Egyetem „Európai versenyképesség, magyar gazdasági semlegesség” című konferenciáján. 2024. szeptember 25. Online: <https://kormany.hu/beszedekek-interjuk/miniszterelnok/orban-viktor-eloadasa-a-nemzeti-kozszolgalmati-egyetem-europai-versenykepesség-magyar-gazdasagi-semlegesseg-cimu-konferencian>

14 Lengyelország Kormánya 2024: The future of the European economy. Online: <https://www.gov.pl/web/eu/the-future-of-the-european-economy>

Törvényjavaslat, a közbeszerzések reformja, valamint a Tiszta Kereskedelmi és Beruházási Partnerség is vélhetően napirendre kerül.

ENERGIA

Lengyelország a fosszilis energia –különösen a szén- gazdasági terheinek mérséklését és az ETS2 bevezetésének halasztását szorgalmazza, egyben elutasítja annak jelenlegi formáját, mivel a rendszer jelentősen növelné a fűtési költségeket.¹⁵ A lengyel kormány 2025-ben, EU-elnöksége alatt az ETS2 módosítását és az energiaátmenet nemzeti ütemezését fogja vélhetően szorgalmazni. Magyarország a megújuló energiaforrások, különösen a geotermikus és nukleáris energia fejlesztését, valamint az energiaellátás diverzifikálását helyezi előtérbe, és fontos az országnak a földgázhálózat fejlesztése.

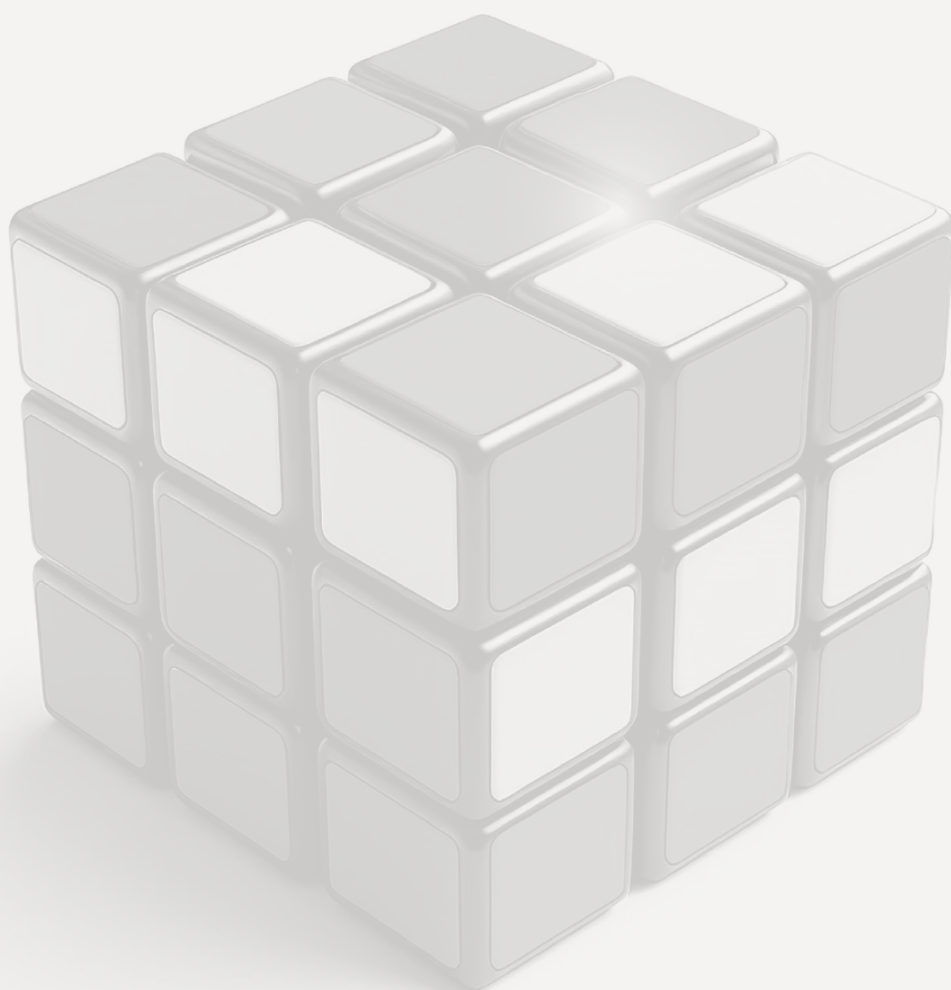
AJÁNLÁSOK A KÉT ELNÖKSÉG KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉSI TERÜLETEKRE:

- 1** Kohéziós politika: A kohéziós politika reformjának közös támogatása, a kohézió védelme az MFF tárgyalások során is, az EU-n belüli területi konvergencia előmozdítására.
- 2** Versenyképesség: A Versenyképességi Paktumra épülő Versenyképességi Alap létrehozásában koordinálni kell a két elnökség között, együttesen meghatározva a Paktum végrehajtási stratégiai irányait, különös tekintettel a KKV-k versenyképességének fejlesztésére, amelyben mindkét ország azonos állásponton van.
- 3** Migráció, határvédelem: A határvédelmi beruházások támogatása, és a kötelező kvótákkal szembeni fellépést együtt tudná képviselni a két ország.
- 4** Igazságos energiapolitika: Az együttműködés a zöld átállás területén hozzájárulhat a közép-kelet-európai régió gazdasági és környezeti fenntarthatóságához.
- 5** KFI: A közép-kelet-európai régió kevesebb közvetlen uniós forrást hív le, mint Nyugat-Európa, ami jelentős kihívás. Magyarország és Lengyelország, mint 20 éve csatlakozott tagállamok, közös érdeke, hogy növeljék a KFI források lehívását. A két ország közös célja a „widening country” kategória megtartása és a „widening budget” növelése, különösen a következő, 7 éves költségvetési ciklusra vonatkozó tárgyalások során. Fontos lenne, hogy a kohéziós források és a közvetlen uniós források közötti egyensúly megmaradjon, és a widening erősítése tekintetében képviseljék a közép-kelet-európai régió érdekeit.

Noha területi méretben és népességszámban eltérnek, Magyarország és Lengyelország a közép-kelet-európai régió államaiként, és földrajzi pozíciójukból fakadóan az unió külső határai egy részét adó országokként hasonló kihívásokkal állnak szemben. Izgalmas kérdés, hogy a fenti szakpolitikai ajánlások túl tudnak-e jutni a nagypolitikai csatározásokon, és létrejön-e az érdemi együttműködés a két elnökség között, amely ritka, egyúttal kiváló lehetőséget ad a régió képviseletére.

¹⁵ Aleksandra Krzysztozek 2024: Poland aims to revise EU green policies during Council presidency
Euractiv, Online: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/poland-aims-to-revise-eu-green-policies-during-council-presidency/>

A SZERZŐKRŐL





Rodrigo Ballester is the Head of the Centre for European Studies at the Mathias Corvinus Collegium in Budapest. He holds a law degree from the San Pablo CEU University in Madrid and a master's degree in European law (LL.M) from the College of Europe in Bruges (2002). Former EU official, he spent 16 years in Brussels, both in the European Parliament and the European Commission, notably as member of staff of the Hungarian Commissioner Tibor Navracsics (2014-2019). Between 2010 and 2023, he was a visiting professor at the Institut d'Etudes Politiques de Paris (Dijon campus) where he taught European Law. He extensively publishes in the press (Le Figaro, Atlantico.fr, ElDebate.es, El American, Newsweek, Mandiner, Index) and appears on radio (Radio France, Kossuth Radio) and TV shows (El Toro TV, Hir TV). He has been active in denouncing the dangers of cancel culture and woke ideology. In 2024, he has been appointed Ministerial Commissioner responsible for the internationalisation strategy of Hungarian universities. Father of three.



Attila Demko PhD was born in 1976 in Budapest. He graduated in history and political theory from Eötvös Lóránd University in Budapest in 2000. In 2008, he defended his doctoral thesis summa cum laude in the doctoral programme on modern and contemporary universal history at ELTE. He started his career as a security policy adviser in the State Secretariat for Security and Defence Policy of the Prime Minister's Office in 1999. From 2002 to 2010, he worked as a desk officer in the Defence Policy Department of the Ministry of Defence. From 2010 to 2012, he was Head of the Defence Planning Department of the Ministry of Defence. From 2012 to 2014 he was Head of the Defence Policy Section at the Permanent Representation of Hungary to NATO in Brussels.



Spasimir Domaradzki PhD in Political Sciences (2007), researcher and lecturer at the Faculty of Political Science and International Studies of the University of Warsaw. Wilbur Fellow scholar (2008), multiple OSCE (Organisation for Security and Cooperation in Europe) election observer. Expert member in the Presidential Expert Programme "Laboratory of Ideas" implemented by the Chancellery of the President of the Republic of Poland (2013-2014), member of the editorial team of Res Publica Nowa. Visegrad Insight Fellow (2019-2020). Member of Team Europe at the Representation of the European Commission in Warsaw.



Michał Dulak PhD in social sciences in the field of political science, assistant professor at the Institute of Political Sciences and International Relations of Jagiellonian University. Head of the inter-faculty unit at the Jagiellonian University – Polish Scientific Center of the Jagiellonian University. Author of 40 scientific works – books and articles – and analyzes in the field of European integration, public policies, and local government, including the monograph: Legitimization of the Polish European policy. Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa (2017) and Ocena skutków regulacji w gminach (2020; edited book).



Angelika Gieraś. Student at the Doctoral School of Social Sciences at the University of Warsaw. A graduate of European studies at the Faculty of Political Science and International Studies of the University of Warsaw, where she graduated with distinction. Among others, Angelika Gieraś cooperated with the European Parliament, the European Commission, and was an EU Careers Ambassador for the European Personnel Selection Office. Since 2019, she has been affiliated with the Sobieski Institute, where she coordinates national and international projects. Lecturer at the University of Warsaw and the National School of Public Administration.



Ilona Gizińska is an analyst in the Central European Team of the Center for Eastern Studies(OSW) since 2023, specializing in Hungarian issues. For nearly 10 years she worked in the private sector, dealing with the image of global brands (mainly in Central European countries). A long-time publicist in the Polish and Hungarian press (business weekly "Figyelő"). A graduate of sociology at the Institute of Applied Social Sciences at the University of Warsaw. Scholarship holder at Université Pierre Mendès France (UPMF) in Grenoble. He speaks Hungarian and English fluently. Main research topics: Hungary's domestic and foreign policy, cooperation between Central European countries, social policy and demographic challenges of the region.



Prof. Tomasz Grzegorz Grosse. Sociologist, political scientist, and historian. Lecturer at the University of Warsaw. Specializes in the analysis of economic policies in the EU and its member states, as well as in public management, geoeconomics, Europeanization, and theoretical thought concerning European integration. Recently published: "Post-Crisis Europe" (PISM 2018). He has been a scholarship holder at the University of Oxford, the European University Institute in Florence, Yale University, Georgetown University, and the Max Planck Institute for the Study of Societies in Cologne.



Péter Pál Kránitz PhD is a Senior Research Fellow at the Hungarian Institute of International Affairs. A historian by degree, his researches focus on the past and present of Hungary's bilateral ties to the South Caucasus countries and international relations in the region.



Urszula Kuczyńska. Linguist and economist specializing in the social aspects of energy transition and climate policy. Associated with the nuclear energy sector, she collaborates with the International Atomic Energy Agency in planning and implementing educational projects in the field of social communication, including the pioneering Joint ICTP-IAEA School of Nuclear Stakeholder Engagement at the university in Trieste. She has also gained international experience in China. Author of press publications, analyses, reports, and the book "Atom for Climate." Graduate of applied linguistics at the University of Warsaw (French and English languages), foreign trade at the Warsaw School of Economics, and studies in Chinese language and culture at Zhejiang University of Technology in Hangzhou. Enthusiast of cats, Polish greyhounds, and artistic gymnastics.



Rafał Libera. He has experience in project financing while working on the structure and financing of activities in Africa, Asia and Europe. Currently, he is a manager in a group of service units and entities providing solutions for corporations from the oil and gas industry and offshore wind farm operators. Co-founder and president of the management board of the Transatlantic Forum of Future Leaders foundation, which works for the development of transatlantic institutions and runs an internship program in the US Congress and the British House of Commons for Polish students. In addition, the president of the board of the Polish City Club, an association that brings together and organizes regular meetings for Polish specialists and participated in London. He has been living abroad for 13 years (Great Britain, France). He graduated from University College London. He is a lawyer by education.



Dr. János Matuz graduated from the University of Szeged, Hungary in 1998 with a law degree and a diploma in EU law. He studied in the USA, the Czech Republic and Denmark as a scholarship recipient. He worked as an associate lawyer at the Budapest office of Dentons. Since 2005 he has been working as a lawyer and strategic consultant, mainly for large companies with significant R&D activities, start-ups and spin-offs in the energy, IT and biotechnology sectors. He has been the attorney-of-law of Framatome, the nuclear energy company of Electricité de France (EDF) since 2021. Since 2022, he has been a senior analyst at the Hungarian Development Promotion Office. He is an Of-Counsel in Dentons' Budapest office and a PhD student at the Ludovika University of Public Service.



Sylwia Mazur PhD. Doctor of Laws. Researcher at the Research Center on the Future of Law at Universidade Católica Portuguesa and Assistant Professor at the Department of Political Science and Administration at the University of Information Technology and Management based in Rzeszów. Author of scientific publications on the EU's migration and asylum policy and the EU's external relations. Editor of the "Obserwator Młodych" blog devoted to international law, security and politics. Scholarship holder of the Kościuszko Foundation (University of Michigan) and the "Masters of Teaching" program (Rijksuniversiteit Groningen). Member of Team Europe Direct.



Gábor Papp is a research fellow at Hungarian Institute of International Affairs. His main field of interests are energy security, energy transition, raw materials and supply chains.



Viktória Lilla Pató graduated in public administration studies (BA) and international public service relations (MA) from the University of Public Service, while in 2015 she also studied at the Faculty of Law of the University of Milan. Since 2017 she is doing research in science policy at the Doctoral School of Public Administration Sciences. During her university studies, she gained several international -by participating on Erasmus student mobility and training courses- and professional experience at the Constitutional Court of Hungary, at the National Assembly and at the Embassy of Hungary in Rome. Currently, she is the vice-president for foreign affairs at the Association of Hungarian Ph.D. and DLA Candidates and international expert of Artificial Intelligence at Digital Success Programme, Hungary. From 2020 she works as an associate researcher in European digitalization and science development at the University of Public Service, József Eötvös Research Center- European Strategy Research Institute (EUSTRAT).



Tomasz Pawłuszko PhD. Analyst of international security and strategic studies. Americanist, research and development project manager, graduate of the Jagiellonian University, obtained his doctorate at the University of Warsaw. Currently associated with the University of Opole, previously with the General Tadeusz Kościuszko Military Academy of Land Forces. He collaborated with the Doctrine and Training Centre of the Polish Armed Forces on the "NUP 2X35" project in the area of geopolitics. Author of reports, analyses, trainings, and books in the field of international relations, with particular emphasis on the region of Central and Eastern Europe.



Dr. Bernadett Petri is a lawyer and European Union expert, she previously worked for years as a lawyer dealing with the operation of economic entities, cross-border transactions, and international contracts. Subsequently, she spent ten years working in Brussels at the European Parliament and the European Commission, where she was active in various legal fields, international trade issues, and policies. She regularly publishes on EU topics, teaches at several higher education institutions, and is a researcher at the Eötvös József Research Center of the Ludovika University of Public Service and at the XXI. Century Institute. Since spring 2023, she has been the Managing Director of the Hungarian Development Incentive Office (MFIO), and since January 12, 2024, she has been the Ministerial Commissioner responsible for coordinating the use of direct EU funds for the Ministry of Public Administration and Territorial Development.



Balázs Tárnok PhD is managing director at the Europe Strategy Research Institute of the Ludovika University of Public Service. He is also Deputy Director of the Training Program on National Minorities at the Károli Interdisciplinary Academy at the Károli Gáspár University of the Reformed Church of Hungary, and Adviser on Minority Rights at the Institute for the Protection of Minority Rights, Budapest. He received his law degree (J.D.), LL.M. and Ph.D. at the Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences, Budapest. In 2021, he was the Hungary Foundation's visiting research fellow at the University of Notre Dame, USA. In 2022, he received the Lőrincz Csaba Award presented by the Pro Minoritate Foundation to acknowledge his activities in the field of foreign and national minority policy. His research focuses on the law and policies of the EU, the EU's common foreign and security policy, human rights and minority rights, and regional cooperation in Central Europe and the V4 Group.



Csilla Varga has earned her BA and MA degrees in International Relations at the Corvinus University of Budapest where she also obtained her PhD degree at Doctoral School of International Relations and Political Science in 2021. She is currently a senior researcher of the Danube Institute of Budapest, and also a researcher of the Eötvös József Research Centre - Europe Strategy Research Institute of the Ludovika University of Public Service. Her main research area is the political representation and participation of national minorities, analysis of the situation of Hungarian national minorities in neighbouring countries and the politics of the V4 countries. She also gained experience in public administration at the Prime Minister's Office, in the Ministry Foreign Affairs and Trade and in the Cabinet Office of the Prime Minister.

Ez a jelentés a Sobieski Intézet által megvalósított, a Wacław Felczak Lengyel-Magyar Együttműködési Alapítvány finanszírozásából származó projekt keretében készült. A cél az volt, hogy közös kiadványt készítsünk a különböző szakterületekről meghívott, magyar elemző központokat képviselő szakértőkkel együttműködve, és hogy közösen mutassuk be a lengyel-magyar párbeszédet olyan témákban, mint például az EU föderalizációja, az energiapolitikai érdekek, az atomenergia fejlesztése, az új uniós tagok felvételének kritériumai, a polgári védelem, az EU intézményeiben való képviselet, a migrációs politika, valamint az együttműködés a visegrádi csoportban.

A hozzászólások lengyel-magyar párbeszéd formájában kerültek közzétételre, és az egész jelentést három nyelven, angolul, lengyelül és magyarul adták ki, hogy elérje a nemzetközi közönséget.

A Sobieski Intézet küldetése, hogy ötleteket hozzon létre Lengyelország számára, ezért minden cikk végén a szerzők ajánlásai szerepelnek. Javasataik arra vonatkoznak, hogy véleményük szerint mit kell tenni a konkrét politikák vagy együttműködés fejlesztése érdekében, a közép-kelet-európai régió integrációjának és biztonságának javítására, figyelembe véve a lengyel-magyar együttműködés sajátosságait és a jelenlegi geopolitikai helyzetből fakadó kihívásokat.

Reméljük, hogy jelentésünk hozzájárul az Európai Unió jövőjével kapcsolatos fontos kérdések, így identitása, energiabiztonsága, fenntartható fejlődése és bővítési politikája kapcsán folyó vita előmozdításához, és értékes inspirációs forrássá válik a döntéshozók és a véleményformáló körök számára Lengyelországban, Magyarországon és a régió más országaiban.



A jelentés a „Szakértői párbeszéd nemzetközi kérdésekről: Lengyelország és Magyarország” című projekt keretében készült, amelyet a Sobieski Intézet valósított meg, a finanszírozási szerződés száma: DOF-K/IF/RD12/15/2024. A támogatást a Wacław Felczak Lengyel-Magyar Együttműködési Intézet biztosította. A publikáció kizárólag a szerző(k) nézeteit tükrözi, és nem azonosítható a W. Felczak Lengyel-Magyar Együttműködési Intézet hivatalos álláspontjával.

**WE CREATE
IDEAS FOR POLAND**



Institut Sobieskiego

Lipowa 1a/20
00-316 Warszawa
tel.: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl



ISBN 978-83-966872-00-1