

# MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Díjnyertes pályázatok  
2018



*Kövér László, az Országgyűlés elnöke,  
Gulyás Gergely, Miniszterelnökséget vezető miniszter és  
Zupkó Gábor, az Európai Bizottság Magyarországi Képviseletének  
vezetője a pályázat díjazottjaival*

**MAGYARORSZÁG  
ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ  
EURÓPAI UNIÓBAN**

**Díjnyertes pályázatok  
2018**

Szerkesztette | *Tamás Csaba Gergely*



© Országgyűlés Hivatala, 2019

Kiadja az Országgyűlés Hivatala  
Budapest, 2019

Felelős kiadó | *Such György*  
Felelős szerkesztő | *Bárány Tibor*

Korrektor | *Thész Dóra*  
Technikai szerkesztő | *Kálmánné Páble Erika*  
Borító | *Győri Design Bt.*  
A díjkiosztó ünnepség fényképésze | *Pető Zsuzsa*

ISSN 1787-4777

# TARTALOM

ELŐSZÓ..... [6]

## DÍJNYERTES PÁLYÁZATOK 2018

### I. helyezett

SÁROSI BARNABÁS |

Az Európai Unió 2020 utáni időszakra vonatkozó többéves költségvetésének tárgyalásai ..... [7]

### II. helyezett

HORVÁTH KLAUDIA GABRIELLA |

A Visegrádi Négyek és a regionális együttműködés jelentősége ....[48]

### III. helyezett

PETHŐ REBEKA TÜNDE |

Az Európai Unió jövője a bővítéspolitikai stratégia aspektusából ..... [79]

### Különdíjasok

MALIK ATTILA |

Cselekvés az európai uniós erdészetért..... [110]

GÖNCZI RÓBERT |

Az őshonos nemzeti közösségek helyzetének védelme és előmozdításának lehetőségei az Európai Unióban..... [149]

## A DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA

## ABSTRACTS OF THE AWARD-WINNING ESSAYS

## ELŐSZÓ

A kötet a „Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban, az Európai Unió a világban” címmel az Országgyűlés elnöke, a Miniszterelnökséget vezető miniszter és az Európai Bizottság Magyarországi Képviseletének vezetője által magyarországi felsőoktatási intézmények, valamint a Magyarországgal szomszédos államok magyar nyelven is oktató felsőoktatási intézményeinek hallgatói részére 2018 októberében meghirdetett pályázatra benyújtott díjnyertes tanulmányokat adja közre.

A pályázat kiírására első alkalommal 1995-ben került sor, azóta lényegében minden évben lehetőség nyílik a különböző uniós politikák, a közép-európai együttműködés vagy éppen az európai integráció dilemmái iránt érdeklődést mutató hallgatók számára pályaművek benyújtására. A pályázati kiírásnak megfelelően a pénzjutalommal és brüsszeli tanulmányúttal is díjazott nyerteseket az Országgyűlés elnöke által felkért, szakemberekből álló bírálóbizottság választja ki.

## SÁROSI BARNABÁS

### Az Európai Unió 2020 utáni időszakra vonatkozó többéves költségvetésének tárgyalásai

1. Bevezetés
  2. A közös költségvetés modernizálása
    - 2.1. Az uniós költségvetés kormányzati funkciói
    - 2.2. A 2021–2027-es MFF kiadási oldalának főbb jellegzetességei
  3. A 2021–2027-es MFF hatása a közép-európai térségre, különös tekintettel Magyarországra
    - 3.1. Egységes piac, Innováció és Digitális Gazdaság
    - 3.2. Kohézió és értékek
    - 3.3. Természeti erőforrások és környezet
    - 3.4. Migráció és határigazgatás
    - 3.5. Biztonság és védelem
    - 3.6. Szomszédság és a Világ
    - 3.7. Európai közigazgatás
  4. Konklúzió
- Irodalomjegyzék

#### 1. BEVEZETÉS

Az alábbi tanulmányban az Európai Unió 2021–2027-es időszakra tervezett többéves pénzügyi keretét kívánom tárgyalni, azon belül kiemelt hangsúlyt fektetve a Magyarországra és a közép-európai térségre mért hatásaira. Ezen túl rávilágítok arra is, hogy a jeligében<sup>1</sup> a Ludwig Mies van der Rohe<sup>2</sup> által megfogalmazottak esetünkben sajnos nem bizonyulnak igaznak.

Először az uniós költségvetés jellemzőit, funkcióit és a Bizottság prioritásait mutatom be, majd az Unió számára rendelkezésre álló pénzek különböző szakpolitikák közötti elosztását. A 2021–2027 közötti időszak költségvetését a jelen ciklus, 2014 és 2020 közötti programozási időszak költségvetésével hasonlítom össze.

Az EU következő többéves pénzügyi keretének javaslatát az Európai Bizottság 2018. május 2-án hozta nyilvánosságra. A tervezetet először az Európai Parlamentnek, majd az Európai Unió Tanácsának kell elfogadnia a különleges, költségvetési jogalkotási eljárás menete szerint. A költségvetés elfogadása a kitűzött cél alapján 2019 őszeig meg kell, hogy történjen.

---

<sup>1</sup> A kevesebb néha több?

<sup>2</sup> Ludwig Mies van der Rohe (1886-1969): német származású építész, a modern, minimalista építészeti stílus képviselője

A tanulmányomban főként az Európai Bizottság által publikált hivatalos értekezésekre és szövegekre támaszkodom.

Az Európai Unió (akkoriban még Európai Közösségek) gazdálkodását már 1988 óta többéves költségvetési ciklusokban tervezi meg. A jelen költségvetési ciklus (Multiannual Financial Framework) az ötödik a Delors I (1988–1992), a Delors II (1993–1999), az Agenda 2000 (2000–2006), és a Pénzügyi Perspektíva (2007–2013) után. Az EU működéséről szóló szerződés (EUMSZ) kiköti, hogy a költségvetési ciklust minimum 5 évre kell tervezni, ám az 1993-as többéves pénzügyi keret (MFF) óta mindig 7 évre szóló tervezet készült az Unió számára. Az Európai Parlament szerint az MFF legfőbb tulajdonságai közé tartozik a stabilitás, középtávú tervezhetőség és a flexibilitás biztosítása<sup>3</sup>.

Annak ellenére, hogy már nem ez az első közös költségvetés, az idő folyamán még mindig nem tisztázódott, hogy mik is a büdzsé legfontosabb céljai. A közép-európai tagállamok szempontjából tekintve nyilvánvalóan az egyik legfontosabb célkitűzés az életszínvonal emelése, s hogy az elérje a fejlettebb, nyugati tagállamok szintjét. Habár a fejlettebb országok politikusai elviekben támogatják is ezt a célkitűzést, de a megvalósítás érdekében tett lépésekre már nehezen szánják el magukat, hiszen az gyakran a saját nemzeti érdekekkel kevésbé összeegyeztethető és a választópolgároknak nehezen megmagyarázható intézkedésekkel járna együtt. Véleményem szerint az emberi természetre oly jellemző önzőség sok esetben az Unió költségvetésének tárgyalásaikor is megfigyelhető, és ezáltal a közös érdekeket képviselő hangok gyakran a háttérbe szorulva kell, hogy kiálljanak többek között a Magyarország felzárkózását is szolgáló lépések szorgalmazásáért.

Egy 7 évre tervezett ciklusnak több előnye is van az 5, esetleg 10 (5+5) évre tervezett költségvetési ciklusokkal szemben. Ez legfőképp a gazdasági stabilitásban nyilvánul meg, mivel az Uniónak lehetősége nyílik stratégiai távlatokban gondolkodnia, az uniós projektek hosszú távon biztosítanak beruházásokat a szükséges területeken. A gyakran ciklusokon átívelő, időigényes kutatási projektek kevésbé függenek a következő költségvetési tervezetektől, a gazdaság szereplői kevésbé vannak kitéve a szemléletváltások, prioritások változásának következtében kialakuló piaci turbulenciáknak, és végül, de nem utolsósorban az Unió döntéshozóinak is könnyebb, hiszen több idő áll rendelkezésre megtervezni a következő költségvetési programot<sup>4</sup>.

Mivel 7 év alatt jelentős változások mehetnek végbe a világban (erre példa a jelen ciklusban bekövetkező migrációs válság), szükséges egy úgynevezett

---

<sup>3</sup> Salvador GARRIGA: *Reflection Paper on the duration of the MFF post-2013* in: European Parliament, Special committee on the policy challenges and budgetary resources for a sustainable European Union after 2013 (Strasbourg, 2010 59-60.)

<sup>4</sup> KENGYEL Ákos: *The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration* (Brüsszel: Policy Department on Budgetary Affairs, 2017)



„mid-term review” beiktatása a költségvetés flexibilitása és a tervezet hibáinak kiküszöbölése végett. A folyamatok felülvizsgálata során a ciklus első két évének eredményeit áttekintve az Európai Bizottság véleményt nyilvánít és megoldást kínál a költségvetés hibáival kapcsolatban.

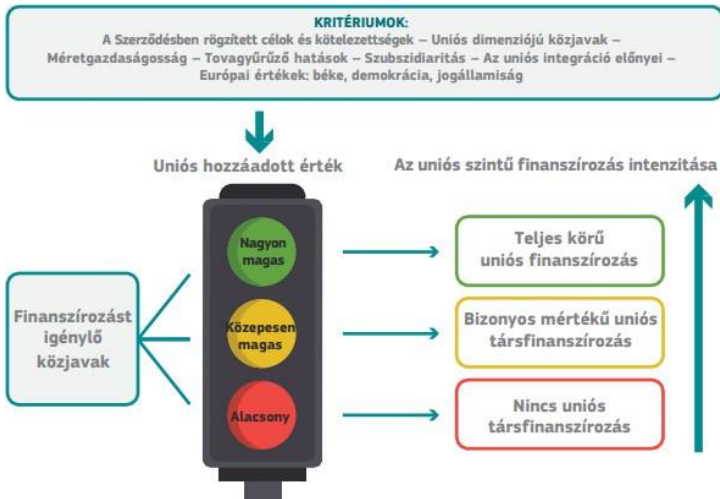
## 2. A KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS MODERNIZÁLÁSA

Az Európai Bizottság által összeállított, 2017-ben megjelent Fehér könyv egy megkerülhetetlen, habár kicsit elkésett vitafolyamatnak nyitott utat mind a döntéshozók, mind pedig az európai emberek számára az Unió jövőjével kapcsolatban. A reformelképzelések egyik alapkövét az uniós költségvetés modernizálása adja, hiszen az új kihívásokra csakis új megoldásokkal reagálhatunk. A Bizottság egy 2018-as közleményében<sup>5</sup> kifejti, hogy a költségvetés modernizálását 5 vezérelv mentén képzei el.

**Nagyobb hangsúly az uniós hozzáadott értékre.** Az EU költségvetése már régóta az egyik legfontosabb feladatának találja a növekedést ösztönző beruházások támogatását. Mivel az Unió büdzséje a teljes európai gazdaság méretéhez képest szerény keretekkel rendelkezik, ezért fontos, hogy a projektek olyan területekre irányuljanak, ahol a szubszidiaritás elvének eleget téve az Unió hatékonyabb a nemzetállamok képességeihez mérve. Az európai kutatás-fejlesztés érdekében létrehozott Horizon 2020, vagy pedig a tagállamok oktatási rendszerét kiegészítő Erasmus+ a 2014–2020-as MFF kiadásában jelentős tételt képvisel. Az uniós hozzáadott érték növelésének érdekében a Bizottság 2021–2027-es ciklusra az Erasmus+ költségvetésének megkétszerezését ígéri.

---

<sup>5</sup> [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3570\\_hu.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_hu.htm)



**Transzparens költségvetés.** A Bizottság a jelen ciklusban futó 58 program számát 37-re szándékozik csökkenteni. Az átláthatóság érdekében a kisebb, szétaprózódott finanszírozási forrásokat egy új alapon, az InvestEU-ban szándékozik összefogni.

**Bürokrácia csökkentése.** A Bizottság a pályázatokban és programokban résztvenni szándékozők számára egy egységes, koherens szabályokat tartalmazó szabálykönyv összeállítását javasolja.

**Rugalmasabb költségvetés.** Az EB az előző pontban tárgyalt adminisztratívterhek csökkentésével és a mechanizmusok reakcióképességének növelésével szándékozik megfelelni a kihívásokra, amit a világ felgyorsult változása okoz.

**Teljesítőképeség növelése.** A költségvetés sikerességének érdekében célszerű lenne a magasabb színvonalú teljesítménymutatók alkalmazása és a célkitűzések pontosabb meghatározása.

## 2.1. Az uniós költségvetés kormányzati funkciói <sup>6</sup>

Az uniós költségvetés legfontosabb feladata vitathatatlanul az uniós stratégiai célok eléréséhez vezető út alátámasztása. Az EU költségvetése hat jelentős funkcióval rendelkezik az uniós szakpolitikák tekintetében.

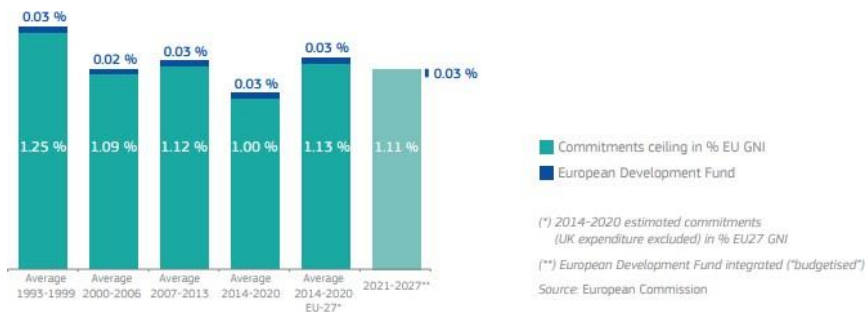
- allokációs funkció: korrigálja a piac kudarcait hatékonyság terén,
- disztribúciós funkció: az elért jólét elosztása (elsősorban regionális politika),

<sup>6</sup> KENGYEL, 2. lj. 9-10.

- fejlesztési funkció: versenyképesség javítása,
- stabilizációs funkció: a makrogazdasági egyensúlytalanságok (pl. munkanélküliség) kijavitása fiskális eszközökkel,
- szabályozási funkció: a piaci szereplők és az egyének viselkedését szabályozó rendszer kiépítése és ellenőrzése,
- szolgáltató funkció: a közszolgáltatások biztosítására irányuló tevékenység.

A költségvetés kompetenciái között az allokációs és a disztribúciós funkciók játszik a legnagyobb szerepet, hiszen ezek azok a funkciók, amelyek a leglátványosabb hatást generálják mind a nemzetállami, mind az egyéni gazdálkodás terén. A költségvetés kiadásaiban a regionális fejlesztési politika és a közös agrárpolitika tételei már ciklusok óta 70-80%-ot tesznek ki, amelyek főként redisztribúciós céllal, a gazdagabb területekről a szegényebb területekre irányított transferekkel próbálják meg a jelentős eltéréseket mutató régiók gazdasági és fejlettségi színvonalát konvergálni.

Mindez nehéz feladatnak bizonyul, hiszen az EU büdcséje a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) körülbelül mindössze 1%-ával rendelkezik. Ez 1135,7 milliárd euró az EU28 költségvetését tekintve, az EU27-eket tekintve pedig 1082,3 milliárd eurót jelent a 2014–2020-as költségvetési ciklusban<sup>7</sup>.



(forrás: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-budget-booklet-june2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-budget-booklet-june2018_en.pdf))

Mivel az Európai Unió nem bocsáthat ki kötvényeket, és hitelt sem vehet fel, így teljes mértékben az úgynevezett saját forrásokból kell gazdálkodnia.

<sup>7</sup> Matthew PARRY, Magdalena SAPALA: *2021-2027 multiannual financial framework and new own resources Analysis of the Commission's proposal* (Brüsszel: Members' Research Service, 2018)

A bevételi oldalon körülbelül 12%-os súllyal szerepelnek a hagyományos saját források úgy, mint a vámbevételek és agrárvámok, szintén 12%-ot tesz ki a héa (hozzáadottérték-adó), amely az ÁFA 0,25%-át jelenti minden tagállamban, míg a fentmaradó 76% a tagállamok GNI alapú hozzájárulásából tevődik össze.

Az Európai Bizottság pénzügyi tervezésért felelős biztosa, Günther Oettinger szerint<sup>8</sup> *a 2021–2027-es ciklus egyik fő feladata az elmaradottabb régiók, mint például a közép-kelet európai térség uniós átlaghoz való konvergálásának támogatása, de mindezt nem a gazdagabb régiók jólétének csökkenésével, hanem a szegényebb régiók „feljelődésével” kell elérni.*

Úgy gondolom, hogy míg az uniós költségvetés ilyen mértékben a tagállamok befizetéseiből és jólétéből gazdálkodik, addig ez egy jelentős probléma marad a költségvetés kialakításakor.

Mindezek mellett a 2021–2027-es ciklus megtervezésekor több jelentős, a fenttartható fejlődést veszélyeztető változással kell számolni. A 2015-ben kiteljesedő migrációs válság politikai, biztonsági, kulturális, és egyúttal gazdasági téren is megingatta az Unió működését. Éppen ezért a Bizottság egy új „uniós tartalék” felállítását javasolja<sup>9</sup> az új MFF-ben, amely főként a biztonság és a migráció kérdésében nyújthat segítséget, amennyiben nem várt kiadások jelentkeznének.

A 2014–2020-as ciklus egy másik jelentős fejleménye Nagy-Britannia kiválási szándéka. A brexit 2019. március 29-én történhet meg, amikor is az EU egy nettó befizetője hagyhatja el a politikai és gazdasági közösséget. Bár az unió megadta a bent maradás lehetőségét, a brit kormány a nemzeti parlamentjének nyomására továbbra is hosszas tárgyalásokat folytat az Unióval a kilépés feltételeiről. Nagy-Britannia kilépésével a 27-ek költségvetése jelentős forrásoktól esik el. Míg 2017-ben az Unió kifizetési Nagy-Britannia számára 6,326 milliárd eurót tettek ki, addig Nagy-Britannia befizetése az uniós kasszába 10,575 milliárd euró volt (héa, GNI alapú és a vámokból származó bevételek) ezzel Németország és Franciaország után a 3. legnagyobb nettó befizető pozíciót elnyerve<sup>10</sup>.

A fentiek tükrében a 2021–2027-es költségvetési ciklus tervezésekor felmerült néhány új saját forrás bevonása, és ezek mellett átcsoportosítások, megtakarítások révén jelentős pénztömegek felszabadítása.

Új saját források:

- a kibocsátáskereskedelmi rendszer bevételeinek 20%-a,
- az új közös összevont társaságiadó-alapra alkalmazott 3%-os

<sup>8</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=gFRwfoFU3UU&t=2012s>

<sup>9</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3570\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_hu.htm)

<sup>10</sup> BAJUSZ Anna: *Tagállami nettó pozíciók az EU költségvetésével szemben* (Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, 2015)

lehívási mérték,

- az egyes tagállamokban keletkező, újrafeldolgozatlan műanyag csomagolási hulladékok előállításakor kivetett kilónkénti 0,8 eurós adó.

Az új saját források előreláthatólag körülbelül évi 22 milliárd eurós bevételt fognak eredményezni, amely a közös költségvetés 12%-át tenné ki. Ezen kívül egy jelentős összeg származhat a tagállamok vámbevételekből megtartható összeg 20%-ának 10%-ra való csökkentésével (a 10%-os ráta az Agenda 2000 előtt már bevett volt), és a visszatérítések megszűnésével Nagy-Britannia felé<sup>11</sup>.

Az új forrásokból származó bevételeknek köszönhetően az Unió képes pótolni a Nagy-Britannia kilépése miatt keletkezett hiányt, a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmének növekedése pedig szintén hozzájárul a költségvetés bővítéséhez. Az Európai Bizottság az új időszakra a tagállamok bruttó nemzeti bevételeinek 1,11%-kal megegyező plafon bevezetését javasolja, így előreláthatólag az Európai Unió 2021 és 2027 között folyó áron 1 279,4 milliárd euróval gazdálkodhat<sup>12</sup>, ami a 2018-as árakon mérve 1 134,6 milliárd eurónak felel meg<sup>13</sup>. Ez kismértékű csökkenést jelent a jelenlegi ciklus teljes költségvetésének tekintetében.

## 2.2. A 2021–2027-es MFF kiadási oldalának főbb jellegzetességei

Az új költségvetés az Unióban uralkodó reformhangulat ellenére nem tartalmaz jelentős változásokat a jelen ciklus költségvetéséhez képest. Az uniós szakpolitikák korszerűsítésének tükrében a KAP és a kohéziós politika kiadásait mintegy 5–5%-kal szándékoznak csökkenteni.

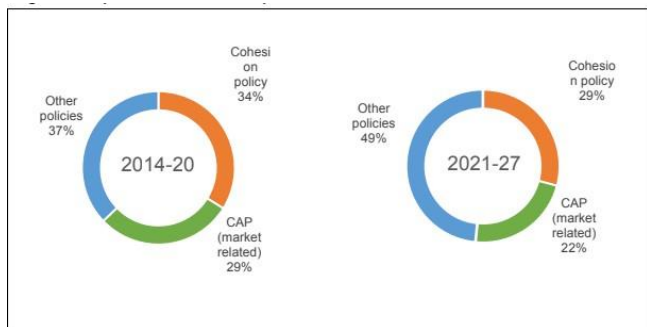
A 2014–2020-as programozási időszakban a KAP forrásai 29%-át, a kohéziós politika forrása 34%-át, míg a többi szakpolitika forrásai a 37%-át tették ki az uniós költségvetési keretnek. A Bizottság javaslata szerint a következő MFF-ben a KAP 22%-os, a kohéziós politika 29%-os, míg a többi szakpolitika 49%-os részesedéssel bírna az elosztható pénzekből, mivel a Bizottság jelentése szerint a kiadások hatékonyságának növekedésével az agrár és a kohéziós politika arányaiban kevesebb forrással is képes lenne eredményesen működni<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3570\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_hu.htm)

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-budget-booklet-june2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-budget-booklet-june2018_en.pdf)

<sup>13</sup> PARRY, SAPALA, 7. lj. 1.

<sup>14</sup> John BACHTLER, Carlos MENDEZ, Fiona WISHLADE: *Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-27: a preliminary assessment* (Glasgow: European Politics Research Centre, University of Strathclyde, 2018)



(forrás: BACHTLER John, MENDEZ Carlos, WISHLADE Fiona: *Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-27: a preliminary assessment* (Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 2018))

Az innovációt és kutatás-fejlesztést támogató Horizon 2020 programhoz képest az új MFF Horizon Europe programja 20 milliárd euróval több pénzből gazdálkodhat, ezzel is az európai hozzáadott érték növelését támogatva<sup>15</sup>.

Az Erasmus+ közel 30 milliárd eurós kerete a jelen ciklus Erasmus+ programra fordított forrásainak több mint kétszeresét jelenti, ezzel támogatva a fiatalok tanulmányait.

Az gazdasági válság után 2014-ben létrehozott Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) sikereinek fényében az Európai Bizottság elnöke, Jean-Claude Juncker 2016-ban előírányozta az alap működési időtartamának kitolását és kapacitásának bővítését. Az ESBA 2.0 az Európai Beruházási Terv keretében támogatásokat nyújt stratégiai partnerével, az Európai Beruházási Bank Csoporttal a magánjellegű beruházások élénkítésének céljából. A tervek szerint 2020-ra 500 milliárd eurónyi beruházásnak kell megvalósulnia az ESBA 2.0 segítségével, ebből 2018 decemberéig 69,5 milliárd eurónyt sikerült elérni<sup>16</sup>.

A program legfőbb kedvezményezettjei a kis- és középvállalkozások voltak, ők mintegy 33%-át tették ki a 69,5 milliárdnyi teljesített és 50,3 milliárdnyi vállalt beruházásnak. A 2021-ben induló ciklusban az ESBA 2.0 program szerepét az InvestEU integrált beruházási alap venné át, amelyben a szétaprózódott finanszírozási források is egyesülnének az átláthatóbb költségvetés céljából. A Bizottság egyik 2018-as közleménye szerint a mintegy 15,2 milliárd eurónyi EU-s hozzájárulással további 650 milliárd

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/info/designing-next-research-and-innovation-framework-programme/what-shapes-next-framework-programme\\_en](https://ec.europa.eu/info/designing-next-research-and-innovation-framework-programme/what-shapes-next-framework-programme_en)

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results\\_hu](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results_hu)

európai magánberuházás jönne létre a gazdaságélénkítés és versenyképesség javításának céljából, a kis- és középvállalkozások számára a források mintegy 40%-át biztosítanák<sup>17</sup>.

A természeti erőforrások és környezet területén történő változások a korábbi trendeket fogják követni. Az Európai Unió a kiegyensúlyozottabb elosztást hangsúlyozza, így a termelőket érintő kifizetések szintje fokozatosan csökkenni fog, bevezetésre kerül egy új, a kapott összegekre vonatkozó felső határ, és a közvetlen kifizetések hektáronkénti eltérő szintjei is közeledni fognak az uniós átlaghoz. Az így felszabadult forrásokat a növekvő vidékfejlesztési kiadásokra és a kis méretű mezőgazdasági üzemek támogatására fogják felhasználni a Bizottság szerint. Ezenkívül a környezetvédelem is egyre nagyobb nyomatókat kap a jövőbeli programokban.

A migrációs és határigazgatással kapcsolatos kiadások terén jelentős fordulat vette kezdetét a 2015-ben fellépő migrációs válság hatására. A 2021–2027 közötti időszakra a Bizottság 33 milliárd európai forráselkülönítést javasol, míg a jelen ciklusban ez a tétel csak 12,4 milliárd eurót tett ki. A tagállamok határigazgatásának és ellenőrzésének hatékonysága érdekében az Unió létrehozza az új Integrált Határigazgatási Alapot, amely segítséget nyújt a tagállamoknak a vámellenőrzésekhez, vízümpolitikához és határigazgatáshoz szükséges új eszközök beszerzéséhez. Továbbá a Bizottság javaslatot tett a Frontex (Európai Parti- és határőrség) megerősítésére, és a ciklus végére egy 10 000 főből álló határvédelmi készenléti alakulat felállítására.

Biztonság és védelem szempontjából a Bizottság a 2021-től induló ciklusban az Európai Védelmi Alap forrásait mintegy huszonkétszeresére emelné, ezzel támogatva az védelmi ipar innovációs és termelési képességeit. A megnövelt kiadások a NATO-ban kialakult USA–EU-vita elégtételét is jelentenék az Egyesült Államok számára, mivel Donald Trump amerikai elnök az elmúlt időszakban kifogásolta az EU védelemre fordított kiadásainak csekélységét az USA kiadásaihoz mérve. Ezenkívül a tagállamok nukleáris létesítményeinek leszerelését célzó támogatások továbbra is a költségvetés részei maradnak.

A hatodik kiadási tétel a Szomszédosság és a Világ megnevezés alatt jelentős forrásokkal rendelkezik. A Bizottság állásfoglalása szerint célravezető lenne egy Szomszédossági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközben egységesíteni az Unió külső fellépésének eszközeit. A transzferek főbb célpontjai a Nyugat-Balkán és Afrika lennének. A költségvetés ezen kiadásai jelentős hatást gyakorolhatnak a migrációra, ezzel jelentős terheket levéve más szakpolitikák vállairól, amennyiben sikerülne a források hatékony

---

<sup>17</sup> Európai Bizottság: Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára, A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret, COM(2018) 321 final (Brüsszel, 2018)

allokációja, ám jelen pillanatban is éles viták osztják meg az Európai Uniót a migráció kérdésében, ezért úgy gondolom, hogy jelentős változást a májusban tartandó európai parlamenti választás, majd az új Bizottság felállítása eredményezhet.

Az Unió fenntartását, az apparátus működését és a közigazgatást fedező kiadások a következő költségvetési időszakban 85,3 milliárd eurót fognak kitenni. Ez több, mint 6%-a a teljes költségvetési keretnek még úgy is, hogy az elmúlt időszakban az uniós intézmények 5%-kal csökkentették az apparátusuk létszámát, a munkavállalók bérét 2 évre befagyasztották, és elrendelték a heti 40 órás ellentételezés nélküli munkaidőt.

THE NEW MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2021 - 2027  
A BUDGET FOR A UNION THAT PROTECTS, EMPOWERS AND DEFENDS

In billion euro, current prices



(forrás: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-modern-eu-budget-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-modern-eu-budget-may2018_en.pdf))

### 3. A 2021–2027-ES MFF HATÁSA A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉGRE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL MAGYARORSZÁGRA

Ebben a fejezetben a következő többéves pénzügyi keret különböző szakpolitikák által határolt területeire gyakorolt lehetséges hatásait elemzem a jelen 2014–2020-as költségvetés eredményeinek tükrében.



### 3.1. Egységes piac, Innováció és Digitális Gazdaság

#### Kutatás és innováció

Az Unió ide tartozó legfőbb programja a 2014–2020-as időszakban a Horizon 2020 keretprogram, amely az „Innovatív Unió” egyik kiemelt alappillére, a kontinens globális versenyképességének javítása céljából jött létre. A jelen ciklusban közel 80 milliárd eurónyi forrás áll a program rendelkezésére, amelynek kiemelt kedvezményezettjei a kutatóintézetek, felsőoktatást végző intézetek, és kis- és középvállalkozások. 2017-es adatok szerint Magyarország jelentősen profitált a programból, az EU13-ak (2004 után csatlakozott tagállamok) között Lengyelország és Csehország után a harmadik helyett foglalja el az elnyert támogatások mennyiségének rangsorában. Hazánkban a mintegy 638 támogatott pályázat összesen 178,5 millió eurónyi támogatást nyert el, amelynek majdnem 40%-a a profit-orientált gazdasági társaságok kutatás-fejlesztését segítette. A listavezető Lengyelország 1145 nyertes pályázatával 285,5 millió, Csehország 734 nyertes pályázattal 193,6 millió euró támogatást nyert. A visegrádi térség államai összesen 730,3 millió euró forrást nyertek 2017 novemberéig, ami a program teljes cikluson átívelő költségvetésének **mindössze 0,9%-át jelenti**<sup>18</sup>.

<b>V4 tagállamok támogatása a Horizon 2020 program keretében</b>	
Lengyelország	285,5 millió €
Csehország	193,6 millió €
Magyarország	178,5 millió €
Szlovákia	72,7 millió €
V4 összesen	730,3 millió €

(forrás: saját készítésű táblázat a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal adatai alapján, <http://nkfih.gov.hu/palyazoknak/horizont-2020/magyar-reszvetel-eu>)

A tagállamok teljesítményét azonban nem szabad csupán e összehasonlítás alapján meghatározni. A források beépülésükkel jelentősen hozzájárultak a visegrádi államok gazdasági növekedéséhez. A 2017-es GDP

<sup>18</sup> <http://nkfih.gov.hu/palyazoknak/horizont-2020/magyar-reszvetel-eu>

növekedés EU28-as átlaga 2,4%, míg a lengyel 4,8%, a cseh 4,4%, a szlovák 3,2% és a magyar 4,1% volt<sup>19</sup>.

Igaz, ez a fejlődés nem elsősorban a Horizon 2020 programnak köszönhető, de látszik, hogy a visegrádi régió képes az EU-s támogatások hatékony felhasználására. Mivel a Bizottság a 2021–2027-es időszakra a Horizon Europe program kereteinek jelentős, mintegy 100 milliárd euróra történő bővítését javasolja, ez továbbra is komoly potenciált fog jelenteni Magyarországnak és a visegrádi régió számára.

A program kiemelt fontosságúnak bizonyulhat az új költségvetési ciklusban, hiszen a Bizottság a visegrádi államok számára eddig jelentős forrásokat biztosító KAP és kohéziós politika forrásait is csökkenteni tervezi, ám ennek ellenére fenntartásokkal kell kezelnünk túlzóan optimista eredmények vizionálását. A kutatás-fejlesztésre fordítható keret nincs előre dedikálva a tagállamok részére, mint például a KAP, vagy a kohéziós politika esetében. **A forrásokért a vállalatoknak versenyezniük kell**, így a lényegesen tőkeerősebb, fejlettebb tagállamok vállalatai nagyobb eséllyel juthatnak hozzá a támogatásokhoz. A költségvetés ilyesfajta új struktúrája hatalmas kihívások elé állítaná a közép-európai térséget, holott véleményem szerint az Uniónak éppen a felzárkózás megkönnyítésében kellene segítenie a lemaradottabb tagállamokat.

A Horizon Europe program sikerességének záloga a visegrádi régióra nézve abban állna, ha sikerülne a 0,9%-os részesedést a teljes programkeretből jelentősen megnövelni, mivel az Unió fejlettebb államaihoz való konvergencia nagyrészt a cseh, lengyel, szlovák és magyar vállalatok teljesítményén múlik, ami a jelen világhelyzetben extenzíven már csak nagyon nehezen növelhető, ezért szükség van az innovatív, magas hozzáadott értékkel rendelkező, költséghatékony megoldásokra és a modern, dinamikusan fejlődő gazdaságokra.

### Európai stratégiai beruházások

Az új MFF-ben az InvestEU nevű beruházási alap venné át a helyét az Európai Stratégiai Beruházási Alapnak és a kisebb, szétszóródott finanszírozási eszközöknek, hogy az Európai Beruházási Bank Csoporttal partnerségben a 2008-as gazdasági válságokán lelohadt beruházási kedvet fellendítsék, és ezzel jelentősen hozzájáruljanak az EU globális versenyképességének javításához. A Juncker-terv keretein belül elindított és kibővített ESBA 2.0 2020-ra 500 milliárd eurónyi beruházás támogatását tűzte ki célul az Európai Unióban, amelyből 2018 decemberéig 69,5 milliárdnyi meg is valósult.

---

<sup>19</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teco0115&plugin=1>

A 2018 közepéig megvalósított beruházások közel 0,6%-kal növelték az EU GDP-jét, a 2020-ig tervezettek szerint ez 1,3% lesz a program működési idejének végére. Az ESBA által támogatott teljesített beruházások közel 8%-a a visegrádi országokban keletkezett, míg a vállalt beruházások mintegy 6,4%-át teszik ki. Ez az összehasonlítás viszonylag kedvezőbb képet mutat a közép-európai térség felzárkózásának szempontjából, ám még mindig kevésnek bizonyul, főleg Magyarország teljesítményére tekintettel. A visegrádi országok közül Magyarország a 3. helyet foglalja el, míg az EU28-ból csak a 19. helyen van a megvalósított beruházások alapján.

Felmerülhet, hogy a probléma forrása a saját tőke hiánya lehet, mivel a program nem biztosítja a beruházások teljes körű finanszírozását, ám a Juncker-terv kifejezetten a mikro-, kis- és középvállalkozások támogatását tűzte ki célul, tehát a tőkehiány nem jelenthet ilyen mértékű gondot<sup>20</sup>.

A Horizon Europe keretének bővítése, és a KAP, valamint a kohéziós politika kereteinek csökkentése kapcsolatában fellépő hatás az InvestEU esetében is hasonló lenne, mivel a Horizon Europe programhoz hasonlóan **az InvestEU támogatásaiért is versenyezniük kell a beruházóknak**. Vélhetően az erre a célra szentelt források jelentős része ezáltal nem a lemaradottabb térségek konvergenciáját szolgálná, így a közép-európai térség államainak felháborodása megalapozott.

ESBA által támogatott beruházások millió euróban						
	EU28	Lengyelország	Csehország	Szlovákia	Magyarország	V4
megvalósított	69577	3741	706	537	545	5529
vállalt	371218	16221	3973	1185	2408	23787

(forrás: saját készítésű táblázat a [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results\\_hu](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results_hu) weboldal adatai alapján)

Az InvestEU 15,2 milliárd eurónyi költségvetési forrásból további 650 milliárdnyi beruházás mobilizálását vizionálja. Ez a 2021-ben induló ciklusban is lehetőséget biztosíthat a közép-európai partnerországok kvv-inak és a kormányoknak is, amennyiben a visegrádi térség jegybanki alapkamatai továbbra is alacsony, az olcsó hiteleken keresztül beruházásélénkítő szinten maradnak (Szlovákiában az eurozóna 0% alapkamata, Csehországban 1,7%, Lengyelországban 1,5%, Magyarországon 0,9%)<sup>21</sup>. A csekély beruházási kedv növelését szolgálhatják hazánkban az InvestEU program további pillérei is:

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-plan-factsheet-july2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-plan-factsheet-july2018_en.pdf)

<sup>21</sup> <http://www.tozsdearnyek.hu/kamatlab-kozep-kelet-europa>

- **InvestEU Portál:** elősegíti a befektetendő tőkére váró projektek beruházóra találását
- **InvestEU Tanácsadó Platform:** tanácsadás a finanszírozásra váró projektek számára

### 3.2. Kohézió és értékek

#### Regionális fejlesztés és kohézió

Mivel a fejlettségileg eltérő régiók konvergenciája nem bízható pusztán a piaci mechanizmusok érvényesülésére (a közös piac önmagában nem jelent megoldást), ezért szükségesnek bizonyul az Uniónak tudatos fejlesztéspolitikát kidolgoznia a különbségek eltűnésének érdekében. A magas hozzáadott értékű infrastrukturális fejlesztések és beruházások hatása nemcsak lokálisan és rövid távon érzékelhető, hanem kihat mind a kedvezményezett tagállamok, mind pedig az átgyűrűző hatás okán érintett többi tagállam gazdaságára is, ami a lassú konvergenciafolyamatokat hosszútávon biztosíthatja. Ezt alátámasztja az Európai Bizottság állítása miszerint Lengyelország GDP növekedéséhez 2023-ra 6%-kal járul hozzá a 2007 és 2013 között folytatott kohéziós politika.

A tagállamok kölcsönös érdeke egymás fejlődésének támogatása, ezért a kohéziós politikára nem szabad csupán egy jóléti transzfer-mechanizmusként tekinteni.

A 2014–2020-as költségvetési ciklus 3 csoportra bontotta az uniós régiókat fejlettségi szint szerint. A kevésbé fejlett régiókban a vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GDP az EU-s átlag 75%-a alatt van, az átmeneti régiókban az uniós átlag 75-90%-a között van, míg a fejlettebb régiókban 90% fölött. Ez a csoportosítás meglehetősen korrektnek tűnik, ám példaként említhetjük, hogy ennek következtében Közép-Magyarországot egy szinten kezelik Greater London régióval.

A támogatás mértéke minden MFF-fel csökkent, a jelen időszakban a kifizetések egységesen nem haladhatják meg az adott tagország GDP-jének 2,35%-át, kivételes esetekben a 2,59%-át. A kevésbé fejlett régiók kapták a támogatások 68,7%-át, az átmeneti régiók a támogatások 11,6%-át, míg a fejlettebb régiók a támogatások 15,8%-át nyerték el (*forrás: dr. Kengyel Ákos*). 2014 és 2020 között az Unió kohéziós politikáért felelős pénzalapjai 356,6 milliárd euróval gazdálkodhatnak, ami a teljes költségvetés 34%-át teszi ki. Ebből Magyarország körülbelül 21,9 milliárd eurót hívhat le. A 2021-2027-es MFF-ben már csak 29% körül lesz a kohéziós politikára fordított kifizetések aránya a teljes költségvetéshez képest, ez körülbelül 391 milliárd eurót jelent, ám az új költségvetésben módosított, átnevezett vagy átsorolt tételek miatt több kisebb jelentőségű, korábban máshová sorolt programot, az Erasmus+ 26 milliárd, és az Európai Monetáris Unió reformjaira szánt 22

milliárd eurót is ide számítják. Ezeket levonva körülbelül 331 milliárd euró jut a tényleges kohéziós politikára<sup>22</sup>, amit a kohéziós politikáért felelős három fő alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és a Kohéziós Alap kezel.

**Table 2. Resources for cohesion policy (mln EUR)**

<b>Cohesion policy total</b>	<b>330 624</b>
<b>European Regional Development Fund (ERDF)</b>	<b>200 629</b>
• Investment for jobs and growth	190 752
• European territorial cooperation	8 430
• Outermost regions and sparsely populated areas	1 447
<b>Cohesion Fund (CF)</b>	<b>41 349</b>
• of which contribution to CEF Transport	10 000
<b>European Social Fund+</b>	<b>88 646</b>

Source: Proposal for CPR

(forrás: <https://research4committees.blog/2018/07/09/eu-cohesion-policy-2021-2027-ec-proposals-at-a-glance/>)

Egy a Bizottság által készített jelentésben<sup>23</sup> a kohéziós politika struktúrájának 3 lehetséges formája képzelhető el. Az első forgatókönyv szerint a kohéziós politika finanszírozása minden tagállamot megillet, beleértve a fejlett régiókat is, így a kevésbé fejlett régiók konvergenciája csak hosszú időtávlatokban képzelhető el, viszont a fejlettebb régiók elég valószínűtlen, hogy egy másfajta forgatókönyvet elfogadnának jelentősebb kompromisszumok nélkül.

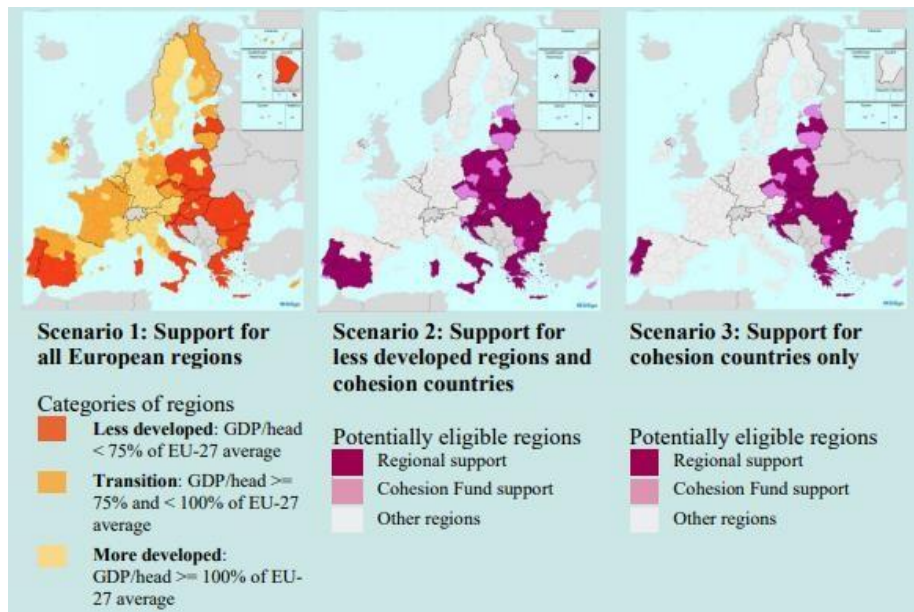
A második forgatókönyv esetében az uniós alapok csak a kevésbé fejlett régiókat támogatnák, így a számítások szerint 95 milliárd euróval több jutna itt az infrastrukturális fejlesztésekre.

A harmadik forgatókönyv szerint pedig az alapoknak mindössze a kohéziós régiókat kellene támogatniuk, azaz a fejlettebb országokban (Franciaország, Olaszország, Spanyolország) található kevésbé fejlett régiók

<sup>22</sup> BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE, 14.lj. 10.

<sup>23</sup> Európai Bizottság: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020, COM(2018) 98 final (Brüsszel, 2018)

támogatását is meg kellene vonni, ezzel mintegy 124 milliárd eurót felszabadítva a kohéziós régiók számára. Úgy gondolom, hogy az utóbbi két forgatókönyv csupán gondolati szinten életképes, hiszen ezzel a nettó befizetők amúgy is kényes helyzete meglehetősen romlana, habár a jelentős életszínvonalbeli különbségek hosszútávon elfogadhatatlanok minden európai számára, ezért reformokra és a konvergenciafolyamatok ütemváltására lenne szükség.



(forrás: Európai Bizottság: *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020*, COM(2018) 98 final (Brüsszel, 2018))

A 2014–2020-as programozási időszak meglehetősen nagy összegű forrásokat biztosít a közép-európai kohéziós régióknak. A V4-ek számára közel 133 milliárd eurót szántak, ami a teljes kohéziós politikára szánt 356,6 milliárdos keret 37%-a.

Lengyelország	77 milliárd €
Csehország	21 milliárd €
Szlovákia	14 milliárd €
Magyarország	21 milliárd €
Összesen	133 milliárd €

(forrás: saját készítésű táblázat az Európai Bizottság adatai alapján)

A Bizottság következő MFF-re tett ajánlatait több tagállam is elutasítja. A kohéziós politikát, és a közös agrárpolitikát ért forráscsökkentések kifejezetten kedvezőtlenül érintik a közép-európai államokat. A szlovák kormány szerint a 2014–2020-as időszak alatt az uniós kohéziós politika több, mint 50%-ban járult hozzá a megvalósított közberuházásokhoz, ami mintegy 3%-os növekedést eredményezett Szlovákia gazdasága számára.

A magyar kormánynak is hasonló az álláspontja. Az Eurostat adatai alapján a 20 legszegényebb NUTS 2 régió közül 4 Magyarországon található. Ennek tükrében a kohéziós politikára fordított összegek megvágása és a magasabb társfinanszírozási ráta nemcsak a magyar nemzeti költségvetés „túlnyújtózkodását” okozhatja, hanem a régiók konvergenciáját is megakadályozza<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> BACHTLER, MENDEZ, WISHLADE, 14. lj. 15.

**Regional GDP per capita in the EU in 2015**  
(in PPS, EU28 = 100)

The highest:			The lowest:		
1	Inner London - West (UK)*	580	1	Severozapaden (BG)	29
2	Luxembourg (LU)*	264	2	Mayotte (FR)	32
3	Hamburg (DE)	206	3	Severen tsentralen (BG)	33
4	Bruxelles-Cap. / Brussel Hfdst. (BE)*	205	-	Yuzhen tsentralen (BG)	33
5	Bratislavský kraj (SK)*	188	5	Nord-Est (RO)	34
6	Praha (CZ)*	178	6	Severoiztochen (BG)	39
-	Oberbayern (DE)	178	-	Yugoiztochen (BG)	39
8	Île de France (FR)*	176	8	Sud-Vest Oltenia (RO)	40
9	Inner London - East (UK)	175	9	Észak-Alföld (HU)	43
10	Stockholm (SE)*	174	10	Dél-Dunántúl (HU)	45
11	Noord-Holland (NL)*	164	-	Észak-Magyarország (HU)	45
12	Darmstadt (DE)	163	12	Lubelskie (PL)	47
-	Hovedstaden (DK)*	163	-	Sud-Muntenia (RO)	47
14	Stuttgart (DE)	162	14	Anatóliki Makedonia, Thraci (EL)	48
15	Bremen (DE)	159	-	Dél-Alföld (HU)	48
16	North Eastern Scotland (UK)	155	-	Ipeiros (EL)	48
-	Wien (AT)*	155	-	Podkarpackie (PL)	48
18	Utrecht (NL)	150	18	Warmińsko-Mazurskie (PL)	49
-	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	150	-	Podlaskie (PL)	49
-	Salzburg (AT)	150	20	Świętokrzyskie (PL)	50
			-	Dytiki Ellada (EL)	50
			-	Nord-Vest (RO)	50

\* Capital region

(forrás: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7962764/1-30032017-AP-EN.pdf/4e9c09e5-c743-41a5-afc8-eb4aa89913f6>)

Az alábbi táblázatban látható a 2021–2027-es ciklusra tervezett kohéziós politikáért felelős alapok kifizetései az egyes tagállamok számára. Lengyelország a jelen MFF 77 milliárd eurójával szemben az új ciklusban 2018-as árakkal számolva 64 milliárd eurót, Csehország 21 milliárd helyett 18 milliárd eurót, Szlovákia 14 milliárd helyett 11,7 milliárd eurót, míg Magyarország 21 milliárd helyett 18 milliárd eurót hívhatna le. Ez mintegy 21,3 milliárd eurós, vagyis 16%-os csökkenést jelentene a korábbi támogatásokhoz képest a térségre vetítve.

Lengyelország	77 milliárd €
Csehország	21 milliárd €
Szlovákia	14 milliárd €
Magyarország	21 milliárd €
<b>Összesen</b>	<b>133 milliárd €</b>

(2014–2020 KP allokáció)



	<i>2018 prices</i>	<i>Current prices</i>
BE	2 443 732 247	2 754 198 305
BG	8 929 511 492	10 081 635 710
CZ	17 848 116 938	20 115 646 252
DK	573 517 899	646 380 972
DE	15 688 212 843	17 681 335 291
EE	2 914 906 456	3 285 233 245
IE	1 087 980 532	1 226 203 951
EL	19 239 335 692	21 696 841 512
ES	34 004 950 482	38 325 138 562
FR	16 022 440 880	18 058 025 615
HR	8 767 737 011	9 888 093 817
IT	38 564 071 866	43 463 477 430
CY	877 368 784	988 834 854
LV	4 262 268 627	4 812 229 539
LT	5 642 442 504	6 359 291 448
LU	64 879 682	73 122 377
HU	17 933 628 471	20 247 570 927
MT	596 961 418	672 802 893
NL	1 441 843 260	1 625 023 473
AT	1 279 708 248	1 442 289 880
PL	64 396 905 118	72 724 130 923
PT	21 171 877 482	23 861 676 803
RO	27 203 590 880	30 765 592 532
SI	3 073 103 392	3 463 528 447
SK	11 779 580 537	13 304 565 383
FI	1 604 638 379	1 808 501 037
SE	2 141 077 508	2 413 092 535

(2021–2027 KP allokáció)

Az EU globális versenyképességéhez egyik legjobban hozzájáruló program a Connecting Europe Facility (CEF). A transz-európai közlekedési hálózatok infrastrukturális fejlesztésével, és a közlekedéstámogató és közlekedésfelügyeleti rendszerek digitalizálásával mind az Unión belüli kereskedelem és információ áramlása, mind pedig a külső partnerekkel bonyolított kereskedelem válhat hatékonyabbá, nem beszélve a személyszállítás gyorsabbá és kényelmesebbé tevő beruházások pozitív hatásairól. A Bizottság 2011-es jelentése szerint a transzeurópai közlekedési hálózatoknak 970 milliárd eurónyi beruházásra lenne szüksége a megfelelő szint eléréséhez. A 2014–2020-as költségvetési időszakban a CEF költségvetése 33 milliárd eurót tett ki, amivel a tagállamok beruházásait támogathatta, de 2015-ben ezt csökkentették 30 milliárd euróra, mivel az

Európai Stratégiai Beruházási Alap részére történő átcsoportosítások ezt megkövetelték.

A Bizottság egy újabb jelentése szerint a 2021–2030-as időszakban a transzeurópai hálózatoknak még mintegy 550 milliárd eurónyi beruházásra lenne szüksége<sup>25</sup>, ám mindezt a civil szféra számára történő beruházások támogatási összegének csökkentésével kellene elérni. A CEF költségvetése összességében nőne a 2014–2020-as ciklushoz képest, de a növekményt főként a telekommunikáció, az energiaellátás és a katonai infrastrukturális beruházások számlájára írják, így a közlekedési infrastruktúra-fejlesztései valószínűleg elmaradnának a 2014–2020-as eredményekhez képest, pedig a közép-európai térségnek nagy szüksége lenne rá a konvergencia végett. Példaként említhetjük a jelen korszak trendjeinek megfelelő nagysebességű vasúthálózatokat, mivel ez az egyetlen olyan közlekedési eszköz, ami képes lehet (és véleményem szerint képes is kell, hogy legyen) felvenni a versenyt a már Magyarországon is viszonylag korszerű autópályahálózattal. Míg szomszédunknál, Ausztriában már 2004 óta közlekednek nagysebességű vonatok, amelyek több szakaszon is 230 km/órával közlekednek, addig Magyarországon összesen 300 kilométernyi szakaszon van lehetőség a maximum 160 km/órás sebesség elérésére, holott Ausztriában a földrajzi viszonyok is kedvezőtlenebbek, a számos alagút (pl. az 52 kilométeres Brenner-bázisalagút) kiépítése jelentős anyagi terheket jelent a vasútvonalak kiépítésekor<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628247/EPRS\\_BRI\(2018\)628247\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628247/EPRS_BRI(2018)628247_EN.pdf)

<sup>26</sup> [https://hu.wikipedia.org/wiki/Nagysebess%C3%A9g%C5%B1\\_vas%C3%BAtvonalak\\_Eur%C3%B3p%C3%A1ban](https://hu.wikipedia.org/wiki/Nagysebess%C3%A9g%C5%B1_vas%C3%BAtvonalak_Eur%C3%B3p%C3%A1ban)

	2018 constant prices			Current prices		
	CEF 2014-2020 (EU-27, estimated)	CEF 2021-2027 (EU-27, proposal)	% change vs EU-27 2014-2020	CEF 2014-2020 (EU-27, estimated)	CEF 2021-2027 (EU-27, proposal)	% change vs EU-27 2014-2020
CEF Transport	12 393	11 384	-8 %	12 281	12 830	4 %
CEF Energy	4 185	7 675	83 %	4 163	8 650	108 %
CEF Telecom/Digital	1 001	2 662	166 %	991	3 000	203 %
<i>Total CEF headings</i>	<i>17 579</i>	<i>21 721</i>	<i>24 %</i>	<i>17 435</i>	<i>24 480</i>	<i>40 %</i>
Cohesion Fund contribution to CEF transport	11 487	10 000	-13 %	11 306	11 285	=
Military mobility (security and defence)	-	5 767		-	6 500	
<b>Total</b>	<b>29 066</b>	<b>31 721</b>	<b>9 %</b>	<b>28 741</b>	<b>42 265</b>	<b>47 %</b>

Source: EPRS, [2021-2027 multiannual financial framework and new own resources](#), July 2018, based on data from the Secretariat of the Committee on Budgets, European Parliament. Totals do not tally due to rounding.

## További reformok a kohéziós politikát érintően

A Bizottság elkerülhetetlennek tartja a kohéziós politikát átszövő szabályrendszer leegyszerűsítését és átláthatóbbá tételét, ezért javaslatukban egy egységes szabálykönyvvel álltak elő, amely lefedné mind a hét kohéziós politikával foglalkozó alap és tagállamok kapcsolatát is.

Ezenkívül fontos fejleménye a 2021–2027-es többéves költségvetési keret tárgyalásainak, hogy a Bizottság a kohéziós kifizetéseket jogállamisággal kapcsolatos kérdésekhez kötné. Az új mechanizmus szerint az Unió függeszthetné, csökkenthetné, vagy korlátozhatná a tagállamok felé irányuló kifizetések mértékét, amennyiben azok nem tesznek eleget az „uniós értékeknek”. A Bizottság jelentené a tagállam felé, ha jogállamiság kérdésében kivetnivalót találna az állam működésében, majd vagy közös megegyezésen alapuló eredményre jutnának, vagy amennyiben a tagállam nem hajlandó figyelembe venni a Bizottság jelentését, az ügyről az Európai Unió Tanácsa döntene minősített többségi szavazás útján<sup>27</sup>.

Mivel az európai értékek meghatározása, és a jogállamiság fogalma is sokféleképp értelmezhető, ez okot ad azt hinnünk, hogy az Unió a nem azonos véleményt képviselőket ily módon próbálná meg „jobb belátásra”

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-financial-management-rule-law-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-financial-management-rule-law-may2018_en.pdf)

téríteni, mindezeknek az Európai Unió mottója is nyomatékot ad, „Egyesülve a sokféleségben”. A cseh EUROPEUM Institute for European Policy kutatóintézet megfogalmazása szerint az új javaslat a „Nyugatiak neokolonializmusának eszköze”, és „az Unió így próbál meg szájkosarat rakni” a V4 tagállamokra<sup>28</sup>.

A jelenlegi, migrációs, és egyébként Európa szinten jelen levő politikai válság megoldásának egy kétségbeesett eszközeként is tekinthetünk a Bizottság ezen javaslatára. A politikai vitákat, nézeteltéréseket nem lehet a források megvonásának fenyegetésével lesöpörni az asztalról (habár az eddigi gyakorlatok azt mutatják, hogy az Unióban semmi sem megy gyorsan, egy csapásra).

A 2021–2027-es MFF ilyen téren jelentős veszélyeket rejthet magában minden demokratikusan megválasztott kormány számára, de főként a migráció vonatkozásában több kérdésében is közel egyhangon lévő visegrádi államokra nézve, hiszen számukra a források megvonása jelentős érvágást jelentene a konvergenciafolyamatok tekintetében. Ezenkívül mivel a biztosok kollégiumának legitimitációja többek szerint is kérdőre vonható, ezért nem biztos, hogy egy ilyesfajta mechanizmus jót tenne az „Európa-imáznak”, és a szükséges egyetértés helyett inkább ellentéteket szülne az Unión belül.

### 3.3. Természeti erőforrások és környezet

Az Európai Unió globális versenyképességének egyik legnagyobb torzító tényezője az agrárpolitika. A KAP 1962-ben jött létre a mezőgazdasági termelékenység növelése, az életszínvonal javítása, az ellátásbiztonság garantálására és az európaiak minőségi, egészséges táplálkozásának biztosítására. Már az 1980-as években komoly gondok jelentkeztek a KAP működésével kapcsolatban. Az árgarancia és az exporttámogatások jelentős túltermelést és mindemellett rendkívül magas fogyasztói árakat eredményeztek. Az 1992-es McSharry-féle intézkedéscsomag termelési kvóták kivetésével és a mezőgazdászok számára kompenzációs kifizetésekkel rendezte a problémát. Az Unióban azóta is megosztó téma a közös agrárpolitika kérdése, mivel az érintett tagállamok (jogosan) nem hajlandóak lemondani érdekeikről és kedvező helyzetükről, amit mindeddig az uniós költségvetés közel 30%-át kitevő források biztosítottak.

A 2021–2027-es többéves pénzügyi keretben a legnagyobb változások a kohéziós politika után a közös agrárpolitikában (KAP) jelentkeznek. 2013-as áron a KAP büdzsége 408 milliárd euróval gazdálkodhatott (318 milliárd

---

<sup>28</sup> <https://europeum.blogactiv.eu/2018/06/25/new-mff-three-comments-on-the-rule-of-law-provision>

euró a közvetlen kifizetésekre, 90 milliárd euró a vidékfejlesztési programokra)<sup>29</sup>.

A Bizottság elemzéseiben felvázolta a 2021–2027-es ciklusban megvalósítandó reform lehetőségeit és azok hatását, többek között megvitatta az agrárpolitika finanszírozási keretének mintegy 30%-kal (a 2014–2020-as kerethez viszonyítva, kb. 120 milliárd euróval) való csökkentését, ami az átlagos „farm” bevételek 10%-os csökkenéséhez vezetne (esetenként ez lehet jóval több is). Elvetette a KAP forrásainak 15%-kal (kb. 60 milliárd euróval) történő csökkentését is (ez kb. 5%-os bevételkiesést jelentett volna az uniós gazdaságoknak), majd végül a 7%-os csökkentésben találták meg számításaikat. Ez az Unió teljes költségvetésének tükrében a KAP 29%-os részesedéséről 22%-ra való csökkentését eredményezi. Az új MFF-ben folyó áron 365 milliárd euró jutna a KAP számára (2018-as árakon mérve 336,6 milliárd euró<sup>30</sup>), ebből 265,2 milliárd a gazdákat érintő közvetlen kifizetésekre, 78,8 milliárd a vidékfejlesztési programokra, míg 20 milliárd euró a válságtartalék alapját képezné.

A közvetlen kifizetések odaítélését az Unió célirányosabban határozna meg, míg a tagállamokkal társfinanszírozásban történő beruházások társfinanszírozási-rátáját felemelné a tagállamok kárára.

A közép-európai térség országai földrajzi adottságaik, társadalmi és történelmi háttérü tényekből kifolyólag nagyon különböző mezőgazdasági és ipari struktúrával rendelkeznek. A Magyarországnál (kb. 93 000 km<sup>2</sup>) némivel kisebb Csehország (kb. 78 000 km<sup>2</sup>) területén jelentősen eltér a birtokszerkezet nem csak a többi közép-európai ország birtokszerkezetétől, de az összes EU-tagállam birtokszerkezetétől is. Csehország lakosságának 1%-a foglalkozik földműveléssel vagy állattenyésztéssel, míg Magyarországon több mint a lakosság 4%-a. Az Unió tagállamai közül Csehországban a legnagyobb az átlagos birtokméret, ez mintegy 133 hektárt jelent, ami a lengyel és a magyar 10 hektár körüli átlagos birtokmérethez képest jelentős eltérést feltételez a jövedelemviszonyokban is.

---

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf)

<sup>30</sup> PARRY, SAPALA, 7. l. 6.

	mezőgazdasági birtokok száma (1000x)	birtokok átlagos mérete (hektár)	mg. foglalkoztatottak száma (1000 fő)
Lengyelország	1429	10,1	1918,6
Csehország	26,3	133	105,1
Szlovákia	23,6	80,7	50,6
Magyarország	491,3	9,5	433,7
EU28	10841	16,1	9345

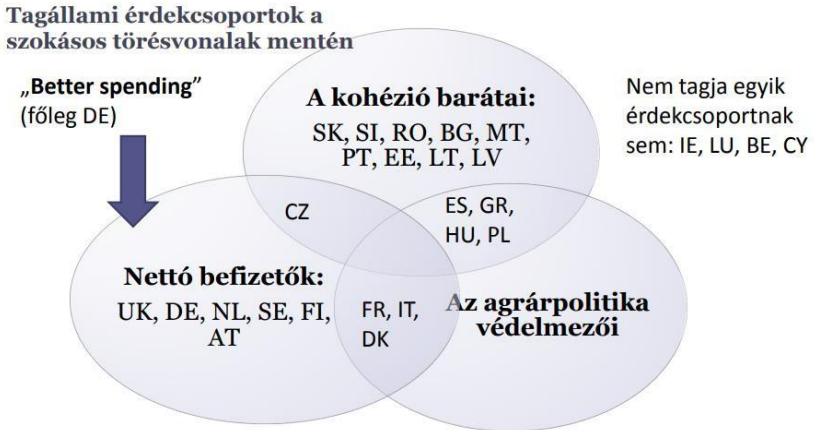
(forrás: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Key\\_farm\\_variables,\\_by\\_country,\\_2013.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Key_farm_variables,_by_country,_2013.png))

2014 és 2020 között Csehország 8,3 milliárd eurót, Lengyelország 23,4 milliárd, Szlovákia 4,6 milliárd, Magyarország pedig 12 milliárd eurót kaphat a közös agrárpolitikára szánt 408 milliárd eurónyi keretből. Csehország stabil mezőgazdasági helyzetét alátámasztja az a tény is, hogy míg a másik három tagállam a vidékfejlesztési keretből csoportosított át összegeket a közvetlen kifizetésre szánt összegekhez, addig Csehország a közvetlen kifizetésekre szánt pénzekből közel 111 millió eurót inkább vidékfejlesztésre fordított <sup>31</sup> (Európai Bizottság, CAP in your country című közleménye alapján). A Visegrádi Négyek számára a teljes agrárpolitikára szánt források 11,8%-át biztosították, ami ahhoz képest, hogy az Unió mezőgazdasággal foglalkozó népességének 26,8%-a származik ezekből az országokból, (főként Lengyelországból és Magyarországról), viszonylag csekély. Ez betehető annak a ténynek is, hogy a fejlettebb államokban a mezőgazdasággal foglalkozó népesség számára biztosítani kell legalább az adott állam életszínvonalát, amihez a közvetlen kifizetéseknek pl. egy német földműves számára nagyobbak kell lennie, mint egy magyarnak. Ám az Unió célja nem lehet az, hogy az adott országokban fennálló életszínvonalat biztosítsák az adott ország mezőgazdasági számára, hanem egy egységesen magas, uniós életszínvonal megteremtése szükséges, aminek elkerülhetetlen feltétele a lemaradottabb régiók nagyobb arányú támogatása.

Magyarországon a közvetlen kifizetés, jövedelemtámogatás az egységes területalapú támogatási rendszer (SAPS) keretrendszerére épül. Ez az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap és a nemzeti támogatások összegeként, a Földművelésügyi Minisztérium által kiadott rendelet (5/2015. (II. 19.) FM rendelet) alapján 2014 és 2020 között 231 130 259 065 forintot jelent. Ezenkívül az Európai Unió által is deklarált egyik legfontosabb alapelv, a

<sup>31</sup> az Európai Bizottság CAP in your country című Csehországra vonatkozó kimutatása

fiatal gazdálkodók támogatására szánt közel 4 milliárd forint szükséges, ám nem elégséges feltétele a mezőgazdasági jövedelemszerzés és a vidéki élet vonzóbbá tételéhez.



*Dr. Kengyel Ákos diája*

Magyarország mezőgazdasága számára az Unióhoz való csatlakozás jelentős pozitív hozadékkal járt. Hazánk mezőgazdasági termék-kibocsátása 22,7%-kal, míg az EU15-ök (2004 előtti tagok) termék-kibocsátása 2%-kal kevesebbel, 20,7%-kal bővült 2004 és 2013 között. A mezőgazdasággal foglalkozó vállalatok adózás előtti eredménye a 2008 és 2009-es évek válságos időszakán kívül évről évre folyamatos növekedést produkáltak, míg ez a szám 2004-ben 21,2 milliárd forint volt, addig 2012-ben már 146,4 milliárd forint. A csatlakozás a mezőgazdaság számára nyújtott banki hitelek állományát is bővítette, amely jól mutatja, hogy a közös agrárpolitika támogatásai nemcsak a mezőgazdasági szektorra vannak hatással, hanem kölcsönhatásba lépnek és katalizálnak más fontos gazdasági ágazatokkal is (ezen adatok elemzésekor figyelembe kell vennünk, hogy a 2004-ben csatlakozott tagok a KAP forrásaiból csak 2013-tól részesülhettek az EU15-ökkel egyenrangú tagként)<sup>32</sup>.

Ezek ellenére a magyar mezőgazdaság történelem során bebizonyított kompetenciáinak kiteljesedése előtt, a megfelelő fejlettségi szint eléréséhez még hosszú út vezet. Az Unió 2017-es mezőgazdasági kibocsátása 427

<sup>32</sup> KAPRONCZAI István: A magyar agrárgazdaság az EU-csatlakozást követő években, *Erdélyi Múzeum*, LXXVI. kötet, 2014/4. 69-82

milliárd euró volt. Az élen Franciaország, Németország, Olaszország, Spanyolország az Egyesült Királyság és Hollandia a teljes kibocsátás mintegy 68%-át adták. Magyarország kibocsátása mindössze 1,9%-át tette ki az EU teljes mezőgazdasági kibocsátásának, holott a tagállamok mezőgazdasággal foglalkozó lakosságának több mint 4,6%-a Magyarországon él. Ez főként azzal a ténnyel magyarázható, hogy a magyar mezőgazdaságban dolgozó munkások termelékenysége jóval az uniós átlag alatt van.

A mezőgazdasági munkaráfordítás hatékonysága Hollandiában a legmagasabb. 2017-es adatok alapján egy holland mezőgazdaságban dolgozó teljes éves tevékenységével 82 000 euró bruttó hozzáadott értéket állít elő. Az EU-s átlag 19 000 euró, míg a Magyarországon csak 8000 euró. A korábban tárgyalt jelentősen különböző cseh mezőgazdasági struktúra sem biztosítja az uniós átlag fölötti hatékonyságot, Lengyelországról nem is beszélve, ami az EU rangsorában a 24. helyet foglalja el e tekintetben.

Még a bortermelésben is viszonylag csekély Magyarország súlya az Unióban. A bortermelés 76%-át Franciaországban és Olaszországban állítják elő, ezért a közép-európai térségben a mezőgazdaság ösztönzéséhez nemcsak a tagállamok szerkezetváltó tevékenysége, hanem egy közös uniós terv is szükséges, ami a források legalább jelenlegi szinten történő biztosítását például **kiemelt marketingtevékenységgel** ötvözné, ami nem csak a közép-európai országok belföldi fogyasztását koncentrálná a hazai termékekre, hanem a már fejlettebb nyugati országokban is népszerűsíténé és teret adna a közép-európai termékeknek<sup>33</sup>.

Mindezek mellett érdemes megemlíteni, hogy az EU mezőgazdaságának az orosz embargó is komoly károkat okoz. A 2014-ben EU-s agrár és élelmiszeripari termékekre kivetett embargó a topagraronline.com tanulmánya szerint közel 40 milliárd eurónyi veszteséget okozott 2014 és 2016 között<sup>34</sup>. Mára a termelőknek nagyjából sikerült pótolniuk a kiesett piacokat új, főként távol-keleti piacokkal, de az orosz piac újbóli megnyitása (ami a 2021–2027-es ciklusban akár meg is történhet) nagy lendületet adna többek között a magyar mezőgazdaságnak is, ami a Külügyminisztérium becslései szerint 2014 és 2016 között 1300 milliárd forintos kárt szenvedtek az elzárt orosz piacok következtében<sup>35</sup>.

A Bizottság által javasolt KAP reformok jelentős forrásmegvonást jelentenek a V4-ek mezőgazdasági és vidékfejlesztési programjainak folytatása számára. Igaz, hogy a két pillér között a tagállamoknak lehetőségük van átcsoportosításokra, de mivel a teljes keret csökken, vagy a

---

<sup>33</sup> a KSH adatai alapján: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mezo/mezoszerepe17.pdf>

<sup>34</sup> <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/russland-sanktionen-eu-agrar-und-lebensmittelexporter-sanken-um-22-5-9448506.htm>

<sup>35</sup> <http://www.kormany.hu/hu/kulgaszdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/budai-gyula-az-orosz-embargo-1300-milliardos-kart-okozott-a-magyar-gazdasagnak>



jövedelemtámogatások csökkenése miatt lesz kevésbé vonzó a mezőgazdasági ágazat a fiatal gazdálkodók számára, vagy pedig a vidékfejlesztés lassuló üteme miatt magát a vidéki életet és a vidéki életszínvonalat tennék ki jelentős veszélyeknek, hiszen a vidéki lakosság amúgy is csökkenő száma meglehetősen nagy területek elnéptelenedéséhez vezethetnek. Elemzések szerint 2015-ben a magyar lakosság 71% volt városlakó, míg ez a szám 2050-re elérheti a 81%-ot is, ami a mezőgazdaság intenzív fejlesztése vagy a vidéki életszínvonal emelése nélkül jelentős veszteséget okozhat a társadalom számára.

<b>KAP 1. pillér új allokációk</b>			
	2021-2027 összesen	2020*7	változás
Csehország	5 871 910 065 €	6 109 663 000 €	-3,90%
Lengyelország	21 422 774 115	21 430 626 000 €	0,00%
Szlovákia	2 782 016 106 €	2 760 695 000 €	0,80%
Magyarország	8 538 387 704 €	8 884 106 000 €	-3,90%

<b>KAP 2. pillér új allokációk</b>			
	2021-2027 összesen	2020*7	változás
Csehország	1 811 412 421 €	2 138 654 721 €	-15,30%
Lengyelország	9 225 233 710 €	10 891 826 414 €	-15,30%
Szlovákia	1 593 779 047 €	1 881 704 601	-15,30%
Magyarország	2 913 417 304 €	3 439 743 265 €	15,30%

(forrás: saját táblázat a <http://capreform.eu/member-state-cap-allocations-and-progress-on-the-mff/> adatai alapján)

### 3.4. Migráció és határigazgatás

A 2015-ben kirobbant migrációs válság és annak következményei még mindig az európai politika és a közbeszéd egyik, ha nem legfontosabb témája. A migráció szorosan összefügg az jövő Uniójának kulturális, gazdasági, demográfiai és biztonsági szempontokat érintő kérdéseivel, ami hosszú távon, még a 2021–2027-es időszak után is komoly hatással fog bírni mind az európai társadalomra, mind az uniós döntéshozókra egyaránt.

Ezt az állítást nyomatékosítja az is, hogy a Bizottság a következő MFF-re tett javaslatában többek között külön fejezetet biztosított a migráció és a határigazgatás számára, míg korábban (2014–2020) ez a Biztonság és Állampolgárság című fejezetben kapott helyet. A Bizottság ezenkívül

javaslatot tesz a Menekültügyi és Migrációs Alap megerősítésére és az Integrált Határigazgatási Alap létrehozására.

Az Integrált Határigazgatási Alap a jelenlegi Belső Biztonsági Alap határigazgatási és vízumügyi eszközeit, és egy új eszközt, a vám ellenőrzési berendezések eszközét foglalná magába.

Ezenkívül a téma kiemelt szerepét fémjelzi az is, hogy az Unió a migrációra és határigazgatási feladatokra 2014 és 2020 között biztosított 13 milliárd eurója helyett az új ciklusban 34,9 milliárd eurót különít el ezekre a célokra. A migrációs politika forrásai 51%-kal, 10,4 milliárd euróra nőnek, az új Integrált Határigazgatási Alap eszközei pedig négyszeresére, azaz 9,3 milliárd euróra nőnek. Mindezek mellett az EB javasolja az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) és az eu-LISA (nagy méretű IT-rendszerek segítségével határigazgatási feladatokat ellátó program) költségvetésének mintegy 12 milliárd euróval történő kibővítését, és az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége számára további 900 millió euró elkülönítését.

2015-ben Magyarország jelentős nyomásnak volt kitéve a migrációs hullám miatt, mivel a bevándorlók Magyarország déli határán át akartak tovább haladni a gazdagabb uniós tagállamok felé. Mivel Görögország nem tudott eleget tenni a Schengeni-övezet külső határán szükséges feladatainak, így a bevándorlók igazoltatása és regisztráltatása Magyarországra hárult.

A Bizottság álláspontja a migráció kérdésében immár évek óta töretlenül az alábbiakban foglalható össze:

*„A bevándorlás nemcsak az EU-ba áttelepülő embereknek kedvez, hanem a befogadó társadalomnak is. A bevándorlók a munkaerő valamennyi szintjén betölthetik a meglévő hézagokat: az EU-ban már most „hiánycikknek” számító, magasán kvalifikált szakemberektől kezdve egészen az olyan feladatok ellátásáig, amelyeket az uniós polgárok esetleg már nem szívesen végeznek. A jelenlegi és a jövőben várható demográfiai nehézségek miatt az uniós munkaerő megerősítése egyre fontosabb. A bevándorlók emellett új ötleteket és módszereket hoznak magukkal, ez pedig lendületet adhat a kreativitásnak és az innovációnak.”<sup>36</sup>*

Ezzel szemben az Uniót megosztó kérdésekben a V4-ek részint egy álláspontot képviselnek. Példának okért, amikor Magyarországot az Európai Unió alapszerződésének 7. cikkelyének alkalmazása veszélyeztette (ennek értelmében az Uniónak lehetősége nyílik szankciókkal, mint pl. a támogatások megvonásával kivédeni a saját identitását ért támadásokat) a lengyel kormány biztosította hazánkat, hogy az Európai Tanácsban élni fog vétőjogával.

Ezután az új költségvetés tükrében a következő kérdések merülhetnek fel bennünk:

---

<sup>36</sup> Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról Migrációs és menekültügyi politika, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014

- Tényleg szükség van-e a munkaerőhiányt bevándorókkal kezelniünk?
- Nem kézenfekvőbb-e a tagállamoknak saját demográfiai problémájukat népességnövekedést ösztönző reformokkal, támogatásokkal megoldani?
- A migrációra kényszeredett emberek nem szívesebben maradnának a hazájukban, ha az EU nagyobb támogatásokkal járulna hozzá az érintett országok gazdasági stabilizációjához?

A kérdéseket nem szándékozom megválaszolni, mindössze érdemes azon elgondolkoznunk, hogy az Unió migrációra fordított kiadásai milyen mértékben befolyásolhatják azt, hogy az Unió a föderalizmus felé tolódik-e el, vagy pedig meghagyja a tagállamok számára a saját népesedéspolitikai irány megválasztását és tudomásul véve támogatja azt.

A 2014–2020-as időszakban Magyarország 93 millió euró támogatást, plusz a migrációs válság csúcán kialakult 1,5 millió eurónyi sürgősségi segínyt kapott az Uniótól, amit határigazgatásra és migrációs kiadásokra, főként a befogadó létesítmények bővítésére és a határellenőrzés hatékonyabbá tételére fordíthatunk<sup>37</sup>.

Mivel 2021 és 2027 között az ezekre a célokra felhasználható összeg jelentős mértékben növekszik, szükség esetén mi is több támogatásra számíthatunk, habár a felerősödött tengeri migráció kezelése jóval nagyobb összegeket emészt fel, és sokak álláspontja (többek között a magyar és a lengyel kormány<sup>38</sup>) szerint ezek a kiadások elúszott költségek, hiszen a probléma gyökerénél, a kiinduló országokban kellene ezeket a pénzeket felhasználni a migráció megszüntetése érdekében.

### 3.5. Biztonság és védelem

A technológia fejlődése és a világ fokozott globalizálódása következtében az Európai Unió értékei és polgárai egyre nagyobb veszélynek vannak kitéve. Az EU döntéshozóira nagyon nagy felelősség hárul a 2021 és 2027 közötti időszak többéves pénzügyi keretének kidolgozásakor, hiszen a jelenkor fejleményei azt mutatják, hogy a minket érintő veszélyforrások nem, hogy eltűnőben lennének, de inkább egyre nagyobb nyomás alá helyezik Európát, és egyre nagyobb hatást gyakorolnak az európai társadalomra.

Az Unió védelmének megszervezésekor nehézséget jelent, hogy a minket érintő támadások legtöbb esetben nem szervezett, egységes és látható

---

<sup>37</sup> [https://www.napi.hu/magyar\\_gazdasag/menekultvalsag\\_ennyi\\_penzt\\_kap\\_magyarorszag\\_brusszeltol.609063.html](https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/menekultvalsag_ennyi_penzt_kap_magyarorszag_brusszeltol.609063.html)

<sup>38</sup> <https://pestisracok.hu/kozos-erovel-migracio-kerdeseben-magyarorszag-es-lengyelorszag-azonos-allasponot-kepvisel/>

csoportok az európai polgárok ellen indított ostroma, hanem gyakran csak a baj bekövetkeztékor érzékelhető, titkos csoportok, vagy esetleg egyéni sérelmekről vezérelt, alaposan kitervelt terroristaakciók romboló következményei.

Az EU biztonság és védelemre fordított kiadásai szorosan összefüggnek sok más tétel által lefedett területtel is. A biztonság címszó alatt olyan megvalósításra váró projekteket érthetünk, mint a lakosság egészségügyi biztonsága, ami többek között összefügg a **Természeti erőforrások és környezet** tételben oly gyakran emlegetett légszennyezést, vízszennyezést, vagy éppen klímaváltozást előidéző tevékenységek megszüntetésével, az egészségre nem veszélyes energiaforrások támogatásával, sőt még az állategészségügyi intézkedésekkel is, mint például a sertéspestis, vagy a kergemarhakór ellen hozott intézkedések.

A védelmi kiadások pedig sok esetben a **Migráció és határigazgatás** kiadásainak egyfajta kiegészítéseként értelmezhetők, hiszen a megfelelő és szigorú határigazgatás az EU belső védelmének egyik záloga lehet, amennyiben képes kiszűrni az Unió polgárait veszélyes tárgyakat, berendezéseket és személyeket. Ez nem csoda, hiszen a jelen ciklusban ez a két tétel még egy címszó alatt szerepel.

A **Biztonság és állampolgárságra** fordított kiadások fedezik a migráció, a határigazgatás, a biztonság és a védelem szükségleteit is. Ez 2014 és 2020 között 17,7 milliárd euróból tervezték kivitelezni, de a 2015-ös migrációs válság hatására a 2015–2016-os kiadások fedezésére szolgáló forrásokat több, mint duplájára, körülbelül 10 milliárd euróra kellett emelni. Ezeket a pluszköltségeket főként a tengeren rekedt közel 350 000 migráns kimentésére, igazságszolgáltatásra, a Belső Biztonsági Alap (ISF) működtetésére, és a migrációs politikát kivitelező programok működtetésére, mint például a Kreatív Európa által készített migrációs kampány-programokra használták fel<sup>39</sup>.

A 2021–2027 közötti időszakban a **Biztonság és védelem** által lefedett területek forrása mintegy 27,5 milliárd eurót fog kitenni. Ez persze önmagában nem elég, a tagállamok az Eurostat adatai szerint az EU28-ak 2016-ban 200 milliárd eurót költöttek védelmi intézkedésekre. Ez a teljes EU-s GDP 1,3%-a<sup>40</sup>, ami jóval kevesebb, mint például az USA védelemre költött 550 milliárd eurónyi dollárja (1.11-es átváltási rátával számítva a 2016-os átlag szerint)<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> [http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/expenditure/security/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/expenditure/security/index_en.html)

<sup>40</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180518-1?inheritRedirect=true>

<sup>41</sup> <https://www.forbes.com/sites/niallmcCarthy/2017/04/24/the-top-15-countries-for-military-expenditure-in-2016-infographic/#54e938be43f3>

Ezt Donald Trump amerikai elnök is többször szóvá tette 2018 folyamán. Véleménye szerint az Uniónak legalább a jelen kiadásainak dupláját, a GDP körülbelül 4%-át kellene fordítania védelmi kiadásokra<sup>42</sup>.

Véleményem szerint a 2021–2027-es ciklusban, ha nem előbb az uniós tagállamok nemzeti költségvetésükben is nagyobb hangsúlyt fognak fektetni a katonai és védelmi kiadásokra, hiszen ezt a jelen bizonytalan világállapota, a NATO, és azon belül az Unió legfontosabb szövetségese, az Egyesült Államok is megköveteli.

A biztonságot érintő növekvő elvárásoknak Magyarország, és a V4 csoport többi tagja is eleget akar tenni. 2017 folyamán a magyar kormány bejelentette, hogy a Zrínyi 2026 program keretében 2026-ig jelentős mértékben kívánja fejleszteni hadseregét a Honvédség létszámának bővítésével és az eszközpark fejlesztésével<sup>43</sup>.

2018. február 28-án, a Visegrádi Négyek védelmi miniszterhelyetteseinek találkozáján Vargha Tamás államtitkár elmondta, hogy Magyarország kész a védelmi kiadásait 2024-ig a GDP 2%-ára emelni (ezzel eleget téve a NATO minimum követelményeinek), ami a 2016-os 0,7%-os szinthez (807 millió euró) képest komoly különbséget jelent. Szintén ezen a tanácskozáson a V4-ek tárgyaltak a 2019-ben ismét felálló V4 EU Battlegroup előkészületeiről, amelyben a magyar fél a harccsoport teljes 1500 főjéhez mintegy 350 katonával járul hozzá<sup>44</sup> a visegrádi országok az EU védelmét célzó állandó strukturált együttműködésben (PESCO) vállalt szerepéről, és az Európai Védelmi Alapból finanszírozott projektek összehangolásáról is.

A 2021–2027-es büdzsé a biztonság és védelem területén az Európai Védelmi Alap (EDF) programjaira helyezi a legnagyobb hangsúlyt. Az új MFF-ben 13 milliárd euró fog az EDF rendelkezésére állni, ami közel huszonkétszerese a jelen MFF-ben meghatározott összegnek. Ebből 4,1 milliárd euró az Unió védelmét elősegítő kutatás-fejlesztések közvetlen finanszírozására lesz elkülönítve, míg 8,9 milliárd euró a tagállamok védelmi beruházásainak támogatására használható majd fel. A Bizottság emellett javasolja, hogy az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz nagyobb hangsúlyt fektessen a katonai mobilizációt is fejlesztő infrastrukturális beruházásokra, és az Europol bűnüldözési együttműködési ügynökség kapacitásainak bővítését, amely a tagállamok hatóságaival együttműködve hatékonyabban léphet fel az EU-t érintő új kihívásokkal, mint például a kiberbűnözéssel szemben.

A biztonságra fordított kiadások alatt a legkülönbözőbb veszélyek elhárítására tett intézkedések kiadásait láthatjuk. Az Uniós Polgári Védelmi

---

<sup>42</sup> <https://www.politico.eu/article/trump-suggests-nato-allies-should-double-defense-spending-target-to-4-percent/>

<sup>43</sup> [https://www.honvedelem.hu/cikk/61339\\_zrinyi\\_2026](https://www.honvedelem.hu/cikk/61339_zrinyi_2026)

<sup>44</sup> [https://honvedelem.hu/cikk/112590\\_szlovakiaban\\_targyaltak\\_a\\_v4\\_orzagok\\_vezerkarfonokei](https://honvedelem.hu/cikk/112590_szlovakiaban_targyaltak_a_v4_orzagok_vezerkarfonokei)

Mechanizmus (rescEU) a természeti katasztrófák elhárítására és kezelésére szolgál. Költségvetését az Unió a következő ciklusban több, mint megkétszerezi, így 1,4 milliárd euró fog a rendelkezésére állni. Ebből a pénzből többek között tűzoltó repülőgépek, és áradásokkor használt speciális szivattyúk beszerzését is fogják támogatni. Magyarország területét a földrajzi adottságaiból fakadóan gyakran sújtják árvizek. A 2013-as magyarországi dunai árvíz nemcsak hazánk, de egész Közép-Európa legnagyobb árvizei közé sorolható, a károk helyreállítása és a megelőzés (árvízvédelmi rendszerek, gátak) nagy összegeket emészt fel, így számunkra az ilyen problémákra nagyobb figyelmet fordító költségvetés pozitívumot jelent.

A Belső Biztonsági Alap (ISF) költségvetése is másfélszeresére fog nőni az új költségvetésben. A jelen keret 1 milliárd eurójához képest 2021-től 2,5 milliárd euró fog az alap rendelkezésére állni. Ebből a pénzből a tagállamok közötti együttműködés serkentését, mint például az információcsere folyamatát, a közös határmenti beavatkozások intenzitását, a bűnüldözést és a radikalizálódás megfékezését szándékoznak finanszírozni.

Továbbá az Unió folytatni kívánja a nukleáris létesítmények leszerelésére, és a nukleáris biztonság fokozására tett erőfeszítéseit is. A költségvetésben 1 178 millió eurót különítenek el ezekre a célokra<sup>45</sup>.

A Bizottság fontos feladatának tartja az első generációs szovjet tervezésű litván, szlovák és bolgár atomreaktorok leszerelését, ezáltal megelőzve a lehetséges környezetkárosodást. Szlovákia az uniós csatlakozásakor kénytelen volt megígérni, hogy bezárja a bohunicei atomerőműjének két reaktorát, amit 2008-ra sikeresen meg is tett, ám az orosz–ukrán gázvita következtében 2009-ben kénytelen volt újraindítani őket<sup>46</sup>. A vállalás szerint 2025-re EU-s segítséggel teljesen leszerelik a reaktorokat.

Magyarország paksi atomerőművének bővítése körül is vita alakult ki az EU-val, mivel az Unió kifogásolja a nem megújuló energiaforrásokba fektetett beruházásokat, ezenkívül az Euratom nem ért egyet a fűtőelemek kizárólagos oroszországi importjával és az Oroszországgal kötött szerződések titkosításával sem. Véleményem szerint ezt a vitát erősen a politika befolyásolja, ezért nem minden esetben szakmailag megalapozott a felek érvelése, de ez a téma megér egy különálló tanulmányt is.

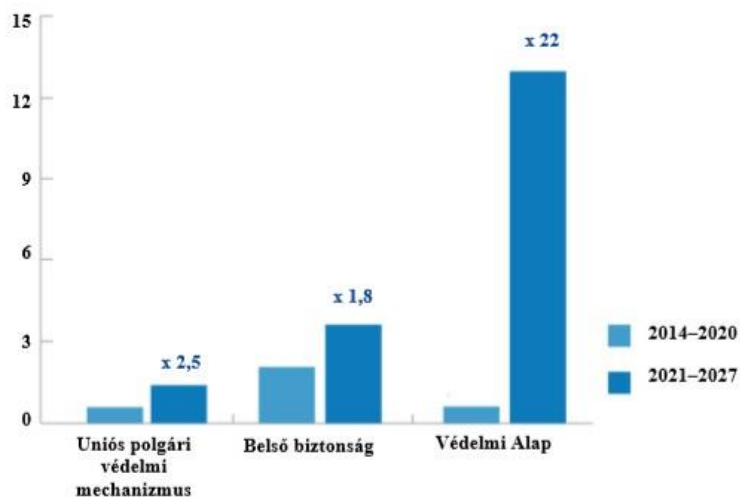
---

<sup>45</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-de-commissioning\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-de-commissioning_hu.pdf)

<sup>46</sup> [https://web.archive.org/web/20070928055802/http://www.iync.org/archive/iync2004/presentation/track\\_b/b3\\_2/christofa\\_va\\_vasko.pdf#search=%22%22A-1%22%20bohunice%22](https://web.archive.org/web/20070928055802/http://www.iync.org/archive/iync2004/presentation/track_b/b3_2/christofa_va_vasko.pdf#search=%22%22A-1%22%20bohunice%22)

**Minőségi ugrás a biztonság és a védelem tekintetében**

Milliárd EUR – folyó árakon



Megjegyzés: A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi kerettel összehasonlítva, 27-tagú EU esetén (becslés)

Forrás: Európai Bizottság

### 3.6. Szomszédság és a Világ

Az Európai Unió külső tevékenységeivel is megpróbál megfelelni a világ kihívásainak. Ezen tevékenységek legfőbb célpontjai azok az országok, ahol a migráció, az éghajlatváltozás, a biztonság és az emberi jogok (európai értelemezésben) tiszteletben tartásának a hiánya jelentős akadályokat gördít az érintett társadalmak elé, mint például Afrika, a Nyugat-Balkán, Ázsia, Dél-Amerika vagy a Karibi-térség több állama esetében.

Az Unión kívüli országok számára nyújtott segítség az EU-nak abból a szempontból is hasznára válik, hogy a biztonsági stabilizációra tett kísérletek az uniós polgárok biztonságát is szolgálja, mind az Unió határain belül, mind pedig az utazók számára azon kívül is. Az érintett államok gazdasága számára nyújtott támogatások révén pedig új piacok nyílhatnak meg az uniós tagállamok előtt, erre jó példa, hogy az afrikai országokkal történő kereskedelem 2014 óta jelentős pozitívummal jár<sup>47</sup>.

A Szomszédság és a Világ tétel mintegy 123 milliárd euróval fog rendelkezni a következő többéves pénzügyi keretben. Ez 27%-os növekedést

<sup>47</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics)

jelent a 2014–2020-as ciklus 96,5 milliárd eurós keretéhez képest. Az új ciklusban a Bizottság javasolja a programok integrálását a Szomszédági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközben a bürokratikuság csökkentése és könnyebb átláthatóság érdekében.

A tagjelölt államok támogatására szolgáló Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) a következő MFF-fel már a harmadik ciklusát kezdheti, egy kibővített, 14,5 milliárd eurós költségvetéssel. Az 5 tagjelölt ország, Törökország, Albánia, Montenegró, Szerbia és Macedónia a csatlakozási (koppenhágai) kritériumok teljesítéséhez szükséges kiadásaikhoz kaphatnak támogatást ebből az alapból<sup>48 49</sup>.

Az uniós főképviselő és a Bizottság javaslatára egy úgynevezett Európai Békekeret (EPF) létrehozása is az következő MFF újdonságai közé fog tartozni, ami egy 10,5 milliárd eurós kerettel fog rendelkezni. A közös kül- és biztonságpolitika hatáskörébe tartozó eszköz katonai, védelmi, konfliktus-megelőző és békefenntartó projektek véghezvitelében lesz az Unió segítségére, ezzel is növelve az EU globális kompetenciáit.

---

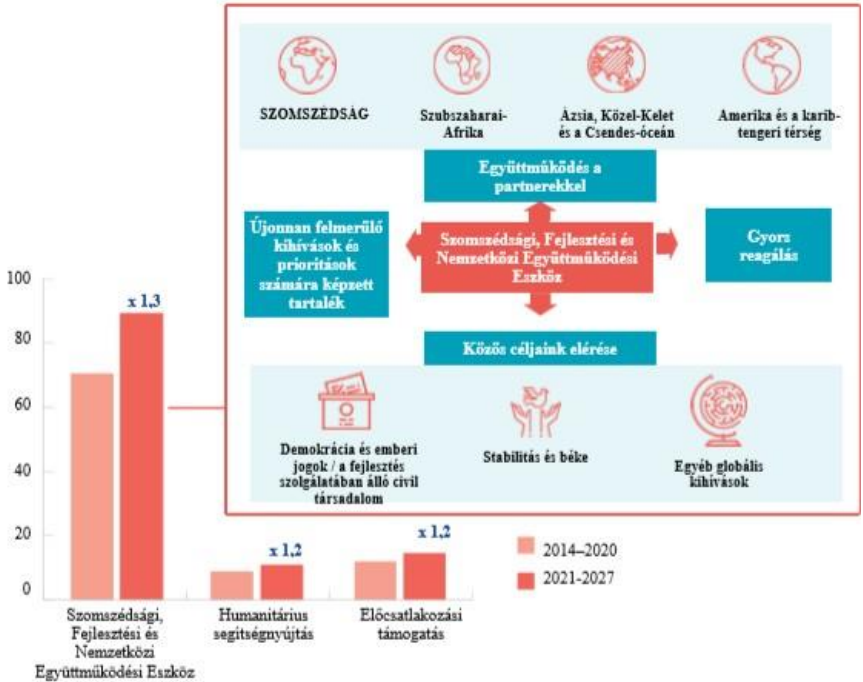
<sup>48</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-neighbourhood-world-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-neighbourhood-world-may2018_en.pdf)

<sup>49</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4086\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4086_en.htm)



## Európa, mint erős globális szereplő

Milliárd EUR – folyó áron



Megjegyzés: A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi kerettel összehasonlítva, 27-tagú EU esetén, az Európai Fejlesztési Alapot is beszámítva (becslés)

Forrás: Európai Bizottság

### 3.7. Európai közigazgatás

Az Európai Unió közigazgatását érintő változásoknak nincsen jelentősebb gazdasági hatása a tagállamok és az Unió közötti kapcsolatokra. Az EU célja a minél hatékonyabb, bürokráciamentes közigazgatás a lehető legkevesebb ráfordítással, de persze a munkavállalóknak járó tisztas bérek, jutalmak és munkakörülmények biztosításával.

A 2021–2027 közötti időszakra tervezett európai közigazgatásra fordított kiadások összege közel 85,3 milliárd euró. Ez a költségvetés 6,7%-át jelenti, míg a jelen ciklusban a költségvetés 6,4%-a, 69,5 milliárd euró került elkülönítésre e célból.

A 2014–2020-as ciklusban a Bizottság minden EU-s intézményben 5%-os létszámcsökkentést rendelt el, amit a Számvevőszék jelentése alapján sikerült is megvalósítani.

Bár a brexittel csökken az Unió közigazgatásában dolgozók létszáma, a Bizottság a mégis emelkedő költségeket a brit kiválás miatt szükségessé vált néhány funkció átirányításával, az uniós munkavállalókra nehezedő egyre nagyobb teher, és az új területeken történő feladatok ellátásával magyarázza<sup>50</sup> 51.

#### 4. KONKLÚZIÓ

A rendszeresen felmerülő vita a költségvetéstervezet rugalmasságával kapcsolatban az új büdzsé kialakításakor sem vezetett új eredményre. Igaz, hogy a különböző célokra lekötött források között szabadabb átjárást biztosít az új tervezet, ám a költségvetés statikussága és túlzott bürokratikusága ezután is nehézségeket jelenthet az Unió számára. A tagállamok keze továbbra is sok esetben meg van kötve, holott ha nagyobb szabadság jutna például a migráció kérdésében érintett államok számára a források felhasználásával kapcsolatban, előfordulhat, hogy hatékonyabb fellépést tudna produkálni az EU a hirtelen világhállapot-változás következtében megjelenő új igényekre.

Továbbá világos az is, hogy az Európai Unió nehéz helyzetben van, amikor a költségvetés megreformálására készül, mivel a szűkös, a nemzetek GNI-jének mindössze 1%-át kitevő keret alakítása szinte lehetetlen feladatnak bizonyul úgy, hogy egyik tagállam se lássa kárát például a felé irányuló kifizetések csökkenésével.

Az EU deklarált céljainak talán legfontosabbika az egységes, minőségi európai életszínvonal elérése, amelynek kikerülhetetlen feltétele a lemaradottabb tagállamok megsegítése. A közép- és kelet-európai országok csatlakozásával a 2004 előtti tagok vállalást tettek arra, hogy persze jelentős kikötésekkel, de támogatják az újonnan csatlakozó tagállamok konvergenciához szükséges lépéseit. Az EU10-ek, majd Románia, Bulgária és Horvátország is hatalmas engedményeket tett az EU-s tagállamoknak a belépés engedélyezéséért, például a saját piacok liberalizációjával, több gazdasági szektor átalakításával, vagy éppen leépítésével. Mindezek ellenére az új tagoknak sem szabad úgy tekinteniük az Unióból áramló forrásokra, mintha az nekik alanyi jogon járna. A pénzeket a lehető leghatékonyabb felhasználásra, a gazdaság élénkítésére és az életszínvonal emelésére kapták (ami persze kölcsönös pozitívumokat generál a befizető országok számára is),

---

<sup>50</sup> [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm)

<sup>51</sup> Európai Bizottság, 17. lj. 15.

ezért a lehető legnagyobb felelősséggel kell bánniuk a beruházások megvalósításakor az uniós támogatásokkal.

Az új költségvetés-tervezet több területen is kedvezőtlen a felzárkózásra tekintettel. A 2008-as válságból való kilábalás óta megfigyelhetőek a konvergenciafolyamatok, ám ezeknek a folyamatoknak jóval gyorsabban és hatékonyabban kellene működniük, amit a KAP és a kohéziós politikára szánt kiadások csökkentésével véleményem szerint lehetetlen elérni, még ha az előző ciklushoz képest az érintett tagállamok abszorpciós képessége jelentősen javult is volna. Az EU GNI-jének 0,4%-a megy a regionális fejlesztési politikák céljaira 2014 és 2020 között, holott az integráció mélyülése, és a keleti bővülés is megkívánná a keret növelését<sup>52</sup>.

Felmerülhet a kérdés, hogy a lemaradott, több, mint 40 évig meghatározó szovjet befolyás alatt működő, nyugat-európaihoz hasonló kapitalista gazdaságpolitikát lényegében csak 1990 óta folytató közép-európai államoknak elegendő volt-e az azóta eltelt 29 év fejlődése, amelyből mindössze 15 év volt az, ami alatt a közös költségvetés pozitív hatásait élvezhettük (eltekintve az előcsatlakozási alapok támogatásaitól), nem beszélve arról, hogy már a szovjet megszállás előtt is jelentős hátrányt halmozott fel a térség többek között a világháborúk okán. Véleményem szerint térségünk felzárkózása előtt még hosszú az út, és ezt a 2021–2027-es költségvetés sem könnyíti meg jelentősebb mértékben.

Érthető az is, hogy az EU-t ért több esemény is hátrányosan érintette az integrációt, a brexittel járó költségvetési keret csökkenése, a migrációs válság megfékezésére és rendezésére tett intézkedések sokba kerülnek az Unió számára, de az, hogy az így kialakult hiányokat a konvergenciára fordított kiadások csökkentésével pótolják, nem a legracionálisabb megoldás. 2017-ben a KSH adatai szerint<sup>53</sup> az EU28 átlagos GDP/fő mutatója 27 600 euró volt. Nagy-Britanniával együtt 11 ország teljesített efölött. Véleményem szerint a kohéziós politikát ért reformok tárgyalásakor bemutatott 3 scenárió közül az egységes életszínvonal eléréséért jóval többet tett volna bármely másik lehetőség választása, és mindehhez a fejlettebb tagállamoknak nem kellett volna több pénzzel hozzájárulniuk a költségvetés keretéhez. A 2014–2020-as ciklus eddigi adatai bizonyításként szolgálnak arra, hogy a közép-európai térség tagállamai hatékonyan élnek a nekik adott lehetőséggel. Amennyiben a kohéziós és a KAP reformok is a felvázolt lehetőségek közül (a 17. oldalon körülírt scenáriók közül) valamelyik másik utat választanak, mindössze egy ciklus alatt is hatalmas előrelépés történhetne a felzárkózás terén, ám nem kétséges, hogy ez a negatívan érintett tagállamok alapvető nemzeti érdekeit sértené, és a még jó szándékú, tisztánlátó

<sup>52</sup> KENGYEL, 49.lj., <https://mersz.hu/dokumentum/dj148kpefaeu/1/>

<sup>53</sup> [https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tabl/tsdec100.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdec100.html)

politikuskok sem lennének hajlandók meghozni ezt az „áldozatot”, mivel sajnos jelenleg Európa nagy részére a rövid távú gondolkodás a jellemző.

Mindezek mellett a költségvetés és az egyes tagállamoknak juttatott támogatások jogossága körül kialakult vitákat a közelmúltban egyre jobban megosztó politikai és társadalmi kérdések fellépése is érdekes, semmi féleképp sem pozitívnak mondható irányba sodorta. A felek szembenállását felfoghatjuk úgy is, mint a politikailag és gazdaságilag is föderális Európát képviselők küzdelmét a nemzetállamok szuverenitását előnyben részesítőkkal szemben. Ám amennyiben az európai döntéshozók ténylegesen a békét és az európai népet képviselik, nem biztos, hogy ezeket a vitás ügyeket gazdasági szankciókkal kellene rendezniük.

A közép-európai tagállamok történelmük, kultúrájuk és világfelfogásuk révén talán kicsit más szemmel tekintenek egyes kérdésekre, amit az integráció nyugati felén gyakran szögesen az ellenkezőt vallva képviselnek. Ezzel az Unió mottójának („Egyesülve a sokféleségben”) tükrében semmi gond sincs, de mégis az újonnan csatlakozott tagállamok gazdasági lemaradását kihasználva a más véleményen levők a források megvonására irányuló fenyegetésekkel jelentős befolyással bírnak mind a közbeszédre, mind az érintett országok politikai döntéseire is.

Összegezve a 2021 és 2027 közötti időszakra tervezett többéves pénzügyi keret a reformtörekvések hangsúlyozásának ellenére sem hoz jelentős változást a 2014–2020-as költségvetéshez képest. A fennálló pénzek szakpolitikák közötti elosztása kismértékben változik a közös agrárpolitika és a kohéziós politika kárára, ezzel nehezítve a lemaradottabb tagok felzárkózásának esélyét. Több pénzt fordítanak az innovációra az EU globális versenyképességének növelése érdekében, ám vélhetőleg ezek a fejlesztések csak kismértékben járulnának hozzá a közép-európai államok felzárkózási folyamatához. A jelenlegi világállapot okán megkövetelt védelmi, határ-igazgatási és migrációs politikára is több forrás jut, nem beszélve az instabil, vagy válság sújtotta nem EU-tagországok gazdasági megsegítéséről és a szükséges területeken a lakosság segélyezéséről. Ezen területeken a ráfordítások növelése ténylegszükséges és elkerülhetetlen, ám a talán leg-lényegesebb területeken, a bevételi források elmaradt reformjai, és a források átcsoportosítására tett javaslatok kapcsán megalapozottan merülnek fel kérdések és a lemaradottabb országok képviselete jogosan ad hangot érdekeinek az új költségvetés problémáinak tükrében.

## IRODALOMJEGYZÉK

1. KENGYEL Ákos: The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration (Brüsszel, Policy Department on Budgetary Affairs, 2017)
2. KENGYEL Ákos: Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban (Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015)
3. BAJUSZ Anna: *Tagállami nettó pozíciók az EU költségvetésével szemben* (Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, 2015)
4. John BACHTLER, Carlos MENDEZ, Fiona WISHLADE: *Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-27: a preliminary assessment* (Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 2018)
5. Salvador GARRIGA: Reflection Paper on the duration of the MFF post-2013 in: European Parliament, Special committee on the policy challenges and budgetary resources for a sustainable European Union after 2013 (Strasbourg, 2010), 59-60. o.
6. James MCELDOWNEY: CAP reform post 2020- setting the scene, EPRS, Európai Parlament (Brüsszel, 2018)
7. Európai Bizottság: Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára, A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret, COM(2018) 321 final (Brüsszel, 2018)
8. Európai Bizottság: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020, COM(2018) 98 final (Brüsszel, 2018)
9. Európai Bizottság: Commission Staff Working Document , Spending review , Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends, The Multiannual Financial Framework for 2021-2027 ,{COM(2018) 321 final}, SWD(2018) 171 final (Brüsszel, 2018)
10. KAPRONCZAI István: A magyar agrárgazdaság az EU-csatlakozást követő években, *Erdélyi Múzeum*, LXXVI. kötet, 2014/4. 69-82.
11. Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról Migrációs és menekültügyi politika, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014
12. Európai Bizottság: A jövő uniós költségvetése, Nukleáris biztonság és leszerelés, 2018

13. KSH: A mezőgazdaság szerepe a nemzetgazdaságban, 2017
14. Európai Parlament: Connecting Europe Facility 2021-2027 Financing key EU infrastructure networks, 2019
15. Európai Bizottság: Fehér Könyv , Európa Jövőjéről , A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek, COM(2017) 2025 final (Brüsszel, 2017)
16. Matthew PARRY, Magdalena SAPALA: 2021-2027 multiannual financial framework and new own resources Analysis of the Commission's proposal (Brüsszel: Members' Research Service, 2018)
17. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7962764/1-30032017- AP-EN.pdf/4e9c09e5-c743-41a5-afc8-eb4aa89913f6>
18. [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf)
19. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-budget-booklet-june2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-budget-booklet-june2018_en.pdf)
20. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-financial-management-rule-law-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-financial-management-rule-law-may2018_en.pdf)
21. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-neighbourhood-world-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-neighbourhood-world-may2018_en.pdf)
22. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/by\\_country/documents/cap-in-your-country-cz\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/by_country/documents/cap-in-your-country-cz_en.pdf)
23. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/by\\_country/documents/cap-in-your-country-pl\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/by_country/documents/cap-in-your-country-pl_en.pdf)
24. [http://www.unia-miest.sk/assets/File.ashx?id\\_org=600175&id\\_dokumenty=5122](http://www.unia-miest.sk/assets/File.ashx?id_org=600175&id_dokumenty=5122)
25. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-plan-factsheet-july2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-plan-factsheet-july2018_en.pdf)
26. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/where-does-the-money-go\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/where-does-the-money-go_en.pdf)
27. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/hu/information/publications/factsheets/2014/cohesion-policy-and-hungary](https://ec.europa.eu/regional_policy/hu/information/publications/factsheets/2014/cohesion-policy-and-hungary)
28. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa- EU\\_-international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa- EU_-international_trade_in_goods_statistics)
29. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4125\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4125_en.htm)
30. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-3974\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3974_en.htm)
31. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3570\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_hu.htm)
32. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3885\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_hu.htm)
33. <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en &pcode=tec00115&plugin=1>
34. [http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/expenditure/security/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/expenditure/security/index_en.html)
35. <https://www.agroinform.hu/gazdasag/hatalmas-bevetelkiesest->

- jelent-az-orosz-embargo-az-unionak-34506-001
37. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180518-1?inheritRedirect=true>
  38. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results_en)
  39. <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train>
  40. <http://capreform.eu/member-state-cap-allocations-and-progress-on-the-mff/>
  41. [https://www.napi.hu/magyar\\_gazdasag/menekultvalsag\\_ennyi\\_penz\\_t\\_kap\\_magyarorszag\\_brusszeltol.609063.html](https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/menekultvalsag_ennyi_penz_t_kap_magyarorszag_brusszeltol.609063.html)
  42. [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm)
  43. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/negy-magyar-regio-az-europai-unio-legszegenyebbjei-kozott.278161.html>
  44. <http://nkfih.gov.hu/palyazoknak/horizont-2020/magyar-reszvetel-eu>
  45. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/energia/paks-ii-most-akkor-blokkolt-az-eu-vagy-sem.211359.html>
  46. <https://europeum.blogactiv.eu/2018/06/25/new-mff-three-comments-on-the-rule-of-law-provision/>
  - 47.

# HORVÁTH KLAUDIA GABRIELLA

## ***A Visegrádi Négyek és a regionális együttműködés jelentősége<sup>1</sup>***

1. Bevezetés és módszertan
  2. A Visegrádi Együttműködés modern kori története
  3. A V4-ek működése
    - 3.1. A Nemzetközi Visegrádi Alap és egyéb kezdeményezések
    - 3.2. Együttműködési mechanizmusok az EU intézményeiben
  4. Visegrádi prioritások az EU-ban
    - 4.1. Az EU bővítése
    - 4.2. Közös agrárpolitika és kohéziós politika
    - 4.3. Energiabiztonság
    - 4.4. Menekültkérdés
    - 4.5. Kormányköziség („Nemzetek Európája”) koncepciója
  5. Következtetések és összefoglalás
- Irodalomjegyzék  
Mellékletek

### 1. BEVEZETÉS ÉS MÓDSZERTAN

Dolgozatomban a Visegrádi Együttműködés Európai Unión belüli érdekérvényesítési lehetőségeit vizsgálom. Azt gondolom, hogy a Visegrádi Együttműködés, mint „V4” habár már 1991 óta működik, valójában a kezdeti sikerek után most lehetünk tanúi újra a négy ország szorosabb, gyakorlati kooperációjának. Roppant érdekes ez az időszak az európai politikában, hiszen az Unión belüli politikai széthúzás, a menekültválság, az új többéves pénzügyi keret elfogadása és persze a brexit körüli bizonytalanság sajátos dinamikát ad az államközi kapcsolatoknak és az európai politikai erőternek egyaránt.

A V4 Együttműködés jelenleg kiemelt prioritás a magyar külpolitika szempontjából, tágabb értelemben pedig a kelet-európai térség legfontosabb kormányközi összefogása. A téma tehát nemcsak abból a szempontból releváns, hogy Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia hogyan és miért alakította meg az együttműködést, hanem mindinkább amiatt is, hogy az egyes országok miképpen tudnak profitálni jelenleg ebből a gyakorlatban.

A fentiek ismeretében dolgozatom az alábbi kérdésekre keresi a választ:

---

 HUNGARIAN GOVERNMENT  
MINISTRY OF HUMAN RESOURCES



1. Melyek a Visegrádi Együttműködés sajátos jellemzői? Valódi integrációról beszélhetünk egyáltalán?
2. Mi a Visegrádi Együttműködés relevanciája az Európai Unióban?
3. Hogyan és milyen irányba alakítják/alakíthatják az Európai Unió politikáját a Visegrádi Négyek?

A dolgozathoz a magyar nyelvű források mellett, angol és német nyelvű irodalmat – primer és szekunder forrásokat – használtam fel. Mivel a kutatás törzse a V4-ek jelenlegi EU-s pozícióinak elemzése, így elengedhetetlen a legaktuálisabb történések bemutatása is, amihez a tudományos források mellett a legfrissebb gazdasági és politikai témájú cikkek segítettek a megértést.

A tanulmány két témaorientációs fejezettel indul, amelyekben a Visegrádi Együttműködés modern kori történetének legfontosabb állomásait és a kooperáció működését elemzem. Ezt követően két aspektusból vizsgálom meg az együttműködés EU-n belüli érdekérvényesítési lehetőségeit. Egyrészt az EU fő intézményeiben betöltött V4-es szerepköröket, szavazati súlyokat és stratégiákat elemzem. Másrészt pedig a feldolgozott szakirodalom alapján kijelölt öt politikai prioritással kapcsolatos perspektívákat vázolólok fel. A dolgozat végén a konklúziók és az irodalomjegyzék mellett, a melléletekben néhány megértést segítő táblázat található.

A tanulmány véleményem szerint röviden és a lényegre szorítkozva, átfogó képet ad a Visegrádi Együttműködés modernkori történetéről, jelenlegi kihívásairól és jövőbeli perspektíváiról.

## 2. A VISEGRÁDI EGYÜTTMŰKÖDÉS MODERN KORI TÖRTÉNETE

Ahhoz, hogy megfelelően érthető legyen a Visegrádi Együttműködés kapcsolata Európával, valamint Európa kapcsolata a négy visegrádi országgal, elengedhetetlen egy témaorientációs bevezető fejezet, amelyben röviden, a V4-formáció modern kori történetével és működésével kapcsolatos legfontosabb ismeretekre világítok rá.

A három ország szorosabb összefogásának ötlete 1990 novemberében merült fel a párizsi Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet keretein belül folytatott hármas megbeszélésen. Ezt követően 1991. február 15-én Antall József, magyar miniszterelnök, Václav Havel, Csehszlovákia elnöke és Lech Wałęsa, Lengyelország elnöke közösen kiadta a *Visegrádi Nyilatkozatot*, amely a közös munka alapvetéseit tartalmazta.<sup>2</sup> Habár a felek kezdetben nem gondolkodtak túl szoros együttműködésben, a közös érdekek nyomán

---

<sup>2</sup> TÓTH Bálint László: „A Visegrádi négyek. Állandó szövetség vagy eseti koalíció?” *Szabolcs-Szatmár-Beregi szemle: társadalom, tudomány, művészet*, 2017/1. 3–20.

egyeztetési platformot irányoztak elő.<sup>3</sup> Az 1991. decemberi prágai csúcstalálkozón már írásban is lefektették a felek, hogy az együttműködés világos célja a NATO és az EU csatlakozás ösztönzése.<sup>4</sup> A néhány hónappal később tartott krakkói csúcstalálkozón pedig gazdasági együttműködésről döntöttek. Többek között megfogalmazták a pénzügyminisztériumok és jegybankok képviselőiből álló munkacsoportok létrehozását és a tőkeáramlás liberalizálását.<sup>5</sup>

A Visegrádi Együttműködés történetében 1992 második felétől egy passzívabb időszak következett. Az 1992-ben függetlenné vált Csehország új elnöke, Václav Klaus és kormánya hivatalos nyilatkozatokkal tette világossá, hogy a fejlett területekkel rendelkező Csehország számára nem perspektíva tovább az Együttműködés. A kérdés azonban adott: valóban csupán Csehszlovákia felbomlásának és kormányváltásának köszönhető az egyébként sikeresnek ígérkező kooperáció befagyasztása? Dunay Pál világít rá arra, hogy egyrészt a Szovjetunió felbomlását követően enyhült az országokra nehezedő biztonságpolitikai nyomás, másrészt a Nyugat sem tekintett már a V4-országokra amolyan „exkluzív és fejlett klubként”, hiszen a többi poszt szocialista országgal is ugyanúgy tárgyaltak az európai integrációhoz való csatlakozásról.<sup>6</sup> A fentiekhez hozzátehetjük még, hogy a felbomló Csehszlovákiából alakult két önálló ország integrálása komoly kihívást jelentett volna az Együttműködésnek, hiszen a csehek és szlovákok is kölcsönösen hangsúlyozták egymástól való függetlenségüket. Többek között a bős-nagymarosi vízlépcső vitája miatt pedig elmérgesedtek a magyar–szlovák kapcsolatok is.<sup>7</sup> Látható tehát, hogy az Együttműködés passzív időszakát átfogta számos államközi, valamint belpolitikai konfliktus, tehát nem is volt politikai akarat az integráció további mélyítésére, aktivizálására.

1992-ben megalakult a CEFTA (Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás), amelynek megalakítása egyébként gazdaságilag racionális lépés volt, hiszen a KGST összeomlásával nemcsak az érintett országok kereskedelmi kapcsolatrendszere redukálódott szinte nullára, de az egymás közötti kereskedelem aránya is jelentősen csökkent.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> DUNAY Pál: „Regionális együttműködés Kelet-Közép-Európában: befektetés eredmény nélkül?” *Külpolitika*, 1997/2. 10–41. BOZÓKI András: „Regionalizmus, államközi verseny és geopolitika: az európai integráció és Közép-Európa” *Politikatudományi szemle*, 1998/2. 131–154.

<sup>4</sup> Juraj MARUŠIAK: “Russia and the Visegrad Group – more than a foreign policy issue” *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 2015/1-2. 28–46.

<sup>5</sup> DUNAY, 3. lj. 18–21.

<sup>6</sup> Uo.

<sup>7</sup> REMEK Éva: „Közép-Európa: biztonságpolitikai körkép - fókuszban a V4” *Köztes-Európa: társadalomtudományi folyóirat*, 2014/2-3. 105–114. TAKÁTS Gergely: A Visegrádi négyek és az európai integráció, Globális biztonsági kihívások, NATO szerepvállalások és Közép-Európa, 2006. [http://www.publikon.hu/application/essay/296\\_1.pdf](http://www.publikon.hu/application/essay/296_1.pdf)

<sup>8</sup> DUNAY, 3. lj. 25 – 29. TAKÁTS, 7. lj. 141–142.

A Visegrádi Együttműködés korai szakaszának problémája, hogy a szovjet béklyóból szabadult országok kormányai tapasztalatlanok voltak a valós, nem felülről irányított államközi együttműködésekben. Emellett ún. „szuverenitásféltes”<sup>9</sup> is megjelent a tagállami gondolkodásban, vagyis az újonnan visszanyert függetlenség és liberális demokrácia kiépítése közben nem volt számukra reális perspektíva egy szoros, folyamatos egyeztetésen alapuló kooperáció létrehozása.<sup>10</sup>

1998 őszén végül cseh, magyar és lengyel közös döntés alapján, Szlovákiát is beemelve az integrációba, új lendületet kapott az együttműködés, amelyet az 1999. május 14-én kiadott a *Pozsonyi Nyilatkozatban* deklaráltak a felek.<sup>11</sup> A pozsonyi találkozó alkalmával két nyilatkozatot fogadtak el a tagok, az első egy általánosabb közös állásfoglalás volt az integráció jövőjét illetően, a másik viszont első ízben fektette le a V4 működési struktúráját, megnevezve a rotációs elnökséget és a különböző szintű tanácskozásokat. Egy évvel később Prágában létrehozták a Nemzetközi Visegrádi Alapot is, amely az egyetlen intézményesült formában működő közös szervezete a tagállamoknak.<sup>12</sup>

1999-ben felvételt nyert a NATO-ba Lengyelország, Magyarország és Csehország, valamint az európai integrációval is folyamatosan haladtak a tárgyalások, habár fontos megjegyezni, hogy a 2000-es évek elején belpolitikai ellentétek nehezítették a négy ország kooperációját. A magyar Országgyűlés által elfogadott státustörvény, amely kedvezményekben részesítette a határon túli magyarokat (kivéve Ausztriát) erős ellenérzéseket váltott ki a nacionalista törekvésekre amúgy is kritikusan ügyelő szlovák kormányból.<sup>13</sup>

A következő hivatalos kormányfői csúcsertekezlet megtartására 2002 augusztusában, Esztergomban került sor, amelyen előremutatóan, az integráció szélesítését tűzték ki célul a tagállamok. Megalapították a Visegrádi Díjat és a kölcsönös tanulmányi lehetőségekről állapodtak meg.<sup>14</sup> Egy évvel később, 2004-ben az EU-csatlakozások évében Szlovákia is elnyerte a NATO tagságot. Ezzel lényegében mind a négy ország elérte legfontosabb integrációs célját: bekerültek a „nyugatosok klubjába”. Az új tagországok számára az

---

<sup>9</sup> A „szuverenitás féltes” fogalmát a téma relációjában úgy kell értelmeznünk, hogy a történetileg egyébként is versengő kisméretű közép-európai államok nem voltak hajlandóak lemondani szuverenitásuk egy részéről sem, a szubregionális együttműködésük elmélyítése érdekében. Az újonnan visszanyert függetlenségük korlátozását tehát csak és kizárólag az EU keretrendszerében képzelték el, egymás javára nem. DUNAY, 3. lj. 22–23.

<sup>10</sup> Uo.

<sup>11</sup> BOZÓKI, 3. lj. 144–145.

<sup>12</sup> TAKÁTS, 7. lj. 146; BOROS Ferenc: „A Visegrádi Együttműködés és perspektívája” *Külügyi Szemle*, 2003/3. 73–100.

<sup>13</sup> BOROS, 12. lj. 85–87. DUNAY, 3. lj. 18–19. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0100062.TV>

<sup>14</sup> BOROS, 12. lj. 90–91.

EU-csatlakozás után kulcsfontosságú pont volt a schengeni övezetbe való mielőbbi integrálódás. A négy tagország felismerte, hogy különösen fontos az összehangolt fellépés, hiszen sokkal könnyebb és gazdaságosabb minden országnak teljesítenie a határellenőrzéssel kapcsolatos vállalásait, ha a szomszédos országok szintén tagjai az övezetnek. A négy ország így 2007 decemberében sikeresen csatlakozhatott Schengenhez.<sup>15</sup>

A 2008-tól kezdődő globális gazdasági és pénzügyi válság különösen érzékenyen érintette Magyarországot, emellett visszavetette a cseh és szlovák gazdaságot is. Értelemszerűen a gazdasági válság, majd a begyűrűzött euró-zóna-válság idején nem volt előtérben az együttműködés mélyítése, a tagállamok figyelmét sokkal fontosabb teendők kötötték le. A 2015-től kezdődő menekültválság azonban újra előtérbe helyezte az összefogás fontosságát.<sup>16</sup> Napjainkban pedig az EU-n belüli erőviszonyok tekintetében válik egyre érdekesebbé és aktívabbá a kooperáció.

### 3. A V4-EK MŰKÖDÉSE

A Visegrádi Együttműködés kormányközi alapokon nyugvó szerveződés, nincsenek szupranacionális intézményei, sőt a 2000-ben útjára indított Nemzetközi Visegrádi Alapon kívül nincs más intézménye. Felmerül tehát a kérdés, még is hogyan működnek együtt a tagországok valódi egyeztetési fórumok nélkül? Vajon az intézményi háttér hiánya nem érinti-e hátrányosan az együttműködés hatékonyságát? A fejezet ezt a problémakört járja körül.

Az 1991-ben kiadott *A Visegrádi Együttműködés Nyilatkozata* nevű dokumentum, amelytől a kooperáció működését datáljuk, még semmilyen intézménnyel és szervezettel kapcsolatos kitévelt és előrejelzést nem tartalmazott. Egy laza, érdekközösségen alapuló, a nyugat-európai értékek felé orientálódó összefogás kereteit fektette le. Az 1999-es *Pozsonyi Nyilatkozatban* azonban már megállapodtak a mai napig fennálló működési rendszerről.<sup>17</sup>

Lefektették az elnökségi rendszer alapjait, miszerint évenkénti rotációs rendszer alapján július 1-től a következő év június 30-ig látja el egy-egy tagország az elnökségi feladatokat. Az elnöki tisztséget betöltő tagállam viszi az Együttműködés ügyeit, szervezi a találkozókat, és mindenekelőtt a kooperáció fejlesztésén és hatékony érdekérvényesítési lehetőségein dolgozik. Az elnökséget átvevő ország programot készít, amelyben saját maga és az Együtt-

<sup>15</sup> GRÚBER Károly – TÖRŐ Csaba: „A Visegrádi négyek (V4) Európai Unió belüli együttműködésének szempontjai és tapasztalatai” *Külgügyi szemle*, 2010/2. 52–70. HAMBERGER Judit: „Közép-Európa politikai dimenziójának megvalósítási kísérlete: a Visegrádi Együttműködés (V4)” *Külgügyi szemle*, 2010/2. 35–51.

<sup>16</sup> TÓTH, 1. lj. 14–20.

<sup>17</sup> <http://v4.gov.hu/download/8/48/d1000/visegradi-nyilatkozat-1991.pdf>

működés számára fontosnak tartott és az évre előirányzott terveket és célkitűzéseket vetíti előre. Az elnökséget először Csehország töltötte be az 1999–2000 évben.<sup>18</sup>

Évente két miniszterelnöki találkozóban állapodtak meg, de a napirenden lévő témákban az érintett miniszterek rendszeresen találkoznak. Évente két alkalommal sor kerül külügyminisztériumi tanácskozásra, amelyeken egyrészt előkészítik a miniszterelnöki találkozókat, másrészt közös stratégiát alakítanak ki a felmerülő kérdések megválaszolására. A négy ország diplomatái szintén tartják a kapcsolatot egymással.<sup>19</sup> A V4-országok nemzeti parlamentjei is rendszeres egyeztetéseket tartanak, valamint szakpolitikai kérdésekben, – legyen szó EU-s vagy specifikus közép-európai ügyekről – miniszteri, államtitkári vagy szakértői szinteken tartják a kapcsolatot, a problémakör intenzitásától függően hol szorosabban, hol kevésbé.<sup>20</sup>

### 3.1. A Nemzetközi Visegrádi Alap és egyéb kezdeményezések

A már említett Visegrádi Alapot 2000-ben hozták létre, pozsonyi központtal. Az Alap tulajdonképpen egy olyan platform és pénzügyi alap, amelynek legfőbb célja, hogy a négy tagállam civil szféráinak összeköttetését elősegítse, így tehát a kulturális és oktatási kapcsolatok hatékonyabb és gazdaságosabb kialakítását és fenntartását teszi lehetővé.<sup>21</sup> Az Alap az országok által befizetett pénzügyi hozzájárulásból gazdálkodik, elnökségét félévente más tagállam látja el, hivatalos nyelve pedig az angol. Legfontosabb szervezeti egysége a Külügyminiszterek Konferenciája, mely a négy tagállam külügyminiszteriből áll, és az intézmény alapvető irányvonalait határozza meg, dönt a felmerülő kérdésekben. Üléseit a Nagykövetek Tanácsa készíti elő, amelynek tagjai a soros elnök tagállamhoz akkreditált nagykövetek. Az egész alapot koordináló szerv pedig a Titkárság, amelynek vezetője a Külügyminiszterek Konferenciája által hároméves időtartamra megválasztott ügyvezető igazgató. 2018 augusztusától Andor F. Dávid tölti be e tisztséget, helyettese pedig Marek Pavlík.<sup>22</sup>

Az Alap főként pályázatok formájában támogatja a négy ország közötti oktatási és gazdasági kapcsolatok elmélyítését. Egyrészt határokon átnyúló projektekre, K+F fejlesztésekre és turizmusfejlesztésre kérhető pénzügyi támogatás, másrészt felsőoktatási tanulmányokhoz. Ez utóbbi viszont nemcsak

---

<sup>18</sup> HAMBERGER, 15. lj. 44–45.

<sup>19</sup> BOROS, 12. lj. 80–81. TAKÁTS, 7. lj. 146–147.

<sup>20</sup> GRÜBER – TÖRŐ, 14. lj. 56–57.

<sup>21</sup> HAMBERGER, 15. lj. 44–45.

<sup>22</sup> <https://www.visegradfund.org/about-us/the-fund/>

a négy országon belüli mobilitást segíti elő, ugyanis külön ösztöndíjra pályázhatnak a más kelet-európai országokból érkező, a visegrádi országok valamelyikében tanulni vágyó hallgatók is.<sup>23</sup>

A tagországok 2016-ban megalapították a Visegrádi Szabadalmi Intézetet, melynek székhelye Budapesten található, legfontosabb célkitűzése pedig az innovatív kutatások támogatása.<sup>24</sup> 2017 novemberében, a magyar elnökség ideje alatt megállapodtak az agrárkutatás és élelmiszer-biztonság területén való összehangolt együttműködésben, amelynek egyik sarokpontja az agrárium témakörével kapcsolatos információ áramlás és tapasztalatcsere elősegítése.<sup>25</sup>

A működési struktúra ismertetéséből jól látható, hogy egy nem túl kötött „kooperációs mechanizmusra” kell gondolnunk mikor a V4-ek működéséről beszélünk. A négy ország folyamatosan fenntartja az eszmecsere lehetőségét szinte minden kérdésben, amennyiben viszont nem áll érdekükben közös stratégia kialakítása, úgy egyszerűen nem folytatnak egyeztetéseket a kérdésben. Ebből két dologra következtethetünk, egyrészt a négy ország kerüli a lehetséges érdektükozéseket, hogy azokon a területeken melyek mindannyiuknak fontosak, ne veszélyeztessék az összefogást. Másrészt pedig azt jelentheti, hogy a jövőre nézve nem szeretnék megkötni a működésük kereteit. A kötelességeket és feladatokat az aktuális politikai légkör alapján határozzhatják meg, vállalásaikat kellő rugalmassággal kezelhetik.

Kérdéses persze, hogy a fentiek mennyire ássák alá a kooperáció mélyítését és egyáltalán mennyire biztosítanak jelenleg hatékony együttműködést. Az a véleményem, hogy a jelenlegi ingatag európai politikában semmi esetre sem prioritás a Visegrádi Együttműködés mélyítése. A kooperáció rugalmas keretei éppen elég lehetőséget adnak arra, hogy a fontos dolgok kellő figyelmet kapjanak, valamint krízishelyzetben gyors reagálást tesznek lehetővé. A magyar elnökséggel azonban olyan irányba indult el a kooperáció, amelynek lényege: láthatóság, hatékony érdekképviselet és közös hang. A V4-ek jövője attól függ, hogy a következő években hogyan „vizsgálják” a menekültkérdést, az EU új többéves költségvetését és az integráció jövőjét illetően. Összeségében véve tehát a sikeres érdekképviselet az együttműködés továbbfejlesztésének záloga, mind a négy ország részéről. Azt nem gondolom, hogy a V4 egy intézményesített, szoros integrációvá válna a jövőben, de talán tanúi leszünk annak, ahogyan egy laza, regionális összefogásból Európa keleti felének közös hangja lesz.

---

<sup>23</sup> <https://www.visegradfund.org/about-us/the-fund/>

<sup>24</sup> <http://www.vpi.int/index.php/hu/rolunk>

<sup>25</sup> <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/hirek/egyuttmukodesi-megallapodast-kotottek-a-visegradi-oroszagok-agrarkutatasi-intezmenyei>

### 3.2. Együttműködési mechanizmusok az EU intézményeiben

A Visegrádi Együttműködés országai 2004-ben csatlakoztak az Európai Unióhoz, amelyet követően a négy ország vezetésének újra kellett gondolnia a közös koordináció területeit, lehetséges eszközrendszeit és céljait. Azt gondolom, hogy tizenhat év távlatában a legfontosabb kérdés az, hogy a V4-ek mennyire változtak az integrációt befogadókából annak formálóivá. A téma keretein belül először az intézményekben adott érdekérvényesítési lehetőségeket és mechanizmusokat vesszük sorba.

Az **Európai Tanács**, mint az EU tagállamok állam- és kormányfőiből álló, főszabály szerint évente négyszer ülésező fórum elsősorban az Unió tagállamai által kijelölt politikai irányvonalat határozza meg.<sup>26</sup> Értelemszerűen tehát a négy ország vezetőinek is fontos egyeztető és érdekérvényesítési lehetőséget nyújtanak ezek az ülések. Mivel az EU-n belül általánosságban is a konszenzussal és koalícióépítéssel jellemezhető politikaformálás a meghatározó, különösen fontos, hogy a visegrádiak ne csak egymással egyeztessék érdekeiket és céljaikat, hanem szükségképpen a potenciálisan szövetséges partnereikkel is. Ennek érdekében az Európai Tanács ülései előtt, gyakorlattá vált a visegrádi országok közös miniszteri egyeztetése, amelyre a „V4+” keretein belül, más országok állam-, illetve kormányfőit is meghívják.<sup>27</sup> Tehát a lényegi elem e találkozókön, az adott közös álláspont megfelelő interpretálása és egy egységes érvrendszer kialakítása.

Az **Európai Unió Tanácsa** az EU tíz lehetséges formációban ülésező és félévente változó soros elnökséggel működő (társ)jogalkotó szerve.<sup>28</sup> Mivel az adott tanácsi formációban a tagállamok miniszteri szinten képviseltetik magukat, a V4-eknek is lehetősége van miniszteri szinten, szakpolitikai jellegű egyeztetéseket folytatni ezeken az üléseken. A soros elnök tagállam napirendre tűzheti, előtérbe állíthatja a számára fontos problémaköröket, megoldandó ügyeket. Tehát amennyiben a V4-ek hatékony kooperációs mechanizmust alakítanak ki ezen a téren, úgy négy soros elnökségen keresztül (alap esetben nem közvetlenül egymás után), összehangolva tarthatják napirenden a kulcsfontosságú vagy adott esetben négyük számára kardinális kérdéseket. A szavazatokat illetően a négy tagállam szavazatainak súlya korábban meg egyezett a német–francia tandem súlyával a következő módon: Franciaország és Németország 29–29 szavazat, Csehország 12, Magyarország 12, Lengyelország 27, Szlovákia pedig 7 szavazat birtokában volt.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> GOMBOS Katalin: *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai* (Budapest: Wolters Kluwer, 2017)

<sup>27</sup> GRÚBER – TÖRŐ, 14. lj. 55–56.

<sup>28</sup> GOMBOS, 26. lj. 122–128.

<sup>29</sup> GRÚBER – TÖRŐ, 14. lj. 55–60.

A probléma a fentiekkel az, hogy ez a lehetőség a lisszaboni szerződés kettős többségre vonatkozó pontjainak életbelépését követően megszűnt, tehát a visegrádiak alkupozíciója jelentősen romlott. A lisszaboni szerződés 2014. november 1-től bevezette (gyakorlatban 2017. március 31-től) az ún. kettős többség elvét. Ennek értelmében a Tanácsban a Bizottság és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője javaslata alapján meghozott döntéseknél a tagállamokat képviselő miniszterek 55%-ának „igen” szavazata és legalább 16 tagállam támogatása kell a döntés elfogadásához, nekik pedig együttesen az EU népességének 65%-át kell kitenniük. Ezzel szemben a blokkoló kisebbségnek legalább négy tagállamból kell állnia, akik nem mellékesen az EU népességének legalább 35%-át jelentik. Abban az esetben, ha a Tanács nem a fent megjelölt módon kezdeményezett kérdésben dönt, úgy a Tanács tagjainak 72%-a szükséges a javaslat elfogadásához.<sup>30</sup>

A korábban alkalmazott minősített többségi rendszer erőteljesen kedvelt a kisebb államoknak, az új rendszerben azonban markánsan megjelennek a tagállamok népességbeli különbségei. A kisebb államok hátránya a blokkoló kisebbségnél jelenik meg a leghangsúlyosabban. Hiszen a blokkoló négy tagállamnak az EU népességének 35%-át is magába kell foglalnia, ez pedig azt jelenti, hogy a nagyok könnyű szerrel szövetkezhetnek szinte bármilyen kisebb tagállammal, ám a kisebb mérettel rendelkező tagországoknak azt is át kell gondolnia, hogy a potenciális szövetségesekkel, vajon elérik-e a 35%-os küszöböt. A négy visegrádi ország közösen az EU népességének 12%-át adja, a térség potenciális szövetségesével összefogva, így a három balti állammal, Szlovéniával, Ausztriával, Bulgáriával és esetlegesen Romániával és Horvátországgal együtt szavazva is mindösszesen csak 22%-át alkotják az EU népességének.<sup>31</sup> (1. sz. melléklet)

A Tanács ugyanakkor azért is nagyon fontos színtere az EU-nak, mert társjogalkotó minősége mellett az EU mai napig erős kormányközi pillérét is jelenti. Tehát a tagállami érdekek leghatékonyabb érvényesítése a tanácsi formációkban majd végül a Miniszterek Tanácsának ülésén zajlik. A kis népességű kelet-európai szövetségesek gyengülése révén a V4-eknek valójában egy lehetősége van a tanácsi szavazati játszmák irányítására: olyan nagy államokkal kell szövetkezniük, akik nem feltétlenül állnak mindig együtt a német-francia tandemmel, mégis nagy népességgel rendelkeznek, mint például Olaszország.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja* (Budapest: HVG-ORAC, Budapest, 2008). <https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/voting-system/voting-calculator/>

<sup>31</sup> HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, Nyolcadik kiadás (Budapest: HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, 2011). <https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/voting-system/voting-calculator/>

<sup>32</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/voting-system/voting-calculator/>



Az Európai Unió leginkább szupranacionális jegyeket magán viselő, végrehajtó szerve az **Európai Bizottság**. A Bizottságba minden tagország egy-egy biztost delegál, akik mindegyike egy adott területért felelős. Mivel a Bizottság legfontosabb feladata a jogalkotás előkészítése, elengedhetetlen, hogy a biztosok függetlenek legyenek a küldő tagállamtól, így elsősorban az „uniós közjő” érdekében cselekedjenek.<sup>33</sup> A Bizottságon belüli pozíciószerezés lehetőségei erősen korlátozottak a visegrádiak számára, hiszen az elnök határozza meg, hogy mely szakpolitikai területért, mely tagállam biztosa felel. Szükségképpen tehát a fontos – V4-ek számára is lényeges – pozíciókat általában német, francia, brit, egyszóval tehát befolyásos tagállamok biztosai töltik be. A bizottsági munkával kapcsolatban tehát az egyik cél, hogy a V4-ek minél befolyásosabb és érdekükben álló biztosi pozíciókat szerezzenek meg. Nem is feltétlenül a döntések befolyásolásának szándékával (hiszen elviekben a biztosok függetlenek), mindinkább információszerezés és szövetségkeresés szempontjából. Mivel a Bizottság a biztosok kollégiuma mellett hatalmas, körülbelül harmincezer főből álló tisztviselői apparátussal is rendelkezik, így a visegrádi országok pozíciót erősíti, ha minél képzetesebb, nemzetközi kapcsolatokban járatos fiatalokat igyekeznek az EU intézményei felé terelni.

Az **Európai Parlament** szerepe jelentősen megnőtt az elmúlt évtizedekben. A Parlament a Tanács társjogalkotójává vált, ami nem csak az EU szupranacionális identitásának részeként fontos, hanem az oly sokat emlegetett demokráciadeficit ellensúlyozása révén egyaránt.<sup>34</sup> Mind tudjuk, a Parlamentben pártcsaládok szerint szerveződnek a népesség szerint arányosan delegált tagállami képviselők. Ebből tehát arra következtethetünk, hogy a politikai erőtér más természetű, mint a Bizottságban vagy bármelyik tanácsban. Ennek oka, hogy a kis méretük miatt egyébként is koalíciós partnerségre szoruló országok képviselői még a pártcsaládok szerint is diverzifikáltak. Tehát a szövetséges partnerek keresésében már nemcsak a potenciális tagállamok, hanem a képviselőiket tömörítő pártcsaládok érdekeivel és érdekérvényesítő képességével is számolni kell, a stabil szövetségesek érdekében.

A Visegrádi Együttműködés országai közül Lengyelországnak van a legtöbb képviselője, szám szerint 51 fő, míg Csehország és Magyarország 21-21, Szlovákia pedig kis mérete révén 13 képviselői hellyel rendelkezik. A pártmegoszlásból kitűnik, hogy a jelenleg is többségi helyzetű Európai Néppártban foglal helyet a négy ország képviselőinek nagyjából 44%-a, szám szerint az összes 106 képviselői helyből 47 fő ül ebben a pártcsaládban. A visegrádi országok képviselői így a jelenleg 217 hellyel rendelkező Európai Néppárt 22%-át alkotják.<sup>35</sup> Az Európai Néppárton kívül két pártcsaládot említhetünk

<sup>33</sup> GOMBOS, 25. lj. 131–134.

<sup>34</sup> GRÜBER – TÖRÖ: 14. lj. 65–67.

<sup>35</sup> [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/political\\_parties\\_hu.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/political_parties_hu.pdf)

még, amelyek a V4 csoport szempontjából fontosak: az Európai Konzervatívok és Reformisták Csoportja, valamint az Európai Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége. Előbbiben 23, utóbbiban 17 fő képviselő ül. (2. sz. melléklet).

Az Európai Parlament fontossága az utóbbi európai parlamenti választások óta még inkább növekvőben van, mivel az ún. „Spitzenkandidat” rendszer értelmében az Európai Bizottság elnöki tisztségét a legtöbb szavazatot kapó és ennek értelmében a legtöbb képviselőhellyel rendelkező párt jelöltje töltheti be.<sup>36</sup> Éppen ebből kifolyólag, mikor a Visegrádi Együttműködés Európai Parlamenten belüli érdekérvényesítési lehetőségeit szeretnénk vázolni, elsősorban az Európai Néppárton belül betöltött képviselőhelyek számát és az ebből fakadó lobbis és szavazat erőit kell számba vennünk.

Az EU fő intézményeinek áttekintésével arra szerettem volna rávilágítani, hogy egyrészt a V4-ek számára megváltozott – sajnos többségében kedvezőtlenebb – helyzetet teremtett a lisszaboni szerződés életbelépése. Másrészt pedig arra, hogy az Európai Unió minden intézményében más erőteremben kell helyt állnia a visegrádi országoknak. Míg a Bizottság inkább a háttérkapcsolatok építésének színhelye, addig a Tanács nyíltan a tagállami érdekérvényesítés intézménye. Az Európai Tanács kifejezetten a „magas politika” kérdéseinek megvitatására szolgál, a Parlamentben pedig a képviselők tagállami és pártcsaládonkénti megosztottsága teremt sajátos helyzetet.

#### 4. VISEGRÁDI PRIORITÁSOK AZ EU-BAN

A korábbi fejezetekben áttekintettük a V4-ek modern kori történetét, működését és az EU intézményeiben adott érdekérvényesítési lehetőségeiket. A következőkben a közös – és a visegrádi politikában is annak értékelt – érdektérületek elemzése következik, amelyek véleményem szerint a következők: **az EU bővítése, KAP és kohéziós politika, menekültkérdés, energia-politika, valamint a kormányköziség („Nemzetek Európája”) koncepció.**<sup>37</sup> A továbbiakban tehát a felsorolt területeken nézzük meg a V4 érdekeket és az érdekérvényesítési lehetőségeket, valamint a potenciális szövetségeseket és konfliktuspontokat.

<sup>36</sup> <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/spitzenkandidaten-system-streit-zwischen-eu-rat-und-parlament-bahnt-sich-an/>

<sup>37</sup> Jan PASTWA: „The role of the Visegrad Cooperation in EU Foreign Relations” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/3. 83–90. Vít DOSTÁL – Zsuzsanna VÉGH: *Trends of Visegrad European Policy* (Prága: Association for International Affairs, 2017).

#### 4.1 Az EU bővítése

A V4-ek szempontjából azért fontos az EU bővítésének folyamata, mert a bevont országok tulajdonképpen a visegrádi országok – főként Magyarország – szomszédai is egyben.

Természetesen a visegrádi országok között sem egységes az EU bővítésével kapcsolatos kérdések kezelése. Lengyelország például földrajzilag távol helyezkedik el és kulturális kapcsolatai sem erősek a térséggel. Magyarország azonban szomszédos állam, kulturális és történelmi közössége, valamint kisebbségi ügyei révén folyamatosan kapcsolatban van a déli szomszédaival. Csehország szintén a lengyelekhez hasonló helyzetben van, ám Szlovákia esetében például jelentős kisebbség él Szerbiában és néhány ezer Horvátországban is. Mindezekről függetlenül egységesen támogatják a balkáni államok minél előbbi EU-s integrációját.<sup>38</sup>

A visegrádi országoknak fontos felismerése a bővítésben, hogy a belső biztonság és gazdasági prosperitás egyik záloga, a szomszédokkal való stabil viszony. Nem is feltétlenül azért, mert így kevesebb az esélye egy esetleges fegyveres konfliktus kirobbanásának. Mindinkább az a fentiek tanulsága, hogy egy etnikai feszültségek által túlfűtött kisállami régió fejlődését egészében visszaveti, ha a területen elhelyezkedő országok nem tudják közös érdekeiket érvényesíteni. Tehát a térségben lévő összes országnak elemi érdeke a többiek felzárkóztatása, közvetetten tehát az EU-tagsághoz való hozzásegítésük.

A visegrádiak földrajzi és történelmi kapcsolataik révén „közelebb” állnak a térséghez, méretük és gazdasági hasonlóságuk miatt pedig a gazdasági terjeszkedésben is komparatív előnyük van, hiszen kiegyenlítettebbek az alkupozíciók, ezáltal az újonnan csatlakozó országok kevésbé válnak kiszolgáltatottá – többek között – a francia–német tandemnek. Gazdasági szempontból tehát a régióval folytatott párbeszéd komoly jövőbeli előnyöket jelenthet a V4 országai számára, főként az oly fontos energiaszektor, közlekedés és működőtőkebefektetések területén, nem beszélve az új piacok megszerzéséről. Emellett tágabb értelmezésben azt is fontosnak tartom, hogy a régió Európába integrálásával az EU és a folyamatot végig támogató V4-ek is politikai és egyfajta „európa-ideológiai” sikert könyvelhetnének el. Kérdéses, hogy amennyiben ez a folyamat egyszer révbe ér, vajon az újak egy föderális, vagy mindinkább egy konföderatív irányba mozgó EU-ba fognak integrálódni.

---

<sup>38</sup> TÓTH Bálint László: „A Visegrádi csoport (V4) Nyugat-Balkán-politikája” *Külgügyi szemle*, 2015/2. 25–41.

## 4.2. Közös agrárpolitika és kohéziós politika

A visegrádi országok az EU költségvetése szempontjából mindnyájan nettó kedvezményezettek. Ezt azt jelenti, hogy a közös költségvetésbe befizetett GNI-arányos összegnél több pénzt kapnak vissza uniós támogatások és pályázatok formájában. Értelemszerűen mind a négy államnak fontos, hogy ezt a pozíciót minél tovább megtarthassa, hiszen az országok fejlesztéspolitikájának és ezáltal gazdasági fejlődésének is záloga az EU kohéziós politikájának kerete.

Az EU éves költségvetéséhez gazdaságának nagysága miatt Lengyelország járul hozzá a legnagyobb mértékben, így nagyjából 3,5%-át adja az EU költségvetésének. Ezzel szemben Csehország befizetése kb. 1,3%-át, Magyarország 0,8%-át, Szlovákia pedig mindössze 0,6%-át adja az EU egyéves költségvetésének.<sup>39</sup>

A **Közös agrárpolitika** lényegében a 60-as évekbeli indulása óta mondhatjuk, „strukturális fejtörést” okoz az EU tagállamainak. A EU-tagországok agráriumának védelme és pénzügyi támogatása a főként szekunder és terciér szektorra épülő gazdaságok részéről folyamatos nyomás alatt van. A KAP strukturális reformját régóta sürgeti Németország, Nagy Británia és többek között Hollandia is, mert ők a legfontosabb nettó befizetői a KAP költségvetésének, ám a másik oldalon közel sem ekkora haszonélvezői. Ezzel szemben ott áll Franciaország, Lengyelország, Magyarország, Románia és Bulgária is, akik nagy haszonélvezői a KAP támogatásainak.<sup>40</sup> Értelemszerűen a britek kilépésével a Közös agrárpolitika finanszírozásának keretei is csökkennek majd, ennek mértéke még kétséges. Jelen állás szerint a KAP keretéből országonként átlagosan 10–15%-os támogatás csökkenés várható.<sup>41</sup> A KAP területén a V4-ek természetes szövetségesei Bulgária és Románia, a balti hármak, Spanyolország, valamint Franciaország.

A **kohéziós politika** kerete a tagállamok fejlettsége arányában kerül szétosztásra, tehát minél fejletlenebb egy ország, annál nagyobb mértékben tarthat igényt kohéziós támogatásra felzárkózása érdekében. Mindebből már következtethetünk arra, hogy a 2004 óta taggá vált kelet-európai és balkáni országok gazdasági elmaradottságuk révén a fő felhasználói a kohéziós pénzeknek.<sup>42</sup> A következő időszak fontos kihívása lesz, hogy a kohéziós politika segítségével az elmaradottabb tagországok is az innovatív fejlődés irányába induljanak el, modernebb gazdasági struktúrát alakítsanak ki.<sup>43</sup> A kohéziós

---

<sup>39</sup> <https://www.statista.com/statistics/316691/european-union-eu-budget-share-of-contributions/>

<sup>40</sup> <http://capreform.eu/gainers-and-losers-from-the-cap-budget/>

<sup>41</sup> <https://www.nak.hu/kiadvanyok/kiadvanyok/2309-tajekoztato-a-2020-utani-kozos-agrarpolitika-varhato-kereteirol/file>

<sup>42</sup> HORVÁTH, 31. lj. 370–380.

<sup>43</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3885\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_en.htm)

politika keretének legnagyobb felhasználói köre nem változik a következő években sem, ezek szerint Lengyelország, Románia, Olaszország, Spanyolország és Észtország maradnak a legnagyobb haszonélvezők. Habár jelen állás szerint a 2021 – 2027-es költségvetés számításaim szerint országonként átlagosan 10–15%-kal csökkenti a kohéziós keretet.<sup>44</sup>

Összességében véve azt a következtetést vonhatjuk le a következő többéves költségvetés nyilvános tervezeteiből, hogy a britek kilépésével a fenti két politikát olyan arányban alakítja át az EU, hogy éppen a közepesen fejlett országok – így a V4-ek is – rosszul járnak. Ennek persze több oka van, amelyeket röviden az alábbi pontokba szedtem össze.

#### a) BREXIT – avagy csökkenő költségvetés

Az Egyesült Királyság kilépése miatt csökken az EU költségvetése, hiszen a britek az EU költségvetésének nagyjából 17%-át fizetik be. Mivel az EU reformra váró bevételrendszerében nagy változtatásra nincs kilátás, egyértelmű, hogy a következő többéves pénzügyi keret egy jóval kisebb összeggel gazdálkodhat. A V4-eknek és lényegében minden más nettó kedvezményezettnek érdeke lett volna a költségvetési hozzájárulás növelése – hiszen, ha többet fizetnek be, többet is kapnak vissza – valójában a fő befizető tagállamok, mint Németország, vagy a Benelux államok a kezdetektől nem álltak kötélnek e kérdésben.<sup>45</sup>

#### b) Új prioritások

Az elmúlt öt–tíz évében fontos változások zajlottak le Európában, amelyek eredményeként erőteljesen megváltoztak az EU figyelmének és politikájának súlypontjai. Ennek értelmében az új költségvetés tárgyalásának idején nagyobb hangsúlyt kap a közös kül- és biztonságpolitika valamint a menekültkérdés megoldása, mint eddig bármikor. Ez pedig szükségképpen az eleve kisebb költségvetés elosztásakor új vagy egyes esetekben egyszerűen nagyobb tételek megjelenését jelenti.<sup>46</sup>

#### c) Változó allokáció

A 2008-as világgazdasági válság, majd az ezt követő eurózóna válság következtében Görögország mély recesszióba süllyedt, valamint a déli tagországok GDP-je is erősen visszaesett. Ennek következtében a kohéziós politika elosztására is sokkal differenciáltabban kell tekintenünk. Így például a jelenlegi tervezet szerint Olaszország az előző hét éves kerethez képest kb. 34 milliárd euró helyett 2018. évi konstans áron számolva 38, 5 milliárd eurót költethet

---

<sup>44</sup> [https://ec.europa.eu/hungary/news/20180530\\_cohesionpolicy\\_hu](https://ec.europa.eu/hungary/news/20180530_cohesionpolicy_hu)

<sup>45</sup> <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-haushalt-kommission-plant-trotz-brex-it-hoehere-ausgaben-a-1205811.html>

<sup>46</sup> <https://www.bruxinfo.hu/cikk/20180504-realerteken-13-szazalekot-vaghatnak-koheziobol>

kohéziós politikára. Ezzel szemben Magyarország a kb. 22 milliárd helyett mindössze 17,9 milliárd euróban, Lengyelország a 78 milliárd helyett nagyjából 64,4 milliárd euróban részesülhet.<sup>47</sup> Összességében véve tehát a kohéziós politika allokációját erőteljesen meghatározza az a tény, hogy az utóbbi hét évben a közép-európai gazdaságok erőteljes felzárkózásba kezdtek, így habár az összegeket tekintve a haszonélvezők köre nem változik szignifikánsan, a tagállamok közötti megoszlás jelentősen.

#### d) A Bizottság strukturális reformjai

A Bizottság 2018. májusban kiadott tervezeteiből kiderül, hogy a következő hétéves költségvetés legfőbb kulcsszavai a fenntarthatóság, eredményesség, hatékonyság és strukturális áttekinthetőség lesznek. Az elemzett KAP és kohéziós politika is ezen alapelvek függvényében került átdolgozásra. A KAP keretösszegének csökkenése már magában is hátrányos a haszonélvező tagállamoknak, azonban egyre hangsúlyosabbá válik a lehívható keretösszeg minél hatékonyabb és eredményesebb felhasználása. Így például a Bizottság a jövőben cselekvési tervet írhat elő annak a tagállamnak, mely a felülvizsgálat alapján nem a KAP fejlesztési céljainak hatékony megvalósítása érdekében allokálja a részére biztosított összeget. Tovább nehezíti a kevésbé fejlett országok helyzetét, hogy a „zöldgazdálkodás” feltételei a tőkeerősebb gazdaságoknál adottak, ez tehát hosszú távon nem a V4-es, mindinkább Franciaország és más nyugat-európai gazdaságoknak kedvez. Ami a kohéziós politikát illeti: egységes szabálykönyvet dolgoznak ki a kohéziós pénzeket elosztó alapok számára, így egyszerűsítve a bürokratikus struktúrát és fokozva az együttműködést.<sup>48</sup>

A kutatási eredmények, a szakirodalom és saját meglátásaim szerint, a fenti tárgykörök a V4-ek új többéves költségvetési keretével kapcsolatos orientációs pontjai. Véleményem szerint a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret legnagyobb problémája a V4-ek számára nem is kifejezetten a keretszámok brexit előtti megtartásáért való lobbizás. Mindinkább a kialakított keretszámok országonkénti allokációja, hiszen jelenleg az alacsony népességű közepesen fejlett kelet-európai államok tűnnek a költségvetés legnagyobb veszteseseinek. Az EU világgazdaságban betöltött szerepe erősítése révén a költségvetést muszáj lassan úgy átalakítania, hogy minél több pénz jusson innovációra és fejlesztésekre, egyszerűen fogalmazva, a pénzosztásnál a szociális alapok mellett/helyett a versenyképesség legyen a mérvadó. Ilyen kezdeményezés a következő időszakra például a „Horizon Europe”.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/2014-2020-Financial-Allocations-by-Member-State-Br/pi4w-3vc9>

<sup>48</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-tailored-approach-regional-needs\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-tailored-approach-regional-needs_hu.pdf)

<sup>49</sup> [https://ec.europa.eu/info/designing-next-research-and-innovation-framework-programme/what-shapes-next-framework-programme\\_en](https://ec.europa.eu/info/designing-next-research-and-innovation-framework-programme/what-shapes-next-framework-programme_en)

Véleményem szerint az új költségvetés azzal, hogy ösztönzi a hatékonyságra és eredményességre való törekvést jó irányt jelöl ki a jövőt illetően. Szerintem a probléma az, hogy a jelenlegi EU-s politikai légkörben mivel a Tanácsban egybehangzó vélemény – de legalább konszenzus – szükséges az új költségvetés elfogadásához, az országok közötti erős verseny megingathatja a V4-es platformot. Lengyelország és Magyarország esetében a jogállamiság problémaköre, Szlovákiával pedig az euróövezeti tagsága okozhat repedéseket. Csehország speciális helyzetben van, hiszen a V4-ek és egész Közép-Európa legfejlettebb tagállama, a legújabb NUTS felmérés szerint az ország területének nagyjából 50%-a sorolható már csak a kevésbé fejlett régiók közé, míg ez az arány a többi térségbeli ország esetében 80–90%.<sup>50</sup> Összességében tehát a 2021–2027-es költségvetés elfogadása és az ahhoz vezető út, a visegrádiak egyik legnagyobb jelenlegi próbatétele.

### 4.3. Energiabiztonság

Az energiabiztonság kérdése egyre fontosabbá válik a világhatalmi átrendeződés tükrében, ez a Visegrádi Együttműködés országait tekintve sincs másként. A közép-európai régió földrajzi elhelyezkedése és történeti fejlődése révén nagymértékben kitett az orosz energiahordozók importjának. A szénhidrogénektől való egyoldalú orosz függőség a biztonságpolitikán túl kihat a gazdasági prosperitásra (alapanyagoktól való függőség) és a szociális biztonságra is. Utóbbi pedig különösen fontos a posztoszocialista társadalmak számára.<sup>51</sup> Csehország nem tartozik az intenzíven energiafüggő országok közé, ám teljes szükségletének 25%-át így is kénytelen orosz forrásokból beszerezni. Lengyelország hasonló cipőben jár, habár saját energiaforrásainak – többségében szén – kimerülése révén ez az arány a jövőben emelkedhet majd. Míg Szlovákia és Magyarország ezzel szemben több mint 50%-ban szorul rá importra, amelynek több, mint 85%-a Oroszországból érkezik.<sup>52</sup> A V4-ek az orosz gázcsap elzárását követően, 2009-től meglehetősen aktívan törekednek az energiaszektor diverzifikálására.

Az EU legfontosabb projektje az energiaügyet illetően az Energiaunió létrehozása, amely a tagországok közötti szabad „energiaáramlást” tenné lehetővé, így növelve az egész EU területén az ellátásbiztonságot és a megújuló

---

<sup>50</sup> [https://ec.europa.eu/hungary/news/20180530\\_cohesionpolicy\\_hu](https://ec.europa.eu/hungary/news/20180530_cohesionpolicy_hu)

<sup>51</sup> CSIKI Tamás – TÁLAS Péter – VARGA Gergely: „Kelet-közép-európai perspektívák 2030-ig” Nemzet és biztonság: biztonságpolitikai szemle, 2014/2. 36–44. TONGORI Zsófia: „Törökország szerepe az európai energiaellátásban” *Hadtudományi szemle*, 2015/3. 55–67.

<sup>52</sup> [https://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/240/russian\\_presence\\_in\\_european\\_countries\\_energy\\_market.pdf](https://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/240/russian_presence_in_european_countries_energy_market.pdf)

energiaforrások arányát.<sup>53</sup> A V4-ek és az EU közötti legfontosabb konfliktuspontot a nukleáris energia és a megújuló energiaforrások használata jelenti. A Bizottság az ún. *Téli Csomagnak* nevezett jogszabálycsomagot 2016 végén nyújtotta be a Parlamentnek. A csomag V4-ek szempontjából sarkalatos pontjai: energiaárak közvetlen tagállami szabályozásának lebontása, szabályozások és szabványok egységesítése, kapacitásmechanizmus bevezetése, megújuló energiatermelés támogatása. Ezzel szemben a négy országban inkább a nukleáris energia felé látunk elmozdulást. Magyarországon Paks bővítéséről döntöttek lassan már öt éve, Csehországban 2037-ben kezdi meg működését egy új reaktor Dukovanyban, Lengyelországban 2030 körül szintén működésbe lép majd az ország első atomerőműve.<sup>54</sup> A V4-ek körében a megújuló energiaforrások felhasználásának aránya alacsony, mindinkább csak az EU kötelező feltételrendszerének egyik hozadékaként jelenik meg a tagállami politikákban. Az EU emellett értelemszerűen nem támogatja a szén felhasználást sem a környezetszennyezés miatt, és ez például Lengyelország számára nagy problémát jelent.<sup>55</sup>

A négy ország kiemelten kezeli az észak-déli energiafolyosó ügyét is, így a közel-keleti országokkal is folyamatos kapcsolatot tartanak fent a kérdést illetően.<sup>56</sup> A statisztikai adatok jelenleg azt mutatják, hogy ezen a téren még nem történt jelentős áttörés, s a Közel-Keletről importált energiahordozók aránya továbbra is elenyésző, habár – mint mondtam – a szándék megvan ezek növelésére.<sup>57</sup> (3. sz. melléklet) Itt rögtön hozzá is teszem, hogy az import legfontosabb gátja az infrastruktúra, így tehát a tranzitvezetékek hiánya és az építésükről szóló elhúzódtó tárgyalások, valamint a megbízható és legfőképp biztonságos export országok hiánya. A V4-ek következetesen támogatták a Nabucco gázvezeték megépítését is, ám azt mondhatjuk, hogy ez jelen állás szerint lekerült a napirendről.<sup>58</sup> Emellett azonban fontos megemlíteni, hogy 2016-ban üzembe helyezték a swinoujsciei cseppfolyósított földgáz-termi-

<sup>53</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10995-2015-INIT/en/pdf>

<sup>54</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4009\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4009_hu.htm) <https://www.portfolio.hu/vallalatok/energia/fenekestul-felforgatjak-az-energiapiacot.241616.html>

<sup>55</sup> [http://www.politicalcapital.hu/hireink.php?article\\_read=1&article\\_id=422](http://www.politicalcapital.hu/hireink.php?article_read=1&article_id=422)

<sup>56</sup> <http://v4.gov.hu/download/e/d6/d1000/a-visegradi-csoport-magyar-elnoksege-program.pdf>

<sup>57</sup> N. RÓZSA Erzsébet: „GCC – Hungary Relations” in: N. RÓZSA Erzsébet - SZALAI Máté (szerk.): *The V4 and the Arab Middle East: issues and relations*, (Budapest: Institute for Foreign Affairs and Trade, 2015, 82–92.)

<sup>58</sup> Katarina PEVNÁ: „History of Relations between V4 and Arab Middle East” in: N. RÓZSA Erzsébet - SZALAI Máté (szerk.): *The V4 and the Arab Middle East: issues and relations*, (Budapest: Institute for Foreign Affairs and Trade, 2015, 30–46.). TONGORI, 51. l. 59–65.



nált, amely a közel-keleti országokból szállított cseppfolyós gázzal hosszú távon egy infrastrukturálisan is összekötött visegrádi energiapiac alapja lehet.<sup>59</sup>

Mindezek tekintetében az EU-n belül fontos szövetségesek az energia-politikai kérdésekben a hasonlóan kiszolgáltatott helyzetben lévő kelet-európai országok, valamint Spanyolország és Olaszország, akik amellet, hogy tranzitországi lehetnek a közel-keleti energiahordozóknak, érdekeltek a közel-keleti országokkal való kapcsolatok erősítésében is.

#### 4.4. Menekültkérdés

A migráció kérdése erőteljesen megosztja az EU tagországait egészen a kezdetektől, nagyjából 2015-től kezdve. Az EU területére érkező menekültek legfőbb kibocsátó országai a közel-keleti konfliktusok által terhelt térség államai, így Afganisztán, Líbia és Szíria. A kérdésben a német és magyar álláspont gyökeresen különbözik. Míg az Angela Merkel kancellár vezette Németország – a kezdetekkor – az ún. „Willkommenskultur” politikáját követte Franciaország támogatásával, addig Magyarország miniszterelnöke, Orbán Viktor kvázi határzárát vezetett be az ország déli határain, amelyre azóta, mint „kerítés” hivatkoznak az európai politikában.<sup>60</sup>

A legfontosabb kihívást a schengeni övezet és az eddig alkalmazott mechanizmus jelenti, mert a határok megnyitása az Európába való bevándorlás teljes ellenőrizhetetlenségét eredményezheti/eredményezte. A kötelező elosztási kvóták miatti tagállami szembenállás, valamint a halálos áldozatokat követelő terrorcselekmények megerősítették, illetve tovább erősítették azokat a populista pártokat, amelyek a menekültkérdés minél előbbi lezárását és Európa védelmét sürgetik. Ezek értelmében az európai politikai erőter formálódásával együtt alakult az EU menekültválsághoz kapcsolódó politikája is, illetve tágabb értelemben véve az elmúlt évek történései rányomták a bélyeget az egész Európai Unió jövőjéről szóló párbeszédre.

Az EU talán egyetlen valóban kollektív fellépése a kérdésben Törökországhoz kötődik. Az Európai Unió tagállamainak képviselői 2016-ban kidolgozták a „törökországi menekülteket támogató eszközt”, amelynek elemi célja, hogy Törökország fellépjen az EU-ba irányuló migráció ellen, valamint kezelje a kialakult helyzetet. Ehhez Törökország két körben kapott/kap az EU-tól 3-3 milliárd euró pénzügyi segílyt.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> <https://hu.euronews.com/2015/10/12/cseppfolyos-foldgazterterminal-nyilt-lengyel-oroszagban>

<sup>60</sup> <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany/merkel-admits-mistakes-made-in-germany-eu-with-refugee-crisis-idUSKCN1152IU>

<sup>61</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>  
[https://ec.europa.eu/hungary/news/20160906\\_what\\_does\\_the%20\\_eu\\_do\\_with\\_the\\_refugee\\_crisis\\_hu](https://ec.europa.eu/hungary/news/20160906_what_does_the%20_eu_do_with_the_refugee_crisis_hu).

Véleményem szerint alapvetően két problémával néz szembe az EU a fentiek tükrében. Egyrészt a menekültválság megoldását illetően egyre kezd teret nyerni a nézet, hogy a migrációt a kibocsátó és tranzitországokban kell kezelni, így hot spotok felállítása és pénzügyi segélyek folyósítása szükséges a háború és az arab tavasz sújtotta közel-keleti országoknak. A másik probléma viszont az, hogy a jelenleg Európában lévő menekültekhez hogyan viszonyuljon az EU, valamint talán még kardinálisabb kérdés, hogy amennyiben az ideérkezettek nem kapják meg a szükséges védett státuszt, úgy hogyan küldhetők vissza a kibocsátó országokba.

Magyarország „migráció-ellenes” álláspontot képvisel a kezdetektől, a belpolitikában és a választási kampányban is nagy hangsúlyt kapott a téma. A másik három ország retorikájában nem mutatkozik ennyire szélsőségesnek, ám mind a négy országnak meggyőződése, hogy a válságot ez EU határain kívül, a kibocsátó országokban szükséges megoldani.<sup>62</sup> Mind a négy ország elutasítja a kvótarendszert, ám ez például gyengíti a szövetséget Olaszországgal, ahol jelenleg Giuseppe Conte vezetésével a migrációt megfékezni igyekvő kormány van hatalmon, ám a nagyarányú beáramlás miatt egész Európát szolidaritásra – közvetve tehát az Olaszország területén tartózkodó bevándorlók befogadására – szólítja fel.

Véleményem szerint a Visegrádi Négyek egységes álláspontot képviselnek a migrációt illetően: helybeni segítségnyújtás és a kötelező kvóta elutasítása. A közös állásfoglalás főként azt követően erősödött meg, hogy nagyjából 2017-től egyértelművé vált, hogy Angela Merkel politikája – és egyben támogatottsága is – szorul vissza az EU határain belül. A visegrádi érdekegyeztetésben nagy szerepet játszott a 2017–2018-as magyar elnökség időszaka is. A V4-ek az EU-n belül konzekvensen kiállnak amellett, hogy a migrációval kapcsolatos stratégiai kérdésekben az Európai Tanács szintjén, konszenzussal szükséges dönteni.<sup>63</sup> Ha visszakapcsolunk a V4-ek EU-s érdekérvényesítési mechanizmusához rögtön megérthetjük: ha a migrációs kérdésekben a Tanácsban döntenek, ott elég a minősített többség a konszenzus helyett, s mivel a V4-ek nem elegendőek a blokkoló kisebbséghez elemi érdekük, hogy olyan erőterben kerüljenek tárgyalásra ezek a kérdések, ahol kvázi „vétóval” élhetnek. Ide kapcsolódik, mikor az Európai Unió 2015 szeptemberében a kötelező kvótákról tanácsi határozatban (2015/1601. sz.) döntött, Magyarország és Szlovákia megsemmisítési pert indított az Európai Unió Bírósága előtt a határozat hatályon kívül helyezését kérve, azzal érvelve, hogy a kérdést tulajdonképpen a Tanács nem volt jogosult eldönteni. A Bíróság habár a Tanács javára döntött, a tény, hogy mindkét ország a végsőkéig elment a kötelező betelepítések ellen, amely jól példázza egyrészt az Unión belüli törésvonala-

---

<sup>62</sup> TÓTH, 2. lj. 12–17.

<sup>63</sup> <http://v4.gov.hu/download/e/d6/d1000/a-visegradi-csoport-magyar-elnoksege-program.pdf>

kat, másrészt pedig azt, hogy a V4-ek azonos álláspontja nem minden esetben jelent azonos erősségű fellépést is. Csehország a két ország mellett foglalt állást a Bíróság előtt, míg Lengyelország egyik oldalra sem állt.<sup>64</sup>

#### 4.5. Kormányköziség („Nemzetek Európája”) koncepciója

Az Európai Unión belül egyre nehezebbé válik az érdekvégyesítés, az időközi választások során kormányra került színes – populista jegyeket magán viselő – pártpaletta előretörésével a korábban francia–német tandem által összetartott európai politikai egység szétesésben van. Eljött tehát az ideje annak, hogy az EU, ha nem is újra definiálja magát, de a jövőjét biztosan. 2017-ben az EU Bizottsága kiadott egy fehér könyvet az Európai Unió jövőjéről, öt lehetséges forgatókönyvet felvázolva az előttünk álló időszakra vonatkozóan.<sup>65</sup>

A Visegrádi Együttműködés országai egységesen azt az álláspontot képviselik, hogy „kevesebb Európára” van szükség, tehát a négy ország egyértelműen a kormányközi jelleg erősítését tartja kívánatosnak a jövőre nézve. Ezen belül Magyarország, valamint Lengyelország az EU átfogó átalakítását tartja szükségesnek, akár egy új szerződésről való tárgyalással kezdve, míg Csehország és Szlovákia szerződéses reformokat nem kezdeményezne, de az EU legfőbb céljának a tagállamok megerősítését tartja.<sup>66</sup> Összefoglalóan tehát a V4-ek a jelenleg azon az állásponton vannak, hogy az Európai Uniónak olyan ügyekben kellene összefognia a tagállamokat ahol a 28(27) tagállam valóban cselekvőképes, hiszen, ha a válságokra nem adunk adekvát választ megfelelő időn belül, az az államok közötti és nemzetközi kapcsolatok minden aspektusára negatív hatást gyakorol.

Véleményem szerint tehát az öt út közül a V4-ek a harmadik és negyedik forgatókönyv mögé állnak: „aki többet akar többet tesz” és „kevesebbet hatékonyan”. Az előbbi gyakran a többsebességes Európa fogalmával azonosítjuk, ami nem lenne új keletű, hiszen nem minden európai vívmánynak tagja minden EU-tagállam a mai napig sem. Példaként említhető a schengeni térség, az eurózóna vagy akár a tavaly felállított Európai Ügyészség is. A többsebességes Európa tehát azt jelentené, hogy azok a tagállamok, akik hatékonyan tudnának valamiben együttműködni, összefoghatnak és megvalósíthatják terveiket, nyitva hagyva más országok számára is a csatlakozás lehetőségét. A pozitívum, hogy kevesebb, az ügy iránt eleve elkötelezett tagállam könnyebben hoz döntéseket, és jóval mobilisabb struktúrákat tudnak kialakítani, mint jelenleg az EU. A hátrányait már most, az eurózóna példáján is

<sup>64</sup> <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091hu.pdf>

<sup>65</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher\\_konyv\\_europa\\_jovojerol\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf)

<sup>66</sup> [http://www.politicalcapital.hu/hireink.php?article\\_read=1&article\\_id=403](http://www.politicalcapital.hu/hireink.php?article_read=1&article_id=403)

érezzük: aki kimarad, lemarad. Félő tehát, hogy akik egy sikeres együttműködésben nem vesznek részt, túlságosan lemaradnak (főként gazdaságilag) és ez a lemaradás könnyen behozhatatlanná válhat, így konzerválva egyes országok helyzetét az európai politikában. További probléma a kormányközi jelleg erősítésével, hogy az EU így is ritkán mutatkozik egységesnek harmadik országokkal szemben, amennyiben a széthúzás lehetősége kvázi „intézményesített lesz” vajon mennyiben lesznek alkuképesek a tagállamok álláspontjai a közös ügyek érdekében.<sup>67</sup>

A negyedik irány, a „kevesebbet hatékonyan” is a több sebességes Európa koncepciójából indul ki, azt feltételezve, hogy a tagállamoknak csak azon kérdésekben kellene konzekvensen együttműködni, amelyek valóban közös érdekek, tehát lehetséges az egységes álláspont. Ez egyben azt is jelenti, hogy ahol a tagállamok szeretnék közös fellépést, ott egyértelmű jogkört kell biztosítani az EU-nak, hiszen ez a hatékonyság kulcsa. Kérdéses persze, hogy a tagállamok milyen szakpolitikai területekben tudnak jelenleg megállapodni, ahol közös EU-s szabályozást szeretnének.<sup>68</sup>

Összességében véve tehát a V4-ek főszabály szerint közös állásponton vannak a kérdést illetően, s egységesen a kormányköziség megerősítését támogatják az EU-n belül, amelyhez – ahogyan már korábban utaltam is tá – fontos szövetségesre találhattak volna a kilépést választó Nagy-Britanniában is.

## 5. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS ÖSSZEFOGLALÁS

Kutatásom és dolgozatom végeztével nincs más hátra, minthogy választ adják a tanulmány elején megfogalmazott kérdésekre.

### 1. Melyek a Visegrádi Együttműködés sajátos jellemzői? Valódi integrációról beszélhetünk egyáltalán?

A Visegrádi Együttműködést valójában inkább folyamatként helyes vizsgálunk, nem pedig mint egy intézményesített integrációt. A V4 előnye, hogy mobilis struktúrája révén a négy ország gyorsan alkalmazkodhat az európai politikai viszonyokhoz a kooperáció szorosabbra fűzésével vagy éppen lazításával. Az érdekegyeztetés területei kizárólag a valóban közös problémákra és célokra korlátozódnak, ezt pedig az intézményi struktúra tulajdonképpen hiánya lehetővé is teszi. A fentiekkel azonban probléma, hogy éppen a világosan lefektetett alapelvek hiánya miatt alacsony a külső bizalom foka az Együttműködéssel kapcsolatban, sőt azt gondolom, hogy a tagországok

<sup>67</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher\\_konyv\\_europa\\_jovojerol\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf)

<sup>68</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher\\_konyv\\_europa\\_jovojerol\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf)

közötti bizalomhiány is erősen visszavágja a közös perspektívákat. Ettől függetlenül azonban látnunk kell, hogy Lengyelország kivételével a másik három ország kis népessége és területe miatt hatványozottan rászorul a közös egységre. Véleményem szerint tehát a V4-ek legfontosabb, önmaguk irányában megválaszolendő kérdése, hogy amennyiben az EU-n belül továbbra is irányadó marad a széthúzás, úgy a négy ország hajlandó-e nagyobb mértékben elköteleződni egymás irányába, s amennyiben igen, úgy milyen területeken. Természetesen én sem feltételezem, hogy a V4 valaha alternatívája lehet az európai integrációnak, de érdemes elgondolkodnunk azon, hogyha az EU bővítése a belső problémák miatt elhúzódik/lekerül a napirendről, regionális együttműködésként a V4-ek nemcsak példaként szolgálhatnak a Balkán államai számára, hanem a gyakorlatban is „beléphetnek” a térségbe. Utolsó gondolatként hozzátehetjük, egy 28(27) tagot számláló integrációban minden szempontból jobb stratégia, ha négyen egy közös álláspontot támogatnak, mintsem mindenki a sajátját.

## *2. Mi a Visegrádi Együttműködés relevanciája az Európai Unióban?*

A vonatkozó részeknél már utaltam rá, hogy a V4-ek nem egy platformként csatlakoztak az Európai Unióhoz, és a korábbi időszakban nem is fordítottak nagy hangsúlyt a gyakorlatban az álláspontok összehangolására. A V4-ek „láthatóságához” a magyar elnökségi program jelentősen hozzájárult, valamint az elmúlt két évben megvalósult nyilvános és zárt ajtók mögötti találkozókat elősegítették a visegrádi érdekek európai szintű kommunikációját. Habár a döntéshozatali mechanizmusok elemzésénél rávilágítottam arra, hogy a visegrádi országok egyikének sem előnyös a kettős többség rendszere a tanácsi döntéshozatalban, az európai politika változásának tendenciája jól mutatja, hogy a négy ország nézőpontjának, mint „Közép-Európa hangja” igen is van létjogosultsága az EU-ban.

A V4 relevanciája az európai integrációban tehát a közép-európai régió érdekeinek minél hatékonyabb képviselője. A kutatás során arra a következtetésre jutottam, hogy attól függetlenül, hogy a visegrádi országok nem képviselnek – például tényleges szavazáson – megkülönböztetett taktikai súlyt, ha hatékonyan együttműködnek, az hosszú távon stratégiai előnyökhöz juttatja a régiót. Hiszen bármilyen irányba indul is Európa, csakúgy, mint Nyugat-Európának, a V4-eknek is elemi érdeke a részvétel, természetesen az elérhető legjobb feltételekkel. Mondhatjuk tehát, hogy Európa fejlettebb és fejletlenebb régióinak közös érdekében áll az EU megmentése és új alapokra helyezése, s ha valamit megtanultunk az európai integráció eddigi történetéből: egységben az erő, de kompromisszumokban a megoldás. Így tehát a Visegrádi Együttműködés országai egy észak-déli és kelet-nyugati kompromisszum létrehozásában vitathatatlanul fontos szerepet játszanak majd.

### *3. Hogyan és milyen irányba alakítják/alakíthatják az Európai Unió politikáját a Visegrádi Négyek?*

Európa jövőjét illetően a visegrádi országok a kormányköziség erősítése mellett foglalnak állást, mert ebben látják az integráció hatékony működésének zálogát. Az EU szakpolitikáit tekintve mindegyik országnak kiemelt érdeke a KAP és a kohéziós politika. Mivel a négy ország Csehország kivételével 80%-ban kevésbé fejlett régiókból áll, az EU-s támogatással megvalósított projektek adják a tagállami fejlesztéspolitika gerincét.

Fontos azonban azt is látnunk, hogy a V4-ek közötti különbségek révén, az EU-n belüli prioritásaikat egyre eltérőbben határozzák meg a kooperáció államai. A már említett Csehország gazdasági fejlettségét tekintve például már nagyon erőteljesen közeledik nyugati szomszédaihoz, s habár az eurót még nem vezették be, Csehország nagy valószínűséggel csatlakozhat majd a „nyugati magállamokhoz” a közeljövőben, ez pedig a V4-ektől való távolodását okozhatja. Szlovákia számára pedig azért meghatározó a német–francia tandem, mert az euróöna tagjaként gazdaságpolitikailag hatványozottabban függ az EU-tól.

Összefoglalóan tehát azt mondhatjuk, hogy a visegrádiak csak akkor tudják érvényesíteni érdekeiket, ha az EU más tagországaival is stabil szövetségeket alakítanak ki egy-egy szakpolitikát illetően. Azonban mivel ezek a szövetségek gyakran eseti koalíciók, a négyek együttműködése a jövőben még hangsúlyosabbá kell váljon, a hatékonyabb fellépés érdekében.

## IRODALOMJEGYZÉK

1. BOROS Ferenc: „A Visegrádi Együttműködés és perspektívája” *Külügyi Szemle*, 2003/3. 73–100.
2. BOZÓKI András: „Regionalizmus, államközi verseny és geopolitika: az európai integráció és Közép-Európa” *Politikatudományi szemle*, 1998/2. 131–154.
3. CSIKI Tamás – TÁLAS Péter – VARGA Gergely: „Kelet-közép-európai perspektívák 2030-ig” *Nemzet és biztonság: biztonságpolitikai szemle*, 2014/2. 36–44.
4. DUNAY Pál: „Regionális együttműködés Kelet-Közép-Európában: befektetés eredmény nélkül?” *Külpolitika*, 1997/2. 10–41.
5. GOMBOS Katalin: *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai* (Budapest: Wolters Kluwer, 2017)
6. GRÜBER Károly - TÖRŐ Csaba: „A Visegrádi Négyek (V4) Európai Unión belüli együttműködésének szempontjai és tapasztalatai” *Külügyi szemle*, 2010/2. 52–70.
7. HAMBERGER Judit: „Közép-Európa politikai dimenziójának megvalósítási kísérlete: a Visegrádi Együttműködés (V4)” *Külügyi szemle*, 2010/2. 35–51.
8. HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja* (Budapest: HVG-ORAC, Budapest, 2008)
9. HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, Nyolcadik kiadás (Budapest: HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó, 2011)
10. <http://capreform.eu/gainers-and-losers-from-the-cap-budget/>
11. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10995-2015-INIT/en/pdf>
12. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4009\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4009_hu.htm)
13. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3885\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_en.htm)
14. <http://v4.gov.hu/download/8/48/d1000/visegradi-nyilatkozat-1991.pdf>
15. <http://v4.gov.hu/download/e/d6/d1000/a-visegradi-csoport-magyar-elnoksege-program.pdf>
16. <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/hirek/egyuttmukodesi-megallapodast-kotottek-a-visegradi-oroszok-agrarkutatasi-intezmenyei>
17. [http://www.politicalcapital.hu/hireink.php?article\\_read=1&article\\_id=403](http://www.politicalcapital.hu/hireink.php?article_read=1&article_id=403)
18. [http://www.politicalcapital.hu/hireink.php?article\\_read=1&article\\_id=422](http://www.politicalcapital.hu/hireink.php?article_read=1&article_id=422)
19. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-haushalt-kommission-plant-trotz-brexit-hoehere-ausgaben-a-1205811.html>
20. <http://www.vpi.int/index.php/hu/rolunk>

21. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/2014-2020-Financial-Allocations-by-Member-State-Br/pi4w-3vc9>
22. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091hu.pdf>
23. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-tailored-approach-regional-needs\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-tailored-approach-regional-needs_hu.pdf)
24. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher\\_konyv\\_europa\\_jovojerol\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf)
25. [https://ec.europa.eu/hungary/news/20160906\\_what\\_does\\_the%20\\_eu\\_do\\_with\\_the\\_refugee\\_crisis\\_hu](https://ec.europa.eu/hungary/news/20160906_what_does_the%20_eu_do_with_the_refugee_crisis_hu)
26. [https://ec.europa.eu/hungary/news/20180530\\_cohesionpolicy\\_hu](https://ec.europa.eu/hungary/news/20180530_cohesionpolicy_hu)
27. [https://ec.europa.eu/info/designing-next-research-and-innovation-framework-programme/what-shapes-next-framework-programme\\_en](https://ec.europa.eu/info/designing-next-research-and-innovation-framework-programme/what-shapes-next-framework-programme_en)
28. [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/political\\_parties\\_hu.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/political_parties_hu.pdf)
29. [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/political\\_parties\\_hu.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/political_parties_hu.pdf)
30. <https://hu.euronews.com/2015/10/12/cseppfolyos-foldgazterminal-nyilt-lengyelorszagban>
31. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0100062.TV>
32. <https://www.bruxinfo.hu/cikk/20180504-realerteken-13-szazalekot-vaghatnak-koheziobol>
33. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
34. <https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/voting-system/voting-calculator/>
35. <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/spitzenkandidaten-system-streit-zwischen-eu-rat-und-parlament-bahnt-sich-an/>
36. <https://www.nak.hu/kiadvanyok/kiadvanyok/2309-tajekoztato-a-2020-utani-kozoz-agrarpolitika-varhato-kereteirol/file>
37. [https://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/240/russian\\_presence\\_in\\_european\\_countries\\_energy\\_market.pdf](https://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/240/russian_presence_in_european_countries_energy_market.pdf)
38. <https://www.portfolio.hu/vallalatok/energia/fenekestul-felforgatjak-az-energiapiacot.241616.html>
39. <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany/merkel-admits-mistakes-made-in-germany-eu-with-refugee-crisis-idUSKCN1152IU>
40. <https://www.statista.com/statistics/316691/european-union-eu-budget-share-of-contributions/>
41. <https://www.visegradfund.org/about-us/the-fund/>
42. Jan PASTWA: „The role of the Visegrad Cooperation in EU Foreign Relations” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/3. 83–90.



43. Juraj MARUŠIAK: "Russia and the Visegrad Group – more than a foreign policy issue" *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 2015/1-2. 28–46.
44. Katarína PEVNÁ: „History of Relations between V4 and Arab Middle East” in: N. RÓZSA Erzsébet - SZALAI Máté (szerk.): *The V4 and the Arab Middle East: issues and relations*, (Budapest: Institute for Foreign Affairs and Trade, 2015, 30–46.)
45. N. RÓZSA Erzsébet: „GCC – Hungary Relations” in: N. RÓZSA Erzsébet - SZALAI Máté (szerk.): *The V4 and the Arab Middle East: issues and relations*, (Budapest: Institute for Foreign Affairs and Trade, 2015, 82–92.)
46. REMEK Éva: „Közép-Európa: biztonságpolitikai körkép - fókuszban a V4” *Köztes-Európa: társadalomtudományi folyóirat*, 2014/2-3. 105–114.
47. TAKÁTS Gergely: *A Visegrádi Négyek és az európai integráció, Globális biztonsági kihívások, NATO szerepvállalások és Közép-Európa*, 2006.  
[http://www.publikon.hu/application/essay/296\\_1.pdf](http://www.publikon.hu/application/essay/296_1.pdf)
48. TONGORI Zsófia: „Törökország szerepe az európai energiaellátásban” *Hadtudományi szemle*, 2015/3. 55–67.
49. TÓTH Bálint László: „A Visegrádi csoport (V4) Nyugat-Balkán-politikája” *Külügyi szemle*, 2015/2. 25–41.
50. TÓTH Bálint László: „A Visegrádi Négyek. Állandó szövetség vagy eseti koalíció?” *Szabolcs-Szatmár-Beregi szemle: társadalom, tudomány, művészet*, 2017/1. 3–20.
51. Vít DOSTÁL – Zsuzsanna VÉGH: *Trends of Visegrad European Policy* (Prága: Association for International Affairs, 2017)

## MELLÉKLETEK

1. sz. melléklet: A tagországok népességének megoszlása az Európai Unió összes népességének arányában
2. sz. melléklet: A visegrádi országok Európai Parlamentbe delegált képviselői és azok pártcsaládonkénti megoszlása
3. sz. melléklet: A V4-országok teljes kőolaj-importja adott országokból, ezer tonnában kifejezve

1. sz. melléklet

A tagországok népességének megoszlása az Európai Unió összes népességének arányában

<b>Országok</b>	<b>Népesség aránya az EU teljes népességéhez képest</b>
Írország	0,93%
Egyesült Királyság	12,85%
Finnország	1,07%
Svédország	1,97%
Dánia	1,12%
Lettország	0,38%
Litvánia	0,56%
Észtország	0,26%
Franciaország	13,09%
Németország	16,10%
Portugália	2,01%
Spanyolország	9,08%
Lengyelország	7,41%
Csehország	2,04%
Szlovákia	1,06%
Ausztria	1,71%
Magyarország	1,91%
Szlovénia	0,40%
Horvátország	0,81%
Bulgária	1,39%
Görögország	2,10%
Ciprus	0,17%
Málta	0,09%
Románia	3,83%
Olaszország	11,95%
Luxemburg	0,12%
Belgium	2,22%
Hollandia	3,36%

*Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/voting-system/voting-calculator/> alapján saját szerkesztés.*

## 2. sz. melléklet

A visegrádi országok Európai Parlamentbe delegált képviselői és azok pártcsaládonkénti megoszlása

<b>Pártok</b>	<b>Cseh-ország</b>	<b>Magyar-ország</b>	<b>Lengyel-ország</b>	<b>Szlovákia</b>
Európai Néppárt	7	12	22	6
Európai Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége	4	4	5	4
Európai Konzervatívok és Reformisták Csoportja	2	0	18	3
Egységes Európai Baloldal - Északi Zöld Baloldal	3	0	0	0
Zöldek/Európai Szabad Szövetség	0	2	0	0
A Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért	4	0	0	0
Nemzetek és Szabadság Európája	0	0	2	0
A Szabadság és Közvetlen Demokrácia Európája	1	0	1	0
Függetlenek	0	3	3	0
<b>Képviselők száma</b>	<b>21 fő</b>	<b>21 fő</b>	<b>51 fő</b>	<b>13 fő</b>

*Forrás: <http://www.europarl.europa.eu/meps/en/home> alapján saját szerkesztés.*



Irak										
Cseh Köztársaság	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Magyarország	0	0	0	0	0	0	320	433	1 021	899
Lenyelország	0	0	0	0	0	120	0	256	1 807	1 470
Szlovákia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kuvait										
Cseh Köztársaság	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Magyarország	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lenyelország	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Szlovákia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Líbia										
Cseh Köztársaság	66	50	17	0	0	0	0	31	0	0
Magyarország	84	0	0	0	0	0	0	0	81	0
Lenyelország	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Szlovákia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

*Forrás: www.eurostat.com alapján saját szerkesztés*

## PETHŐ REBEKA TÜNDE

### ***Az Európai Unió jövője a bővítéspolitikai stratégia aspektusából***

1. Bevezetés
  2. Általános jellemzés
  3. Tagjelöltek, potenciális csatlakozók, csatlakozni szándékozók
    - 3.1. Törökország: érdekek és értékek küzdelme
    - 3.2. Az Európai Unió és a Balkán
    - 3.3. Ukrajna: ütközőzóna az Európai Unió szomszédságában
  4. Összefoglalás
- Irodalomjegyzék

#### 1. BEVEZETÉS

Veszélyben lévő pozíciójukat védelmező és újonnan felemelkedő világhatalmak korszakában élünk. Ebben a folytonosan és dinamikusan változó helyzetben egyértelműnek tűnik: egy nagyobb és népesebb Európai Unió erőteljesebben tud fellépni érdekei és értékei védelmében. Az Unió fejlődésének egyik lényeges eleme éppen ezért a tagállami bővítés. 1958-ban csupán még hat állam mondhatta magát a szövetség tagjának, napjainkra ez a szám 28-ra növekedett. Az európai integráció folyamata hosszú, nehézségekkel teli, és sok kompromisszumot igényel. Az Európai Unió nagy sikereket ért el a kontinens államainak együttműködése terén, de a kudarcokról sem szabad megfeledkezni: a brexitből le kell vonni a következtetéseket és ezeket figyelembe kell venni a jövőben.

Témaválasztásomat az Unió bővítésének jogi, gazdasági, biztonságpolitikai és kulturális jelentősége indokolja, valamint az, hogy az Európai Unió külpolitikájának e területének gyakorlati szemlélete nagy előnyt jelenthet a jövő döntéshozóinak munkájuk során.

A dolgozat elkészítése során a nemzetközi, angol nyelvű szakirodalmat, az Európai Unió jelentéseit, kiadványait, valamint neves újságok angol nyelven született cikkeit használtam fel, s törekedtem arra, hogy minél több nézőpontot megjelenítsek, ezzel is objektív maradvánnyal. A dolgozat a 2019 áprilisában rendezett Országos Tudományos Diákköri Konferenciára nevezett munkám átdolgozott, aktualizált változata.

Pályamunkámban három csoportra osztva vizsgálom az országokat az Európai Unió bővítéspolitikája szempontjából, amely napjainkban is, mint ahogy korábban is, számos vita alapjául szolgál. A következő kérdéseket helyezem a fókuszba: hogyan tudná az Európai Unió a konfliktusokkal terhelt

Törökországban, Ukrajnában és a Balkánon jobban érvényesíteni a bővítés-politikai stratégiáját? Milyen kompromisszumokra van szükség a felek részéről?

## 2. ÁLTALÁNOS JELLEMZÉS

Az Európai Unió bővítésének keretszabályait az Európai Tanács 1993-as koppenhágai és 1995-ös madridi ülésén vitatták meg, valamint a két ülés között eltelt időszakban megalkották a kritériumokat is. A Tanács deklarálta, hogy csatlakozásra kerül sor, amint egy társult ország képes teljesíteni a tagsággal járó kötelezettségeket a szükséges gazdasági és politikai feltételek teljesítésével. A tagság megköveteli, hogy a jelölt ország biztosítsa a stabilitást, a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét garantáló intézményeknek, a működő piacgazdaság meglétét, és a képességet, hogy megbirkózzon az Unión belüli versenynyomással és piaci erővel. A tagság feltételezi a jelölt képességét a tagsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésére, beleértve a politikai, gazdasági és monetáris unió célkitűzéseinek betartását.<sup>1</sup>

Emellett az Európai Tanács 2003-as szaloniki ülésén, megerősítve a 2000-es zágrábi ülésen tárgyaltakat, négy speciális politikai kritérium elfogadásában állapodott meg a Nyugat-Balkán országainak csatlakozása kapcsán, a jugoszláv háború következményeinek mérlegelését követően.<sup>2</sup> Ezeket összefoglalóan „Koppenhága plusz” kritériumoknak szokás nevezni.<sup>3</sup> A Koppenhágai kritériumokon felüli elvárások a következők: regionális együttműködés, teljes kooperáció a volt Jugoszlávia területén 1991-től kezdve elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekért felelős személyek megbüntetésére létrejött Nemzetközi Törvényszékkel, valós lehetőségek megteremtése a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek visszatérésére, valamint a humanitárius és emberi jogok tiszteletben tartása. Ezeknek a kritériumoknak először Horvátországnak sikerült megfelelnie.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Koppenhágai Európai Tanács – 1993. június 21–22. Elnökségi konklúziók. [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_en.htm)

<sup>2</sup> EU- Nyugat-Balkán Találkozó nyilatkozat. 2003. június 21. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-03-163\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm)

<sup>3</sup> Dr. Marko KMEZIĆ: *The Western Balkans and EU Enlargement: Lessons learned, ways forward and prospects ahead.* (Európai Unió, Brüsszel, 2015. 13.)

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO\\_IDA\(2015\)534999\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA(2015)534999_EN.pdf)

<sup>4</sup> Dr. Christopher WALSCH: *Fostering EU enlargement. Is the Visegrad Group a credible advocate?* Donau-Institut Working Papers. Paper No. 29 2014. 1. <https://www.andrassyuni.eu/pubfile/de-70-29-di-wp-walsch-fostering-eu-enlargement-final.pdf>



A csatlakozáshoz elvárt követelmények teljesítéséhez az Unió megad minden segítséget, viszonzásképp pedig elvárja, hogy ezek az államok igyekezzenek az Unió érdekeinek és értékeinek megfelelően cselekedni. Az egyik legfontosabb segítség, hogy az EU előcsatlakozási pénzügyi támogatást nyújt a tagjelölt országok számára. A tagjelölt országok számára összesen 308 európai támogatás és pályázati felhívás érhető el. Az Európai Bizottság az előcsatlakozási eszköz (IPA) révén a 2007–2013-as időszakra több mint 11 milliárd euró támogatást bocsátott a jelöltek rendelkezésére, a 2014- 2020-as időszakra (IPA II) 77,7 milliárd EUR-t különítettek el.<sup>5</sup>

Fontos gazdasági tényező az is, hogy a 75 milliós, erőteljesen fejlődő Törökországot jobb szövetségeseink sorában tudni, mint versenytársként látni, Ukrajna pedig 45 milliós népességével hatalmas gazdasági lendületet fog adni Európának. Arról sem feledkezhetünk meg, hogy ha az Unió elfordul Ukrajnától és Szerbiától, akkor Oroszország könnyen a saját érdekszférájába vonhatja azokat.

Az egymást követő bővítések gazdagították és megerősítették az Európai Uniót. A bővítés kulturális sokszínűséget hoz, amely Európa egyik legfontosabb értéke. A volt szocialista államok Dél- és Kelet-Európában a demokrácia értékére emlékeztetik a nyugati államokat, a skandináv országok a társadalmi igazságosság, a környezetvédelem és a nyitottság eszméit adták az Uniónak. A bővítés az EU legsikeresebb külpolitikai eszköze. A tagság csábítása tartotta Közép-Kelet-Európát a béke és a demokrácia útján, enélkül a régióban jellemző, a demokráciát veszélyeztető tényezők könnyen megjelenhettek volna. A Balkántól, Ukrajnától és Törökországtól való elzárkózás olyan problémákat okozhat, ami állandó nyugtalanságot fog eredményezni az Unió keleti felében.<sup>6</sup>

A fentebb ismertetett érvek az Unió vezetésének álláspontját fejezik ki, de a tagállamok egy része eltérően gondolkodik a bővítéséről. A 2008-as adatok azt mutatták, hogy több uniós polgár érzi úgy, hogy a 2004-től kezdődött keleti bővítés erősítette az Uniót és nem gyengítette. Az EU-27 átlaga a következő volt: 48%-36% arányban voltak többségben azok, akik úgy vélik, erősödött az Unió. Meg kell ugyanakkor említeni azt is, hogy az új tagállamok sokkal pozitívabban vélekedtek, mint a régiiek: Belgiumban, Németországban, Franciaországban, Luxemburgban és Ausztriában többen gondolták azt,

---

<sup>5</sup> EU Enlargement Factsheet. [https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/publication/factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/publication/factsheet_en.pdf)

<sup>6</sup> Debating Europe: Arguments for and against EU enlargement. <http://www.debatineurope.eu/focus/infobox-arguments-for-and-against-eu-enlargement/#.WrFtes-PwbIU>

hogy a bővítés gyengítette az Uniót.<sup>7</sup> Ennek oka abban keresendő, hogy Belgium kivételével ezek az országok nettó befizetők, azaz többet adnak az EU költségvetésébe, mint amennyit kapnak az Uniótól. Ezzel szemben a 2004-es és a 2007-es csatlakozó államok egytől egyig „az Unió nyertesei”, azaz jóval több támogatást kapnak, mint amennyivel hozzájárulnak az EU működéséhez.<sup>8</sup> A statisztikai adatok fényében tehát érthető, miért nem szeretnének a fenti országok újabb tagállamokat: az Uniónak nincs szüksége több „haszonélvezőre”.

2012-től az európai lakosság többsége ellenzi az EU jövőbeli bővítését. A 27 akkori tagállam átlaga 52%-38 % volt. Svédországban és Szlovákiában a „pró” és „kontra” tábor teljesen egyenlő, tíz államban voltak többségben a támogatók (Spanyolország kivételével mind a közelmúltban csatlakozott), a fennmaradó 15 államban pedig többségben voltak az ellenzők.<sup>9</sup>

A Magyarország, Csehország, Lengyelország és Szlovákia alkotta Visegrádi Négyek egy regionális együttműködés, amely azért jött létre, hogy ösztönözze a fenti államok együttműködését, támogassa a közös kultúra és a tradíciók megőrzését, valamint erősítse a koordinációt Európa többi államával, különösen a szövetség tagjainak szomszédjaival. A csoport végső célja a demokratikus fejlődés elősegítése.<sup>10</sup> Az utóbbi két ponthoz kapcsolódóan felmerül a kérdés, hogyan viszonyulnak a Visegrádi Négyek az Unió bővítéspolitikájához. A bővítési politika a visegrádi partnerek előnyben részesített politikai területe, a nyugat-balkáni országok uniós integrációja hatással van a csoport államaira is. A tagjelölt államok belpolitikai változásai és jogállamiság központi szerepbe kerülése is előnyös, a visegrádi államok számára, mivel ezek az országok is nagy változásokon mentek keresztül, mikor tagjelöltek voltak. A V4-es politikusok jobban megértik a tagjelölt országok társadalmainak működését, elvárásait, valamint a helyi és nemzeti elitek gondolkodásmódját, elképzeléseit. A jelenlegi bővítési stratégiára a V4 vezetői lehetőségként tekintenek: lehetőség erősebb befolyás gyakorlására, és a döntéshozatali szerep átvételére a bővítéspolitika területén. A földrajzi közelség, valamint a kedvező társadalmi vélemény is elősegíti a Visegrádi Négyek aktív szerepvállalását.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Dimiter TOSHKOV, Elitsa KORTENSKA, Antoaneta DIMITROVA, Adam FAGAN: *The 'Old' and the 'New' Europeans: Analyses of Public Opinion on EU Enlargement in Review*. MAXCAP („Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond” No. 2. 2014. 8. [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap\\_wp\\_02.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_02.pdf)

<sup>8</sup> EU budget: how much does each country pay and where does it get spent? <https://www.theguardian.com/news/datablog/2012/nov/22/eu-budget-spending-contributions-european-union>

<sup>9</sup> TOSHKOV, KORTENSKA, DIMITROVA, FAGAN 7.lj. 10.

<sup>10</sup> About the Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/about>

<sup>11</sup> WALSCH, 4. lj. 6.

Jelenleg Albánia, Macedónia,<sup>12</sup> Montenegró, Szerbia és Törökország van tagjelölti státuszban, ezekben az országokban az uniós jogszabályok nemzeti jogba való átültetése (vagy integrálása) folyamatban van. A potenciális tagjelöltek Bosznia-Hercegovina, valamint Koszovó, ezek az országok még nem teljesítik az EU-tagságra vonatkozó követelményeket.<sup>13</sup>

### 3. TAGJELÖLTEK, POTENCIÁLIS CSATLAKOZÓK, CSATLAKOZNI SZÁNDÉKOZÓK

#### 3.1. Törökország: érdekek és értékek küzdelme

Az ország 1987 óta tagállamjelölt, ugyanakkor különösen jogállamiság és az igazságszolgáltatás tekintetében rendkívül jelentős elmaradásban van az Unió által elvártaktól. Törökország 1995 óta a vámuniónak is tagja, 2005-ben pedig megkezdődtek a teljes jogú csatlakozáshoz vezető tárgyalások, de a 2016-os puccskísérletet követő megtorló intézkedések miatt az EU 2016 decemberében úgy döntött, nem nyit újabb tárgyalási fejezetet. Az addig lezajlott tárgyalások sem nevezhetőek túl sikeresnek: 11 év alatt csupán 16 fejezetet sikerült megvitatni, s ezek közül csak egy témát sikerült le is zárni, a tudományos és kutatási fejezetet.

2016. július 15-én a katonaság egy része puccsot kísérelt meg Recep Tayyip Erdoğan elnök által vezetett kormány ellen. A puccskísérlet legalább 241, civil és kormányzati rendfenntartó erőkhöz tartozó személy halálához vezetett. Az események hatására rendkívüli állapotot hirdettek, több ezer katonát került börtönbe, valamint erőteljes tisztogatás kezdődött a hivatalnokok, a rendőrség, a tanárok, a bírák és az ügyészek soraiban. Ezeket a személyeket azzal vádolták, hogy az Amerikában tartózkodó Fethullah Gülen hitszónok követői.<sup>14</sup> A kormány és a fő ellenzéki pártok terrorista szervezetként beszélnek Fethullah mozgalmáról és a puccskísérlet megtervezéséért is a mozgalmat teszik felelőssé. A megtorlás ugyanakkor az ellenzéket sem kerülte el: a kurdbarát Demokratikus Néppárt két vezetőjét számos képviselővel, polgármesterrel együtt letartóztatták.

Emberi méltóság, szabadság, demokrácia, egyenlőség, jogállamiság és az emberi jogok tisztelete – ezek az Európai Unió alapértékei. A puccskísérlet után ezek az értékek teljes mértékben feledésbe merültek Törökországban.

---

<sup>12</sup> Az ország teljes neve a jövőben Észak-macedón Köztársaság, azonban mivel a név nemzetközi szintű bevezetése még folyamatban van, a régi nevet használom.

<sup>13</sup> Candidate countries and potential candidates [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en)

<sup>14</sup> Jared MALSIN: *How Erdogan United Turkey Against Fethullah Gulen*. <http://time.com/4427190/turkey-coup-fethullah-gulen-purge/> 2016. július 28.

Több mint 125 ezer embert, köztük 28 ezer tanárt elbocsátottak vagy felfüggesztettek.<sup>15</sup> A letartóztatott személyek megtörése érdekében mindennaposá váltak a verések, kínzások, a nemi erőszakkal való fenyegetés, valamint az orvosi ellátás és az ügyvédi segítségnyújtás is akadályoztatott volt. Ugyanakkor az is tény, hogy nemcsak most kezelték rosszul a helyzetet, ugyanis korábban hasonló beszámolók érkeztek kurd fogvatartottaktól is. Az elbocsátások és büntetőeljárások mértéke komoly aggodalmat keltő, ugyanis a puccskísérletben való részvétellel gyanúsított személyek elleni eljárások sem a törvényes rendnek megfelelően történnek.<sup>16</sup>

Az Európai Unió törökországi állandó delegációjának egyik célkitűzése a reformok támogatása a bel- és igazságügyben, valamint az alapvető jogok terén. A számos jogsértés ellenére az Unió mégis inkább a stratégiai érdekeket helyezi előtérbe az emberi jogok védelmével szemben. Az Európai Bizottság jelentése tartalmazza ezeket a negatív fejleményeket, ugyanakkor nem sikerült kellően hangsúlyoznia a törökországi emberi jogi válság súlyosságát és mértékét. A Törökország-Európai Unió migrációs megállapodás nagy terhet vesz le az EU válláról, hiszen Törökország olyan migránsok befogadását vállalta, akik egyébként az Unióba utaznának tovább.<sup>17</sup> Ennek tükrében nyilvánvaló, miért nem állt ki az EU erőteljesebben alapvető értékei védelmében.

Nincs olyan politikai erő a nemzetközi szinten, amely egymaga képes lenne kezelni napjaink egyik legsúlyosabb problémáját, a migrációs krízist. 2016. március 28-án az EU és Törökország menekültügyi megállapodást kötött, melynek előzménye a 2015. november 29-én elindított közös cselekvési terv volt, amely jelentős eredményeket hozott magával: a török parti őrség és a rendőrség fokozta erőfeszítéseit a biztonság érdekében, a szíriai és más állampolgárokkal szemben új vízumkövetelményeket vezettek be, az ország megnyitotta munkaerőpiacát az átmeneti védelemben részesülő szíriaiak előtt, és információcsere is megvalósult. Az Európai Unió ennek ellentételezéseként pedig a törökországi menekülteket támogató eszköz keretében nyújtandó 3 milliárd euró folyósítását és a vízumliberalizáció és a csatlakozási tárgyalások terén is előrelépések történtek.<sup>18</sup>

Az egyezmény 9 pontból áll, többek között a menedéjog iránti kérelmet benyújtókkal kapcsolatos intézkedésekről rendelkezik, arról, hogy Törökor-

---

<sup>15</sup> Joseph HINCKS: *Here's a Time Line of the Insane Number of People Turkey's President Has Fired Since July 1.* <http://time.com/4581070/turkey-erdogan-fired-dismissed-suspended-sacked-officials-total/> 2016. november 23.

<sup>16</sup> Human Rights Watch Turkey events of 2016. <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/turkey>

<sup>17</sup> Human Rights Watch Turkey events of 2016. <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/turkey>

<sup>18</sup> EU–Törökország nyilatkozat, 2016. március 18. <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

szágra visszaküldött szíriaiak közül ugyanannyi szíriait vesznek át az Európai Unió tagállamai, 18 ezer fős keretig, amennyiben ezt meghaladnák, további 54 ezer főt önkéntes vállalások alapján vesznek át a tagállamok, valamint az EU által vállalt kötelezettségek is szerepelnek benne: csatlakozási tárgyalások folytatása érdekében a 33. fejezetet is megnyitják 2016 júliusáig és mindkét fél közösen fog törekedni a menekültek helyzetének javítására, a szíriai humanitárius helyzet javítására.

Az EU összesen 3+3 milliárd euró támogatás folyósítását helyezte kilátásba. A pénzügyi keretet hat területre osztották: 1) humanitárius segélyezés, 2) migráció kezelése, 3) oktatás, 4) egészségügy, 5) önkormányzati infrastruktúra, 6) szociális-gazdasági támogatás. Az eddig előteremtett összegből 1,4 milliárd eurót humanitárius segélyre, 1,6 milliárdot nem humanitárius segélyre fordítanak a tervek szerint.<sup>19</sup>

Az Unió illetékese szerint az egyezmény hatálybalépését követően a Görögországba érkezők száma 97%-kal esett vissza. A Frontex adatai szerint 2016 áprilisától 2016 végéig 28 310 illegális határátlépés történt a kelet-mediterrán útvonalon, 2017-ben pedig augusztusig mintegy 21 ezer esetet regisztráltak. Ez alapján Törökország jelentősen csökkentette az Európába érkező ázsiai menedékkérők számát. Összesen 1 328 olyan személy van, akiket – 2017. szeptember 19-ig – Görögországból visszafogadtak Törökországba. A megállapodás értelmében elindult önkéntes befogadási folyamatban eddig mintegy 7 000 ember volt érintett. A befogadási folyamat és a visszatelepítés leginkább a megfelelő jogi és infrastrukturális környezet hiánya miatt lassú.<sup>20</sup>

Törökország gazdasági ereje csekély az Európai Unió egészéhez mérten, az ország már tagja a vámunióknak, és sok szempontból jobban felkészült, mint a közép- és kelet-európaiak voltak, amikor csatlakozási tárgyalásokat indítottak. Törökország népes, szegény, instabil állam, de mivel a 2020-ig biztosan korlátozva van a török állampolgárok munkavállalása EU-s tagállamokban, így nem kell félni, hogy tömegesen árasztják el a nyugati államokat.

---

<sup>19</sup> EGERESI Zoltán: *Ki mit nyert? Több mint egy évvel a menekültügyi „megállapodás” után*

Stratégiai Védelmi Kutatóközpont elemzések 2017/13. <https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/svkk-elemzesek-2017-13-ki-mit-nyert-egy-evvel-a-menekultugyi-megallapodas-utan-egeresi-z.original.pdf>

<sup>20</sup> KÖVECSI-OLÁH Péter: *Az EU-török megállapodásról: mi történik jelenleg Törökországban a menekültek tömegeivel?* 2017. október 5.

<https://www.migraciokutato.hu/hu/2017/10/05/az-eu-torok-megallapodasrol-mi-tortenik-jelenleg-torokorszagban-a-menekultek-tomegeivel/>

Emellett az Unió gazdagabb országai demográfiai krízisben vannak, népességük előregedik, így elképzelhető, hogy ezek az államok rá fognak szorulni a török munkaerőre.<sup>21</sup>

A konkrét problémák mellett ugyanakkor egy általánosabb ellentétéről is szót kell ejteni. Az Európai Unió és Törökország közötti kulturális különbségek szintén nehezítik a csatlakozást. Európa pusztán másodlagos értelemben földrajzi fogalom, Európa elsősorban egy kulturális és történeti eszme.<sup>22</sup> Az EU jelenlegi tagállamai egységesen a keresztény kultúrkörhöz tartoznak, s az Unió lakosságának többsége is ide sorolja magát. Ezzel a kultúrkörrel éles ellentétben áll, hogy Törökországot egyik legmeghatározóbb tényezője az iszlám. A modern török állam megteremtője, Kemal Atatürk erőteljesen szekularizálta az országot, valamint a nyugati kultúra terjedését támogatta.

A kemalizmusnak hat alappillére van: szekularizmus, republikanizmus, popularizmus, etatizmus, forradalmiság és nacionalizmus.<sup>23</sup> Ezen pillérek ugyanakkor kezdenek feledésbe merülni, Erdoğan Törökországában egyház és állam újra összefonódik. A hagyományokat megtörve 2012-ben megrendelte Isztambul legmagasabb pontjára egy új, óriási mecset építését, amely meghatározza Isztambul városképét, s még az ottomán korszak szultánjai által épített mecseteket is felülmúlja. Nem lenne meglepő, ha Erdoğan, a szultánok hagyományait követve, azt kérné, emellett a mecset mellett helyezték majd végső nyugalomra. Az épület megtervezésekor az is cél volt, hogy felülmúlja Atatürk vallásilag semleges mauzóleumát. Szimbolikus jelentőségű, hogy a mecset Isztambul felé néz, ugyanis az ottomán korszak fővárosát Atatürk a szekularizmus elvét követve igencsak elhanyagolta, míg az atatürkista, nyugatbarát rendszer fővárosával, Ankarával, Erdoğan az, aki nem törődik sokat.<sup>24</sup>

Erdoğannak nagyon kedves az iszlám, de a keresztény vallások követőivel már nem nevezhető toleránsnak. Folyamatosan érkeznek olyan információk Törökországból, hogy katolikusok, reformátusok, evangélikusok folyamatos zaklatásoknak vannak kitéve. A protestánsok beszámolóí szerint az

<sup>21</sup> Katinka BARYSCH: *Centre for European Reform The economics of Turkish accession* [http://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/essay\\_economics\\_turkey\\_july\\_05-2161.pdf](http://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/essay_economics_turkey_july_05-2161.pdf) 1

<sup>22</sup> KIRÁLY Miklós: „Európa keresztény gyökerei és az alkotmányos szerződés.” *Iustum Aequum Salutare* II. 2006/3–4. 68. <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/200634sz/kiraly.pdf>

<sup>23</sup> Toni ALARANTA: *Contemporary Kemalism: From Universal Secular-Humanism to Extreme Turkish Nationalism*. (Routledge, New York, 2014. 109.)

<sup>24</sup> Soner CAGAPTAY: *The New Sultan: Erdogan and the Crisis of Modern Turkey*. (I.B. Tauris & Co. Ltd, London, New York, 2017.) [https://books.google.hu/books?id=8b8FDgAAQBAJ&printsec=front-cover&dq=inauthor:%22Soner+Cagaptay%22&hl=hu&sa=X&ved=0oahUKEwjg-zParxd3aAhVSbFAKHU\\_nAx8Q6AEINTAC#v=onepage&q&f=false](https://books.google.hu/books?id=8b8FDgAAQBAJ&printsec=front-cover&dq=inauthor:%22Soner+Cagaptay%22&hl=hu&sa=X&ved=0oahUKEwjg-zParxd3aAhVSbFAKHU_nAx8Q6AEINTAC#v=onepage&q&f=false)

ügyesség és a rendőrség továbbra is gyanúval figyel bizonyos nyilvános vallási tevékenységeket, mint például az evangélikusok által végzett hittérítést. Egy, az Amerikai Egyesült Államok kormánya által kiadott 2016-os jelentés szerint négy dél-koreai aktivistát deportáltak, akik Gaziantepben Bibliákat osztottak.<sup>25</sup>

A konstantinápolyi ökumenikus patriarchátus az öt eredeti patriarchátus egyike. Törökország, Észak-Görögország és egyes földközi-tengeri görög szigetek tartoznak hozzá. A patriarchátus joghatósága alá tartoznak a magyarországi görögök is, ugyanis a görög ortodox egyház lemondott a Konstantinápolyi Patriarchátus javára a diaszpórában élő görögök egyházközösségeiről.<sup>26</sup> Helyzete azonban egyre bizonytalanabb Törökországban az egykor kiterjedt görög közössége eltűnőben van, nagyjából 50 évvel ezelőtt a közösség több mint 100 ezer fős volt, ma ez a létszám valószínűleg kevesebb, mint 3000 főre tehető. Az ország túlnyomórészt muszlim, és ennek megfelelően nem egyszerű a kapcsolata a patriarchátussal. Ha a török törvények, a demográfiai helyzet és a hozzáállás nem változik, I. Bartholomaiosz könnyen az utolsó konstantinápolyi pátriárka lehet. A török kormány ugyanis megvétőzhat minden pátriárkajelöltet, valamint megköveteli, hogy a pátriárka török állampolgár legyen. I. Bartholomaiosz ezzel rendelkezik, de az utódjának leginkább alkalmas jelölteknek nincs. Eddig számos ortodox érsek nyújtotta be török állampolgársági kérelmét, de egyelőre egyikük sem járt sikerrel. Ráadásul a török kormány nem is ismeri el az ökumenikus pátriárka címet, sem I. Bartholomaiosz nemzetközi vallási vezető szerepét, hivatalosan helyi püspököknek tekintik.<sup>27</sup>

Az Európai Unió mélyen elkötelezett a vallásszabadság mellett, de a keresztényeket ért sérelmek ellenére is csak érdekeit követi Törökországban, értekeit legtöbbször csupán szavak szintjén jeleníti meg.

Törökország és az EU viszonyát tehát leginkább a kompromisszumok jellemzik. Törökország pontosan felismerte jelentőségét a migrációs válság kapcsán, s ezt eszközként használja a tárgyalások során, az Unió pedig kénytelen engedni elveiből, ha továbbra is Törökországra akar támaszkodni a menekültprobléma kezelése során.

---

<sup>25</sup> International Religious Freedom Report for 2016 United States Department of State Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. <https://www.state.gov/documents/organization/269120.pdf>

<sup>26</sup> Egyházunkról. A Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus Magyarországi Orthodox Exarchátusának honlapja. [http://www.patriarchatus.hu/egyhazismeret/egyhazunkrol\\_hu.html](http://www.patriarchatus.hu/egyhazismeret/egyhazunkrol_hu.html)

<sup>27</sup> Bill Wunner: *The last Orthodox patriarch in Turkey?* 2010. augusztus 27. <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/europe/08/26/wus.patriarch/index.html>

### 3.2. Az Európai Unió és a Balkán

A régió államai 20 éve még háborúban álltak egymással. A jugoszláv háború volt a legsúlyosabb konfliktus a második világháború óta és egyben óriási kudarc nemcsak az ENSZ-nek, hanem az EK-s külpolitikának is. Bosznia esetében a Közösség gyakorlatilag egyenlő távolságot tartott a konfliktusban álló felek között, ezzel Szerbiának kedvezve, amelynek felelősségét a háborús helyzetben csak 1992-ben mondta ki. A Boszniának szánt humanitárius segítyek finanszírozása is hosszú vitákat eredményezett, ezáltal a segítségnyújtás is hónapokat csúszott, míg végül az erre szánt pénzt átcsoportosították egy újabb krízishelyzet, a mostari kezelésére. A jugoszláv háború rendezésével kapcsolatban az EK legnagyobb eredménye a konfliktus elterjedésének megállítására.<sup>28</sup>

Az Európai Külügyi Szolgálat első komoly sikere viszont ehhez a területhez kapcsolódik: hozzájárultak a Belgrád és Pristina közötti kapcsolat fejlődéséhez. Az Európai Uniónak a konfliktus rendezésében való részvételével az a célja, hogy segítse a két országot az európai integráció felé vezető úton, erősítse a régió gazdaságát és javítsa Szerbia és Koszovó polgárainak az életkörülményeit. A párbeszéd Belgrád és Pristina között 2011 márciusában kezdődött a szerbiai külügyminiszter politikai igazgatója és koszovói miniszterelnök-helyettes vezetésével és Catherine Ashton bárónő, az EKSZ akkori főképviseelőjének közreműködésével, majd 2012 októberétől Ashton személyesen volt felelős a párbeszédért, amely még magasabb szinten, a két állam miniszterelnöke között folytatódott. Maga az, hogy a szerb fél hajlandó volt arra, hogy Koszovó ilyen magas rangú képviselőivel találkozzon, hatalmas eredmény volt az EU diplomáciájának, mivel korábban Belgrád ettől mereven elzárkózott.

Ezeket fejleményeket olvasva, egy kérdés mindenképp felmerül: ha ekkora eseménynek számít a régió két országa között már egy kisebb együttműködés elérése, hogyan számíthatunk arra, hogy a Balkán országai képesek lesznek együtt, egymás javára tevékenykedni az Európai Unió tagjaként?

A problémák már az államként való elismerésnél kezdődnek. Korábban Macedónia kapcsán is feszültség forrása volt, hogy az EK 1993-ig a görög tiltakozás miatt nem ismerte el az ország függetlenségét, ezzel hátráltatva fejlődését. Koszovó függetlenségét 2018. február 15-ig 116 állam ismerte el,<sup>29</sup> de több tagállam, mint például Spanyolország vagy Görögország ezt nem tette

<sup>28</sup> Michèle KNOTT, Sebastiaan PRINCEN (szerk.): *Understanding the European Union's External Relations*. (Routledge, London and New York, 2003.) [https://books.google.hu/books?id=uVWBAGAAQBAJ&printsec=front-cover&hl=hu&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.hu/books?id=uVWBAGAAQBAJ&printsec=front-cover&hl=hu&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

<sup>29</sup> Kosovo Thanks You – Thank you from the Kosovar people! A Koszovót elismerő országok listája <https://www.kosovothankyou.com/>



meg, sőt Spanyolország csak Szerbia régiójaként támogatná Koszovó csatlakozását.

A következő gondot a koppenhágai és a Koppenhága „plusz” kritériumoknak való megfelelés jelenti. A Nyugat-Balkán országaiban a jogállamiság intézménye törekeny, a szervezett bűnözés besző mindent, különösen az ember-, a fegyver- és a kábítószer-kereskedelem az elterjedt. A sajtó, az igazságszolgáltatás sem teljesen független. A közigazgatás rendszere erőteljes fejlesztésre szorul. A jugoszláv háború bűnöseinek egy részét a mai napig hősként dicsőítik, és ezek a kétes hírű emberek a politikai életnek is aktív szereplői. Természetesen egyik uniós tagállam sem feddhetetlen, hiszen nem található olyan országot, amely minden Unió értékét teljes mértékben követ, de a Balkán államai még az elvárható minimum szintet sem érik el, a fejlődés pedig nagyon lassú.

Gazdasági szempontból tekintve nagy terhet róna az Európai Unióra a Nyugat-Balkán államainak csatlakozása. A nyugat-balkáni munkanélküliség az elmúlt két évtizedben 20–25% között mozgott. A diplomások többsége nem talál munkát a korrupció és a nepotizmus miatt. A balkáni országok egyik problémája a roma közösség kérdése is, amely komoly gazdasági és szociális gondokkal küzd, és gyakran éri őket diszkrimináció.<sup>30</sup> Albánia, Montenegró, Szerbia, Macedónia, valamint a potenciális tagjelölt Koszovó és Bosznia-Hercegovina gazdaságilag fejletlen országok, biztosan nem lesznek az EU nettó befizetői, a bevezetésben ismertetett adatok szerint pedig az Unió régi tagjai pedig nem szeretnék újabb „haszonélvezőket”.

Érdemes ugyanakkor optimistának lennünk, mert 2016-ban a régió teljes EU-ba irányuló kereskedelme meghaladta a 43 milliárd eurót, ami 2008 óta 80%-os növekedést jelent, és várhatóan a jövőben is folytatódik ez a konjunktúra. Az EU-vállalatok a legnagyobb befektetők a Nyugat-Balkánon, több mint 10 milliárd euró közvetlen külföldi befektetés érkezett a régióba az elmúlt öt évben, ami szintén elősegíti a fejlődést.<sup>31</sup>

Az Európai Unióhoz való csatlakozás egy lehetőség. Ahhoz, hogy a Nyugat-Balkán államai csatlakozhassanak, társadalmi és politikai egyetértés szükséges, valamint az állampolgárok támogatása. Az országok vezetőiben nem lehet kétség arról, hova tartozik a Balkán: ha nem az Európai Unió felé

---

<sup>30</sup> Msc. Imeri SHKELZEN, Dr. Marsela SAKO: „Western Balkan Integration to EU.” *Mediterranean Journal of Social Sciences*, MCSER Publishing, Rome-Italy Vol 7 No 3 S1 2016. május. 166.

<sup>31</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of The Regions: A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. Strasbourg, 2018. február 6. 1. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf)

haladnak, várhatóan Oroszország fogja befolyását növelni a régióban. Az egyértelmű elköteleződésnek meg kell jelennie a vezetők kommunikációjában.<sup>32</sup>

A Balkán geopolitikai szempontokból rendkívüli fontosságú terület, Európa kapuja, emiatt is szeretné az Unió és Oroszország is saját érdekszférájában tudni. A „balkáni lóporos hordó”, ahogy a területet a már több, mint száz éve folyamatosan felbukkanó konfliktusok miatt szokás összefoglalóan nevezni, nem nevezhető megnyugtatónak az EU szempontjából.

A régió instabilitása elősegíti harmadik szereplők beavatkozását. Oroszország célja, hogy „nem funkcionáló semlegesség” jellemezze a területet, és kihasználja a meglévő kulturális, politikai, történelmi, és katonai kötelékeit bizonyos országokkal az instabilitás elérése érdekében. Bizonyos, hogy kihasználta az EU és a NATO legsúlyosabb gyengeségeit és cselekvési hiányát is, ezért az utóbbiaknak biztosítaniuk kell, hogy a jövőben a Balkán országai inkább a Nyugat felé tekintsenek.<sup>33</sup>

A Balkán országainak ugyan számos közös jellemzője van, de egyedileg is érdemes ezeket az államokat, hogy pontos képet kapjunk szerepükről az Európai Unió bővítéspolitikájában.

**Albánia:** 2009-ben nyújtotta be csatlakozási kérelmét, és 2014 óta tagjelölt állam a státusza. Az EU a legnagyobb kereskedelmi partnere, 2016-ban 2,82 milliárd euró összegű árut exportált és 4,82 milliárd eurónyit importált Albánia. 2010 óta nincs szükség vízumra sem, ha egy albán állampolgár az EU területére szeretne lépni. Az Unió a legnagyobb pénzügyi támogatója Albániának, többek között előcsatlakozási támogatást, hitelt és árvíz utáni segílyt is nyújtott az országnak. A leginkább fejlesztésre szoruló területek a demokrácia állapota, a jobbiztonság és az alapvető jogok, de közigazgatás reformjára, valamint az élelmiszerbiztonság és a környezetvédelem is fejlődésére is szükség van.<sup>34</sup>

Albánia egyik legnagyobb problémáját a kábítószer-kereskedelem és az ezzel összefüggő szervezett bűnözés jelenti. Főképp a marihuána termesztése és terjesztése az elterjedt, de az európai piacra szánt kolumbiai kokain szállítási útvonalaként is növekszik az ország szerepe az alvilágban. A kolumbiai bűnözők számára valószínűleg nyereséges kelet- és nyugat-európai piacok közötti stratégiai elhelyezkedése miatt értékes, valamint az albán maffia és az olasz „Ndrangheta” bűnözői csoport között fennálló kapcsolatok miatt.

Albániára nyomás nehezedik a szervezett bűnözés elleni harc fokozására az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamata részeként, és a közelmúltbeli

---

<sup>32</sup> Uo.

<sup>33</sup> Ministry of Foreign Affairs of Albania, Konrad Adenauer Stiftung: Policy Forum Delivering security in the Western Balkans March 2017 Output. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_48355-1522-1-30.pdf?170323122220](http://www.kas.de/wf/doc/kas_48355-1522-1-30.pdf?170323122220)

<sup>34</sup> Albania Factograph. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near\\_factograph\\_albania.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near_factograph_albania.pdf)

tömeges kokainlefoglalások azt mutatják, ezek az alternatív útvonalak sem kerülnek el a hatóságok figyelmét.<sup>35</sup>

**Macedónia:** az ország önállóságának nem volt történelmi előzménye, egy népszavazás eredménye, a kikiáltása Jugoszlávia széthullási a folyamatának a része. Az ország neve is ezt a folyamatot tükrözi, és több, a volt Jugoszláviából létrejött köztársaság új nevéhez hasonlóan egyszerűen a szocialista jelző elhagyásával történt. Macedónia névvitája Görögországgal sokáig volt akadály a ország európai integrációjának, az Unióhoz és a NATO-hoz csatlakozásnak, de részben az EU segítségével, úgy tűnik, sikerült rendezni ezt a konfliktust. Az ország teljes neve a jövőben Észak-macedón Köztársaság.

A legkomolyabb konfliktusa az országnak Albániával volt. 2001-ben Macedónia közel járt a polgárháború kitöréséhez, amikor az albán kisebbség felkelést indított a macedón állam ellen. A konfliktus kezdetét az jelentette, hogy az Albán Nemzeti Felszabadító Hadsereg (NLA) militáns csoportja megtámadta a Macedónia biztonsági erőit. A konfliktus az év nagy részében tartott, bár a veszteségek ehhez képest kisebb mértékűek voltak, néhány tucat ember esett el a harcokban. Felmerült, hogy a csoport azt akarta elérni, hogy az albán többségi területek kiváljanak Macedóniából, de ezt az NLA tagadta. A konfliktus az Ohridi Keretmegállapodással fejeződött be.

Az Unió komoly erőfeszítéseket tett, hogy segítse a macedóniai helyzet stabilizálását. 2001 márciusában átvette a NATO-tól a békefenntartói feladatokat. A CONCORDYA misszió célja az volt, a 2001. augusztusi Ohridi Keretmegállapodásban rögzítettek megvalósulását elősegítse, valamint hogy segítse a stabilizációt és a biztonságos környezet létrejöttét. A Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság kormányának kifejezett kérésére zajlott misszió hozzájárult ahhoz, hogy egy stabil, biztonságos, dinamikusan fejlődő országgá válhasson Macedónia. A művelet 2003. december 15-én fejeződött be, mivel már nem volt szükség a békefenntartó erők jelenlétére.<sup>36</sup>

Szerbiával vallási és kisebbségvédelmi kérdésekben vannak nézeteltérései Macedóniának, ugyanis a szerb ortodox egyház nem ismeri el a macedón ortodox egyház önállóságát, a macedón hívőket saját híveinek tekinti.

Bulgária Macedónia nyelvét, és magának a macedón nemzetnek a létét tagadja. Bulgária elsőként ismerte el Macedóniát államként, de ez nem vonatkozott a macedón nemzetre és nyelvre. A macedón nemzet önállóságának

---

<sup>35</sup> Angelika ALBALADEJO, María Fernanda RAMÍREZ: *Albania's Largest Cocaine Seizure Points to New European Routes*. 2018. március 2. <https://www.insightcrime.org/news/brief/albanias-largest-ever-cocaine-seizure/>

<sup>36</sup> European External Action Service Security and Defence Missions and Operations Concordia [https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia/index\\_en.htm](https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia/index_en.htm)

kihangsúlyozását bolgárelenességnek és a kapcsolatok fejlődésének gátjának tartja.<sup>37</sup>

A fentiek alapján elmondható, hogy Macedónia nincs kifejezetten jó viszonyban szomszédjaival, ami negatív hatással lehet uniós csatlakozására is, egyrészt a tagállamok vétőjoga miatt, másrészt pedig az Unió döntéshozóinak sem áll érdekében, hogy egy olyan állam váljon az Európai Unió tagjává, amely belső konfliktusok forrása lehet.

**Montenegró:** 2006-ban deklarálta függetlenségét Szerbiától és 2008-ban adta be tagsági kérelmét az Európai Unióhoz. Annak ellenére, hogy Montenegrónak is akadnak problémái a szervezett bűnözéssel, valamint a korrupcióval, egy ilyen kis állam csatlakozása nem okozhat sok problémát az EU tagjainak. Sőt, hiába viseli magán Montenegró a kommunista és autoriter rendszerek örökségét politikában és a gazdaságban, az ország nagyot lépett előre a 2000-es Zágrábi Csúcstalálkozó óta, ahol először merült fel annak a lehetősége, hogy a volt jugoszláv tagállamok egyszer majd csatlakoznak az Európai Unióhoz.<sup>38</sup>

Az új ország példamutatóan halad előre a tagság felé, a tárgyalások 2012. június 29-én kezdődtek meg, 2017. december 11-én 30 tárgyalási fejezetet nyitottak meg, köztük a jogállamiságot az igazságszolgáltatási és alapvető jogokat, valamint az igazságügyet, a szabadságot és a biztonságot érintő fejezeteket, három fejezetet pedig már ideiglenesen lezártak.<sup>39</sup> Ez az eredmény mindenképp elismerésre méltó, főleg összevetve azzal, hogy Törökországgal több, mint 30 év alatt sem sikerült eddig eljutni a tárgyalások során. Mindemellett Montenegró jó viszonyban van szomszédjaival, nincsenek határvitái és politikailag stabil, így jelenleg a legesélyesebb tagállamjelölt a Balkánon.

**Szerbia:** Szerbia esetében az egyik legnagyobb akadályozó tényező a csatlakozással kapcsolatban az ország konfliktusa Koszovóval. A szerbek több mint négyötöde inkább nem lenne az EU tagja, ha ez egyet jelentene Koszovó függetlenségének elismerésével, mivel Koszovóra nemzetük kulturális bölcsőjeként tekintenek, egy, a Ninamedia közvéleménykutató által készített felmérés szerint.<sup>40</sup> A Balkán helyzetének elemzésekor már említésre

<sup>37</sup> PÓKA Ferenc: „A görög–macedón névvita történetisége, legújabb fejleményei, megoldásának lehetősége.” *Külügyi Szemle*, Budapest 2017. tavasz 22.

<sup>38</sup> Milena MILOSEVIC. DR. Ioannis ARMAKOLAS: *Montenegro's EU Membership: Tough Talks Ahead*. ELIAMEP (Hellenic Foundation for European and Foreign Policy) Briefing Notes 29/2012. 3.

<sup>39</sup> Delegation of the European Union to Montenegro website <http://www.delme.ec.europa.eu/code/navigate.php?Id=56>

<sup>40</sup> Gordana FILIPOVIC, Savic MISHA: *Serbs Vow to Protect Kosovo Kin After Seeking Putin's Advice*. 2018. március 29. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-28/serb-president-seeks-putin-s-advice-after-rise-in-kosovo-tension>

került, milyen erőfeszítéseket tett Catherine Ashton, hogy a két állam közeledjen egymás felé, de a kisebb sikerek egyáltalán nem jelentik azt, hogy Szerbia a közeljövőben el fogja ismerni Koszovó függetlenségét. Johannes Hahn, az Unió bővítési biztosa február elején ki is jelentette, hogy Szerbia köteles kieszközölni és végrehajtani egy jogilag kötelező érvényű megállapodást Koszovóval való kapcsolataival összefüggésben.<sup>41</sup> Az Európai Uniónak nem áll érdekében olyan országokat tagjai közé fogadni, amelyek konfliktusban állnak egymással. Ezek az államok akadályoznák az Unió működését, hiszen nem járulnának hozzá az ellenérdekű állam(ok) pénzügyi támogatásához, nem fogadnák el a schengeni övezetet, de a legcsekélyebb kérdésekből is komoly viták születnének.

Szerbia másik nagy problémája a nacionalizmus. A háborús bűnösök, akik közül sokan éveket töltöttek börtönben, a médiának és a kormánynak köszönhetően aktív részesei a politikai életnek, és hősként ünneplik őket, elfeledve milyen kegyetlen bűncselekményeket követtek el ezek a személyek. Ratko Mladicot muszlimok, horvátok és más nem szerb nemzetiségűek sérelmére elkövetett népiirtás, emberiség elleni bűncselekmények és más háborús bűncselekmények miatt ítélte el a volt Jugoszlávia területén 1991-től kezdve elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekért felelős személyek megbüntetésére létrejött Nemzetközi Törvényszék. Ennek kapcsán Szerbia köztársasági elnöke, Aleksandar Vučić úgy reagált, hogy az ítélet „indokolatlan volt”.<sup>42</sup>

Az ország jó szomszédi kapcsolatait és nemzetközi pozitív megítélését az olyan incidensek sem segítik elő, mint az, hogy a horvát házelnök 2018. áprilisi látogatása alatt egy a szerb ultranacionalista Vojislav Seselj parlamenti képviselő, a Szerb Radikális Párt (SRS) tagja megtaposta a belgrádi képviselőházban a horvát zászlót és különféle szidalmakkal illette az uniós tagállam Horvátország parlament küldöttségét.<sup>43</sup> Seselj az esemény előtt alig több mint egy héttel, 2018. április 11-én az ENSZ nemzetközi törvényszéki mechanizmusa (MICT) április 11-én emberiség elleni bűncselekmények miatt tíz év börtönre ítélte. A politikust egyebek mellett a szerbiai horvát népcsoport

---

<sup>41</sup> Aleksandar VASOVIC: *Serbia must reach agreement with Kosovo to join EU by 2025*. 2018. február 7. <https://www.reuters.com/article/us-serbia-eu-enlargement/serbia-must-reach-agreement-with-kosovo-to-join-eu-by-2025-idUSKBN1FR2JP>

<sup>42</sup> Matthew BRUNWASSER: *Serbia's Brand of Reconciliation: Embracing Old War Criminals*. 2017. november 23. <https://www.nytimes.com/2017/11/23/world/europe/serbia-war-crimes-russia.html>

<sup>43</sup> Filip RUDIC: *Croatian MPs Leave Serbia After Seselj Tramples Flag*. 2018. április 18. <http://www.balkaninsight.com/en/article/croatian-parliamentary-delegation-leaves-serbia-after-seselj-incident-04-18-2018>

tagjainak „deportálására és üldöztetésére való felbujtás” miatt találták bűnösnek.<sup>44</sup>

A nacionalizmus kapcsán a kisebbségek helyzete is lényeges kérdés. A tapasztalatok, azaz a romániai és szlovákiai magyar kisebbség helyzetének változatlanúsága, a továbbra is jellemző jogsértések, ellehetetlenítési kísérletek azt mutatják, az Európai Unió Magyarország reményeivel ellentétben nem lép fel erőteljesebben a kisebbségek védelme érdekében. Szerbiában szintén jelentős számú magyar kisebbség (a hivatalos adatok szerint 253 899 fő<sup>45</sup>) él, akiknek a helyzetének javítása elősegítené Szerbia megítélését Magyarország részéről.

Az EU tisztviselői részéről olyan vádak is érték Szerbiát, hogy egyfajta kettős játszmát folytat azzal, hogy egyre szorosabb kapcsolatot ápol Oroszországgal, de közben arra is törekszik, hogy végrehajtsa az Unió által elvárt reformokat, s mindezt azért teszi, hogy a mindkét nagyhatalom által nyújtott előnyökre szert teheszen. Szerbia Oroszország felé közeledését az is mutatja, hogy Szerbia az egyetlen, nem posztszovjet állam, amelynek szabadkereskedelmi megállapodása van Oroszországgal.

Szerbia a leginkább oroszbarát tagállamjelölt, amely mindenképp negatív tényező csatlakozását illetően. Az Uniónak határozottabban szükséges képviselni külpolitikai álláspontját a csatlakozási tárgyalások során, és ellensúlyoznia szükséges a szerb médiában az Unióról kialakult negatív képet. Szerbia részéről pedig az az elvárás, hogy tartsa magát jobban az EU külpolitikai irányvonalaihoz, ha továbbra is csatlakozni szeretne.

Koszovó, valamint Bosznia-Hercegovina még távolabb állnak a csatlakozástól, mint a fent bemutatott három állam, de már elindultak az európai integráció útján, és az Európai Unió is fenntartja a lehetőséget a csatlakozási tárgyalások megkezdésére, amennyiben a jövőben a két állam készen áll erre.

**Koszovó:** nemzetközi jogi helyzetét az Európai Unió a Nemzetközi Bíróság koszovói függetlenségi nyilatkozatra vonatkozó tanácsadó véleményére és az ENSZ 1244 (1999) számú határozatára alapozza. Az előbbi 2010. július 22-én került meghozásra, s Koszovó függetlenségének 2008. február 17-i kikiáltásáról fejtette ki a Nemzetközi Bíróság jogi álláspontját.<sup>46</sup> A tanácsadó véleménytől a nemzetközi közösség jogi tisztánlátást várt, miszerint

---

<sup>44</sup> United Nations Mechanism for International Criminal Tribunals Cases <http://www.unmict.org/en/cases/mict-16-99>.

<sup>45</sup> SZERBHORVÁTH György: „Serbian science and minority research” in: FEDINEC Csilla (szerk.): *Hungary’s Neighbours as Kin-States: Political, Scholarly, and Scientific Relations Between Hungary’s Neighbours and Their Respective Minorities*. Hungarian Academy of Sciences Hungarian Science Abroad Presidential Committee, Budapest, 2016. 61-62.

<sup>46</sup> International Court of Justice Press Release Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo Advisory Opinion. 2010. július 22. <http://www.icj-cij.org/files/case-related/141/16012.pdf>

Koszovó függetlenedése jogszerű volt-e, és ennek milyen jelentősége van az önrendelkezési jog alanya és az önrendelkezési jog gyakorolhatóságának feltételei tekintetében. A nemzetközi joggal foglalkozók pedig azért várták ezt a véleményt, mert ez útmutatás, eligazítás lehetett volna, és egyúttal kiemelkedő jelentőségű a nemzeti kisebbségek önrendelkezési jogának kivételes elismerési feltételei kapcsán is. A felmerült kérdésekre válasz nem született, a Nemzetközi Bíróság inkább egy eltérő gondolatmenetet követve, egyesek szerint vitatható jogi érveléssel a koszovói függetlenedés pártjára állt. A Nemzetközi Bíróság ezen véleménye tehát nem jelentett olyan kiemelkedő döntést az önrendelkezési jog gyakorolhatóságának és alanyi körének kiterjesztésében, valamint a külső önrendelkezési jog feltételeinek meghatározása kapcsán, mint amit előzetesen vártak tőle.<sup>47</sup>

Az ENSZ 1244 (1999) számú határozatát a Biztonsági Tanács 4011. ülésén, 1999. június 10-én fogadta el.<sup>48</sup> Ebben a határozatban a BT elítélte „a koszovói lakosság ellen irányuló minden erőszakos cselekményt, valamint a felek bármelyike által elkövetett minden terrorcselekményt”, valamint az akkor még létező Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot felszólította „a koszovói erőszak és elnyomás haladéktalan és ellenőrizhető beszüntetésére.”, valamint ebben a határozatban született döntés arról, hogy az Egyesült Nemzetek polgári és biztonsági szempontok okán jelen lesz Koszovóban. <sup>49</sup> Ez a misszió a mai napig működik és együttműködik az Európai Unió koszovói missziójával.<sup>50</sup>

Az EULEX-Európai Unió Jogállamiság Missziója az egyik eszköz, amellyel az Unió segíti Koszovót a béke és a stabilitás megteremtése érdekében. Az EULEX az igazságügyi hatóságokat és a bűnüldöző szerveket segíti a fenntarthatóság és az elszámoltathatóság felé vezető úton, valamint támogatja egy független többnemzetiségű rendőrség és igazságszolgáltatási rendszer továbbfejlesztésében és megerősítésében, biztosítva, hogy ezek az intézmények megfeleljenek a nemzetközi normáknak és az európai gyakorlatnak. elismert normáknak és az európai legjobb gyakorlatoknak való megfeleléshez. A misszió együttműködik az Európai Bizottság segélyprogramjaival, ellenőriz, mentorál, és tanácsokat is ad, valamint bizonyos végrehajtó feladatokat is végez. a jogállamiság intézményeinek székhelyén és felső vezetői

---

<sup>47</sup> NÉMETH Csaba: „A Nemzetközi Bíróság koszovói függetlenségi nyilatkozatra vonatkozó tanácsadó véleményéről.” *Külügyi Szemle*, Budapest, 2010. tél, 63.

<sup>48</sup> United Nations Security Council RESOLUTION 1244 (1999) Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999. 1999. június 10. [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610\\_SCR1244%281999%29.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610_SCR1244%281999%29.pdf)

<sup>49</sup> UNMIK United Nations Mission in Kosovo United Nations Resolution 1244. <https://unmik.unmissions.org/united-nations-resolution-1244>

<sup>50</sup> UNMIK United Nations Mission in Kosovo Mandate <https://unmik.unmissions.org/mandate>

szintjén a büntető igazságszolgáltatás megerősítése céljából, a politikai beavatkozás elleni küzdelem és az érzékeny esetek nyomon követése érdekében.

Végrehajtó hatalma révén a misszió támogatja az alkotmányos és polgári igazságszolgáltatás működését is, valamint a kiválasztott büntetőügyekben is közreműködik. A főszabály szerint a bűnügyi nyomozást és büntetőeljárást a koszovói hatóságok végzik, koszovói bírókból álló bírói testületekkel, és kizárólag rendkívüli körülmények esetén járnak el az EULEX ügyészei és bírái, akik a koszovói igazságszolgáltatási rendszer tagjaiként a koszovói jogot követik.<sup>51</sup> A koszovói szerbek nagy része, akiknek többsége Észak-Koszovóban él, nem ismeri el a koszovói és az EULEX intézmények autonómiáját, hanem csak az ENSZ-ét. (Észak-Koszovóban, ahol főként a szerbek élnek, mindkét misszió aktív).<sup>52</sup>

Koszovó előcsatlakozási támogatást (IPA) kap az Európai Uniótól, ennek összege 2014–2020 között 645,5 millió euró. Ez a finanszírozás a következő ágazatokban segíti a fejlődést: demokrácia és kormányzás, jogállamiság és az alapvető jogok, energia, regionális és területi együttműködés, mezőgazdaság és vidékfejlesztés, oktatás, foglalkoztatás és szociálpolitika, versenyképesség és innováció.<sup>53</sup>

Az Európai Unió Koszovóval kapcsolatos viszonyát árnyalja, miképp a régió jellemzésekor kiemeltem, nem minden tagállam ismeri el Koszovó függetlenségét, nevezetesen Spanyolország, Ciprus, Szlovákia, Románia és Görögország. Ezeknek az országoknak az érvei elsősorban azok hazai problémáihoz kapcsolódtak, amelyek Koszovót hasonlóvá teszik az egyes államok saját régióihoz, például Románia esetében Székelyföld autonómiakövetelése.

Az országnak a kis értékű beruházások és a magas munkanélküliség következtében erőteljesen meg kell küzdenie a gazdasági növekedésért. A közigazgatás reformja is problémás, ennek egyik oka az átpolitizáltság. A politikai szervezet korlátozott hajlandóságot mutat a közigazgatás újjászervezésére, miközben az eredmények az uniós vívmányok elérésében visszafogottak. Ezek a gyengeségek, valamint a politikai jellegük, tükrözik az ország belső akadályait az Európai Unió felé vezető úton.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> EULEX Kosovo Mission: What is EULEX? <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16>

<sup>52</sup> Ivan INGRAVALLO: Kosovo after the ICJ Advisory Opinion: „Towards a European Perspective?” *International Community Law Review* 14 (2012) Leiden, 2012. 238.

<sup>53</sup> European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations Kosovo Financial Assistance Under IPA II. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo_en)

<sup>54</sup> Florian QEHAJA: „Kosovo-EU Relations: the Status-Neutral Dilemma” in: M. FELBERBAUER, Predrag JUREKOVIĆ, Ernst (szerk.): *Croatian Membership in the EU – Implications for the Western Balkans* 27th Workshop of the Pfp Consortium Study Group Regional Stability in South East Europe and Selected Papers of the 25th



Koszovó legnagyobb problémája a Szerbiához fűződő kapcsolata, amely már korábban bemutatásra került, de a konfliktusnak vannak olyan aspektusai, amelyek inkább Koszovóhoz köthetőek. 2018 márciusában a koszovói rendőrség könnygázt alkalmazott több száz nacionalista szerb tüntetővel szemben, akik a Belgrád és Pristina közötti kapcsolatok javításáról szóló kerekasztal-beszélgetés helyszínénél tüntettek, és rövid ideig őrizetben tartott egy keményvonalas szerb kormánytisztviselőt. A kerekasztal a párbeszéd része volt a normalizációs folyamatnak, amely Szerbia részéről az európai uniós tagság feltételeinek teljesítése érdekében kiemelkedő fontosságú. Nem sokkal a kerekasztal kezdete után Marko Đurić, a Koszovóhoz kapcsolódó ügyekkel foglalkozó szerb kormányhivatal vezetőjét a rendőrség őrizetbe vette, mivel az országból kitiltották a Pristina szerint gyújtó hatású nacionalista megjegyzései miatt. Röviddel ezután Đurićot egy határátkelőhelyre vitték, és szabadon bocsátották, hogy visszatérhessen Szerbiába.<sup>55</sup> A két ország helyzete tehát továbbra is rendkívül feszült, mindkét fél részéről vannak a közeledésre mutató, valamint súlyosan elhibázott lépések, utóbbiak hátráltatják Szerbiát és Koszovót is a tagság felé vezető úton. Az Európai Uniónak érdekében áll és értékeihez is kapcsolódik a konfliktus rendezésének elősegítése, a vita jellegéből és mélységéből fakadóan szükség van a lehetséges legerősebb eszközök alkalmazására nagyobb eredmények elérése érdekében.

**Bosznia-Hercegovina:** Nem túl sok ok van arra, hogy az Európai Unió továbbra is optimista maradjon Bosznia-Hercegovina európai integrációja kapcsán. A korrupció elleni küzdelemben nem született komolyabb eredmény. A jogállamiság helyzete továbbra is bizonytalan. A reformprogramban szereplő elemek végrehajtása nagyon lassú, hiába ért vele egyet az ország minden politikai szereplője. Ez azért is aggályos, mert ez az alapja az ország új uniós szemléletének. Ez a reménytelenség a bosznia-hercegovinai állampolgárok számára is egyértelmű, akik közül egyre többen döntenek az ország elhagyása mellett. A Világbank adatai szerint a külföldön élő Bosznia-Hercegovinából kivándorló személyek az ország teljes lakosságának 44,5 százalékának felelnek meg, ami a világon a 16. helyet jelenti a kivándorlási ráta alapján.<sup>56</sup> Bosznia-Hercegovina jelenleg az egyetlen, a bővítésben érintett ország, amely nem rendelkezik a megerősített parlamenti együttműködés eszközével, és ez arra vezethető vissza, hogy a bosznia-hercegovinai küldöttség

---

Workshop of the PFP Consortium Study Group Regional Stability in South East Europe, 2/2014, Vienna, 2014. 91–93.

<sup>55</sup> Fatos BYTYCI, Aleksandar VASOVIC: *Kosovo police fire tear gas at Serb protesters, detain Serbian official* <https://www.reuters.com/article/us-kosovo-serbia/kosovo-police-fire-tear-gas-at-serb-protesters-detain-serbian-official-idUSKBN1H21YA>

<sup>56</sup> World Bank Group Migration and Remittances Factbook 2016 Third Edition. <https://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1450455807487/Factbookpart1.pdf>

ragaszkodik ahhoz, hogy az Európai Parlamentben etnikai alapú szavazást vezessenek be. A Brüsszeltől érkező kompromisszumos javaslatot a bosznia-hercegovinai parlamenti gyűlésen elutasították, és a szarajevói parlamentben folytatott viták ismételten arról szóltak, hogy hogyan lehet gátolni a döntések meghozatalát az egyes bosznia-hercegovinai közösségek érdekeinek védelme érdekében, ahelyett, hogy EU megválasztott képviselőivel folytatott együttműködés előmozdításáról beszéltek volna.<sup>57</sup>

Bosznia-Hercegovina a terrorizmus elleni harc szempontjából is komoly problémát jelent az Uniónak. A boszniai hatóságok nem állnak készen a terrorizmus elleni küzdelemre, és valószínűleg nem is tudják egyedül kezelni a helyzetet. Statisztikák szerint 2012 óta több, mint 250 boszniai csatlakozott az Iszlám Állam harcosai közé Szíriában és Irakban 2012 óta. Bár ez a szám nem tűnik túl komolynak, Belgium után innen állt az Iszlám Állam tagjai közé a legnagyobb a hányada a lakosságnak. Bosznia-Hercegovinának valamivel kevesebb, mint 4 millió lakosa van, de jelenleg körülbelül 3000 szalafista fundamentalista tartózkodik Boszniában és Hercegovinában.<sup>58</sup>

Egyértelmű, hogy ez a helyzet elsősorban a boszniai hatóságokat aggasztja, de a szélsőségesek célpontja nem kizárólag ez az ország, egész Európa biztonságára hatással lehet a terrorizmus balkáni térnyerése. A francia szatirikus magazin, a Charlie Hebdo elleni 2015 januárjában elkövetett támadásban is használtak Bosznia-Hercegovinából származó lőszereket. Ezek után nemzetközi közösség figyelmét ezúttal még jobban felkeltette a boszniai biztonsági minisztérium megállapítása, hogy a 2015. novemberi párizsi terrorista támadások során használt fegyverek egy része a volt Jugoszláviában készült.<sup>59</sup>

Bosznia-Hercegovina ezeket a körülményeket figyelembe a lehető legtávolabb áll az uniós csatlakozástól, és ha a közeljövőben nem lesznek nagy eredmények és fontos változások az ország politikai szereplőinek szemléletében, nagyon kicsi az esély arra, hogy egy napon az országot az Európai Unió tagjai között köszönthetjük.

---

<sup>57</sup> Dan Cristian PREDA: *Bosnia and Herzegovina: Time to get serious about EU integration.* 2017. június 10. <https://europeanwesternbalkans.com/2017/10/06/bosnia-herzegovina-time-get-serious-eu-integration/>

<sup>58</sup> Hana ĐOGOVIĆ: „Bosnia and Herzegovina: A Possible Fertile Ground for Violent Extremism and Radicalism and a Threat to International Peace and Stability.” *Integrations Magazine by Youth Section of the Euro-Atlantic Council of Slovenia*, Ljubljana, 2016. október. 12–13.

<sup>59</sup> ĐOGOVIĆ 58. lj. 13.

### 3.3. Ukrajna: ütközőzóna az Európai Unió szomszédságában

Ukrajna kivételt jelent az eddig elemzett országok közül, mivel jelenleg nem tagjelölt állam, viszont fontos eleme az Európai Unió szomszédságpolitikai stratégiájának és az Európai Unió még nem tett le róla, hogy az ország helyzetének stabilizálódása és az orosz ukrán háborús konfliktus lezárulása után Ukrajna is felkerüljön a potenciális tagjelölt államok listájára. Ennek ellenére az EU nem tesz erre ígéretet, hiába szeretné Ukrajna. „Az EU-tagság ígérete fontos, szimbolikus” – mondta az ukrán pénzügyminiszter, Oleksandr Danylyuk egy 2017. novemberi találkozón. „Egyetlen ország sem volt hajlandó ilyen magas árat fizetni, mint mi.”<sup>60</sup> Az EU-nak azonban meg kell értenie, miért olyan fontos Ukrajnának ez az ígéret. Az ukrán állampolgárok számára az EU-tagság az életminőség és a jólét növekedésének szimbóluma. Abban az esetben, ha a csatlakozás túl nagy távolságba kerül, az az ukrán állampolgároknak fel kell tenniük maguknak azt a kérdést, hogy fog-e javulni az életük.<sup>61</sup> Ukrajnában tehát inkább Unió-pártiak az emberek, tehát ha az EU szeretné, hogy ez így is maradjon, szem előtt kell tartani ezt az Ukrajnával való kapcsolata további szakaszaiban.

Itt megjegyzendő, hogy Magyarországnak az elmúlt időszakban több olyan diplomáciai konfliktusa is volt Ukrajnával, ami negatívan befolyásolhatja az ukrán uniós integráció magyar támogatását. Egy ukrán állami hírügynökség által közzétett rejtett kamerás felvétel alapján a beregszászi magyar konzult kiutasították Ukrajnából, Magyarország pedig egy kettős állampolgárok ellen szóló petíció és egy olyan lista miatt kérte be az ukrán nagykövetet, amelyen kárpátaljai magyarok Ukrajna ellenségeként szerepelnek. Ezek a feszültségek a kárpátaljai magyar kisebbségre is károsak.<sup>62</sup>

Ukrajna jelenleg az Európai Unió három külpolitikai irányvonalában is kiemelten szerepel: az Európai Szomszédságpolitikában (ENP), a Fekete-tengeri szinergiában és a Keleti Partnerségben (EaP).

Az ENP a területi politikák egybegyűjtőjeként funkcionál, ugyanakkor lehetővé teszi az Unió számára, hogy különféle regionális irányelveit az egyes partnerek sajátosságaihoz igazítsa, és eszerint rendszerezze. A szomszédságpolitika elkülönítendő a bővítési politikától. Az érintett országok Algéria, Azerbajdzsán, Belarusz, Egyiptom, Grúzia, Izrael, Jordánia, Libanon, Líbia, Marokkó, Moldova, Örményország, Palesztina, Szíria, Tunézia és Ukrajna.

<sup>60</sup> Robin EMMOTT: *Ukraine's promise of EU membership remains elusive*. 2017. november 24. <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-eu/ukraines-promise-of-eu-membership-remains-elusive-idUSKBN1DO18R>

<sup>61</sup> Taras KACHKA, Volodymyr YERMOLENKO: *What might be next in EU-Ukraine relations?* 2018. február 28. <https://euobserver.com/opinion/141133>

<sup>62</sup> A külügyi tárca bekérte az ukrán nagykövetet. 2018. október 10. <http://www.kormany.hu/hu/kulgaszdasagi-es-kulugyminiszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/a-kulugyi-tarca-bekerette-az-ukran-nagykovetet>

Az ENP egyfajta kiemelt kapcsolat felajánlása a szomszédos államoknak, amely a közös értékek, mint a demokrácia és emberi jogok, jogállamiság és fenntartható fejlődés iránti, minden fél részéről meglévő elkötelezettségre épül. Az elkötelezettség mértéke meghatározza az EU és a partnerállam kapcsolatát is: minél komolyabban veszi az adott ország a fenti elveket, annál szorosabb lehet a kapcsolata az Unióval. Az Uniónak érdekében áll, hogy a területét körbevevő országok gazdaságilag, társadalmilag stabilak és biztonságosak legyenek, ezért az ENP célja többek között a megnövekedett mobilitás és a népek közötti kapcsolatok ápolása, a politikai koordináció, a gazdasági integráció szorosabbá válásának elősegítése.

Az Európai Unió által létrehozott Fekete-tengeri együttműködés a délkelet-európai államok: Törökország, Bulgária, Románia, Grúzia, Ukrajna, Oroszország, Örményország, Azerbajdzsán, Moldova és Görögország politikai együttműködésének elősegítése mellett a régió gazdasági fejlődésének támogatását és a gazdasági-társadalmi reformok szorgalmazását tűzte ki célul.<sup>63</sup>

A Keleti Partnerség közös kezdeményezés az EU-val, tagállamaival és hat kelet-európai állammal: Örményországgal, Azerbajdzsánnal, Fehéroroszországgal, Georgiával, Moldovai Köztársasággal és Ukrajnával. A 2015-ben, Rigában tartó csúcstalálkozón, amelyen a fent sorolt országok, az EU és a tagállamok legmagasabb szintű képviselői vettek részt, a felek négy kiemelt területen való együttműködésről állapodtak meg: erősebb kormányzásra törekvés, ezen belül a jogintézmények megerősítése és a felelősségteljes kormányzás; a gazdasági fejlődés elősegítése és a piaci lehetőségek javítása, az államközi összeköttetések és a mobilitási lehetőségek fejlesztése, valamint az emberek közötti kapcsolatok elősegítése az erősebb társadalom érdekében. Az EaP lényege a multilaterális platformokon és fórumokon folytatott megbeszélések, amelyekben mind a hat partner és az EU tagállamai részt vesznek, segítik a tapasztalatcserét és fejlesztik a regionális együttműködést.<sup>64</sup>

A reformok Ukrajnában várhatóan lassulni fognak, ahogy az ország közeledik a 2019-es választásokhoz, pedig az EU és az IMF kormányai pénzügyi támogatást nyújtanak a korrupcióellenes küzdelemhez. Johannes Hahn európai biztos, aki felügyeli az EU integrációját, azt mondta, „nevetséges”, hogy 2016-ban 1,5 millió ukrán adott be vagyonynyilatkozatot, de 2017 novemberéig csak 100 emberét dolgozták fel a hatóságok. Az ukrán pénzügyminiszter

---

<sup>63</sup> Marek CICHOCKI: „European Neighbourhood Policy or Neighbourhood policies?” in: Karen HENDERSON, Carol WAEVER (szerk.) *The Black Sea Region and EU Policy: The Challenge of Divergent Agendas*. (Routledge, Abingdon and New York, 2016.)

<sup>64</sup> Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21–22 May 2015) [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/riga-declaration-220515-final\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/riga-declaration-220515-final_en.pdf)

azzal érvelt, hogy a korrupció és a jogi kiskapuk előnyeit kihasználó erős üzleti csoportok erőteljesen ellenzik az ukrán kormány gazdasági reformokra irányuló erőfeszítéseit.<sup>65</sup>

Ukrajna legnagyobb problémája az orosz–ukrán háborús konfliktus, mely kitörésének előzményei szorosan összefonódnak az Európai Unió külpolitikájával, azon belül is a bővítési politikával. A Maidan téri tüntetések kiváltó oka részben az volt, hogy az akkori ukrán kormány az utolsó pillanatban visszalépett az Európai Unióval megkötött tervezett társulási szerződéstől. Az ukrán vezetés lépése arra vezethető vissza, hogy az EU, mint a demokratikus értékek, a szólásszabadság és az emberi jogok nemzetközi szintű képviselője, valamint az oroszbarát politika ellenzője Julija Tyimosenko korábbi miniszterelnök és Jurij Lucsenko korábbi belügyminiszter fogva tartását kifogásolta, és feltételként szabta a társulási szerződés aláírásához és ratifikálásához a helyzetük megoldását. Az ukrán kormány reagálása a tüntetéssorozatra, az erőszakos fellépés és az Euromaidan követő zűrzavaros politikai helyzet vezetett Ukrajna destabilizációjához, az orosz hadsereg bevonulásához és a Krím elszakadásához, a háború kitöréséhez. Az EU többször is beavatkozott ebbe a konfliktusba, többek között a Cox–Kwaśniewski-misszióval, a felek közti 2014 februári kompromisszumos megegyezés megkötésének elősegítésével, pénzügyi támogatás nyújtásával, és nyilatkozat mondja ki, hogy „az EU elkötelezetten támogatja partnerei területi integritását, függetlenségét és szuverenitását”<sup>66</sup>, de az Unió tevékenysége mégsem nevezhető kifejezetten sikeresnek: az orosz–ukrán háborús konfliktus egyáltalán nem csillapodott, az ukrán gazdaság pedig egyáltalán nem áll készen arra, hogy megfeleljen az uniós elvárásoknak.

Az orosz–ukrán konfliktus esetében többféle diplomáciai eszközt: tárgyalásokat, közvetítést, segítségnyújtást alkalmazott az Európai Unió alapértékei védelmében és érdekeinek megfelelően a háborús konfliktus megszüntetése céljából, emellett 149 személy és 38 szervezet vagyonát befagyasztották, illetve utazási tilalmat rendeltek el velük szemben, ennek oka, hogy az Unió szerint olyan tevékenységet végeztek/végeznek, amely alkalmas (volt) arra, hogy aláássa Ukrajna függetlenségét, szuverenitását és integritását. Emellett az Európai Unió korlátozza az uniós tőkepiaci forráshoz jutást egyes orosz bankok és vállalkozások esetében, fegyverkiviteli és -behozatali tilalmat rendelt el, megtiltotta a kettős felhasználású termékek katonai célokra

---

<sup>65</sup> EMMOTT 6o. lj.

<sup>66</sup> Kronológia az ukránjai eseményekről <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/20140304TST37506/20140203STO34645/kronologia-az-ukrajnai-esemenyekrol>

vagy felhasználásra történő exportálását, és korlátozta Oroszország hozzáféréseit egyes, a kőolajhoz kapcsolódó technológiákhoz.<sup>67</sup> A szankciók, amelyek nemcsak az Oroszországot, hanem az annektált területeket is érintik, súlyos hatással voltak az orosz gazdaságra, de mégsem sikerült közelebb kerülni a konfliktus megoldásához. Ezen területen az Uniónak egyértelműen erőteljesebben kell fellépni, hiszen nemcsak külpolitikai, hanem biztonsági szempontokból is veszélyes egy ilyen súlyos válsághelyzet a tagállamok közvetlen közelében.

#### 4. ÖSSZEFOGLALÁS

Emberi méltóság, szabadság, demokrácia, egyenlőség, jogállamiság és az emberi jogok tisztelete – ezek az Európai Unió alapértékei. Ezekkel is magyarázható, miért érzik úgy az Unió politikusai, hogy felelősséggel tartoznak nemcsak a tagállamok, hanem az egész Európa, sőt bolygónk jövőjéért. Ugyanakkor naivitás lenne azt feltételezni, hogy az Uniót csak a fent felsorolt értékek védelme vezérli külpolitikai stratégiája kialakításakor. Az EU bővítési politikáját az e közösség által fontosnak tartott értékek és az érdekek együttesen vezérik, ugyanakkor a két szempontrendszer egyidejű érvényesülését bizonyára nem lenne jogos negatív felhanggal említeni, hiszen egyetlen politikai formációtól sem várható el, hogy az érdekeit háttérbe szorítsa. Dolgozatomban erre a kettős szempontrendszerre figyelve kíséreltem meg képet adni a jelenlegi bővítési politika helyzetéről, illetve áttekinteni azokat a folyamatokat, amelyek az Unió stratégiájával kapcsolatban nyomon követhetők.

Ha összegzőként mérleget akarunk vonni, akkor érdemes összehasonlítani a jelenleg fennálló helyzetet a legutóbbi jelentősebb bővítési kör tanulságaival, eredményeivel is. Az Európai Unió utolsó nagyobb, 2004-es bővítése sikertörténetnek nevezhető. Akkor tíz új ország, közel 75 millió lakossal csatlakozott az Európai Unióhoz. Az Unió 15-ről 25 tagúra való történelmi bővítése egy hosszú csatlakozási folyamat végét jelentette, amelynek eredményeként újraegyesült a vasfüggöny és a hidegháború által fél évszázadon át megosztott Európa.<sup>68</sup> Mindenképpen megemlítendő azonban, hogy az ekkor csatlakozó országok egyikéhez kötődő lényeges ellentétet ekkor és azóta sem sikerült rendezni: a Ciprus és Törökország közötti konfliktust, valamint a magyar kisebbségek helyzete bizonyos országokban továbbra is aggasztó. Ám kétségtelen, hogy hatalmas társadalmi, gazdasági és politikai fejlődést hozott a bővítésben érintett országoknak az Európai Unióhoz való csatlakozás.

A jelenlegi, azaz a folyamatban lévő, illetve tervezett bővítési kör viszont eddig nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket: vontatottan halad, sem a

---

<sup>67</sup> Az ukrán válság nyomán bevezetett uniós korlátozó intézkedések. <http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/sanctions/ukraine-crisis/>

<sup>68</sup> 2004-es bővítés: a 25 tagú Európai Unió jelentette kihívás leküzdése. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:e50017&from=EN>

béketeremtésben, sem a meglévő megosztottság felszámolásban nem sikerült ezidáig jelentős előrehaladást elérni, és nem is igen láthatók olyan tényezők, amelyek egy érdemi, pozitív fordulat alapjaiként lennének értékelhetők.

Az Uniónak a jelenleg mutatkozó problémákból le kellene szűrnie a tanulságokat, és ezek alapján szükséges újragondolnia, mi az, amit tehet, amit tennie kellene, hogy eredményesebb legyen a bővítéspolitikai stratégiája. A feladat nem kerülhető meg, mivel az ezen a téren mutatkozó tartós bizonytalanság, az érdemi előrelépések elmaradása egyértelműen akadályozza az Unió hatékonyabb érdekérvényesítésének, fejlődésének.

## IRODALOMJEGYZÉK

1. 2004-es bővítés: a 25 tagú Európai Unió jelentette kihívás leküzdése. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:e50017&from=EN>
2. A külügyi tárca bekérte az ukrán nagykövetet. 2018. október 10. <http://www.kormany.hu/hu/kulgzdasagi-es-kulugyminiszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/a-kulugyi-tarca-bekerette-az-ukran-nagykovetet>
3. About the Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/about>
4. Albania Factograph. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near\\_factograph\\_albania.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near_factograph_albania.pdf)
5. Aleksandar VASOVIC: *Serbia must reach agreement with Kosovo to join EU by 2025*. 2018. február 7. <https://www.reuters.com/article/us-serbia-eu-enlargement/serbia-must-reach-agreement-with-kosovo-to-join-eu-by-2025-idUSKBN1FR2JP>
6. Angelika ALBALADEJO, María Fernanda RAMÍREZ: *Albania's Largest Cocaine Seizure Points to New European Routes*. 2018. március 2. <https://www.insightcrime.org/news/brief/albanias-largest-ever-cocaine-seizure/>
7. Az ukrán válság nyomán bevezetett uniós korlátozó intézkedések. <http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/sanctions/ukraine-crisis/>
8. Bill WUNNER: *The last Orthodox patriarch in Turkey?* 2010. augusztus 27. <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/europe/08/26/wus.patriarch/index.html>
9. Candidate countries and potential candidates [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en)
10. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of The Regions: A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. Strasbourg, 2018. február 6. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf)
11. Dan Cristian PREDA: *Bosnia and Herzegovina: Time to get serious about EU integration*. 2017. június 10. <https://europeanwesternbalkans.com/2017/10/06/bosnia-herzegovina-time-get-serious-eu-integration/>
12. Debating Europe: Arguments for and against EU enlargement. <http://www.debatingeurope.eu/focus/infobox-arguments-for-and-against-eu-enlargement/#.WrFtesPwbIU>



13. Delegation of the European Union to Montenegro website <http://www.delmne.ec.europa.eu/code/navigate.php?Id=56>
14. Dimiter TOSHKOV, Elitsa KORTENSKA, Antoaneta DIMITROVA, Adam FAGAN: *The 'Old' and the 'New' Europeans: Analyses of Public Opinion on EU Enlargement in Review*. MAXCAP („Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond” No. 2. 2014. 8. [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap\\_wp\\_02.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_02.pdf)
15. Dr. Christopher WALSCH: *Fostering EU enlargement. Is the Visegrad Group a credible advocate?* Donau-Institut Working Papers. Paper No. 29 2014. 1. <https://www.andrassyuni.eu/pubfile/de-70-29-di-wp-walsch-fostering-eu-enlargement-final.pdf>
16. Dr. Marko KMEZIĆ: *The Western Balkans and EU Enlargement: Lessons learned, ways forward and prospects ahead*. (Európai Unió, Brüsszel, 2015. 13.)
17. EGERESI Zoltán: *Ki mit nyert? Több mint egy évvel a menekültügyi „megállapodás” után*. Stratégiai Védelmi Kutatóközpont elemzések 2017/13. <https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/svkk-elemzesek-2017-13-ki-mit-nyert-egy-evvel-a-menekultugyi-megallapodas-utan-egeresi-z.original.pdf>
18. Egyházunkról. A Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus Magyarországi Orthodox Exarchátusának honlapja. [http://www.patriarchatus.hu/egyhaziismeret/egyhaziunkrol\\_hu.html](http://www.patriarchatus.hu/egyhaziismeret/egyhaziunkrol_hu.html)
19. EU budget: how much does each country pay and where does it get spent? <https://www.theguardian.com/news/datablog/2012/nov/22/eu-budget-spending-contributions-european-union>
20. EU Enlargement Factsheet. [https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/publication/factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/publication/factsheet_en.pdf)
21. EU- Nyugat-Balkán Találkozó nyilatkozat. 2003. június 21. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-03-163\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm)
22. EULEX Kosovo Mission: What is EULEX? <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16>
23. European External Action Service Security and Defence Missions and Operations Concordia [https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia/index\\_en.htm](https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia/index_en.htm)
24. European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations Kosovo Financial Assistance Under IPA II. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo_en)

25. EU–Törökország nyilatkozat, 2016. március 18. <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
26. Fatos BYTYCI, Aleksandar VASOVIĆ: *Kosovo police fire tear gas at Serb protesters, detain Serbian official* <https://www.reuters.com/article/us-kosovo-serbia/kosovo-police-fire-tear-gas-at-serb-protesters-detain-serbian-official-idUSKBN1H21YA>
27. Filip RUDIC: *Croatian MPs Leave Serbia After Seselj Tramples Flag*. 2018. április 18. <http://www.balkaninsight.com/en/article/croatian-parliamentary-delegation-leaves-serbia-after-seselj-incident-04-18-2018>
28. Florian QEHAJA: „Kosovo-EU Relations: the Status-Neutral Dilemma” in: M. FELBERBAUER, Predrag JUREKOVIĆ, Ernst (szerk.): *Croatian Membership in the EU – Implications for the Western Balkans* 27th Workshop of the PfP Consortium Study Group Regional Stability in South East Europe and Selected Papers of the 25th Workshop of the PfP Consortium Study Group Regional Stability in South East Europe, 2/2014, Vienna, 2014. 91–93.
29. Gordana FILIPOVIĆ, Savic MISHA: *Serbs Vow to Protect Kosovo Kin After Seeking Putin's Advice*. 2018. március 29. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-28/serb-president-seeks-putin-s-advice-after-rise-in-kosovo-tension>
30. Hana ĐOGOVIĆ: „Bosnia and Herzegovina: A Possible Fertile Ground for Violent Extremism and Radicalism and a Threat to International Peace and Stability.” *Integrations Magazine by Youth Section of the Euro-Atlantic Council of Slovenia*, Ljubljana, 2016. október. 12–13. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO\\_IDA\(2015\)534999\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA(2015)534999_EN.pdf)
31. <https://www.migraciokutato.hu/hu/2017/10/05/az-eu-torok-megallapasrol-mi-tortenik-jelenleg-torokorszagban-a-menekultek-tomegeivel/>
32. Human Rights Watch Turkey events of 2016. <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/turkey>
33. International Court of Justice Press Release Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo Advisory Opinion. 2010. július 22. <http://www.icj-cij.org/files/case-related/141/16012.pdf>
34. International Religious Freedom Report for 2016 United States Department of State Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. <https://www.state.gov/documents/organization/269120.pdf>
35. Ivan INGRAVALLO: Kosovo after the ICJ Advisory Opinion: „Towards a European Perspective?” *International Community Law Review* 14 (2012) Leiden, 2012. 238.

37. Jared MALVIN: *How Erdogan United Turkey Against Fethullah Gulen.* <http://time.com/4427190/turkey-coup-fethullah-gulen-purge/> 2016. július 28.
38. Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21–22 May 2015) [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/riga-declaration-220515-final\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/riga-declaration-220515-final_en.pdf)
39. Joseph HINCKS: *Here's a Time Line of the Insane Number of People Turkey's President Has Fired Since July 1.* <http://time.com/4581070/turkey-erdogan-fired-dismissed-suspended-sacked-officials-total/> 2016. november 23.
40. Katinka BARYSCH: *Centre for European Reform The economics of Turkish accession* [http://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/essay\\_economics\\_turkey\\_july\\_05-2161.pdf](http://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/essay_economics_turkey_july_05-2161.pdf) 1
41. KIRÁLY Miklós: „Európa keresztény gyökerei és az alkotmányos szerződés.” *Iustum Aequum Salutare* II. 2006/3–4. 68. <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/200634sz/kiraly.pdf>
42. Koppenhágai Európai Tanács – 1993. június 21–22. Elnökségi konklúziók. [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_en.htm)
43. Kosovo Thanks You – Thank you from the Kosovar people! A Koszovót elismerő országok listája <https://www.kosovothanksyou.com/>
44. KÖVECSI-OLÁH Péter: *Az EU-török megállapodásról: mi történik jelenleg Törökországban a menekült tömegeivel?* 2017. október 5.
45. Kronológia az ukrainai eseményekről <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/20140304TST37506/20140203STO34645/kronologia-az-ukrainai-esemenyekrol>
46. <sup>1</sup>Marek CICHOCKI: „European Neighbourhood Policy or Neighbourhood policies?” in: Karen HENDERSON, Carol WAEVER (szerk.) *The Black Sea Region and EU Policy: The Challenge of Divergent Agendas.* (Routledge, Abingdon and New York, 2016.)
47. Matthew BRUNWASSER: *Serbia's Brand of Reconciliation: Embracing Old War Criminals.* 2017. november 23. <https://www.nytimes.com/2017/11/23/world/europe/serbia-war-crimes-russia.html>
48. Michèle KNODT, Sebastiaan PRINCEN (szerk.): *Understanding the European Union's External Relations.* (Routledge, London and New York, 2003.) [https://books.google.hu/books?id=uVWBAGAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=hu&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.hu/books?id=uVWBAGAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=hu&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

49. Milena MILOSEVIC. Dr. Ioannis ARMAKOLAS: *Montenegro's EU Membership: Tough Talks Ahead*. ELIAMEP (Hellenic Foundation for European and Foreign Policy) Briefing Notes 29/2012. 3.
50. Ministry of Foreign Affairs of Albania, Konrad Adenauer Stiftung: Policy Forum Delivering security in the Western Balkans March 2017 Output. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_48355-1522-1-30.pdf?170323122220](http://www.kas.de/wf/doc/kas_48355-1522-1-30.pdf?170323122220)
51. Msc. Imeri SHKELZEN, Dr. Marsela SAKO: „Western Balkan Integration to EU.” *Mediterranean Journal of Social Sciences*, MCSER Publishing, Rome-Italy Vol 7 No 3 S1 2016. május. 166.
52. NÉMETH Csaba: „A Nemzetközi Bíróság koszovói függetlenségi nyilatkozatra vonatkozó tanácsadó véleményéről.” *Külügyi Szemle*, Budapest, 2010. tél, 63.
53. PÓKA Ferenc: „A görög–macedón név vita történetisége, legújabb fejleményei, megoldásának lehetősége.” *Külügyi Szemle*, Budapest 2017. tavasz 22.
54. Robin EMMOTT: *Ukraine's promise of EU membership remains elusive*. 2017. november 24. <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-eu/ukraines-promise-of-eu-membership-remains-elusive-idUSKBN1DO18R>
55. Soner CAGAPTAY: *The New Sultan: Erdogan and the Crisis of Modern Turkey*. (I.B. Tauris & Co. Ltd, London, New York, 2017.) [https://books.google.hu/books?id=8b8FDgAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22Soner+Cagaptay%22&hl=hu&sa=X&ved=0ahUKEwjgzParxd3aAhVSbFAKHU\\_nAx8Q6AEINTAC#v=onepage&q&f=false](https://books.google.hu/books?id=8b8FDgAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22Soner+Cagaptay%22&hl=hu&sa=X&ved=0ahUKEwjgzParxd3aAhVSbFAKHU_nAx8Q6AEINTAC#v=onepage&q&f=false)
56. SZERBHORVÁTH György: „Serbian science and minority research” in: FEDINEC Csilla (szerk.): *Hungary's Neighbours as Kin-States: Political, Scholarly, and Scientific Relations Between Hungary's Neighbours and Their Respective Minorities*. Hungarian Academy of Sciences Hungarian Science Abroad Presidential Committee, Budapest, 2016. 61-62
57. Taras KACHKA, Volodymyr YERMOLENKO: *What might be next in EU-Ukraine relations?* 2018. február 28. <https://euobserver.com/opinion/141133>
58. Toni ALARANTA: *Contemporary Kemalism: From Universal Secular-Humanism to Extreme Turkish Nationalism*. (Routledge, New York, 2014. 109.)
59. United Nations Mechanism for International Criminal Tribunals Cases <http://www.unmict.org/en/cases/mict-16-99>.
60. United Nations Security Council RESOLUTION 1244 (1999) Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999. 1999. június 10. [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610\\_SCR1244%281999%29.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610_SCR1244%281999%29.pdf)
61. UNMIK United Nations Mission in Kosovo Mandate <https://unmik.unmissions.org/mandate>

62. UNMIK United Nations Mission in Kosovo United Nations Resolution 1244. <https://unmik.unmissions.org/united-nations-resolution-1244>
63. World Bank Group Migration and Remittances Factbook 2016 Third Edition. <https://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1450455807487/Factbookpart1.pdf>

## **MALIK ATTILA**

### ***Cselekvés az európai uniós erdészetért***

#### **„AZ ERDŐ SÓHAJA**

Vándor, ki elhaladsz mellettem,  
ne emelj rám kezet!

Én vagyok tűzhelyed melege hideg, téli éjszakákon,  
én vagyok tornácod barátságos fedele,  
amelynek árnyékába menekülsz a tűző nap elől  
és gyümölcsöm oltja szomjúságodat.

Én vagyok a gerenda, mely házadat tartja,  
én vagyok asztalod lapja,

én vagyok az ágy, amelyben fekszel,  
a deszka, amelyből csónakodat építed.

Én vagyok házad ajtaja, bölcsőd fája, koporsód fedele.

Vándor, ki elmegy mellettem, hallgasd meg a kérésemet:

– Ne bánts!<sup>1</sup>

Fekete István

1. Bevezetés
  2. Erdők az Európai Unióban
    - 2.1. Közösségi intézkedések az erdőgazdálkodásban 1964-től 1999-ig
    - 2.2. Programozási időszak 2000–2006
  3. Erdészeti cselekvési terv
    - 3.1. Az uniós erdészet versenyképességének növelése
    - 3.2. Az erdei környezet javítása és növelése
    - 3.3 „Az erdő, amit szeretünk, de nem ismerünk”
    - 3.4. A kooperáció, koordináció és a kommunikáció erősítése
  4. Quo vadis – mit hoz az EU új erdészeti stratégia?
    - 4.1. Az erdőgazdálkodást érintő társadalmi célkitűzések
    - 4.2. A tudásalap kiterjesztése
    - 4.3. Információcsere és kooperáció
  5. Összegzés
- Irodalomjegyzék  
Mellékletek

---

<sup>1</sup> Az Erdő Sóhaja. 2008.06.07., [http://www.oee.hu/hirek/hirarchivum/1524826-az\\_erdo\\_sohaja](http://www.oee.hu/hirek/hirarchivum/1524826-az_erdo_sohaja)

## 1. BEVEZETÉS

A XXI. századra kialakult társadalmi, környezetvédelmi, gazdasági és nemzetközi, ezen belül is Európai Unió (EU) helyzet megköveteli a közösség erdészeti stratégiájának újragondolását. Figyelembe véve azt a tényt, hogy az EU szerződésai nem irányoztak elő közös erdészeti szakpolitikát, holott számos uniós politika hatással van az erdőkre, másrészt pedig, hogy az uniós erdészeti kezdeményezések nemcsak az EU-ban, hanem harmadik országokban és a nemzetközi kapcsolatokban is nagy jelentőséggel bírnak. Úgy gondolom mindez, szükségessé teszi a következő kérdés vizsgálatát: Miért kell mihamarabb cselekednünk egy Európai Unió erdészeti politika létrehozásáért? Pályázatommal<sup>2</sup> erre a kérdésre szeretnék rávilágítani és bemutatni hipotézisem, amely szerint az EU-27-nek<sup>3</sup> több okból is érdeke kellene, legyen egy közös erdészeti politika létrejötte. Ugyanakkor a kérdés vizsgálatát nehezíti az a tény, hogy egy szakpolitika létrejöttének nincs egzakt értelmezése, így ahhoz, hogy hipotézisem valóságtartalma igazolást nyerjen, a már meglévő uniós erdészeti stratégiákat, programokat és a 2007–2011 közötti cselekvési terv egyes pontjait, valamint azok dimenzióit helyeztem kutatásom középpontjába. Mivel azonban ezek túlnyomó részt egyoldalú, sokszor homályos megközelítést tartalmaznak, szükségesnek láttam, hogy az ágazat egyes szereplőinek, illetve azok csoportjainak álláspontját is szemléltessem, mindezt pedig saját meglátásaimmal kiegészítve, olyan keretet teremtve, amely valós képet tárhat elénk az említett, valamint a témát érintő további kérdések fontosságáról.

Munkám során több szempontból is hármas tagolást alkalmazok, annak érdekében, hogy az uniós erdészetet érintő környezetvédelmi, gazdasági és társadalmi kihívások és elvárások együttes bemutatása megvalósuljon. Továbbá ez a szerkezeti felosztás jellemzi a dolgozat időbeliségét is.

Az első fejezetben röviden áttekintem az erdő és a fás területek fogalmát, amelyből kiderülhet, hogy jelenleg alapvető fogalmak meghatározásában sincs egyetértés, holott azt az Európai erdők és az erdőgazdálkodás helyzetének jelentősége megkövetelné. Ezt egy rövid összefoglalás követi, annak érdekében, hogy megismerhessük a közösségi intézkedések fejlődését az erdőgazdálkodással kapcsolatban 1964-től 2006-ig. A második fejezetben az EU 1998-as erdészeti stratégia részeként meghatározott 2007–2011 közötti cselekvési terv kerül vizsgálat alá. Amely egy olyan időszakot jelent, amikor már megtörtént a keleti bővítés és ezáltal az Unió erdővel borított területei tovább növekedtek, ugyanakkor a csatlakozás az ágazatban rejlő kihívásokat is fokozta. A fejezet egészében szeretném bemutatni azt is, hogy

<sup>2</sup> Amely a 2016-ban íródott szakdolgozatom.

<sup>3</sup> Pályázatom írásakor az Egyesült Királyság még az Európai Unió tagja, de a kialakult politika tükrében, bizonyosak lehetünk abban, hogy ez EU erdészeti politika jövőjére 2020-tól már csak 27 tagállam konszenzusa hozhat változást.

a cselekvési tervnek köszönhetően történt ugyan némi előrelépés a versenyképesség, a környezetvédelem, az információterjesztés, a kooperáció és a koordináció területein. Azonban látható lesz, hogy az Európai Bizottság a terv részeként csak ajánlásokat tesz. Amelyek részben összhangban állnak ugyan a területet érintő szubszidiaritás elvével, én mégis úgy találok, hogy a tagállamok túlzóan csak a saját prioritásaik megvalósításra koncentrálnak, és sok esetben így elvesztegetik a támogatáscsere kialakításának lehetőségét.

A harmadik fejezetben a Bizottság által 2013 végén „elfogadott” új erdészeti stratégia részleteit ismertetem, amelyre a cselekvési tervhez hasonlóan kritikus szemmel tekintek. Arra koncentrálok, hogy bemutassam a stratégia egyes pontjai mögött meghúzódó valódi kérdéseket és azok fontosságát. Látni fogjuk, hogy már az elfogadása sem indult zökkenőmentesen és az ágazat több szereplője is sürgette az új stratégia kiadását, majd a 2014-es Európai Unió Parlamenti választások előtt annak jóváhagyását.

Végezetül az elemzést követően összegzem azokat a megállapításokat, amelyeket a vizsgálataim során szereztem.

Munkám során arra törekedtem, hogy minél több forrást felhasználjak, egyes esetekben azonban az uniós dokumentumok hozzáférhetőségének korlátja miatt másodlagos megjelölést is alkalmazok, amelyek azonban inkább csak a jogszabályok és ajánlások minél pontosabb megismerését szolgálják.

## 2. ERDŐK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Először is szeretném tisztázni azt, hogy jelenleg egy olyan egyszerűnek látszó kérdésre, hogy: *mi az erdő?* Az Európai Uniónak nincs egységes fogalmi meghatározása, így az uniós erdeink értelmezéséhez azokból a definíciókból indulhatunk ki, amelyeket az erdészeti erőforrások értelmezésére az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) és az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (ENSZ-EGB) alkalmaz. Ezen meghatározás szerint az erdő 10 %-nál nagyobb állományúsűrűségű, 0,5 hektárnál nagyobb kiterjedésű földterület, ahol a fák vágásérett korukban legalább az 5 méteres magasságot elérik.<sup>4</sup>

Az erdő fogalmához hasonlóan fontos a *fás területek* definiálása is, hiszen jelentős szerepet játszanak az uniós erdőgazdálkodásban, bizonyos tekintetben pedig az ilyen területek növelésére külön támogatást nyújt az unió. Ebben az esetben is *egy lehetséges* az ENSZ–FAO általi meghatározást választottam, amely szerint a fejlett országokban fás területnek minősülnek

---

<sup>4</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations: Terms and definitions applied in the UN-ECE/FAO Temperate and Boreal Forest Resources Assessment 2000. Forest, <http://www.unece.org/forests/fra/definit.html>



azok, amelyeknek van némi erdős jellege, de nem erdők, 0,5 méternél magasabb, azonban 5 méternél alacsonyabb fás szárú növények, amelyek az adott terület több mint 10%-át fedik.<sup>5</sup>

Úgy gondolom az uniós erdészet jelentőségét mutatja, hogy az EU és a vele szoros gazdasági kapcsolatokban álló országok szárazföldi területének 42%-át erdők és egyéb fás területek borítják. A világ erdős területének mintegy 5%-a található az EU-ban.<sup>6</sup> Azonban nemzeti szinten jelentős eltérést mutat, hogy az erdős területek kétharmadát hat tagállam (Finnország, Franciaország, Lengyelország, Németország, Spanyolország és Svédország) tudhatja magáénak.<sup>7</sup> A területek tulajdoni szerkezetét tekintve is épp ugyanilyen jelentős differencia mutatkozik, az erdők 40%-a köztulajdonban van, míg 60%-a magántulajdonba tartozik és ez utóbbinak bővülése várható a jövőben.<sup>8</sup>

Az erdők természetes terjeszkedésének, valamint az erdőtelepítési erőfeszítéseknek köszönhetően a világ más területéhez képest az uniós élőfakészletek növekednek, amely éves szinten közel 0,4%-os bővülést jelent. A gyarapodásnak pedig jelenleg csupán 60-70 %-a kerül kivágásra. Ugyanakkor a földhasználattal és a földhasználat megváltozásával (LULUCF)<sup>9</sup>, valamint az erdőgazdálkodással kapcsolatos tagállami előrejelzések szerint, a 2010-es szinthez képest a kitermelés aránya 2020-ig közel 30%-kal fog növekedni.<sup>10</sup> Azonban a kereslet ilyen fokú változásai nem jelentik egyidejűleg a maximális kapacitás elérést, mivel az iparra más tényezők is erősen hatnak, így megfelelő ösztönzés mellett az erdők bővülése épp úgy várható.

Kiemelném az uniós erdők társadalmi-gazdasági szerepét, amely igen meghatározó, hiszen közvetlenül a fakitermelés mintegy 350 000 főnek

---

<sup>5</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations: Definition, interests and scope of the concept, <http://www.fao.org/docrep/005/y2328e/y2328e03.htm#sup>

<sup>6</sup> European Commission: Green Paper, On Forest Protection and Information in the EU: Preparing forests for climate change, COM (2010) 66 final, Brussels, 1.3.2010. pp. 4-5., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0066:FIN:EN:PDF>

<sup>7</sup> A közös agrárpolitika számokban, IV. táblázat: Lásd 1. melléklet 47. old. Az Európai Unió erdők alapadatai.

<sup>8</sup> Európai Parlament: Ismertetők az Európai Unióról - Az Európai Unió és az erdők, p. 1., [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU\\_5.2.11.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.2.11.pdf)

<sup>9</sup> Land-Use and Land-Use Change and Forestry - Az Európai Bizottság 2012. március 12-én tett javaslata - földhasználat és földhasználat-változás és erdészetet érintően.

<sup>10</sup> European Commission: Commission from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector, COM (2013) 659 final, Brussels, 20.9.2013. p. 2., [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:21b27c38-21fb-11e3-8d1c-01aa75ed71a1.0022.01/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:21b27c38-21fb-11e3-8d1c-01aa75ed71a1.0022.01/DOC_1&format=PDF)

biztosít munkát. Az erdőkre épülő faipari ágazatokban dolgozók száma ennél is jelentősebb, számuk meghaladja a 3 millió munkavállalót. Ha pedig azt vesszük alapul, hogy az uniós erdők körülbelül 60%-a magántulajdonba tartozik, akkor mintegy 16 millió embernek teremt megélhetési forrást.

Összességében pedig 500 milliárd eurós éves forgalommal rendelkezik az iparág.<sup>11</sup> Véleményem szerint az erdőgazdálkodás jövőjének érdekében, valamint a vidékfejlesztéssel összhangban, még vonzóbbá kell tenni a területet, fokozni a szektorban dolgozók megélhetési, képzési és munkavédelmi szintjét. Ezek alapján pedig egy olyan közös erdészeti szakpolitika kialakítására van szükség, amely feltárja az egyedi jellemzőket, figyelembe veszi azokat és képes egy átlátható, növekvő és fenntartható jövőt biztosítani a szektor résztvevőinek.

## 2.1. Közösségi intézkedések az erdőgazdálkodásban 1964-től 1999-ig

Az uniós szerződésekben kevés szó esik az erdőgazdálkodásról, azonban már 1964-től az Európai Gazdasági Közösség keretein belül is megfogalmazódtak az erdőket érintő problémák,<sup>12</sup> illetve olyan intézkedéseket hoztak, amelyekkel támogatták a területet, bár ezek kezdetben kifejezetten kapcsolódtak a közös agrárpolitikához, különösen pedig a mezőgazdasági struktúrák javításához. Az intézkedések később is csak felületesen érintették az erdők védelmét és az erdőgazdálkodást, az erdészeti kutatás fejlesztését és az ezekhez fűződő jogalkotási harmonizációt.<sup>13</sup> Az ágazat „elhanyagolásának” oka kezdetben talán még érthető volt, hiszen az európai projekt szellemében az alapítóatyák elsődleges célja az európai országok gazdasági és politikai egyesítése, továbbá a tartós béke megteremtése.

Végül elérkezett az idő és az első „komolyabb” lépések is megtörténtek az ágazat területén. 1988 szeptemberében a Bizottság egy racionális megközelítésű erdőgazdálkodási akcióprogramot mutatott be a Tanácsnak, amit 1989-ben az el is fogadott. A program öt fő célterületre koncentrált: a mezőgazdasági övezetek erdősítése; az erdők optimális kihasználása és fejlesztése

---

<sup>11</sup> MŐCSÉNYI Miklós (ford. és szerk.): „EU kiadvány Európa erdeiről”. *Fatáj Online* 2011. 2011.01.11., [http://www.fataj.hu/2011/01/212/201101212\\_EU\\_Europa-erdei.php](http://www.fataj.hu/2011/01/212/201101212_EU_Europa-erdei.php)

<sup>12</sup> European Economic Community Official Spokesman of the Commission: Information Memo Co-ordination of National Forestry Policies. P-13/64, Brussels, April 1964., [http://aei.pitt.edu/15320/1/P\\_13\\_64.pdf](http://aei.pitt.edu/15320/1/P_13_64.pdf)

<sup>13</sup> Számvevőszék: 2004/9 sz. különjelentés a vidékfejlesztési politikan belüli erdőgazdálkodási intézkedésekről a Bizottság válaszaival együtt, (az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének alapján), In: Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2005.3.18. p. 3., <http://epa.oszk.hu/00800/00877/00310/pdf/hu00010028.pdf>

a vidéki területeken; a parafa; az erdők oltalma; és az ezekhez kapcsolódó intézkedések.<sup>14</sup>

Az 1988-as akcióprogramot követően, azonban hamar belátták a döntéshozók, hogy egy sokkal nagyratörőbb stratégiára van szükség, így 1992-ben került kidolgozásra egy újabb intézkedési terv, amely két fő területen hozott leginkább változást:

- megerősítették az erdők légköri szennyezéssel és tűzzel szembeni védelméhez kötődő intézkedéseket,<sup>15</sup>
- valamint a mezőgazdaságban a közös agrárpolitika (KAP) reformjával összefüggő határozat részeként erdőgazdálkodási intézkedéseket fogadtak el.<sup>16</sup>

Továbbá kiemelném, hogy az 1992-es erdőgazdálkodás releváns közösségi intézkedés keretében jelent meg az Európai Erdőgazdálkodási Információs és Kommunikációs Rendszer (EFICS), amely azért jött létre, hogy összeűjtse, feldolgozza és továbbfejlessze az erdészeti ágazat információit.<sup>17</sup>

A következő prominens közösségi intézkedés az 1998 december 15-én elfogadott EU erdészeti stratégiai határozat, amely, „...hangsúlyozza a szubsidiaritás elvét, tekintettel arra a tényre, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés nem irányoz elő külön közös erdészeti politikát és hogy az erdészeti politikáért a felelősség a tagállamokra hárul, figyelembe véve mindazonáltal, hogy a szubsidiaritás elvének és a megosztott felelősség elvének megfelelően a *Közösség pozitív módon járulhat hozzá a fenntartható erdőgazdálkodásnak és az erdők többrendeltetésű szerepének a megvalósításához.*”<sup>18</sup>

Úgy gondolom, hogy bár a XX. század végére valóban nagyobb hangsúlyt fektettek a közösségi erdőgazdálkodás jövőjére és elfogadásra került az erdészeti stratégia is. Fontosnak látom, hogy a tagállamok erdőgazdálkodásai már több évtizedre, vagy akár több mint 100 évre visszavezethetőek. Így a késlekedés okai jogos kérdéseket vethetnek fel számunkra. Miért csak érintőlegesen került említésre az erdészet a korábbi közösségi szerződésekben, ha az a tagállamok gazdálkodásában már régóta szerepet játszik? Mi az a „lélektani határ” és mivel függ össze az, amely arra készítheti a döntéshozókat, hogy egy új ágazat politikai keretének kialakításába fogjanak? Mivel a szakpolitikák létrehozásának nincs egzakt értelmezése, így az erdészet területén is több magyarázat adható. Meglátásom szerint, bár a kezdetekkor a *hatok* közül már három (Franciaország, Németországi Szövetségi Köztársaság és

<sup>14</sup> Commission of the European Communities: Community strategy and action programme for the forestry sector. Commission Communication. COM (88) 255 final, 11. November 1988. 14., <http://aei.pitt.edu/5675/1/5675.pdf>

<sup>15</sup> A 2157/92/EGK rendelet és az 1992. július 23-i 2158/92/EGK rendelet.

<sup>16</sup> 1992. július 30-i 2080/92/EGK rendelet.

<sup>17</sup> A 400/94/EK rendelet.

<sup>18</sup> 1998 december 15. tanácsi állásfoglalás, (HL C 56., 1999.2.26., 1.)

Olaszország) is jelentős erdőterületekkel rendelkezett, azonban a Benelux államokról mindez már nem volt elmondható. Később a harmadik legnagyobb erdősséggel rendelkező uniós ország (Spanyolország), 1986-os taggá válásával, illetve az 1989-es soros elnökségével kerülhetett előtérbe az ágazat, aminek jelentőségét a 2010-es spanyol elnökség ideje alatt is megfigyelhetjük a Zöld Könyv kiadásával. A nyolcvanas években azonban nagyobb lendületet is kaphatott volna az ágazat, hiszen az 1986/87-es Egységes Európai Okmány, az egységes belső piac megteremtése mellett, jogalkotási „robbanást” is előidézet. Azonban az erdészeti politika előrehaladásának továbbra is gátat szabott a szuverenitás feladása. A következő jelentős lépésnek az 1995-ös bővítést tekinteném, hiszen ekkor további három „erdészeti nagyhatalom” csatlakozott az unióhoz (Ausztria, Finnország és Svédország), ezáltal pedig csaknem duplájára nőtt az erdős területek nagysága az Unióban. Végül látható, hogy a szektorban, az 1990-es években kialakult konfliktusok középpontjában többek között a szuverenitás és szubszidiaritás kérdéseinek rendezése, valamint a fenntartható erdőgazdálkodás állt. Másrészt kellő megvilágításba helyezve, túlnyomórészt nettó befizető államok csatlakozásáról beszélhetünk, amelyek gazdaságát jelentősen érinti az erdészet, ezért a források elosztása mellett a jogalkotási verseny is segíthette a szektor fejlődését és 1998-ban az erdészeti stratégia elfogadását.

## 2.2. Programozási időszak 2000–2006

A programozási időszakot megelőzően, „a jogszabályoknak”<sup>19</sup> megfelelően 1999 végéig a tagállamok hatóságainak a Bizottság vidékfejlesztési terveit (RDP) és operatív programjait (OP) meg kellett küldenie a Bizottság számára. Az önálló erdészeti szakpolitika hiánya már ekkor is szembeötlő volt, mivel a Bizottságnak rövid idő alatt kellett a beérkezett dokumentumokat értékelnie. Az RDP és OP elemzéseiben pedig túl sok főigazgatóságot, és azok további részlegeit vonták be.<sup>20</sup> Úgy gondolom ez a fajta megosztottság a következetes döntéshozatalt súlyosan torzíthatja.

Fontosnak tartom, hogy mivel továbbra sem volt egy különálló pénzügyi keret, ezért az EU közösségi szintű 2000 és 2006 közötti erdészeti programjának végrehajtási fő eszköze a vidékfejlesztési politikán belül valósulhatott meg, a pénzügyi támogatás összege pedig elérte a 4,8 milliárd eurót, amely a vidékfejlesztési költségvetés csaknem 10%-át tette ki.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Az 1257/1999/EK rendelet és a Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete (HL L 161., 1999.6.26., 1.)

<sup>20</sup> Számvevőszék 13 lj.

<sup>21</sup> Az Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, Jelentés az EU erdészeti stratégiája alkalmazásáról, COM (2005) 84 végleges, Brüsszel, 10.3.2005. 5., <http://ec.europa.eu/transparency/reg-doc/rep/1/2005/HU/1-2005-84-HU-F1-1.Pdf>,

Az időszakot illetően elsődleges cél a mezőgazdasági területek erdővé és fás területté való alakítása volt, csak erre a területre 2,38 milliárd euró jutott. A kitűzött cél azonban nem valósulhatott meg, mert sok esetben a juttatott pénzeszközök a korábbi vállalások teljesítésére kerültek elköltésre, így a kívánt mechanizmus változatlan maradt.<sup>22</sup> Mindez azonban azzal is magyarázható, hogy az erdőgazdálkodás területén az uniós pénzügyi ciklusok nem adnak megfelelően hosszú támogatási keretet és sok esetben csak egy sokkal nagyobb intervallumban lehetséges a stratégiák teljesítése. Emellett azt is megfigyelhetjük, hogy ismételten egy olyan időszokról volt szó, amikor új tagállamok csatlakozására „várt” az unió. Bár ezen országok erdővel borított területei jelentősen eltérnek egymástól, azonban ahhoz, hogy egy jól működő támogatási programot ki lehessen dolgozni a területet érintően, mindenképp egységes képre volt szükség. Ez pedig egy olyan politikai-gazdasági helyzetben ahol még önálló erdészeti szakpolitika sincs, nyilvánvalóan nehezebb.

### 3. ERDÉSZETI CSELEKVÉSI TERV

A hétéves erdészeti programozást egy olyan időszak követte, amikor megtörtént a keleti bővítés és az Európai Uniót immáron 27 tagállam alkotta. Az erdőgazdálkodás területén a *Tanács kérésére*<sup>23</sup> a Bizottság a tagállamokkal és a részes felekkel szorosan együttműködve 2006-ban közzétette az EU erdészeti cselekvési tervét, amely az *1998 december 15-i tanácsi állásfoglalás*<sup>24</sup> alapján olyan célkitűzéseket határozott meg, amelyek a *közösségi és a tagállami szintű programokat egy keretbe foglalta*, elősegítve a kooperációt a szubszidiaritás elvének mindvégig történő tiszteletben tartásával.<sup>25</sup> Azonban a terv ennél többet is tett, hiszen együtt kívánt működni többek között a megújult lisszaboni stratégiával, aminek középpontjában „a magasabb sebességre kapcsolás” gondolata, a foglalkoztatás és a növekedés állt.

Meglátásom szerint egy jól kialakított erdészeti politika egy olyan multifunkcionális eszközünk lehet, amely segítségünkre van az egyes környezetvédelemi, gazdasági és társadalmi kihívásokban azáltal, hogy középpontba helyezi: „A fenntartható fejlődés<sup>26</sup> céljait, amelyek olyan pozitív, hosszú távú víziót biztosítanak az Európai Unió számára, amelyben a társadalom sikeres

<sup>22</sup> Számvevőszék 13. lj.

<sup>23</sup> A Tanács következtetése egy Európai Unió erdészeti cselekvési tervről, a Mezőgazdasági és Halászati Tanács 2662. ülése. 2005. május 30–31.

<sup>24</sup> 1998. december 15. tanácsi állásfoglalás, (HL C 56., 1999.2.26.)

<sup>25</sup> Erdészeti cselekvési terv az EU-ban. Erdészeti Lapok CXLI. évf. 7–8. szám., (2006. július–augusztus), <http://erdeszetilapok.oszk.hu/00321/pdf/227.pdf>

<sup>26</sup> „A fenntartható fejlődés a jövő stratégiája: A fenntarthatóság gondolata az erdészetből származik. A kifejezés először 1144-ben az elzászi Mauerminster kolostor erdőszabályozási rendeletében jelent meg.”

és virágzó, becsületesebb és igazságosabb lesz, továbbá amely a tisztább, biztonságosabb, egészségesebb környezet képével kecsegtet,... amely jobb életminőséget hoz létre saját magunk, gyermekeink és unokáink számára.”<sup>27</sup>

Többek között éppen ezért az erdők fontosságát jelzi, hogy megújuló és környezetkímélő nyersanyagot biztosítanak, így fontos szerepük van az Európai gazdaság fejlődésében, különös tekintettel a vidéki térségekre. Továbbá nagyban hozzájárulnak az egészséges ökológiai környezet kialakításához, mindemellett pedig rekreációs és egészségmegőrző szerepük sem elhanyagolható. Ezek figyelembevételével a cselekvési terv *18 kulcstevékenységet* javasol, amit *négy fő célkitűzés* keretében határoztak meg, amelyek a következők:

- az erdészeti versenyképesség ösztönzése;
- az erdei környezet javítása és növelése;
- „Az erdő, amit szeretünk, de nem ismerünk”<sup>28</sup>;
- a kooperáció és a kommunikáció fejlesztése.<sup>29</sup>

Felhívnam a figyelmet arra, hogy a „terv olyan *kulcstevékenységeket* is javasol, amelyeket a Bizottságnak és a tagállamoknak közösen kell végrehajtania, azonban a tagországok, saját egyedi körülményeiknek megfelelően és prioritásaik szerint a meglévő közösségi eszközök támogatásával elvégezhetnek, bár ehhez nemzeti eszközök igénybevételére szorulhatnak.”<sup>30</sup> Számomra talán éppen ezért aggályosnak tűnnek a cselekvési terv egyes pontjai, illetve annak homályos megfogalmazásai, amelyeket így a részes felek saját nézőpontjuk szerint értelmezhettek és a kitűzött közösségi célok megvalósításának útjában állhattak.

### 3.1. Az uniós erdészet versenyképességének növelése

Az uniós erdészeti ágazat versenyképességének hosszú távú növekedésében kulcstevékenységet játszanak:

- (1) a globalizáció hatásai;

<sup>27</sup> Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: A sustainable Europe for a better world: A European Union strategy for sustainable development, COM (2001) 264 final, Brussels, 15.5.2001. p. 2., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:EN:PDF>

<sup>28</sup> Elképesztő tudatlanság - Az erdő, amit szeretünk, de nem ismerünk. Fatáj online 2007. 2007.08.06., [http://www.fagosz.hu/fataj/2007/08/060/200708060\\_ElkepesztoTudatlansag.php](http://www.fagosz.hu/fataj/2007/08/060/200708060_ElkepesztoTudatlansag.php)

<sup>29</sup> Erdészeti cselekvési terv 25 lj.

<sup>30</sup> Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, on an EU Forest Action Plan, COM (2006) 302 final, Brussels, 15.6.2006., 3., [http://ec.europa.eu/agriculture/fore/action\\_plan/com\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fore/action_plan/com_en.pdf)

(2) a kutatás és fejlesztés (K+F) dinamikussá tétele, illetve motiválása;

(3) a nem-fa, vagy erdei termékek és szolgáltatások;

(4) az erdei biomaszra felhasználásának szubvenciója;

(5) az erdőtulajdonosok közötti kooperáció, valamint a humán tőke támogatása és szakképzése.<sup>31</sup>

(1) Meglátásom szerint a globalizáció hatásainak vizsgálata során mindenképpen túl kell lépünk nemzeti határainkon és a lokális megközelítés helyett, a *globális perspektíva* lenne az ideális. Belátom, nem teljesen állja meg a helyét, de klasszikus képet mutat, hogy a tagállamok költségvetése és a világban betöltött politikai szerepe sok esetben nem engedi meg, vagy nem teszi lehetővé a *nagyobb cél* megvalósítását.

Azonban a cselekvési terv sem jelölte meg ennek a célnak a létrehozását, amiért úgy gondolom a Bizottságnak és a tagállamoknak, már akkor közösen kellett volna tennie. Ehelyett a terv iránymutatásaként továbbra is csak „a globalizáció hatásainak azonosítása”<sup>32</sup> fogalmazódott meg. Amit egyrészt azzal tudnék indokolni, hogy az „uniós élőfakészletek növekednek”, így azt gondolhatjuk, mi mindent megteszünk az erdőket érintő globális hatások csökkentésért. Viszont nem lenne szabad elfelejtenünk, hogy bár „a Földön az erdők pusztítása az 1990-es évekhez viszonyítva 0,18%-ról fokozatosan csökkent”<sup>33</sup>, ez azonban nem olyan mértékű csökkenés, amely ne jelentett volna már akkor globális kihívásokat az uniós erdőgazdálkodás versenyképességére. Ezért úgy gondolom a jövőben a homályos és utópisztikus megfogalmazások helyett, konkrét lépésekre lenne szükség, hogy ezáltal csökkentjük az érdeinket érintő globális kihívások hatásait.

(2) A cselekvési terv *kutatás és fejlesztésére (K+F)* vonatkozó részét tekinténem abból a szempontból a legsikeresebbnek, hogy a Bizottság a 7-ik Kutatási Keretprogrammal a jobb koordináció érdekében úgynevezett Technológiai Platformokat alakított ki. Továbbá esetünkben „A faalapú ágazatokkal foglalkozó technológiai platform”, röviden az FTP jött létre, amelynek megalakulásakor a CEI-Bios<sup>34</sup>, a CEPI<sup>35</sup> és a CEPF<sup>36</sup>, (amihez később csatlakozott az EUSTAFOR<sup>37</sup> is) mutatták meg, hogy „az egész erősebb, mint a

<sup>31</sup> Uo. 4-5.,

<sup>32</sup> Uo. 4.

<sup>33</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations: World deforestation slows down as more forests are better managed, FAO publishes key findings of global forest resources assessment, <http://www.fao.org/news/story/en/item/326911/icode/>

<sup>34</sup> Európai Faipari Szövetség

<sup>35</sup> Európai Papíripari Szövetség

<sup>36</sup> Európai Erdőtulajdonosok Szövetsége

<sup>37</sup> Európai Állami Erdők Szövetsége

rész”. Lényegesnek tartom, hogy egy olyan hosszú távra tervezett, időközönként felülvizsgált, összehangolt stratégiáról beszélhetünk, amely a megfelelő finanszírozás mellett biztosíthatja a felek számára, hogy közös erőfeszítéseket tegyenek az erdőlapú iparágak innovációs kutatásaiért.<sup>38</sup>

(3) Érdekesnek találok a *nem-fa, vagy erdei termékek és szolgáltatások* piacokrét. Mindezt annak tükrében, hogy bár a társadalom fejlődésével egyre nagyobb az igény rájuk és „piaci értékkel rendelkeznek, azonban a társadalom közkinccsnek vélelmezi, továbbá a nemzeti erdészeti stratégiák rendszerint jobban támogatják a hagyományos erdőgazdálkodást”<sup>39</sup>. Ennek tekintetében úgy gondolom érthető, hogy a cselekvési terv prominens kulcstevékenységei között találjuk, és hogy a Bizottság is szorgalmazta az Állandó Erdészeti Bizottságnál egy ad hoc munkacsoport létrehozását a nem-fa termékek értékelési rendszerének kidolgozására.<sup>40</sup> A későbbiekben azonban már találhatunk nemzetállami precedenst is az erdei termékek „közkinccsnek” szabályozására. Jó példa erre Magyarországon a 2009. évi XXXVII. törvény e területet érintő rendelkezései.<sup>41</sup> Ahhoz azonban, hogy a *sokszínű Európai erdők* kincseit meg tudjuk őrizni a jövő nemzedéke számára, közösségi szintű kutatásokra, finanszírozásra és szabályozásra van szüksége az uniós erdőgazdálkodásnak. A cselekvési terv keretében is megfogalmazódik, hogy a Bizottság a tagállamokkal támogatja a kapcsolódó termékek K+F projektek megvalósításához az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA)<sup>42</sup>, a LIFE+ program<sup>43</sup>, valamint a már említett 7-ik Kutatási Keretprogram eszközeinek felhasználását.<sup>44</sup> Továbbá a szabályozásra annak fényében van szükség, hogy egyes erdei termékekre, kiváltképp a kiváló minőségű és luxustermékekre, nagy az igény Európa és világszerte is. Emellett jól megfigyelhető irányultsága van e termékeknek, a kelet-közép-európai régiókból olcsóbban beszerezhető nyersanyagok a nyugat-európai piacokon történő értékesítésével.<sup>45</sup> Felhívnam a figyelmet azonban arra is, hogy egy területileg fragmentált és erősen szubszidiaritást érintő témáról van szó, így a közösségi szinten leginkább csak *minimum harmonizáció* kialakítására látok módot,

---

<sup>38</sup> Forest-based sector – Technology Platform: The Forest-based Sector Technology Platform (FTP) - a European partnership for research and development, <http://www.forestplatform.org/en/about-ftp>

<sup>39</sup> HEGEDŰS Attila: *A nem-fa erdei termékek és szolgáltatások hasznosítása és marketingje*, Doktori (PhD) értekezés. Sopron 2007. 46., <http://doktori.nyme.hu/14/1/ertekezes.pdf>

<sup>40</sup> Commission 30. lj. 4.

<sup>41</sup> 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról

<sup>42</sup> A Tanács 1290/2005/EK rendelete (HL L 209., 2005.8.11.) alapján.

<sup>43</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 614/2007/EK rendelete (2007. május 23.) a környezetvédelmi célú pénzügyi eszközről (LIFE+).

<sup>44</sup> Commission 30. lj. 5.

<sup>45</sup> HEGEDŰS 39.lj. 46.



amely ugyanakkor lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy ettől eltérően, erdeik védelmében szigorúbb szabályozásokat is fenntartsanak.

(4) Az „Intelligens Energiát Európának” elnevezésű program jól mutatja, hogy a jövőben nagyobb hangsúlyt kell fektetnünk a megújuló energiaforrások alkalmazásra és az EU erdészeti cselekvési terve is amellel érvel, hogy növelnünk kell az *erdei biomassza*<sup>46</sup> felhasználást az unióban. Mindemellett természetesen sokrétű indok meghúzódik, az egyik ilyen alapvető, hogy a fosszilis tüzelőanyagokhoz viszonyítva „nagyfokú tervezhetőségét eredményez. További előnye, hogy a fa égetése során a CO<sub>2</sub>-emisszió általában 90 %-kal kevesebb és ezenkívül égésterméként minimális mennyiségű kén és nehézfém jut a légkörbe”<sup>47</sup>. Gazdasági tekintetben pedig még inkább növeli szerepét, hogy más energiahordozóhoz viszonyítva „75 km-nél kisebb sugarú körben történő szállítása alacsonyabb költségekkel jár.”<sup>48</sup> A környezetvédelem azonban ennél kicsit többet is jelent! Arra gondolok, hogy az uniós és nemzetközi vállalatok, „kötelezettségek” teljesítéshez egyes országoknak és közös erővel az uniónak az erdei biomassza komparatív előnyként szolgálhat és még versenyképességünket is növelheti.

Emellett természetesen felhasználásának fokozása mellett, további valós indokok is megjelennek. Érvelésemben az Európai Unió fosszilis energia ellátásfüggőségét említeném, amelynek sérülékenységét az elmúlt évtized gázaramlat koncepciói körül kialakult heves konfliktusok (Déli-Áramlat, Nabucco), továbbá az ukrán–orosz „viták” még inkább alátámaszthatnak. A cselekvési tervben rögzítésre került, hogy a Bizottság és az Erdészeti Állandó Bizottság (SFC)<sup>49</sup> a továbbiakban is támogatja az erdei biomassza felhasználásának növelését. Mindehhez a 7-ik Kutatási Keretprogram szolgálhat eszközül és az erdei biomasszára vonatkozó cselekvési terv<sup>50</sup> iránymutatásul.<sup>51</sup> Utóbbi olyan terveket foglal magába, mint a technológiai platformok létrehozása a biomassza energia előállításnak és felhasználásának fejlesztésére, vagy mint amilyen a területhez kapcsolódó „intelligens energiahálózatok” integrációja.<sup>52</sup>

<sup>46</sup> Energetikai célra termesztett növények (pl. akác, nyárfa, fűzfa, stb.) vagy erdőgazdasági és fafeldolgozási hulladékokat (faapríték, gallyak, fűrészpor, stb.).

<sup>47</sup> DR. GERGELY Kinga – MÓZES Csaba: „Biomassza és megújuló energia az erdészeti ágazatban” *Erdészeti Lapok* CXLI. évf. 4. szám (2006. április). 103., <http://erdeszetilapok.oszk.hu/00318/pdf/103-105.pdf>

<sup>48</sup> Uo.

<sup>49</sup> A Bizottság mellett működő konzultatív, tanácsadói testület, melybe a tagállamok felelős minisztériumai delegálnak képviselőket.

<sup>50</sup> Commission of the European Communities: Communication from the Commission, Biomass action plan, COM (2005) 628 final, Brussels, 7.12.2005. p. 15., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0628&from=EN>

<sup>51</sup> Commission 30. lj. 5.

<sup>52</sup> Commission 50 lj. 15.

(5) Ahogy azt már említettem, az erdők tulajdonviszonyát tekintve igen jelentős az Unióban a magántulajdonosok aránya. Ezen túlmenően, szembeötlően fontosnak tartom, hogy az 1990-es években bár még messze álltak az uniós csatlakozástól a kelet-közép-európai országok, azonban a rendszerváltás hatására robbanásszerűen megnőtt a magán erdőtulajdonosok száma a későbbi tagországokban. Az erdők tulajdonviszonyának változása, azt is magával hozta, hogy ezen „új erdőgazdálkodók” alacsonyban képzettek és szervezettek az ágazatban, amely igazi kihívást teremt az uniós erdészet versenyképességnek. Ebből számomra az következik, hogy a kölcsönös függőség, olyan axiómája van jelen, amelyet egyik fél sem hagyhat figyelmen kívül.

Ugyanakkor bizonyítékul szolgál a globális magántulajdonosi együttműködés igényére a Nemzetközi Családi Erdőtulajdonosok Szervezete (IFFA)<sup>53</sup>, amely 3 kontinensen több mint 25 millió taggal rendelkezik. Emellett európai szinten is megtalálható a kooperáció, amit az 1996-ban megalakult Európai Erdőtulajdonosok Szövetsége (CEPF) képvisel. Tevékenységük létjogosultságát igazolja, hogy célul tűzték ki és nagyban hozzájárulnak az erdők társadalmi hasznosságának, az uniós erdészet versenyképességének növeléséhez, továbbá a vidékfejlesztéshez.<sup>54</sup> A tömörülésnek köszönhetően pedig erősebben szállhatnak ringbe az uniós jogi szabályozási versenyben és nagyobb támogatáscserét biztosíthatnak maguk számára az erdészeti ágazatban és az ahhoz kapcsolódó politikai szinten.

Bár kritikák érhetik az uniós erdészeti cselekvési tervet, annak tekintetében, hogy túlzóan a versenyképességre koncentrálnak, azonban az erdőtulajdonosok, az iparosok és a harmadik felek közötti együttműködést épp ez mozdítja elő. Mindez pedig nem csak az „új termékek, feldolgozási eljárások, technológiák és piacok kialakításában”<sup>55</sup> és versenyképességében, hanem általánosan „az erdők gazdasági értékének emelésében”<sup>56</sup> is fontos szerepet tölt be.

### 3.2 Az erdei környezet javítása és növelése

Úgy gondolom, nulla kockázatú gazdálkodás, amely kis mértékében sem veszélyeztetné a környezetet, nem létezik. Ezért olyan közösségi szintű erdészeti szakpolitika létrehozására lesz szükség a jövőben, amely biztosítja a megélhetést és emellett megfelelően egészséges ökoszisztéma, diverzifikáció áll rendelkezésre a jelen és a jövő generáció számára. A Bizottság ajánlásaival fontos szerepet játszik egy környezetvédelem specifikus erdőgazdálkodás kialakításában. Az erdészeti cselekvési terv pedig az alábbi kulcstevékenységeket határozta meg:

---

<sup>53</sup> International Family Forestry Alliance

<sup>54</sup> Confederation of European Forest Owners, [http://www.cepf-eu.org/organisation.cfm?ID\\_kanal=1](http://www.cepf-eu.org/organisation.cfm?ID_kanal=1)

<sup>55</sup> Commission 30. lj. 6.

<sup>56</sup> Uo.

- (6) az EU küzdelme az éghajlatváltozás hatásainak enyhítésért - összhangban az ENSZ éghajlatváltozásról szóló keretegyezményével<sup>57</sup>;
- (7) közösségi cél a biodiverzitás csökkenésének megállítása 2010-ig és azt követően;
- (8) az európai erdeink védelmezése;
- (9) európai uniós környezetvédelmi és erdészeti megfigyelőrendszer kiépítése.<sup>58</sup>

(6) Számptalan kutatást találhatunk arról, hogy az erdők hogyan *segíthetnek enyhíteni az éghajlatváltozás hatásait*. Úgy vélem, az emberek azonban sokkal inkább tisztában vannak azzal, hogy erdeink „*nettó elnyelői*” az üvegházhatást okozó gázoknak és azok közül is leginkább a CO<sub>2</sub>-nak. Ellenben arra nem gondolnak, hogy a feldolgozott fatermékek hosszú ideig tárolóivá is válnak az üvegházhatást okozó gázoknak. Ezért talán meglepetést okozhat, hogy a CEI-Bois is azt vallja „Küzdj a klímaváltozás ellen: Használj fát”<sup>59</sup>, ha pedig nem tudjuk, mi rejlik pontosan e szlogen mögött, arra gondolhatunk, hogy egy faipari szervezet erdőirtásra buzdít minket, vagy legalábbis a faalapú termékek felhasználására. Ezt azonban többségünk elfogadhatatlannak tartaná, annak tudatában, hogy már jelenleg is a Föld lakói számára az egyik legnagyobb kihívást az átalakuló földhasználat és a klímaváltozás, illetve ezek hatásai okozzák.

Ahhoz tehát, hogy megértsük a „Használj fát” felhívást, néhány adatot is ismernünk kell:

- „Európa erdei 150-200 milliárd tonna CO<sub>2</sub>-ot tárolnak. Évente területileg körülbelül 661.000 ha-ral bővülnek, ezáltal 0,5 milliárd tonna CO<sub>2</sub>-ot nyelnek el.
- Európa használatban lévő fatermékei becsült 220 millió tonna CO<sub>2</sub>-ot tárolnak, e termék állomány évről-évre további 20 millió tonna CO<sub>2</sub> tárolását teszi lehetővé”.
- Egy köbméter fával más építő anyagot helyettesítve 0,7–1,1 tonna CO<sub>2</sub>/cm<sup>3</sup>-t lehet megtakarítani.
- A fa szén-semleges, amelynek köszönhetően a fosszilis tüzelőanyagok helyettesítésére is alkalmas.<sup>60</sup>

Ezekből az adatokból részben kiderülhetett a fatermékek éghajlatváltozást enyhítő előnyei. Mindemellett fontosnak tartom annak a tényét is, hogy a világ más területeihez viszonyítva az uniós élőfakészletek egyelőre növe-

<sup>57</sup> UNFCCC (UN Framework Convention on Climate Change)

<sup>58</sup> Commission 30. lj. 6-8.

<sup>59</sup> CEI-Bois: Tackle Climate Change: Use Wood, <http://www.cei-bois.org/files/b03500-p01-84-ENG.pdf>

<sup>60</sup> CEI-Bois: Wood in sustainable development. Supporting the inclusion of harvested wood products. 2., [http://www.fataj.hu/2009/08/184/rtcc-final\\_hu.pdf](http://www.fataj.hu/2009/08/184/rtcc-final_hu.pdf)

kednek. Ezáltal versenyképességet biztosít számunkra a CO<sub>2</sub> abszorbeálódásában és tárolásában, továbbá uniós, valamint nemzetközi környezetvédelmi vállalásaink és kötelezettségeink teljesítésében.

A cselekvési tervben ezekkel összhangban megfogalmazódik, hogy a Bizottság az Erdészeti Állandó Bizottsággal megvizsgálja annak a lehetőségét, hogy hogyan lehet a Kiotói Jegyzőkönyv 3.3.<sup>61</sup> és 3.4.<sup>62</sup> cikkeiben foglaltaknak mindinkább megfelelni. A Bizottság feladata az is, hogy erősítse az Állandó Bizottság és az EU szén-dioxid-megkötéssel foglalkozó szakértői csoportja<sup>63</sup> közötti információcserét.<sup>64</sup>

(7) Az ENSZ által meghatározott *nemzetközi biodiverzitás éve 2010*<sup>65</sup>, amely az egyik legfontosabb esemény volt a cselekvési terv ideje alatt, ezzel párhuzamosan az Európai Bizottság már készítette „*A biodiverzitás csökkenésének megállítása 2010-ig és azon túl*”<sup>66</sup> közleményét. Minderre láthatóan szüksége is van, ahogy „Az emberi fejlődési mutatók tendenciája című jelentésből”<sup>67</sup> is jól kitérni, hiszen az elmúlt évtizedekben az emberiség hatalmas fejlődésen ment keresztül, ugyanakkor ehhez a biológiai sokféleség hanyatlása is társult.<sup>68</sup> Véleményem szerint a diverzifikáció ilyen jellegű apadása már a természet által nyújtott „*szolgáltatások*” csökkenését is súlyosan veszélyezteti. Vagyis a biológiai sokféleség nélkülözhetetlen a fejlődéshez és a hosszú távú versenyképesség megőrzéséhez.

---

<sup>61</sup> Kiotói Jegyzőkönyv 3.3. cikk. ENSZ éghajlatváltozásról szóló keretegyezménye. Lásd: 2. melléklet 47-48. old.

<sup>62</sup> Kiotói Jegyzőkönyv 3.4. cikk. ENSZ éghajlatváltozásról szóló keretegyezménye. Lásd: 3. melléklet 48. old.

<sup>63</sup> „Ez a csoport foglalkozik a földhasználatról, a földhasználatban tapasztalható változásokról (LULUCF) és az erdészetről szóló megbeszélésekkel az ENSZ éghajlatváltozásról szóló keretegyezményének ülésein.” COM (2006) 302 végleges, Brüsszel, 15.6.2006., p. 6.

<sup>64</sup> Commission 30 lj. 6.

<sup>65</sup> 2006-ban Horvátország kezdeményezte az ENSZ-ben az Erdők Nemzetközi Évének megtartását.

<sup>66</sup> COM (2006) 216 final "Halting the loss of biodiversity by 2010 and beyond".

<sup>67</sup> Human Development Report 2005: International cooperation at a crossroads, Aid, trade and security in an unequal world, Human Development Index trends, In: Published for the United Nations Development Programme (UNDP) pp. 223-226., [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/266/hdro5\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/266/hdro5_complete.pdf)

<sup>68</sup> UNEP: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, (2006) Global Biodiversity Outlook 2, Montreal, <https://www.cbd.int/doc/gbo/gbo2/cbd-gbo2-en.pdf>

(8) Bár 1992-ben az ENSZ Környezet és Fejlődés Világkonferenciáján „Föld csúcs” csupán szándéknyilatkozatot fogadtak el a résztvevők a fenntartható erdőgazdálkodás alapelveiről,<sup>69</sup> ennek köszönhetően mégis ténykérdéssé vált az erdők védelme, amely az előző kulcstevékenységekhez szorosan kapcsolódik, mivel az erdőket érintő biotikus<sup>70</sup> és abiotikus<sup>71</sup> veszélyforrások gyakorisága az éghajlatváltozás és a világkereskedelem hatására megsokszorozódott, e hatások pedig nagyban hozzájárulnak az erdei biodiverzitás csökkenéséhez.<sup>72</sup> A cselekvési terv idején a téma konkrét megvitatására született meg többek között az „Erdővédelem és erdészeti információcsera az Európai Unióban” című Zöld Könyv (2010-ben a spanyol elnökség ideje alatt), amely arra keresi a választ, hogy az éghajlatváltozás milyen hatással van az európai erdőkre és emellett hogyan őrizhetjük meg erdeink termelékenységét, természetesen konszenzust teremtve a társadalmi hasznosság és a környezetvédelem fenntartásával.<sup>73</sup>

(9) Az 1980-as évektől fokozódó igény mutatkozott egy a közösség határait is túllépő, páneurópai szinten létrehozott erdészeti monitoring rendszer kialakítására, aminek igényét a növekvő légszennyezés és az éghajlatváltozás által okozta erdőpusztulások jól indokolták.<sup>74</sup> Az első ilyen program a Forest Focus<sup>75</sup>, amely 1987-től 2006 végig működött. Ezt követően a cselekvési tervben iránymutatásul megfogalmazódik egy európai erdészeti megfigyelőrendszer létrehozása, amelynek kialakítására a 2007-2013-as időszakon belül a LIFE+ pénzügyi eszköz biztosít keretet. A monitoring kiépítésének alapfeltétele a meglévő adatok összegyűjtése és egy megbízható architektúra kialakítása. A Bizottság a tagállamokkal éppen ezért támogatta a rendelkezésre álló eszközök integrálását, így például a Galileo navigációs rendszer és a Global Monitoring for Environment and Security (GMES Föld-megfigyelő rendszer) alkalmazását. Mindemellett természetesen a rendszer koherens részét

<sup>69</sup> ZÉTÉNYI Zoltán: „Riótól Rióig. Vendégünk Csóka Péter” *Erdészeti Lapok* CXLVI. évf. 6. szám (2011. június). 184., [http://erdeszetilapok.oszk.hu/01760/pdf/EL\\_EPA01192\\_2011-06\\_184-185.pdf](http://erdeszetilapok.oszk.hu/01760/pdf/EL_EPA01192_2011-06_184-185.pdf)

<sup>70</sup> Kártevők, sok esetben invazív fajok és betegségek által okozta károk.

<sup>71</sup> Szélvihar, aszály, árvíz, villám okozta tűz, stb. által okozta károk.

<sup>72</sup> DR. BONDOR Antal – DR. FRANK Norbert: „Erdőgazdálkodás a klímaváltozás tükrében.” *Erdészeti Lapok* CXLV. évf. 12. szám (2010. december). 410-415., [http://erdeszetilapok.oszk.hu/01754/pdf/EL\\_EPA01192\\_2010-12\\_410-415.pdf](http://erdeszetilapok.oszk.hu/01754/pdf/EL_EPA01192_2010-12_410-415.pdf)

<sup>73</sup> European Commission: Green Paper, On Forest Protection and Information in the EU: Preparing forests for climate change, COM (2010) 66 final, Brussels, 1.3.2010., p. 2. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0066:FIN:EN:PDF>

<sup>74</sup> NAGY László: *Európai Erdészeti Monitoring Rendszer - Európai És Hazai Erdők Állapota*. Országos Erdészeti Egyesület – hírchívum 2007-2012. 2011-07-08., [http://www.oee.hu/hirek/hirarchivum/1532032-europai\\_erdeszeti\\_monitoring\\_rendszer\\_-\\_europai\\_es\\_hazai\\_erdok\\_allapota](http://www.oee.hu/hirek/hirarchivum/1532032-europai_erdeszeti_monitoring_rendszer_-_europai_es_hazai_erdok_allapota)

<sup>75</sup> A 2152/2003/EK rendelet (HL L 324., 2003.12.11.)

kellott képezze a nemzetközi együttműködés, ezért az ENSZ-EGB és a FAO szakértelmére is nagyban támaszkodtak.<sup>76</sup>

Részben egyetértek azzal, hogy a cselekvési terv ideje alatt előrelépést jelentett a LIFE+ pénzügyi eszköz finanszírozása mellett megvalósuló Fut-Mon<sup>77</sup> (2009-2011) program, hiszen bebizonyosodott, hogy a „*megfelelő adatok biztosítására van szükség az olyan sürgető kérdésekhez, mint a nitrogén lerakódás, szén körforgalom, az erdők növekedése és a bioenergetikai piacok terjeszkedése, valamint a biodiverzitás és a természetvédelem*”<sup>78</sup> érdekében. Ugyanakkor továbbra is azt a nézőpontot képviselem, miszerint nagyobb nyomásgyakorlásra lett volna szükség, amelynek köszönhetően létrejöhetett volna egy önálló pénzügyi keret, egy „jövőbe látó” uniós erdőgazdálkodási politika. Továbbá egy hosszú távú együttműködést biztosító és integrált páneurópai erdészeti monitoring rendszer.

### 3.3. „Az erdő, amit szeretünk, de nem ismerünk”<sup>79</sup>

Az általam megismert kutatások és tapasztalatok is azt bizonyítják, hogy az emberek szeretik, de valójában nem ismerik az erdőket és az általuk nyújtott lehetőségeket. Véleményem szerint az erdészeti cselekvési terv is túl felületesen érinti e területet, bár nyilvánvalóan a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett a tagállamok feladata lenne erősíteni a társadalmuk ismereteit az erdőkről. Azonban, e terület fejlesztése bizonyíthatóan háttérbe szorul, ha már annak finanszírozása esik szóba. Mindenképpen úgy gondolom, a megfelelő uniós eszközökkel felébreszthető és fejleszthető a társadalmak ismeretei közösségi érdeinkről.

A cselekvési terv az alábbi „dimenziókban” foglalkozik az erdők társadalmi és kulturális hasznosságával, aminek a megvalósítására a tagállamok prioritásaiknak megfelelően az EMVA-t használhatják fel:

(10) a környezetvédelmi oktatás – az erdei iskolák;

(11) az erdők védőfunkciója – mitől ment meg minket az erdő;

(12) az erdők a városi és városkörnyéki közösségek számára - a zöld infrastruktúra fejlesztése.<sup>80</sup>

(10) „Erdei iskola... Már maga az elnevezés is üdítően hat. Elővételez valamiféle idillikus kiszabadulást és felüdülést gyermekeink számára mindennapjaik agyonhajszolt életmódja, az iskola merev zártsága, beszabályozott keretei alól, vidám együttlétet, kalandos barangolásokat és felfedezéseket sejtet a természetben, örömteli, kényszerek nélküli tanulást és még sok

<sup>76</sup> Commission 30. lj. 7-8.

<sup>77</sup> Further Development and Implementation of an EU-level Forest Monitoring System - Európai Erdészeti Monitoring Rendszer Továbbfejlesztése és Végrehajtása.

<sup>78</sup> NAGY 70. lj.

<sup>79</sup> Elképesztő tudatlanság 28. lj.

<sup>80</sup> Commission 30. lj. 9-10.

mindent, amire a szabvány iskola nem képes.”<sup>81</sup> – E sorok az 1990-es évekből „Hortobágyi Katalin az erdei iskola neves szakértőjétől származnak”. – Az erdei iskolák története 1904-ig a németországi charlottenburg-i „szabadlevegős iskola” (Freiluftschule) alapításáig vezethető vissza. A német példát 1908-ban Magyarország követte, majd pedig gyorsan elterjedt Európában és Amerikában is. – Kiemelném, hogy az erdei iskolákat alulról szerveződő csoportok hozták leginkább létre és csak később kerültek intézményesülés alá. Létrehozásuk célja jól mutatja, hogy már a múltszázad elején is az iparosodással járó betegségek (pl. tuberkulózis) kezelésre alapították. Emellett természetesen a későbbiekben a gyerekek fejlesztése és környezetvédelmi oktatása került a középpontba, valamint az, hogy kiverjék az emberek fejéből „a fanyűvő, erdőirtó erdész rémképét”.<sup>82</sup> Mindezzel szerettem volna bemutatni, hogy az erdőgazdálkodás mellett az erdei iskolák és oktatás is több mint száz évre vezethető vissza, továbbá, hogy olyan társadalmi igény állhat mögötte, amely a felgyorsult és globalizált világunkban fokozottabban kerülhet előtérbe.

(11) Napjainkban egyre kevésbé hitetlenkedünk az éghajlatváltozás hatásaiban. Ugyanakkor, itt Európában mégis távolinak gondoljuk ezt, úgy hisszük, mintha csak az Amazonas erdei pusztulnának. Nem gondolunk arra, hogy uniós erdeink milyen mértékben járulnak hozzá az erózió elleni küzdelemhez, a vízgazdálkodáshoz és az elsivatagosodás megakadályozásához, továbbá nem vesszük észre azt sem, hogy milyen mértékben okozzuk „globális ökológia lábnyomunkkal” erdeink pusztulását.

A legnagyobb kihívást az jelentheti, hogy hogyan találjuk meg a gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi egyensúlyt, hogy erdeink pusztulása nélkül versenyképesek maradjunk. Ennek a nagyobb célnak megvalósítására, vagy legalábbis a megközelítésének érdekében számtalan civil, vagy állami szervezet megalakulásának lehettünk tanúi (pl. Forest Europe,<sup>83</sup> Council of European Foresters – CEF<sup>84</sup>). Az így lebontott falaknak köszönhetően pedig egyre inkább előtérbe kerül Európában és az Unióban a fenntartható erdőgazdálkodás.

(12) A közvélemény kutatásokból kiderül, hogy a városi lakosság számára a mikrokörnyezetben található erdők jelentik a városi levegő tisztítását,

<sup>81</sup> GYÖNGYÖSI Péter: „Csináljunk erdei iskolát!, Erdészeti politika” *Erdészeti Lapok*, CXXXIII. 1. évf. 1. sz. (1998. április.), 101., [http://erdeszetilapok.oszk.hu/01233/pdf/EL\\_133\\_1998\\_04\\_101-106.pdf](http://erdeszetilapok.oszk.hu/01233/pdf/EL_133_1998_04_101-106.pdf)

<sup>82</sup> Uo. 101-102.

<sup>83</sup> Politikai színtere a páneurópai erdőgazdálkodásnak- tagja 46 ország és az Európai Unió – vezető szerepet tölt be a fenntartható erdőgazdálkodás kritériumainak, mutatóinak és iránymutatásainak a kialakításában.

<sup>84</sup> 2011-ben jött létre az Erdészek Európai Tanácsa – öt ország civil szervezetének részvételével.

a betonrengeteg zöldé tételét, továbbá a kikapcsolódás helyének biztosítását.<sup>85</sup> Ennek ellenére: „Az erdők környezetvédelmi, üdülési, turisztikai hasznát ma még nem tudjuk a fahasználathoz hasonlóan, pénzben kifejezni.”<sup>86</sup> Mindez nagy kihívások elé állítja az erdőgazdálkodókat, hiszen olyan városi és városkörnyéki zöld infrastruktúra kialakítására van szükség, amely a társadalmi hasznosság mellett nem jár a diverzifikáció csökkenésével. Éppen ezért a Bizottságnak és a tagállamoknak hosszú távon együtt kell elemeznie és értékelnie a városkörnyéki erdők társadalmi hatásait. Feladatuk kell legyen, kidolgozva olyan módszereket és keretrendszereket, amelyek iránymutatásul szolgálnak a közösségi erdőgazdálkodók számára beruházásaik tekintetében.<sup>87</sup>

### 3.4. A kooperáció, koordináció és a kommunikáció erősítése

Ahogy az már többször említésre került, az erdészeti politika egyelőre a tagállamok hatáskörébe tartozik. Az erdőgazdálkodási szempontrendszer kialakításában azonban számos közösségi divízió érvényesül, ezért a törekvések olykor eltérő célokra irányulnak. Ebből kifolyólag a tagállamok és a Bizottság közötti, valamint a Bizottságon belüli koordináció, kooperáció és kommunikáció egységes megteremtése különös jelentőséggel bír. Ahhoz, hogy a részes felek konszenzusra tudjanak jutni, ki kell jelölni és végre kell hajtani az ágazatot érintő prioritásokat, aminek útját a jövőben egy uniós erdőgazdálkodási politika keretében teremthetjük meg. Ennek hiányában azonban a cselekvési tervnek kellett megfelelő iránymutatásul szolgálni a kooperáció és kommunikáció erősítésének érdekében:

(13) az Erdészeti Állandó Bizottság (SFC) koordinációs hatáskörének és aktív tanácsadói funkciójának további erősítése;

(14) az egység és következetesség megteremtése az érintett szakpolitikák között;

(15) a nyitott koordinációs módszer lehetősége a nemzeti erdészeti programokban;

(16) a nemzetközi folyamatokban a közösségi hatáskör erősítésére van szüksége;

(17) a fenntartható erdőgazdálkodásból származó fa és nem-faanyagok használatának ösztönzése;

(18) erdészeti kommunikációs stratégia.<sup>88</sup>

<sup>85</sup> Erdő kutatás - Az erdő, amit szeretünk, de nem ismerünk. 2007.09.14. In: Fatáj online 2007., [http://www.fagosz.hu/fataj/2007/09/140/200709140\\_ErdoKutatas.php](http://www.fagosz.hu/fataj/2007/09/140/200709140_ErdoKutatas.php)

<sup>86</sup> Ifj. Dr. SOLYMOS Rezső: A Budapesti erdőkért. p. 111., [http://erdeszetilapok.oszk.hu/01212/pdf/erdo\\_1989\\_3\\_111-113.pdf](http://erdeszetilapok.oszk.hu/01212/pdf/erdo_1989_3_111-113.pdf)

<sup>87</sup> Commission 30. lj. 10.

<sup>88</sup> Uo. 10-12.



(13) Az 1989-től működő Erdészeti Állandó Bizottság<sup>89</sup> hármas szerepkört tölt be: egyfelől tanácsadója az uniós erdészeti intézkedéseknek; másfelől követi és közvetíti az erdészettel kapcsolatban felmerülő kérdéseket a Bizottság tagjai és a szakpolitikák felé; ezek mellett információs platformot hozott létre a tagállamok és a Bizottság,<sup>90</sup> továbbá az erdészettel és parafával foglalkozó csoport<sup>91</sup>, valamint az erdészeti és faipari politikával foglalkozó tanácsadói bizottság<sup>92</sup> között. Ennek ellenére a cselekvési tervnek olyan iránymutatást kellett tartalmaznia, amely tovább segíti az Állandó Bizottság hatásköreinek és koordinációjának fokozását, tanulva a 2000–2006 EU erdészeti programozási időszakot megelőzően tapasztalható nagyfokú megosztottságból és torzult döntéshozatalból.

Meglátásom szerint ezért az Erdészeti Állandó Bizottság legfontosabb feladata egy interdiszciplináris gondolkodási mód megteremtése és fenntartása az erdészeti politika résztvevői között.

(14) A cselekvési terv hangsúlyozza „az igazgatási szervek és az egyes szervezetek feladatköreinek tiszteletben tartását”<sup>93</sup>. Ez annak tükrében könnyen érthetővé válik, hogy míg önálló erdészeti szakpolitika nem alakult ki az unióban, addig más politikák és azok szereplői felfedezték az erdészeten rejülő lehetőségeket. Azonban, abból a klasszikus képből kiindulva, hogy a tagállamok és a politikák erősen versengenek egymással a jogszabályalkotásért, világossá válik az is, hogy érdekeik olykor eltérő és torzító hatást váltanak ki egymásra. Ennek következtében, valamint az erdészet érdekében, az egység és a következetesség elvei nélkülözhetetlenek az uniós politikai szintéren.

(15) A terv egyik kulcstevékenységként „a Bizottság, az Erdészeti Állandó Bizottság és a tagállamok közösen tanulmányozzák a nyílt koordinációs módszer lehetőségét (OMC)”<sup>94</sup>. „Az OMC öt fő lépést foglal magába: az Európai Tanács közös politikai célkitűzéseinek meghatározását; közös iránymutatások és referenciák fejlesztését; a nemzeti cselekvési tervek megfogal-

---

<sup>89</sup> A Tanács Határozta (1989. május 29.) az Erdészeti Állandó Bizottság létrehozásáról (89/367/EGK)

<sup>90</sup> European Commission: Agriculture and Rural Development, Standing Forestry Committee. 13/10/2015., [http://ec.europa.eu/agriculture/forest/standing-committee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/forest/standing-committee/index_en.htm)

<sup>91</sup> Határozat 2004/391/EK (HL L 120., 2004.4.24., 50. o.)

<sup>92</sup> Határozat 97/837/EK (HL L 346., 1997.12.17., 95. o.)

<sup>93</sup> Commission 30. lj. 11.

<sup>94</sup> Uo.

mazását; a tervek összehasonlítását és értékelését; és a célok újrafogalmazását.”<sup>95</sup> Belátom, nem teljesen állja meg a helyét, de érvelésem részben igazolja, hogy egy optimális OMC gyakorlatának alkalmazása előmozdíthatja a közös erdőgazdálkodást annak fényében, hogy a tagállamok pozitív megerősítést kapnak az együttműködések által, így a leginkább féltett és szubszidiaritásra épülő politikai területeiken kevésbé tartanak majd a szupranacionális döntéshozatal megvalósulásától.

(16) Az uniós erdészet nemzetközi folyamatainak kialakításában a koordináció elengedhetetlen, hiszen míg egyes országok területét több mint 50 %-ban borítja erdő, addig más országok ennél jóval, alacsonyabb erdőterületekkel rendelkeznek. Ehhez hasonlóan fontos a tagállamokban a tulajdonosi szerkezet fragmentált eloszlása, mivel mást várhatunk el egy állami és egy magántulajdonú erdőgazdálkodástól. Annak érdekében, hogy az EU, az erdészetet érintő nemzetközi folyamatokban egységként tudjon fellépni, a cselekvési terv leszögezi, hogy „a gazdasági és fejlesztési kérdésekben való együttműködés lehet a legfőbb eszköz és a tervek szerint a következő évtizedekben emelkedni fog a támogatások általános szintje”<sup>96</sup>. Ez utóbbit azonban kellő óvatossággal kezelném, hiszen minden pénzügyi ciklust megelőzően, a költségvetés meghatározásánál heves viták alakulnak ki. Láthatjuk, hogy leginkább a keretek csökkentését helyezik kilátásba. Meglátásom szerint ezért a cselekvési terv e területen is túl homályosan tesz kijelentést, bár egyetértek azzal, hogy a nemzetközi kapcsolatok erősítésre van szükség.

(17) A fenntartható erdőgazdálkodásból származó fa- és nem-faanyagok ösztönzésével kapcsolatban a cselekvési terv kiemeli, hogy „az erdőre épülő ágazatok versenyképességéről szóló közleményben nagyobb alapoossággal kell vizsgálni az ágazat helyzetét”<sup>97</sup>. Aminek úgy gondolom nem kisebb a tétje, minthogy a versenyképesség növelése mellett az erdőkből származó egyéb hasznosságok aránya se csökkenjen. Sőt lehetőség szerint növekedjenek azok. Ezért olyan motivációs rendszer kialakításának látom szükségét, amely megfelelő kompenzációul szolgál az ágazat szereplőinek.

(18) A terv megnevezi egy erdészeti kommunikációs stratégia kialakításának lehetőségét.<sup>98</sup> Érdekeség azonban, hogy ilyen tervekkel a tagállamok többsége már régóta rendelkezik és közösségi szinten is jelen van, bár az is igaz, hogy az egyes politikák közötti információcsere korlátozott e területen.

---

<sup>95</sup> Helga PÜLZL, Karl HOGL, Daniela KLEINSCHMIT, Doris WYDRA, Bas ARTS, Peter MAYER, Marc PALAHÍ, Georg WINKLE and Bernhard WOLFSHLEHNER (szerk.): „European Forest Governance: Issues at Stake and the Way Forward” in: What Science Can Tell Us 2. 2013., [http://www.efi.int/files/attachments/publications/efi\\_what\\_science\\_can\\_tell\\_us\\_2\\_2013.pdf](http://www.efi.int/files/attachments/publications/efi_what_science_can_tell_us_2_2013.pdf)

<sup>96</sup> Commission 30. lj. 11.

<sup>97</sup> Uo. 12.

<sup>98</sup> Uo.

Továbbá azt is meg kell látnunk, hogy az elsődleges problémát az érdekcsoportok fragmentált szerkezete okozza. Ezért a kommunikációs folyamatok erősítésében olyan eszközökre van szükség, amely tudományos alapokon, röviden, átláthatóan hozzáférhető, mind a gazdálkodók, döntéshozók és a közvélemény számára is.<sup>99</sup>

#### 4. QUO VADIS – MIT HOZ AZ EU ÚJ ERDÉSZETI STRATÉGIA?

Az Európai Unió 1998-as erdészeti stratégia végrehajtásának eszköze a 2007–2011 közötti erdészeti cselekvési terv, amelyet azonban késlekedés követett és 2013 júliusában, már az európai erdészethez kapcsolódó szervezetek, köztük az Európai Erdőtulajdonosok Szövetsége (CEPF) sajtóközleményben aggodalmát fejezte ki az Európai Bizottság felé, és sürgették a stratégia mielőbbi elfogadását.<sup>100</sup> A régóta várt új erdészeti stratégiát végül 2013. szeptember 20-án „fogadta el” a Bizottság, amely az elmúlt 15 évben az erdők és erdészeti ágazattal szemben támasztott növekvő igényeket, új és fragmentált kihívásokat foglalja egy keretbe.<sup>101</sup> Véleményem szerint a késlekedés egyik oka az, hogy a korábbi stratégia fejlesztése és végrehajtása hagy némi kivetnivalót maga után, ugyanakkor éppen ez lehet a bizonyítéka annak, hogy az EU hozzon létre közös erdészeti politikát. További meglátásom szerint ronthatta a helyzetet a Bizottságban és a politikán belül kialakult ellentétek és erőviszonyok, amelyet a közeledő 2014-es európai parlamenti választások alaphozhattak meg.

Kiemelném, hogy a közös politika hiányában továbbra sem jött létre egy elkülönített finanszírozási alap, bár igaz, hogy a végrehajtására a Vidékfejlesztési Alapból, a 2014–2020-as pénzügyi időszakban az ágazatba kerülő források körülbelül 90 %-a áll majd rendelkezésre. Kiegészítő támogatásként pedig, a régiók fejlesztésére, a strukturális alapok – a természetvédelmet érintően, a LIFE+ program – az innováció és kutatás területén, a Horizont

<sup>99</sup> European Forest Institute: Policy makers in forestry rely on personal contacts 30.11.2007., [http://www.efi.int/portal/news\\_\\_\\_events/news?bid=788](http://www.efi.int/portal/news___events/news?bid=788)

<sup>100</sup> PressRelease, European Commission urged to release the EU Forest Strategy, Brussels, 18 July 2013, [http://www.efi.int/files/attachments/press\\_releases/eu\\_forestry\\_strategy\\_press\\_release.pdf](http://www.efi.int/files/attachments/press_releases/eu_forestry_strategy_press_release.pdf),

<sup>101</sup> European Forest Institute: EU Forest Strategy adopted by the European Commission 20.09.2013., [http://www.efi.int/portal/news\\_\\_\\_events/top\\_story\\_archive/?bid=1327](http://www.efi.int/portal/news___events/top_story_archive/?bid=1327)

2020 biztosíthat további segítséget az erdők és az erdőgazdálkodások számára.<sup>102</sup> Ezzel szemben továbbra is úgy gondolom, hogy egy különálló, hosszú távra tervezett erdészeti pénzügyi keret létrehozására fokozottan szükség van. Figyelembe véve többek között azt a tényt, hogy az erdőtelepítési programok 20, vagy akár 30 év elteltével válhatnak igazán értékelhetővé, ezért ez idő alatt a korábbi források mellett kiegészítő támogatásokra épp úgy szükség lehet.

Ezek mellett az új stratégia „kilép az erdőkből” a Porter értéklánc-elemzés felé és ezáltal próbálja megvizsgálni az erdészet értékteremtő folyamatainak összességét. Álláspontom szerint is ez a szemlélet segíti a területet érintő kritikus funkciók felderítését, amelyek a versenyképesség akadályában állhatnak. Ezenfelül a stratégia fogalmazza meg, hogy az erdészet sokkal holisztikusabb annál, hogy csak a KAP, valamint a vidékfejlesztési politika szempontjából vizsgálhatnánk azt. Hiszen e szektor határozottan megjelenik a klíma és környezetvédelem, továbbá az energia és iparpolitika területén. Ezek figyelembevételével az EU új erdészeti stratégiáját 3 dimenzióra és azon belül 8 prioritásra oszthatjuk:

1. A társadalmi célkitűzések megvalósításának érdekében a fenntartható erdőgazdálkodás ösztönzése;
  - a városi és vidéki közösségek támogatása,
  - a zöld gazdaság és versenyképesség jelentősége,
  - a változó klíma kihívásai az erdők számára,
  - az erdei ökoszisztéma erősítése.
2. A tudásalap kiterjesztése;
  - monitoring és információ,
  - az innovatív erdőgazdálkodás és hozzáadott értékű termékek.
3. Információ csere és kooperáció;
  - az önkéntes megközelítésen túl az együttműködés irányába,
  - globális szinten az erdőgazdálkodásról.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> NAGY László (szerk.): „Az Európai Unió új Erdészeti Stratégiája Szepesi András előadása a VM konferenciáján” *Erdészeti Lapok* CXLVIII. évf. 12. szám (2013. december), pp. 399-401., [http://erdeszetilapok.oszk.hu/01787/pdf/EPA01192\\_erdeszeti\\_lapok\\_2013\\_12\\_399\\_401.pdf](http://erdeszetilapok.oszk.hu/01787/pdf/EPA01192_erdeszeti_lapok_2013_12_399_401.pdf)

<sup>103</sup> MÓCSÉNYI Miklós: „Európai Erdészeti Stratégia 2013” *FATÁJ-Online*, 2013.09.25., [http://www.fataj.hu/2013/09/251/201309251\\_EU-Erdeszeti-Strategia-2013.php](http://www.fataj.hu/2013/09/251/201309251_EU-Erdeszeti-Strategia-2013.php)

#### 4.1. Az erdőgazdálkodást érintő társadalmi célkitűzések

##### *A városi és vidéki közösségek támogatása a jövőben*

Az Unióban a városi és város környéki népesség száma a jövőben tovább fog növekedni,<sup>104</sup> így az erdők és a fás területek nagyban hozzájárulnak az ott élők életminőségének javításához, mindemellett fokozzák a biológiai sokféleséget, segítenek enyhíteni az éghajlatváltozás hatásait, közreműködnek a légszennyezés csökkentésében és fontos egészségügyi és oktatási előnyöket is biztosítanak mind a városi, mind a vidéki népesség számára. Azt is figyelemre méltónak találom, hogy az erdőgazdálkodás a vidéki lakosság részére a megélhetési körülményeinek javításában még fontosabb szerepet játszhat a jövőben, azáltal, hogy csökkentheti a gazdasági-társadalmi különbségeket. A fiatal erdészek és erdőgazdálkodók támogatásával pedig az elvándorlás is mérsékelhető. Ezért úgy gondolom az új stratégia keretén belül és a jövőben is ezen értékek megóvására és fejlesztésére kell törekedni. Fokozottabban fel kell hívni a lakosság és a döntéshozók figyelmét, olyan projektekkel, vagy díjakkal, mint amilyen például a „European Forest City”, amelyet minden évben más európai város kap meg. - (2016-ban Bécs büszkélkedhet az Európai Erdők Városa címmel.<sup>105</sup>)

Az Eurobarometer által végzett közvélemény kutatások is azt bizonyítják, hogy a lakosság nem eléggé tájékozott. A felmérésben látható, hogy a válaszadók szerint az erdőknek két fontos haszna van: a szén-dioxid-elnyelés és a klímaváltozás elleni küzdelem (66%), valamint a természetes élőhelyek biztosítása és a diverzifikáció fenntartása az állatok és növények számára (63%). Ezért a nyilvánosság felé tett kommunikáció erősítésére leginkább – a fa, mint megújuló energiaforrás; alapanyagok: papír, bútor, építőanyag előállítás; az erdők rekreációs értéke; vidékfejlesztés és munkahelyek teremtése – területén van szükség.<sup>106</sup>

A Bizottság ezek tekintetében javasolja a tagállamoknak az erdészeti intézkedéseik felülvizsgálatát, azok hatásfokának növeléséért. Valamint szorgalmazza a nagyvállalatok bevonását a csoportmentességi rendszerbe, azáltal, hogy felülvizsgálja a struktúra feltételeit. Továbbá a Bizottság ezek után is ösztönzi a tagállamokat, hogy azok a vidékfejlesztési alapból támogassák az erdőgazdálkodási képzéseket, a helyi erdőtulajdonosok és hatóságok közötti kommunikációt, mindezt az erdészeti gazdaság versenyképességének

<sup>104</sup> Sarah-BOUMPHERY: „World’s Fastest Growing Cities are in Asia and Africa.” *Euromonitor International*, March 2nd, 2010., <http://blog.euromonitor.com/2010/03/special-report-worlds-fastest-growing-cities-are-in-asia-and-africa.html>

<sup>105</sup> Wien ist "European Forest City" 2016, 17.03.2016., <http://www.wien.gv.at/rk/msg/2016/03/17002.html>

<sup>106</sup> Erdők nyújtotta előnyök: Lásd 4. melléklet 49. old. az EU egészére alakult átlagok.

előmozdításának érdekében, úgy hogy az összhangban álljon a városi és vidéki erdők társadalmi hasznosságának növelésével.<sup>107</sup>

### *A zöld gazdaság és versenyképesség jelentősége*

A biomassza a zöld gazdaság, valamint a versenyképesség egyik alapvető eszköze, ahhoz, hogy az uniós célkitűzéseket és nemzetközi vállalásokat tartani tudjuk 2020-ig és azt követően, tovább kell növelni a megújuló energiaforrásokban betöltött szerepét. Mindennek azonban akadályai lehetnek, még akkor is, ha a jelenlegi éves növekmény mindössze 60–65 %-a kerül kivágásra. Egyes kutatások szerint a biomassza előállításban további nehézséget okozhat, hogy az uniós erdők több mint fele magántulajdonban van és ezek az erdőgazdálkodók nem állnak készen arra, hogy növeljék kitermeléseiket.<sup>108</sup> Ezért elengedhetetlennek tartom, hogy a kitűzött célok megvalósításának érdekében ne jöjjön létre egy stabil politikai és támogatási keret.

A stratégia keretén belül tehát a Bizottság feladata a tagállamokkal szoros együttműködve megvizsgálni a kitermelés fokozásából és a biomassza felhasználásából származó előnyöket és hátrányokat, hogy azok az energetikai és környezetvédelmi prioritásokkal összhangban álljanak. Mindemellett a Bizottságnak megfelelő értékeléseket kell tennie és intézkedéseket kell fogantatnia a biomassza ösztönzéséből származó piac torzító hatásokkal szemben. Ugyanakkor kétoldalú megállapodások keretében segítenie kell az európai uniós faipari termékek exportját és a nyersanyagok behozatalát.<sup>109</sup> Meggyőződésem, hogy a stratégia előrelépést jelent a forrás hatékonyság megerősítésének és növelésének jövőjében, ezért a részes feleknek bevált gyakorlatot tartalmazó útmutatót kell kidolgozniuk, amelynek része a fenntartható faellátás fokozása, az erdőalapú iparágak ösztönzése, különös tekintettel a kis- és középvállalkozásokra.<sup>110</sup>

### *A változó klíma kihívásai az erdők számára*

Az erdőket érintő klímaváltozást nem lehet csak lokálisan kezelni, éppen ezért az Európai Uniónak és tagállamainak, harmadik felekkel, nemzetközi megállapodásokkal kell tennie azért, hogy a Föld és az uniós erdei, erdők maradjanak. Továbbá a párbeszédre azért is szükség van, mert erdeink között jelentenek az éghajlatváltozás okozta kihívásokkal szemben.

<sup>107</sup> European Commission 10. lj. 7.

<sup>108</sup> Kristina BLENNOWA, Erik PERSSONA, Marcus LINDNERB, Sónia Pacheco FAIASC, Marc HANEWINKELD: "Forest owner motivations and attitudes towards supplying biomass for energy in Europe" in: *Biomass and Bioenergy*, August 2014., <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0961953414002517>

<sup>109</sup> European Commission 10. lj. 8.

<sup>110</sup> Uo.

A közelmúlt egyik legfontosabb eseményén, a 2015-ben megrendezett párizsi klímakonferencián lehetősége nyílt a világ vezetőinek arra, hogy kiterjesszék partnerségeiket, amelynek középpontjában többek között az erdők és erdőgazdálkodást kollektíven érintő kihívások szerepeltek.<sup>111</sup> A nemzetközi csúcstalálkozókon az Európai Unió és számos tagállama a legnagyobb vállalásokat teszik, mindez jól bizonyítja az EU vezető szerepét. Ugyanakkor az is megmutatkozik, hogy a Bizottság és a részes felek közötti kooperáció növelésére fokozottabban van szükség, ennek hiánya ugyanis a vállalások teljesítésének akadályát jelentheti.

A stratégia e területét érintő LULUCF<sup>112</sup> iránymutatása szerint a tagállamoknak meg kell tenniük 2020-ig a kibocsátás csökkentést és növelni biológiai produktivitásukat, vagyis az erdők nettó szénelnyelő szerepét. Azonban a CEPF<sup>113</sup> aggodalmát fejezte ki a kapcsolatos megállapítások miatt, hiszen a Bizottság a tagországoknak kötelező LULUCF Akciótervet javasol, amely azonban annak tükrében, hogy az erdészeti politika az EU-ban a szubsidiaritás elve alapján önkéntes és nemzeti hatáskörbe tartozik, nem ad valószínűsítést a teljesítésre. Így ahhoz, hogy az EU klímapolitikájában kitűzött célok megvalósulhassanak, meglátásom szerint az erdőtulajdonosok jogosan kérnek további ösztönzőket, amelyekkel lehetővé válik, hogy a szektor növelhesse az erdők CO<sub>2</sub> abszorbeálódását.<sup>114</sup>

Ezenfelül az Európai Faipari Szövetség (CEI-Bios) felhívta a figyelmet arra, hogy bár a LULUCF memoranduma rávilágít a faipari termékek, mint szénelnyelő és megtartó fontosságára, azonban mindezt csak kísérő jelleggel teszi. Ezért fontos tisztázni és kodifikálni számos fogalmat, mint például a „föld-feletti biomassza” definíciója.<sup>115</sup>

### *Az erdei ökoszisztéma erősítése*

Tekintettel arra, hogy az ökoszisztémát veszélyeztető kihívások határokat átívelően vannak jelen, olyan közösségi összefogásra van szükség, amely

<sup>111</sup> United Nations - Framework Convention on Climate Change: Government Leaders Endorse Forests as Key Climate Solution Announce New Actions, Expanded Partnerships, Statement/30. NOV, 2015.,

<http://newsroom.unfccc.int/nature-s-role/forests-as-key-climate-solution/>

<sup>112</sup> Az Európai Bizottság 2012. március 12-én tett „kötelező” javaslata – földhasználat és földhasználat-változás és erdészetet érintően

<sup>113</sup> Európai Erdőtulajdonosok Szövetsége

<sup>114</sup> CEPF Position paper: Unlocking the potential of European forests to boost climate change mitigation. 28. June 2012., [http://www.cepf-eu.org/vedl/LULUCF\\_CEPF%20oposition%20paper\\_LULUCF\\_28062012.pdf](http://www.cepf-eu.org/vedl/LULUCF_CEPF%20oposition%20paper_LULUCF_28062012.pdf)

<sup>115</sup> MÓCSÉNYI Miklós (szerk.) „A LULUCF határozati javaslat CEPF és CEI-Bois kritikája” *Fatáj Online* 2012, 2012.07.02., [http://www.fataj.hu/2012/07/023/201207023\\_CEPF-CEIBois-lobbizas.php](http://www.fataj.hu/2012/07/023/201207023_CEPF-CEIBois-lobbizas.php)

megvédi és erősíti azt, úgy, hogy eközben megfelelően kompenzálja és ösztönözzé az uniós erdőtulajdonosokat a sokoldalú ökoszisztéma fenntartásáért. A stratégia iránymutatásának részeként 2020-ig a Bizottság a tagállamokkal elvégzi az erdei ökoszisztémák és szolgáltatásaik állapotfelmérését és olyan gyakorlatokat alakítanak ki, amely a kapcsolódó víz keretirányelvvel és természetvédelmi szabályozásokkal, valamint a Natura 2000 célkitűzéseivel összhangban áll. Utóbbinak jelentősége azért is fontos, mert a Natura 2000 természetvédelmi területeinek 30%-a erdő, amely 23 millió ha-t jelent az EU-ban.<sup>116</sup> Ezen túlmenően a tagállamok közös feladata az is, hogy határaikon átívelően fokozzák az erdei kártevők elleni védelmet, intenzívebb kutatási és növény-egészségügyi szabályozásokat alakítsanak ki, valamint megerősítsék a fa- és fajok sokféleségét. A Bizottság mindebben a tagállamokat a vidékfejlesztési programok keretén belül támogathatja.<sup>117</sup>

#### 4.2. A tudáslap kiterjesztése

##### *Monitoring és információ*

A monitoring előtérbe kerülése a spanyol elnökség idején (2010 első felében) kapott nagyobb hangsúlyt, amely nem is csoda annak fényében, ha a spanyol erdőtűzek kiterjedésére gondolunk. „Az erdők védelme az EU szakpolitikákban (Zöld Könyv) – Az európai erdőket érő, nagy területet érintő károk felszaporodása – széldöntések, erdőtűz, rovar-, gombakárok -, illetve az erdészeti monitoring rendszerre vonatkozó szabályozás megújításának elmaradása ráirányította a figyelmet az erdőket érő károk megelőzésére az EU-ban.”<sup>118</sup>

A Bizottság és a tagállamok közös nagy „küldetése” a stratégia keretein belül létrehozni egy európai információs rendszert, amelybe integrálják a meglévő Európai Erdőtűz-információs Rendszer (EFFIS) és az Európai Erdészeti Adatközpont (EFDAC) adatait. Valamint az erdők változásának nyomon követésében részt vesz az Európai Bizottság Föld-megfigyelési programja (Copernicus). Az összehangolt architektúra kialakítása tovább segítheti az erdők nemzetközi és regionális változásainak nyomon követését és azok minél jobban történő megértését. Illetve a rendszer támogatásával a Bizottság és az Európai Számvevőszék pontosabb adatokhoz juthat a gazdasági

---

<sup>116</sup> MÓCSÉNYI 11. lj.

<sup>117</sup> European Commission 10. lj.

<sup>118</sup> SZEPESI András, DR. SZÉP Tibor: „Az erdő szerepe az Európai Unióban, A magyar EU-elnökség idején várható feladatok” *Erdészeti Lapok* CXLVI. évf. 1. szám (2011. január), 7. [http://erdeszetilapok.oszk.hu/01755/pdf/EL\\_EPA01192\\_2011-01\\_005-008.pdf](http://erdeszetilapok.oszk.hu/01755/pdf/EL_EPA01192_2011-01_005-008.pdf)



és környezeti elszámolások tekintetében,<sup>119</sup> ezzel pedig csökkenthetőek az esetleges „túlkapások” is.

### *Az innovatív erdőgazdálkodás és a hozzáadott értékű termékek*

Az EU kutatási politikájának köszönhetően a Horizont 2020 keretében lehetőség nyílik az új stratégia innovációs iránymutatásainak a támogatására, amelyek az erdőgazdálkodást és a hozzáadott értékű termékek innovációját jelenti. A program hárompilléres szerkezete alkalmas arra, hogy az uniós erdészet és kapcsolódó termékek világviszonylatban betöltött vezető szerepét tovább erősítsük. A tőkéhez való hozzáférés biztosításával a kis- és középvállalkozások kutatás-fejlesztése nagyobb szerepet kaphat. A program harmadik pillérének köszönhetően pedig az erdők társadalmi hasznosságát is fokozhatjuk, amely szorosan kapcsolódik az egészséges életminőség, a vidéki foglalkoztatás, a megújuló energia és környezetvédelem területéhez.<sup>120</sup>

Másfelől úgy gondolom az EU erdőgazdálkodási innovációjának sikeréhez a meglévő és újonnan létrehozott erdészeti klaszterprogramok is hozzájárulhatnak. Annak tekintetében, hogy nagyarányú a magántulajdonú erdők száma az unióban. Ezért az ágazatot érintően elsősorban a kis- és középvállalkozások, emellett részben állami szervezetek, továbbá egyetemek és ügynökségek, szakmai egyesületek együttműködéséből és támogatásából jelentős vívmányok születhetnek, amelyek a regionális fejlesztésekben is fontos szerepet tölthetnek be. Az összefogásnak köszönhetően pedig a tagok sikereiből jobban részesülhetnek az uniós forrásokra.

### 4.3. Információcsere és kooperáció

#### *Az önkéntes megközelítésen túl az együttműködés irányába*

Világossá vált számomra is, hogy bár az új stratégia és a Bizottság célkitűzése az önkéntesen túlmutatató megközelítés, jelenleg az uniós erdőgazdálkodási együttműködés platformját az EU Erdészeti Állandó Bizottsága jelenti, és amíg egy önálló erdészeti szakpolitika létre nem jön, ennek így is kell maradnia. Ugyanakkor az Állandó Bizottságnak jobban figyelembe kellene vennie a politikák közötti eredményeket és nagyobb kooperációt és átjárhatóságot teremtenie.

<sup>119</sup> European Commission 10. lj. 11.

<sup>120</sup> European Forest Institute: Funding news, Horizon2020 First Call launched today!. 11.12.2013., [http://www.efi.int/portal/research/funding\\_opportunities/funding\\_news/?bid=1436](http://www.efi.int/portal/research/funding_opportunities/funding_news/?bid=1436)

Mindemellett a szektor más szereplőinek elkötelezettségét jól mutatja, hogy a CEI-Bios<sup>121</sup>, a CEPI<sup>122</sup>, a CEPF<sup>123</sup> és az EUSTAFOR<sup>124</sup> Megállapodási Nyilatkozatot írtak alá azzal a céllal, hogy „feltárják a közös együttműködés és cselekvés lehetőségeit, annak érdekében, hogy erősítsék az erdő és erdő-alapú szektor pozícióját”. Továbbá a jövőben is rendszeresen szerveznek közös találkozókat, „követik és kicserélik az erdő és erdő-alapú szektor szempontjából releváns információkat”. Figyelemmel kísérik más politikák alakulását, valamint a regionális és globális változásokat, amelyek lehetőségét, vagy veszélyt jelenthetnek az ágazat szempontjából.<sup>125</sup>

### *Globális szinten az erdőgazdálkodásról*

2015-ben a dél-afrikai Durbanban megtartott Erdészeti Világkongresszuson a FAO főigazgatója José Graziano da Silva hangsúlyozta: „Erdeink kiemelkedő szerepét az elmaradott vidéki területek felzárkóztatásában, sokak számára az élelmezés-biztonság és a megélhetés garanciái. A természet körforgásához is hozzájárulnak a levegő és víz tisztításával, a biológiai sokféleség fenntartásával és a klímaváltozás elleni küzdelemmel,...”<sup>126</sup> Bár az ENSZ FAO eddigi legátfogóbb, több mint 190 országot lefedő „A globális felmérés az erdei erőforrásokról 2015” jelentésben is az olvasható, hogy 1990 és 2015 között a gyarapodó népességszámmal párhuzamosan több mint 50%-kal csökkent az erdőirtás mértéke, ez azonban még így is 129 millió ha-t jelent, amely közel megegyezik Dél-Afrika területével.<sup>127</sup> Ezért a továbbiakban létre kell hozni egy fenntartható erdőgazdálkodási és globális cselekvési tervet, amelyben kulcsszerepet játszik a társadalmak tájékoztatása, a környezetvédelem, valamint a gazdálkodások támogatása és elszámoltathatósága.

Mivel jelenleg az Unió élőfakészlete növekszik, ezért a globális megközelítésben a tagállami és a Bizottsági politikák fokozottabb összehangolására van szükség a nemzetközi kötelezettségek teljesítésének érdekében. Emellett

---

<sup>121</sup> Európai Faipari Szövetség

<sup>122</sup> Európai Papíripari Szövetség

<sup>123</sup> Európai Erdőtulajdonosok Szövetsége

<sup>124</sup> Európai Állami Erdőgazdálkodók Szövetsége

<sup>125</sup> Confederation of European Paper Industries: European forest and forest-based sectors commit to strengthen cooperation. 12.oct.2012., <http://www.cepi.org/news/forestbasedsectorscooperation>

<sup>126</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations: World deforestation slows down as more forests are better managed, FAO publishes key findings of global forest resources assessment, <http://www.fao.org/news/story/en/item/326911/icode/>

<sup>127</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations: Global Forest Resources Assessments 2015, How are the world's forests changing?, Rome 2015. p. 3., <http://www.greenfo.hu/uploads/dokumentumtar/a-globalis-felmeres-az-erdei-eroforrasokrol-2015.pdf>

az Uniónak támogatnia kell a fejlődő országok erdőgazdálkodásainak javítását, valamint az erdei ökoszisztémára irányuló felügyeleti és értékelési erőfeszítéseiket.<sup>128</sup> Mindezt az EU a REDD+ program keretében és annak célkitűzéseinek megfelelően pénzügyi támogatást nyújt a fejlődő országoknak: az erdőirtás okozta kibocsátáscsökkentésükre; az erdőpusztítás megakadályozására; az erdei szénkészletek védelmére és növelésére; valamint a fenntartható erdőgazdálkodásukra.<sup>129</sup> A FLEGT cselekvési terv révén pedig az illegális fakitermelés elleni harc támogatása zajlik.<sup>130</sup> Lehet, utópisztikusnak látszik, de úgy gondolom, hogy sok esetben túlzóan lokális szemléletet alkalmaznak az erdészeti hatalommal rendelkező országok és szervezetek, ezért amíg az önkéntes megközelítés el nem mozdul az együttműködés irányába, addig a támogatások sem érhetik el valódi céljaikat.

Végül bár csak röviden, de kiemelném, hogy a globális kérdéskörben az erdők napjaink egyik legnagyobb problémájában az Unió kívülről érkező migráció enyhítésében is fontos szerepet tölthetnek be. Mindezt „a Föld újraerdősítésével”<sup>131</sup>, amely egyes kutatások szerint sokkal kevesebbe kerülne az EU-nak és a fejlett országoknak, „mintha fogadnák az Afrikából érkező menekülteket vagy oda békefenntartókat küldenének.”<sup>132</sup> Ahhoz, hogy ezt megerősítem, további példaként hoznám Kína egy korábbi projektjét, amely szerint a Jangce folyó partján 74 000 ha került volna erdősítésre, ehhez azonban nemzetközi segítségként 100 USD/ha támogatásra lett volna szüksége, amely annyit jelentene, mintha „Nyugat-Európában két vadászgépet vásárolnának”.<sup>133</sup> Fontos tehát az együttműködés és ennél is fontosabb a példamutatás, hisz ha egyes országok „V alakban együtt repülnek” és kapacitásuk együttesen így 70%-kal több,<sup>134</sup> az a szomszédos államokat is a csapatba csalogatja.

<sup>128</sup> European Commission 10. lj. 14.

<sup>129</sup> Arild ANGELSEN: (szerk.) *Realising REDD+: National strategy and policy options*. CIFOR, 2009.

<sup>130</sup> Van HEESWIJK, Laura, and Esther Turnhout. "The discursive structure of FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade): The negotiation and interpretation of legality in the EU and Indonesia." *Forest Policy and Economics* 32 (2013). pp. 6-13.

<sup>131</sup> A Föld újraerdősítése: (Hermann Scheer: Napstratégia c. könyvéből) In: *Erdészeti Lapok* CXLI. évf. 5. szám (2007. május). p. 155., <http://erdeszeti-lapok.oszk.hu/00330/pdf/155.pdf>

<sup>132</sup> Uo.

<sup>133</sup> Uo.

<sup>134</sup> KURUSA László: Az együttműködés gazdasági ereje és lehetősége a faiparban. 2005. okt. 25. Kecskemét, p. 3., [http://www.fagosz.hu/fataj/FATAJ\\_online/2005/43\\_10241030/PANFA-Kurusa-Egym20051025.pdf](http://www.fagosz.hu/fataj/FATAJ_online/2005/43_10241030/PANFA-Kurusa-Egym20051025.pdf)

## 5. ÖSSZEGZÉS

Úgy gondolom, a bevezetésben szereplő hipotézisem igazolást nyert a dolgozatomban megfogalmazottak ált és láthatóvá vált, hogy az Európai országoknak mihamarabb cselekedniük kell az uniós erdészeti politika megteremtésének érdekében. Hiszem, hogy a tagállamok nem engedhetik meg maguknak, hogy egy ilyen jelentős ágazat esetén, amely a gazdaság-, a környezetvédelem- és a társadalompolitika területén is igen jelentős szerepet játszik, ne alakítsanak ki közös álláspontot. Az erdőgazdálkodás részleteinek feltárása alapján, úgy vélem, amíg a közös politika meg nem valósul, addig a többi érintett politikákban is felszínre törő kihívások esetén sem találhatunk teljes megoldást, vagyis mindvégig a „22-es csapdájában” érezhetjük magunkat.

Világossá vált számomra az is, hogy az 1998-as erdészeti stratégia, és annak részeként a 2007–2011-es cselekvési terv, fontos tanulságként szolgált az új stratégia megtervezésében és kialakításában. A továbblépéshez azonban mindinkább naprakész információkra lesz szükségünk. Emellett a folytonosság elvének megteremtése alapfeltételül kell szolgáljon a döntéshozatalban, mivel például a jelenlegi 7 évre szóló Uniós pénzügyi ciklusok nem alkalmasak az erdőgazdálkodás determinált forrásköltségeinek garantálásra. Ezért fel kell hívjuk a döntéshozók figyelmét és láttatnunk kell velük, hogy az ágazat esetén minimum 10–20 évre szóló hosszú távú tervek elfogadására és ehhez mérten különálló pénzügyi keret megvalósítására van szükség.

Kutatásaim alátámasztották azt a tényt is, hogy az erdészet fontossága multifunkcionalitásában rejlik, amely ugyan próbára teszi a kooperáció megteremtését, azonban ha Európa jobban hisz önmagában, leküzdheti korlátait és az ágazat segítségével mindinkább növelheti versenyképességét és a nemzetközi kapcsolatokban betöltött vezető szerepét. Ennek tekintetében kiindulópontnak kell lennie annak, hogy az Európai Unió Bizottsága a tagállamokkal közösen nyisson ablakot az egység megteremtésének irányába. Természetesen ennek alapját kell képezze az, hogy a tagállamok megismerjék egymás nemzeti erdészeti stratégiáját, mivel anélkül „eltévedhetnének az erdőben”. Ez a fajta megismerés viszont rávezetheti őket arra, hogy ami ennyire jó a nemzeteknek, az miért ne lehetne jó az Európai Uniónak is.

Sokáig úgy gondoltunk az Európai Unióra, mint a bővülés és mélyülés megtestesítőjére. Napjainkban azonban sajnos ennek ellentétes folyamatait is megfigyelhetjük, amelyek meglátásom szerint elterelik a figyelmet a valós lehetőségek felől. Ebben a kontextusban kell megtalálnia a jövőben az erdőgazdálkodás szereplőinek a megfelelő eszközöket, amelynek nem csekély a jelentősége, mivel „ha hibásak az elvek, elvéthetjük a célt”.

## IRODALOMJEGYZÉK

1. Van HEESWIJK, Laura, and Esther Turnhout. "The discursive structure of FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade): The negotiation and interpretation of legality in the EU and Indonesia." *Forest Policy and Economics* 32 (2013).
2. Az Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, Jelentés az EU erdészeti stratégiája alkalmazásáról, COM (2005) 84 végleges, Brüsszel, 10.3.2005., <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2005/HU/1-2005-84-HU-F1-1.Pdf>
3. Commission of the European Communities: Communication from the Commission, Biomass action plan, COM (2005) 628 final, Brussels, 7.12.2005., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0628&from=EN>, (le-töltve: 2015. augusztus 22.)
4. Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, on an EU Forest Action Plan, COM (2006) 302 final, Brussels, 15.6.2006., [http://ec.europa.eu/agriculture/fore/action\\_plan/com\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fore/action_plan/com_en.pdf)
5. Commission of the European Communities: Community strategy and action programme for the forestry sector. Commission Communication. COM (88) 255 final, 11. November 1988., <http://aei.pitt.edu/5675/1/5675.pdf>
6. European Commission: Agriculture and Rural Development, Standing Forestry Committee. 13/10/2015., [http://ec.europa.eu/agriculture/forest/standing-committee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/forest/standing-committee/index_en.htm)
7. European Commission: Commission from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector, COM (2013) 659 final, Brussels, 20.9.2013., [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:21b27c38-21fb-11e3-8d1c-01aa75ed71a1.0022.01/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:21b27c38-21fb-11e3-8d1c-01aa75ed71a1.0022.01/DOC_1&format=PDF)
8. European Commission: Green Paper, On Forest Protection and Information in the EU: Preparing forests for climate change, COM (2010) 66 final, Brussels, 1.3.2010., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0066:FIN:EN:PDF>
9. European Economic Community Official Spokesman of the Commission: Information Memo Co-ordination of National Forestry Policies. P-13/64, Brussels, April 1964., [http://aei.pitt.edu/15320/1/P\\_13\\_64.pdf](http://aei.pitt.edu/15320/1/P_13_64.pdf)

10. Európai Parlament: Ismertetők az Európai Unióról - Az Európai Unió és az erdők, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU\\_5.2.11.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.2.11.pdf)
11. Számvevőszék: 2004/9 sz. különjelentés a vidékfejlesztési politika belüli erdőgazdálkodási intézkedésekről a Bizottság válaszaival együtt, (az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének alapján), In: Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2005.3.18., <http://epa.oszk.hu/00800/00877/00310/pdf/hu00010028.pdf>
12. A Föld újraerdősítése: (Hermann Scheer: Napstratégia c. könyvéből) Erdészeti Lapok CXLI. évf. 5. szám (2007. május). p. 155., <http://erdeszetilapok.oszk.hu/00330/pdf/155.pdf>
13. Az Erdő Sójaja. 2008.06.07., [http://www.oee.hu/hirek/hirarchivum/1524826-az\\_erdo\\_sohaja](http://www.oee.hu/hirek/hirarchivum/1524826-az_erdo_sohaja)
14. CEI-Bois: Tackle Climate Change: Use Wood, <http://www.cei-bois.org/files/b03500-p01-84-ENG.pdf>
15. CEI-bois: Wood in sustainable development. Supporting the inclusion of harvested wood products, [http://www.fataj.hu/2009/08/184/rtcc-final\\_hu.pdf](http://www.fataj.hu/2009/08/184/rtcc-final_hu.pdf)
16. CEPF Position paper: Unlocking the potential of European forests to boost climate change mitigation. 28. June 2012., [http://www.cepf-eu.org/vedl/LULUCF\\_CEPF%20position%20paper\\_LULUCF\\_28062012.pdf](http://www.cepf-eu.org/vedl/LULUCF_CEPF%20position%20paper_LULUCF_28062012.pdf)
17. Confederation of European Forest Owners, [http://www.cepf-eu.org/organisation.cfm?ID\\_kanal=1](http://www.cepf-eu.org/organisation.cfm?ID_kanal=1)
18. Confederation of European Paper Industries: European forest and forest-based sectors commit to strengthen cooperation. 12.oct.2012., <http://www.cepi.org/news/forestbasedsectorscooperation>
19. DR. BONDOR Antal – DR. FRANK Norbert: „Erdőgazdálkodás a klímaváltozás tükrében.” *Erdészeti Lapok* CXLV. évf. 12. szám (2010. december). 410-415., [http://erdeszetilapok.oszk.hu/01754/pdf/EL\\_EPA01192\\_2010-12\\_410-415.pdf](http://erdeszetilapok.oszk.hu/01754/pdf/EL_EPA01192_2010-12_410-415.pdf)
20. DR. GERGELY Kinga – MÓZES Csaba: „Biomassza és megújuló energia az erdészeti ágazatban” *Erdészeti Lapok* CXLI. évf. 4. szám (2006. április). 103., <http://erdeszetilapok.oszk.hu/00318/pdf/103-105.pdf>
21. Elképesztő tudatlanság - Az erdő, amit szeretünk, de nem ismerünk. *Fatáj online* 2007. 2007.08.06., [http://www.fagosz.hu/fataj/2007/08/060/200708060\\_ElkepesztoTudatlansag.php](http://www.fagosz.hu/fataj/2007/08/060/200708060_ElkepesztoTudatlansag.php)
22. European Forest Institute: EU Forest Strategy adopted by the European Commission 20.09.2013., [http://www.efi.int/portal/news\\_\\_\\_events/top\\_story\\_archive/?bid=1327](http://www.efi.int/portal/news___events/top_story_archive/?bid=1327)
23. European Forest Institute: Funding news, Horizon2020 First Call launched today!. 11.12.2013., [http://www.efi.int/portal/research/funding\\_opportunities/funding\\_news/?bid=1436](http://www.efi.int/portal/research/funding_opportunities/funding_news/?bid=1436)

24. European Forest Institute: Policy makers in forestry rely on personal contacts 30.11.2007., [http://www.efi.int/portal/news\\_\\_\\_events/news?bid=788](http://www.efi.int/portal/news___events/news?bid=788)
25. Erdészeti cselekvési terv az EU-ban. Erdészeti Lapok CXLI. évf. 7–8. szám., (2006. július–augusztus), <http://erdeszetilapok.oszk.hu/00321/pdf/227.pdf>
26. Erdő kutatás - Az erdő, amit szeretünk, de nem ismerünk. 2007.09.14. Fatáj online 2007., [http://www.fagosz.hu/fataj/2007/09/140/200709140\\_ErdoKutatas.php](http://www.fagosz.hu/fataj/2007/09/140/200709140_ErdoKutatas.php)
27. Food and Agriculture Organization of the United Nations: Definition, interests and scope of the concept, <http://www.fao.org/docrep/005/y2328e/y2328e03.htm#sup>,
28. Food and Agriculture Organization of the United Nations: Global Forest Resources Assessments 2015, How are the world's forests changing?, Rome 2015. p. 3., <http://www.greenfo.hu/uploads/dokumentumtar/a-globalis-felmeres-az-erdei-eroforrasokrol-2015.pdf>
29. Food and Agriculture Organization of the United Nations: Terms and definitions applied in the UN-ECE/FAO Temperate and Boreal Forest Resources Assessment 2000. Forest, <http://www.unece.org/forests/fra/definit.html>
30. Food and Agriculture Organization of the United Nations: World deforestation slows down as more forests are better managed, FAO publishes key findings of global forest resources assessment, <http://www.fao.org/news/story/en/item/326911/icode/>
31. Forest-based sector – Technology Platform: The Forest-based Sector Technology Platform (FTP) - a European partnership for research and development, <http://www.forestplatform.org/en/about-ftp>
32. GYÖNGYÖSI Péter: „Csináljunk erdei iskolát!, Erdészeti politika” *Erdészeti Lapok*, CXXXIII. 1. évf. 1. sz. (1998. április.), 101., [http://erdeszetilapok.oszk.hu/01233/pdf/EL\\_133\\_1998\\_04\\_101-106.pdf](http://erdeszetilapok.oszk.hu/01233/pdf/EL_133_1998_04_101-106.pdf)
33. HEGEDŰS Attila: *A nem-fa erdei termékek és szolgáltatások hasznosítása és marketingje*, Doktori (PhD) értekezés. Sopron 2007. 46., <http://doktori.nyme.hu/14/1/ertekezes.pdf>
34. Helga PÜLZL, Karl HOGL, Daniela KLEINSCHMIT, Doris WYDRA, Bas ARTS, Peter MAYER, Marc PALAHÍ, Georg WINKLE and Bernhard WOLFSHLEHNER (szerk.): „European Forest Governance: Issues at Stake and the Way Forward” in: *What Science Can Tell Us 2*. 2013., [http://www.efi.int/files/attachments/publications/efi\\_what\\_science\\_can\\_tell\\_us\\_2\\_2013.pdf](http://www.efi.int/files/attachments/publications/efi_what_science_can_tell_us_2_2013.pdf)
35. Human Development Report 2005: International cooperation at a crossroads, Aid, trade and security in an unequal world, Human Development Index trends, In: Published for the United Nations Development Programme (UNDP), [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/266/hdr05\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/266/hdr05_complete.pdf)

36. Ifj. Dr. SOLYMOS Rezső: A Budapesti erdőkért, [http://erdeszetilapok.oszk.hu/01212/pdf/erdo\\_1989\\_3\\_111-113.pdf](http://erdeszetilapok.oszk.hu/01212/pdf/erdo_1989_3_111-113.pdf)
37. KURUSA László: Az együttműködés gazdasági ereje és lehetősége a fapárban. 2005. okt. 25. Kecskemét, p. 3., [http://www.fagosz.hu/fataj/FATAJ\\_online/2005/43\\_10241030/PANFA-Kurusa-Egym20051025.pdf](http://www.fagosz.hu/fataj/FATAJ_online/2005/43_10241030/PANFA-Kurusa-Egym20051025.pdf)
38. Kristina BLENNOWA, Erik PERSSONA, Marcus LINDNERB, Sónia Pacheco FAIASC, Marc HANEWINKELD: "Forest owner motivations and attitudes towards supplying biomass for energy in Europe" in: *Biomass and Bioenergy*, August 2014., <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0961953414002517>
39. MÓCSÉNYI Miklós (ford. és szerk.): EU kiadvány Európa erdeiről. In: *Fatáj Online* 2011. 2011.01.11., [http://www.fataj.hu/2011/01/212/201101212\\_EU\\_Europa-erdei.php](http://www.fataj.hu/2011/01/212/201101212_EU_Europa-erdei.php)
40. MÓCSÉNYI Miklós: Európai Erdészeti Stratégia 2013. (FATÁJ-Online 2013.), [http://www.fataj.hu/2013/09/251/201309251\\_EU-Erdeszeti-Strategia-2013.php](http://www.fataj.hu/2013/09/251/201309251_EU-Erdeszeti-Strategia-2013.php)
41. NAGY László (szerk.): „Az Európai Unió új Erdészeti Stratégiája Szepesi András előadása a VM konferenciáján” *Erdészeti Lapok* CXLVIII. évf. 12. szám (2013. december), pp. 399-401., [http://erdeszetilapok.oszk.hu/01787/pdf/EPA01192\\_erdeszeti\\_lapok\\_2013\\_12\\_399\\_401.pdf](http://erdeszetilapok.oszk.hu/01787/pdf/EPA01192_erdeszeti_lapok_2013_12_399_401.pdf)
42. NAGY László: *Európai Erdészeti Monitoring Rendszer - Európai És Hazai Erdők Állapota*. Országos Erdészeti Egyesület – hírarchívum 2007-2012. 2011-07-08., [http://www.oee.hu/hirek/hirarchivum/1532032-europai\\_erdeszeti\\_monitoring\\_rendszer\\_-\\_europai\\_es\\_hazai\\_erdok\\_allapota](http://www.oee.hu/hirek/hirarchivum/1532032-europai_erdeszeti_monitoring_rendszer_-_europai_es_hazai_erdok_allapota)
43. PressRelease, European Commission urged to release the EU Forest Strategy, Brussels, 18 July 2013, [http://www.efi.int/files/attachments/press\\_releases/eu\\_forestry\\_strategy\\_press\\_release.pdf](http://www.efi.int/files/attachments/press_releases/eu_forestry_strategy_press_release.pdf)
44. Sarah-BOUMPHERY: „World’s Fastest Growing Cities are in Asia and Africa.” *Euromonitor International*, March 2nd, 2010., <http://blog.euromonitor.com/2010/03/special-report-worlds-fastest-growing-cities-are-in-asia-and-africa.html>
45. SZEPESI András, DR. SZÉP Tibor: „Az erdő szerepe az Európai Unióban, A magyar EU-elnökség idején várható feladatok” *Erdészeti Lapok* CXLVI. évf. 1. szám (2011. január), 7. [http://erdeszetilapok.oszk.hu/01755/pdf/EL\\_EPA01192\\_2011-01\\_005-008.pdf](http://erdeszetilapok.oszk.hu/01755/pdf/EL_EPA01192_2011-01_005-008.pdf)
46. MÓCSÉNYI Miklós (szerk.) A LULUCF határozati javaslat CEPF és CEI-Bois kritikája. *Fatáj Online* 2012, 2012.07.02., [http://www.fataj.hu/2012/07/023/201207023\\_CEPF-CEIBois-lobbizas.php](http://www.fataj.hu/2012/07/023/201207023_CEPF-CEIBois-lobbizas.php),
47. UNEP: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, (2006) *Global Biodiversity Outlook 2*, Montreal, <https://www.cbd.int/doc/gbo/gbo2/cbd-gbo2-en.pdf>



48. United Nations - Framework Convention on Climate Change: Government Leaders Endorse Forests as Key Climate Solution Announce New Actions, Expanded Partnerships, Statement/30. NOV, 2015., <http://newsroom.unfccc.int/nature-s-role/forests-as-key-climate-solution/>
49. Wien ist „European Forest City” 2016, 17.03.2016., <http://www.wien.gv.at/rk/msg/2016/03/17002.html>, (letöltve: 2016. március 24.)
50. ZÉTÉNYI Zoltán: „Riótól Rióig. Vendégünk Csóka Péter” *Erdészeti Lapok* CXLVI. évf. 6. szám (2011. június). 184., [http://erdeszetilapok.oszk.hu/01760/pdf/EL\\_EPA01192\\_2011-06\\_184-185.pdf](http://erdeszetilapok.oszk.hu/01760/pdf/EL_EPA01192_2011-06_184-185.pdf)
51. Arild ANGELSEN: (szerk.) *Realising REDD+: National strategy and policy options*. CIFOR, 2009.
52. A 2152/2003/EK rendelet (HL L 324., 2003.12.11.)
53. A 2157/92/EGK rendelet és az 1992. július 23-i 2158/92/EGK rendelet.
54. A 400/94/EK rendelet.
55. A Tanács 1290/2005/EK rendelete (HL L 209., 2005.8.11.) alapján.
56. A Tanács Határozta (1989. május 29.) az Erdészeti Állandó Bizottság létrehozásáról (89/367/EGK)
57. A Tanács következtetései egy Európai Unió erdészeti cselekvési tervéről, a Mezőgazdasági és Halászati Tanács 2662. ülése. 2005. május 30–31.
58. Az Európai Parlament és a Tanács 614/2007/EK rendelete (2007. május 23.) a környezetvédelmi célú pénzügyi eszközről (LIFE+).
59. Az 1257/1999/EK rendelet és a Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete (HL L 161., 1999.6.26., 1. o.)
60. COM (2006) 216 final "Halting the loss of biodiversity by 2010 and beyond".
61. Határozata 2004/391/EK (HL L 120., 2004.4.24., 50. o.)
62. Határozata 97/837/EK (HL L 346., 1997.12.17., 95. o.)
63. 1992. július 30-i 2080/92/EGK rendelet.
64. 1998. december 15. tanácsi állásfoglalás, (HL C 56., 1999.2.26., 1. o.)
65. 1998. december 15. tanácsi állásfoglalás, (HL C 56., 1999.2.26.)
66. 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról

## Mellékletek

## 1. melléklet:

Európai Parlament: A közös agrárpolitika számokban: IV. táblázat: Az Európai Unió erdők alapadatai, p. 4., [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU\\_5.2.10.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.2.10.pdf)

## IV. TÁBLÁZAT: AZ EURÓPAI UNIÓS ERDŐK ALAPADATAI

Tagállam EU-28	Erdők <sup>[1]</sup> (1 000 ha, 2015)	Egyéb erdős terület <sup>[2]</sup> (1 000 ha, 2015)	Egyéb földterületek (1 000 ha, 2015)	Erdők tulajdonjoga: Állami tulajdonú erdők (1 000 ha, 2010)	Egy lakosra jutó erdők és egyéb erdős területek (ha, 2015)	Hengeresfa kitermelés összesen (1 000 m <sup>3</sup> , 2010)
Ausztria	3 869	153	4 221,5	878,5	0,47	18 614
Belgium	683,4	35,7	2 308,7	317,2	0,06	3 690,9
Bulgária	3 823	22	7 011	3 286	0,53	5 863,6
Horvátország	1 922	569	3 105	1 376	0,59	5 714
Ciprus	172,7	213,5	538	118,9	0,34	—
Cseh Köztársaság	2 667,4	0	5 054,2	2 036,7	0,25	15 773,4
Dánia	612,2	45,5	3 585,3	139,4	0,12	2 621,5
Észtország	2 232	223,6	2 067,2	922,8	1,85	5 889
Finnország	22 218	801	7 370	6 744	4,23	48 801,8
Franciaország	16 989	590	37 187	4 064	0,27	54 020
Németország	11 419	0	23 442	5 932	0,14	53 267,7
Görögország	3 903	2 636	6 351	2 907	0,59	1 238,6
Magyarország	2 069,1	121,3	7 113,2	1 178	0,22	5 709,5
Irország	754	47,2	6 087,8	386,2	0,17	2 476,4
Olaszország	9 297	1 813	18 304	3 032	0,19	—

Lettország	3 356	112	2 750	1 755	1,72	11 429
Litvánia	2 180	104	3 983,5	1 333	0,77	6 415,2
Luxemburg	86,8	1,4	170,9	41	0,16	284,9
Málta	0,3	0	31,7	0,3	0,00	—
Hollandia	376	0	2 999	181,3	0,02	1 030,2
Lengyelország	9 435	0	21 187	7 643	0,24	36 746,6
Portugália	3 182,1	1 725,1	4 118,3	98,3	0,47	10 210,7
Románia	6 861	90	16 051	4 363	0,35	13 923
Szlovákia	1 940	0	2 870	973,9	0,36	9 073,8
Szlovénia	1 248	23	743	315,4	0,62	3 063,4
Spanyolország	18 417,9	9 208,8	22 253,3	5 332,8	0,59	15 610,3
Svédország	28 073	2 432	10 528	6 822	3,18	69 700
Egyesült Királyság	3 144	20	21 029	868	0,05	9 379,6
EU-28	160 931	29 987	242 461	64 372	0,36	410 547,1

## 2. melléklet:

Kyotói Jegyzőkönyv - ENSZ éghajlatváltozásról szóló keretegyezménye 3. cikk. 3. pontja

<http://zbr.kormany.hu/download/8/72/00000/Kiot%C3%B3i%20Jegyz%C5%91k%C3%B6nyv%20HUN.pdf>

„3.3. Az I. Mellékletben felsorolt minden egyes Résztes felhasználja az e Cikk értelmében vállalt kötelezettségei teljesítéséhez az üvegházhatású gázok forrásokból származó kibocsátásaiban és nyelők általi eltávolításában mutató azon nettó változásokat, melyek közvetlen emberi tevékenység által előidézett földhasználat változás és – az 1990 óta végzett erdőtelepítésre, újraerdősítésre, erdőirtásra korlátozódó – erdőgazdálkodási tevékenység eredményei, amennyiben ezek mérésekkel ellenőrizhető csökkentéseket eredményeznek a karbon-készletekben az egyes kötelezettségvállalási időszakokon belül. Az üvegházhatású gázok forrásokból származó kibocsátásával és nyelők általi eltávolításával kapcsolatos ilyen tevékenységeket átlátható és ellenőrizhető módon jelentik és felülvizsgálják a 7. és 8. Cikkkel összhangban.”

## 3. melléklet:

Kyotói Jegyzőkönyv - ENSZ éghajlatváltozásról szóló keretegyezménye 3. cikk. 4. pontja.

<http://zbr.kormany.hu/download/8/72/00000/Kiot%C3%B3i%20Jegyz%C5%91k%C3%B6nyv%20HUN.pdf>

„E Jegyzőkönyv Résztes Feleinek találkozájaként szolgáló Résztes Felek Konferenciájának első ülészakát megelőzően, az I. Függelékben szereplő minden egyes Résztes Fél adatot szolgáltat a Tudományos és Technológiai Tanácsadó Kisegítő Testület számára, hogy az megállapítsa az adott ország 1990. évi karbonkészlet szintjét és becslést készíthessen arra vonatkozóan, hogy a következő évek során annak karbonkészlete miként változik. E Jegyzőkönyv Résztes Feleinek találkozájaként szolgáló Résztes Felek Konferenciája, első ülészakán, vagy azt követően, amint az gyakorlatilag lehetséges, határoz azokról a módzatokról, szabályokról és irányelvekről, melyek meghatározzák azt, hogy milyen módon és mely további – az üvegházhatású gázok forrásokból származó kibocsátásának és nyelők általi eltávolításának megváltozását eredményező, a mezőgazdasági talajok és a földhasználat-változás, valamint erdőgazdálkodás kategóriái szerinti – emberi tevékenységek adandók hozzá az I. Függelékben szereplő Résztes Felekre előírt mennyiségekhez, illetve vonandók le azokból, figyelembe véve a bizonytalanságokat, a jelentések átláthatóságát, az ellenőrizhetőséget, az Éghajlat változási Kormányközi Testület módszertani munkáját és a Tudományos és Technológiai Tanácsadó Kisegítő Testület által javasoltakat, összhangban az 5. Cikkkel és a Résztes Felek Konferenciájának határozataival. Egy ilyen határozat a második

és azt követő kötelezettségvállalási időszakokra alkalmazandó. Bármely Részes Fél dönthet egy ilyen határozat alkalmazásáról e további emberi tevékenységekre már az első kötelezettségvállalási időszakban feltéve, hogy e tevékenységeket 1990 óta folytatják.”

4. melléklet: European Commission: Special Eurobarometer 440, Report, Europeans, Agriculture and the CAP. V. The benefites provided by forests. October 2015. p. 77., <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2087>

**QC13** What do you think are the most important benefits provided by forests? (MAX. 3 ANSWERS)  
(% - EU)



## GÖNCZI RÓBERT

### ***Az őshonos nemzeti közösségek helyzetének védelme és előmozdításának lehetőségei az Európai Unióban***

1. Bevezetés
  2. A Minority SafePack
  3. Erdély mint Románia Svájcja
  4. A Maros-Magyar Autonóm Tartomány tapasztalata
  5. Katalónia és a gazdaság szerepe
  6. Észak-Írország és a kiszámítható politika fontossága
  7. A belgiumi német nyelvközösség
  8. Hollandiai Frízföld
  9. Mit jelentene mindez?
  10. Az okcitánok helyzete
  11. Dél-Tirol példája
  12. Tanulság
- Irodalomjegyzék

#### 1. BEVEZETÉS

A Minority SafePack egy sikeres európai polgári kezdeményezés, amely ismét rávilágított az Európai Unió őshonos nemzeti közösségeinek a kérdéses helyzetére. Nekünk, magyaroknak ez a téma kiemelkedően fontos. A Kárpát-medence magyarságának jogai elsődlegesek. Kérdésem tehát föltettem: mit tehetnénk helyzetük védelmének és elősegítésének érdekében? Van-e erre közös európai megoldás? A „sikeres receptet” uniós tagállamok példáin, tapasztalatain és aktualitásain keresztül igyekeztem megtalálni.

A dolgozat elősként a Minority SafePack polgári kezdeményezés keletkezését, illetve célkitűzéseit mutatja meg. A Kárpát-medencei magyarság helyzetének bemutatása érdekében részletesen foglalkozik Erdéllyel, miként érvényesülnek a legfontosabb nemzeti kisebbségi jogok napjainkban, illetve miként érvényesültek az autonóm tartományi időszakban Maros megyében. A dolgozat második felében bemutatja a legjelentősebb európai nemzeti kisebbségeket és a katalán, ír, frízföldi, illetve dél-tiroli, okcitán és belga tapasztalatok alapján kísérletet tesz annak megválaszolására is, hogy az autonómiaürelkvések eredményességéhez milyen előfeltételek szükségesek.

## 2. A MINORITY SAFEPACK

2013-ban egy polgári kezdeményezés keretei közt az Európai Nemzetiségek Föderális Uniója (FUEN), a Romániai Magyar Demokrata Szövetség, a Dél-Tiroli Néppárt és az Európai Kisebbségek Ifjúsági Szervezete benyújtotta az Európai Bizottságnak a Minority SafePacket, amely a lisszaboni szerződés értelmében, az uniós állampolgároktól összegyűjtött 1.128.385 db aláírás<sup>1</sup> által jogosult lett az intézményben történő megvitatásra<sup>2</sup>. A kisebbségek védelme érdekében létrehozott, szakértő munkacsoportok által kidolgozott dokumentum olyan célokat szorgalmaz, amelyeket 9 javaslat<sup>3</sup> formájában foglaltak össze:

1. egy új európai uniós ajánlás megfogalmazása a kulturális és nyelvi sokféleség védelméért és előmozdításáért,
2. az európai uniós támogatási programok módosítása úgy, hogy az a kis régiókban élő és kisebbségi nyelvet beszélő közösségek számára is elérhető legyen,
3. Nyelvi Sokféleségi Központ létrehozása,
4. regionális alapok megtervezésekor vegyék figyelembe a nemzeti kisebbségek helyzetét, a kulturális és nyelvi sokféleség szerepét,
5. Horizont 2020 program kiterjesztése a nemzeti kisebbségek, a kulturális és nyelvi sokféleség vizsgálatára,
6. egységes európai szerzői jog létrehozása,
7. az állampolgársághoz kapcsolódó jogok kiterjesztése az olyan állam nélküli személyekre és családtagjaikra, akik egész életüket a születésük helyének megfelelő országban élték le,
8. az audiovizuális médiaszolgáltatásról szóló európai uniós irányelv módosítása úgy, hogy a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban biztosítsa a más tagállamból sugárzott tartalmak szabad vételét,
9. a kisebbségi közösségeket és kultúrájukat támogató tevékenységek tömbösített felmentése az Európai Bizottság felé történő ama értesítési kötelezettség alól, ami a regionális vagy tagállami segély és a segélyekre vonatkozó tagállami szabályzat összeférhetőségéről szól.

A kezdeményezés benyújtó polgári bizottság tagjai közt találjuk: Hans Heinrich Hansent, a FUEN elnökét és a dániai német kisebbség megbízottját,

---

<sup>1</sup>„Egymillió hitelesített aláírás” (<http://www.demokrata.hu/hir/kulfold/tobb-mint-egymillio-hitelesített-alairas>)

<sup>2</sup>„Összejött az egymillió aláírás a kisebbségvédelemre, de lehet, hogy hiába” ([https://hvg.hu/itthon/20180731\\_Osszejott\\_az\\_egymillio\\_alairas\\_a\\_kisebbssegvedelemre\\_de\\_lehet\\_hogy\\_hiaba](https://hvg.hu/itthon/20180731_Osszejott_az_egymillio_alairas_a_kisebbssegvedelemre_de_lehet_hogy_hiaba))

<sup>3</sup> dr. Tárnok Balázs - A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés az Európai Unió Bírósága előtt (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Pázmány Law Working Papers, 2016/31)

Kelemen Hunort, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség elnökét, Luis Durnwaldert, a dél-tiroli kormányzót és az olaszországi német kisebbség képviselőjét, Karl-Heinz Lambertzet, a belgiumi német ajkú közösség volt miniszterelnökét (1999–2014), Anke Spooredonkot, Schleswig-Holstein németországi tartomány miniszterét és a dán kisebbségek képviselőjét, Valentin Izkot, a karintiai Szlovén Nemzeti Tanács elnökét és az ENSZ bosznia-hercegovinai magas rangú képviselőjét, illetve Jannewietske de Vriest, Frízföld hollandiai tartomány miniszterét<sup>4</sup>.



1. ábra Vincze Lóránt (balra), az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának (FUEN) elnöke és Csáky Csongor, a Rákóczi Szövetség akkori főtítkára hozza a Magyarországon összegyűjtött aláírásokat a Nemzeti Választási Irodába (fotó: MTI / Balogh Zoltán)

A kezdeményezés 11 uniós ország hatályos jogszabályai alapján érte el a szükséges minimális támogatói küszöböt (így Románia, Szlovákia, Magyarország, Bulgária, Lettország, Spanyolország, Dánia, Horvátország, Szlovénia, Litvánia és Olaszország törvényei alapján), de csak 7 államban kötelezően<sup>5</sup>. A beadványt alkotmányára hivatkozva ezen országok közül támadta meg az

<sup>4</sup> <https://www.fuen.org/hu/temaink/europai-polgari-kezdemenyezes/>

<sup>5</sup> „Összejött az egymillió aláírás a kisebbségvédelemre, de lehet, hogy hiába” ([https://hvg.hu/itthon/20180731\\_Osszejott\\_az\\_egymillio\\_alairas\\_a\\_kisebbssegvedelemre\\_de\\_lehet\\_hogy\\_hiaba](https://hvg.hu/itthon/20180731_Osszejott_az_egymillio_alairas_a_kisebbssegvedelemre_de_lehet_hogy_hiaba)))

Európai Unió luxemburgi bíróságán előbb Románia, majd Szlovákia is, azonban ezt a bíróság nem fogadta el<sup>6</sup>.

A hat területet érintő (nyelv-oktatás-művelődés, regionális politika, közképviselés, jogegyenlőség, média, regionális támogatások) beadványt feltehetően már nem a Juncker-féle Európai Bizottság fogja kezdeményező félként tárgyalni, így biztos, hogy a 2019-es EP-választás győztesei fogják átvenni az ügyet, mely sokáig létbizonytalanságot adott a projektnek<sup>7</sup> (ugyanis számos politikai tömörülésnek nincsen az elérendő céljai között a szélesebb körű kisebbségi jogkiterjesztés). Ráadásul fontos megállapítani, hogy a kezdeményezések az unión belül gyakran, ha sikerrel is járnak, sem teljesen úgy valósulnak meg, ahogyan ezt az aláírást gyűjtők kérték volna. 2017-ben a legutóbb zajlott sikeres uniós állampolgár-kezdeményezési akció a glifozát gyomirtó szer betiltásáért zajlott. Az azonnali betiltás helyett végül az Európai Tanács 2022-ig még engedélyezte a szer használatát, amellyel az aláírásgyűjtők nem lehettek elégedettek<sup>8</sup>. Problémás faktorként léphetnek fel továbbá azon országok, akiknek nem érdeke új kisebbségvédelmi szabályozásokat bevezetni (pl. Spanyolország, Franciaország, Románia, Szlovákia stb.). 2019. január 19-én Vincze Lóránt, a FÜEN elnöke az Echo TV vendége volt, ahol elmondta, hogy tapasztalataik alapján a Bizottság meg sem akarja oldani a helyzetet, ugyanis hiába vették fel a kapcsolatot Jean-Claude Junckerrel és Frans Timmermans-al is, ők addig nem kívánnak tárgyalni velük, amíg az aláírásokat be nem nyújtják. Vincze figyelmeztetett, hogy ez csalogató, de az aláírások benyújtása után a Bizottság megteheti, hogy nem tesz semmit, így úgy döntöttek, nem teszik ezt<sup>9</sup>. Vincze Lóránt végül február 12-én jelentette be, hogy konkrét javaslaton dolgoznak, amit majd az új, 2019-ben felálló Bizottságnak fognak benyújtani<sup>10</sup>. A 2019. májusi EP-választásokon ugyanakkor a Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetségének csúcsjelöltje Frans Timmermans lesz, aki, ha adott esetben megszerzi a Bizottság elnökének pozícióját (amire az esély egészen magas, a [treffpunkteuropa.de](http://treffpunkteuropa.de) közvélemény kutató cég szerint<sup>11</sup>), akkor feltehetően nem fogja támogatni a FÜEN törekvéseit.

<sup>6</sup> „Hosszú még az út a Minority SafePack sikeréig” (<https://mno.hu/hatarontul/hosszu-meg-az-ut-a-minority-safepack-sikereig-2457938>)

<sup>7</sup> Uo.

<sup>8</sup> Uo.

<sup>9</sup> „A Minortiy SafePack aláírásait nem nyújtják be az Európai Bizottsághoz” (<https://felvidek.ma/2019/01/a-minority-safepack-alairasait-nem-nyujtjak-be-az-europai-bizottsaghoz/>)

<sup>10</sup> „Vince Lóránt: konkrét intézkedési javaslaton dolgozik a Minority SafePack szakértői csoportja” (<https://www.erdely.ma/vince-lorant-konkret-intezkedesi-javaslatokon-dolgozik-a-minority-safepack-szakertoi-csoportja/>)

<sup>11</sup> <https://www.treffpunkteuropa.de/europa-implosion-der-rechten>



Nem mindenki pesszimista azonban. Sógor Csaba, az RMDSZ EP-képviselője például bizakodó, még ha saját megállapítása szerint is „a meggyőzés ereje demokratikus, parlamenti viszonyok között sokszor lassú”, sőt, ahogy Porcsalmi Bálint, az RMDSZ korábbi ügyvezető elnöke fogalmazott, ez „a Kárpát-medencei magyar közösség sikere, valamint az RMDSZ nagy nemzetközi sikere”<sup>12</sup>.

A Minority SafePack sikeréről vagy kudarcáról nehéz konkrét álláspontot megfogalmazni. Vannak, akik szerint ez egy hatalmas nemzetközi siker, hiszen a kisebbségek védelme még sosem kapott ekkora reflektorfényt az unióban, de van, aki nem hisz a vállalkozás sikerében, ugyanis a 2019. évi európai parlamenti választások eredménye az egész projektet elsöpörheti.

### 3. ERDÉLY MINT ROMÁNIA SVÁJCA

2013. szeptember 11-én az Erdélyi Magyar Néppárt (EMNP) egy videót tett közzé a YouTube-on, melyben arra a kérdésre keresték a választ, „hogyan válhatna Erdély Románia Svájcává”<sup>13</sup>. A videóban előkerül, mint támpont, hogy Svájcban biztosítva van a regionális parlament és kormány, a költségvetési önállóság, a többnyelvű közigazgatás, az oktatási autonómia, a szabad rendelkezés a nemzeti jelképekről és az anyanyelv használata az oktatásban. Tény, hogy a videóban is felelmegetett gyulafehérvári kiáltvány (1918. dec. 1.) ígéretei nem állnak összefüggésben a jelenlegi román alkotmánnyal: míg a gyulafehérvári kiáltvány arról beszélt, hogy „minden nép a saját kebeléből való egyének által saját nyelvén fog élni a közoktatással, közigazgatással és igazságszolgáltatással”<sup>14</sup>, addig a jelenlegi román alkotmány arról beszél, hogy „az oktatás minden fokon román nyelven folyik”<sup>15</sup>, illetve, hogy míg ma életben van azon alkotmányi pont, hogy „azokban a közigazgatási egységekben, ahol az egy nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok aránya jelentős, biztosítják az illető nemzeti kisebbség anyanyelvének használatát, szóban és írásban, a helyi közigazgatási hatóságokkal és dekoncentrált közszolgálatokkal való kapcsolatokban, az organikus törvény feltételei közt”<sup>16</sup>, a rendelkezés nem terjeszti ezt ki azon régiókra, ahol a jelentős számú kisebbség adott te-

<sup>12</sup>„Összejött az egymillió aláírás a kisebbségvédelemre, de lehet, hogy hiába” ([https://hvg.hu/itthon/20180731\\_Osszejott\\_az\\_egymillio\\_alairas\\_a\\_kisebbssegvedelemre\\_de\\_lehet\\_hogy\\_hiaba](https://hvg.hu/itthon/20180731_Osszejott_az_egymillio_alairas_a_kisebbssegvedelemre_de_lehet_hogy_hiaba))

<sup>13</sup>„Erdély Románia Svájca: történelmi esély” ([https://mandiner.hu/cikk/20130929\\_erdely\\_romania\\_svajca\\_tortenelmi\\_esely](https://mandiner.hu/cikk/20130929_erdely_romania_svajca_tortenelmi_esely))

<sup>14</sup>„1918. december 1.: a románok gyulafehérvári nagygyűlése kimondja Erdély elszakadását” ([http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1918\\_december\\_1\\_a\\_romanak\\_gyulafehervari\\_nagygyulese\\_kimondja\\_erdely\\_elszakadasat/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1918_december_1_a_romanak_gyulafehervari_nagygyulese_kimondja_erdely_elszakadasat/))

<sup>15</sup> Románia Alkotmánya (1991. nov. 21.)

<sup>16</sup> Románia Alkotmánya (1991. nov. 21.)

rületen kisebbségben van más nemzettel szemben (pl. a csángóföldi magyarok) és teret ad a kilengéseknek, gondolok itt például a marosvásárhelyi katolikus gimnázium körüli jogi vitára<sup>17</sup>. Továbbá a rendelet nem vonatkozik a nemzeti jelképekre, amelynek köszönhetően a román miniszterelnök tehet olyan kijelentéseket, mint hogy „ha a székelyföldi intézményekre kiteszik a székely zászlót, akkor azok is lógni fognak, akik kitették azt. A székelyek autonómiájáról szó sem lehet...”<sup>18</sup>, s ahogy ezt meg is tette Mihai Tudose, Románia szociáldemokrata miniszterelnöke, aki 2017 és 2018 között töltötte be ezen tisztséget<sup>19</sup>.

További érdekes tény, hogy míg a román állam gyakorta hivatkozik a gyulafehérvári kiáltvány azon pontjának megvalósulására, hogy „minden nép a hozzátartozó egyének számarányában képviseleti jogot fog kapni a törvényhozásban és az ország kormányzásában”<sup>20</sup>, hiszen az RMDSZ tagja a nemzeti parlamentnek és az állam elnöke egy német nemzetiségi személy, fontos megemlíteni, hogy ez nem egy biztosított parlamenti hely, és például a németek nem is rendelkeznek ilyenekkel<sup>21</sup>. Az Európa-szerzte alkalmazott autonómiát biztosító kisebbségi politikát az RMDSZ a demokratikus román állam történetében nemegyszer vetette fel, a romániai Alkotmánybíróság pedig rendszeresen alkotmányellenesnek minősítette („Az én álláspontom tiszta és világos, mindig is az volt. Székelyföld autonómiája alkotmányellenes és elfogadhatatlan, tárgyalni sem lehet róla” – Liviu Dragnea, Románia belügyminisztere, 2009, a Szociáldemokrata Párt elnöke, 2015 – 22) azon törvénypontra hivatkozva, amely szerint „Románia az összes állampolgárának közös és oszthatatlan hazája, fajtól, nemzetiségtől, etnikai eredettől, nyelvtől, val-

---

<sup>17</sup> „Marosvásárhelyi iskolaügy: a PNL az ombudsman révén próbálja megakadályozni az iskola újraindítását” (<https://kronika.ro/belfold/marosvasarhelyi-iskolaugy-n-a-pnl-az-ombudsman-reven-probalja-megakadalyozni-az-iskola-ujrainditasat>)

<sup>18</sup> „Román miniszterelnök: ha kiteszik a székely zászlót, lógni fognak” (<https://magyarnemzet.hu/archivum/hataron-tul/roman-miniszterelnok-ha-kiteszik-a-szekely-zaszlot-logni-fognak-3866782/>)

<sup>19</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_Prime\\_Ministers\\_of\\_Romania](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Prime_Ministers_of_Romania)

<sup>20</sup> „1918. december 1.: a románok gyulafehérvári nagygyűlése kimondja Erdély elszakadását” ([http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1918\\_december\\_1\\_a\\_romanak\\_gyulafehervari\\_nagygyulese\\_kimondja\\_erdely\\_elszakadasat/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1918_december_1_a_romanak_gyulafehervari_nagygyulese_kimondja_erdely_elszakadasat/))

<sup>21</sup> <https://www.senat.ro/index.aspx?Sel=8F873E07-C84C-4F98-8AE2-0A4CFB9702AB>

<sup>22</sup> „Dragnea: Székelyföld autonómiája alkotmányellenes és elfogadhatatlan” (<https://www.maszol.ro/index.php/belfold/90689-dragnea-szekelyfold-autonomiája-alkotmanyellenes-es-elfogadhatatlan>)

lástól, nemtől, véleménytől, politikai hovatartozástól, vagyontól vagy társadalmi származástól függetlenül”<sup>23</sup>, és amely szerint ez egy szeparatista törekvés lenne<sup>24</sup>.

Az EMNP által létrehozott videóban látható pontok tehát azok, amelyek szerintük meg kell, hogy valósuljanak egy autonómia eléréséhez. Azonban tényleg ennyi kellene ehhez? Ezek teljesülésével sikerülne az autonómiát megszerezni Európa egyik legnagyobb, ezzel nem rendelkező népcsoportjának, az erdélyi magyaroknak?

#### 4. A MAROS-MAGYAR AUTONÓM TARTOMÁNY TAPASZTALATA

Ennek a kérdésnek a körbejárásához vissza kell menni kicsit az időben. Az 1947-es párizsi békeszerződéssel Románia ismét megszerezte Erdélyt, amellyel előttük állt a lehetőség a román–magyar helyzet javítására. 1951 volt az első olyan időpont, mikor – főleg a szovjetek nyomására – Romániában prioritás lett a nemzeti kisebbségek helyzetének rendezése. Ezt ekkor a szovjet közigazgatási autonómia áttemelésével igyekeztek létrehozni, amely a Maros-Magyar Autonóm Tartomány létrejöttével valósult meg<sup>25</sup>. A tartományban biztosított volt a magyar nyelvű oktatás, felsőfokon is és a magyar nyelv szabad használata igazságügyben és egészségügyben. Igaz, létrejötté után a székelyek és az erdélyi magyarok helyzete csak fokozatosan tovább romlott. Előbb a tartománynak, majd a helyi miliciának és szekuritátának is román vezetője lett. A tartomány végét az ’56-os forradalom jelentette. Ekkor döntött úgy a bukaresti parlament, hogy a tartományt megszünteti nemzetbiztonsági okokra hivatkozva<sup>26</sup>. Ebből is látszik, hogy egy autonómia létrejöttéhez és fennmaradásához szükség van az autonómiát biztosító többségi nemzet biztonságérzetére is.

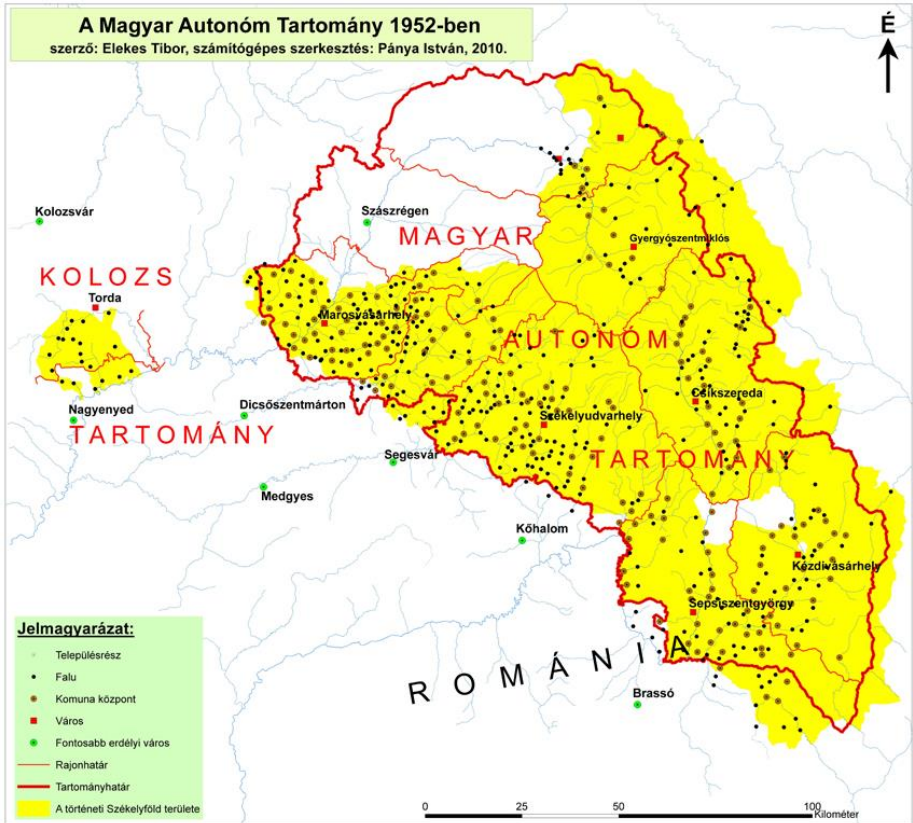
---

<sup>23</sup> Románia Alkotmánya (1991. nov. 21.)

<sup>24</sup> „Deputies vote Szeklerland autonomy” (<https://www.romania-insider.com/deputies-vote-szeklerland-autonomy/>)

<sup>25</sup> „A kultúramegtartó Magyar Autonóm Tartomány” (<https://erdelyinaplo.ro/elo-emlekezet/a-kulturamegtarto-magyar-autonom-tartomany>)

<sup>26</sup> „1968: megszűnik a Maros-Magyar Autonóm Tartomány Romániában” (<http://www.origo.hu/tudomany/tortenelem/20130218-1968-megszunik-a-marosmagyar-autonom-tartomany-romaniaban.html>)



2. ábra Maros-Magyar Autonóm Tartomány térképen (forrás: lexikon.adatbank.ro, szerző: Elekes Tibor, számítógépes szerkesztés: Pánya István, 2010)

Pályaművem központi témája a választott témakör kapcsán a jól működő autonómiák receptjének megtalálása, amely segíthet abban, hogy az őshonos nemzeti közösségeket védhessük, helyzetüket előmozdíthassuk. Mi kell vajon az EMNP videójában felsoroltakon kívül egy működő, biztonságos, mindenkinek megfelelő autonómiához? Van-e egyáltalán ilyen? Szolgálhatnak-e ők példaként? A válasz megtalálásához az egész Európai Uniót lajstrom alá kell vennünk, nem csak a közép-európai tagállamokat.

## 5. KATALÓNIA ÉS A GAZDASÁG SZEREPE

Utunk először Katalóniába vezet. A tartomány egy, Spanyolország számos régiója közül, amely nyelvi, politikailag és gazdasági szempontból is jelentősen különbözik a többitől, de talán köszönhetően az életben maradt nagy

számú és erős katalán identitástudatnak a diverzitás itt a legjobban érzékelhető az országban. Spanyolország északnyugati régiója, Katalónia lakói szintűgy, mint a spanyolok, újlatin származásúak, azonban nyelvük nem a spanyol, hanem a középkori francia nyelv délkeleti változatának, az okcitánnak a régi verziója<sup>27</sup>. Katalónia történelmileg mindig is egy különálló régió, hajdan királyság volt, egészen 1714-ig, mikor is véglegesen egyesült Spanyolországgal<sup>28</sup>. A katalánok 1977-től (a Franco-diktatúra után) engedélyt kaptak újra saját kormány felállítására<sup>29</sup>. Azonban a helyzet a 2017. évi események (Katalónia alkotmányellenes népszavazása a függetlenségről, majd függetlenségének kikiáltása, amelyet a madridi kormány erőszakkal elnyomott) tekintetében mégse nevezhető konszolidáltnak<sup>30</sup>. Mi lehet akkor itt a probléma? Eszközül vegyük az EMNP videóját, amely ugye tétélesen felsoroljam, mi szükséges szerintük egy jól működő autonómiához.

Spanyolországot 2008 óta recesszió sújtja. Ennek egyik következménye a felélénkült katalán függetlenségi törekvés lett, ugyanis az ország többi részével ellentétben a katalán gazdaság viszonylag erős, az ország teljes GDP-jének 20%-át teszi ki<sup>31</sup>. A katalán népesség ugyanakkor Spanyolország összenépességének csak a 16%, Katalónia pedig az ország összterületének pusztán 6%-át teszi ki<sup>32 33</sup>. Ennek alapján számos katalán közgazdász állítja, hogy 8%-kal több adó hagyja el a régiót, mint amennyit az a központi kormányzat-tól kap<sup>34</sup>. Jogosan merülhet fel így katalán oldalról, hogy erejükön felül támogatják Spanyolország többi régióját. Ennek, és a különösen neuralgikus pontként ismert 2005-ös pénzügyi autonómia visszaállításáról szóló sikertelen tárgyalásoknak<sup>35</sup> köszönhetően Katalónia 2017-ben egyedülállóan kikiáltotta függetlenségét, amely spanyol belpolitikai krízishez vezetett<sup>36</sup>. A spanyol kormány a katalán függetlenséget önkényes alkotmányzavarnak tekinti, ugyanis Spanyolország alkotmánya nyíltan kimondja, hogy „a spanyol nemzet megbonthatatlan egységén, minden spanyol közös és oszthatatlan

<sup>27</sup> „Katalónia elszakad”

([https://index.hu/tudomany/tortenelem/2013/02/19/katalonia\\_elszakad/](https://index.hu/tudomany/tortenelem/2013/02/19/katalonia_elszakad/))

<sup>28</sup> „Így vesztette el Katalónia az önállóságát” ([https://multkor.hu/20140910\\_igy\\_vesztette\\_el\\_katalonia\\_az\\_onallosagat](https://multkor.hu/20140910_igy_vesztette_el_katalonia_az_onallosagat))

<sup>29</sup> KISS Adrienn: *Quo vadis Katalónia?* (10.17047/HADTUD.2015.25.E.39)

<sup>30</sup> „Spanyolország átvette a hatalmat Katalónia felett” (<https://24.hu/kulfold/2017/10/28/spanyolorszag-atvette-a-hatalmat-katalonia-felett/>)

<sup>31</sup> <https://www.statista.com/statistics/327097/gross-domestic-product-in-catalonia/>

<sup>32</sup> <http://worldpopulationreview.com/regions/catalonia-population/>

<sup>33</sup> Balogh László – A világ országai A-tól Z-ig (Anno, Budapest, 2007)

<sup>34</sup> „Catalonia tax burden independence” (<https://www.theguardian.com/world/2012/nov/20/catalonia-tax-burden-independence>)

<sup>35</sup> Kiss Adrienn – *Quo vadis Katalónia?* (10.17047/HADTUD.2015.25.E.39)

<sup>36</sup> „Katalónia elszakad”

([https://index.hu/tudomany/tortenelem/2013/02/19/katalonia\\_elszakad/](https://index.hu/tudomany/tortenelem/2013/02/19/katalonia_elszakad/))

hazája”<sup>37</sup> <sup>38</sup>. Tovább nehezítette a helyzetet, hogy a függetlenségi népszavazás sikerét megelőzendő a hatóságok tömegosztatási parancsot adtak ki, amelynek eleget is tettek, helyenként brutális módon, amellyel csak tovább tüzelte az állam az elszakadni vágyók akaratát, látván ártatlan, szavazni vágyó civileket vernek a rendőrök az utcán<sup>39</sup>.



3. ábra Rendőri brutalizmus 2017-ben, Barcelonában, a Katalónia függetlenségéről szóló népszavazás napján (forrás: AP/ Manu Fernandez)

---

<sup>37</sup> Spanyolország Alkotmánya (1978. dec. 29.)

<sup>38</sup> „A spanyol alkotmánybíróság elkaszálta a katalán függetlenségi népszavazást” (<https://444.hu/2017/09/07/a-spanyol-alkotmanybirosag-elkaszalta-a-katalan-fuggetlensegi-nepszavazast>)

<sup>39</sup> „Rendőri brutalitás: katalán népszavazás” ([https://index.hu/kulfold/2017/10/01/rendori\\_brutalitas\\_katalan\\_nepszavazas/](https://index.hu/kulfold/2017/10/01/rendori_brutalitas_katalan_nepszavazas/))

Jogos kérdés, hogy mégis hogyan fajulhatott el így a helyzet egy olyan régióban, amelynek regionális parlamentje és kormánya<sup>40</sup>, saját pénzügyminisztere (tehát voltaképp költségvetési autonómiája)<sup>41</sup>, többnyelvű közigazgatása<sup>42</sup>, oktatási autonómiája van<sup>43</sup>, szabad önrendelkezése van jelképeiről<sup>44</sup>, és ahol a katalán nemzet használhatja anyanyelvét az oktatásban és az igazságügyben is<sup>45</sup>? A válasz feltehetően az, hogy nem elég ezeket biztosítani. Ezek felül fontos, hogy biztosítva legyen az arányos gazdasági szerepvállalás. Az autonómiával rendelkező régió aránytalan gazdasági szerepvállalása a helyi lakosságban a kizsákmányolás érzetét keltheti, amely elégedetlenséget szül.

## 5. ÉSZAK-ÍRORSZÁG ÉS A KISZÁMÍTHATÓ POLITIKA FONTOSSÁGA

Más típusú problémák is felmerülhetnek a palettán: ilyenek például a politikai háttérűek. Az Egyesült Királyság területén ma 14 millió ír él, amelyből több mint 1 millió Észak-Írország területén<sup>46</sup>. Észak-Írországnak csakúgy, mint a többi brit nemzetalkotó királyságnak, így Angliának, Skóciának és Walesnek saját parlamentje van<sup>47</sup>, amelyben helyi jellegű törvényeket hozhat<sup>48</sup>, ezenfelül az északírek bejuttathatnak a westminsteri parlamentbe ír pártokat is, amelyet jelenleg a Sinn Féinnek kéne betöltenie<sup>49</sup>, akik azonban történelmi ír párthoz méltóan absztencionisták, így helyük elfoglalatlanul

<sup>40</sup> <https://www.parlament.cat/web/index.html>

<sup>41</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_Ministers\\_of\\_Economy\\_and\\_Finance\\_of\\_Catalonia](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Ministers_of_Economy_and_Finance_of_Catalonia)

<sup>42</sup> <https://www.barcelona.de/en/barcelona-languages.html>

<sup>43</sup> The language model of the Catalan education system – Language learning and use in a multilingual and multicultural educational environment (Generalitat de Catalunya, Departament d'Ensenyament, production: Sub-Directorate General for Language and Plurilingualism, editing: Communication and Publications Service, 1st edition: September 2018)

<sup>44</sup> Bulls and donkeys. National identity and symbols in Catalonia and Spain (Miquel Strubell i Trueta, The Anglo-Catalan Society, 2008)

<sup>45</sup> <https://www.barcelona.de/en/barcelona-languages.html>

<sup>46</sup> <https://www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/british-population/national-and-regional-populations/regional-ethnic-diversity/latest>

<sup>47</sup> <http://www.niassembly.gov.uk/>

<sup>48</sup> The Government and Politics of Northern Ireland (Unit AS1, AS Government and Politics Course Companion, June 2011)

<sup>49</sup> <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties/>

marad<sup>50</sup>. Az északíreknek és az egyértelműen első számú államalkotó nemzetnek, az angoloknak az évek alatt számos komoly, esetenként vérré menő vitája volt gazdasági és politikai szinten is (pl. IRA – Ír Köztársasági Hadserg<sup>51</sup>), amelyek sikeresen megoldódtak az évtizedek alatt<sup>52</sup>. A brexit azonban egy új helyzet elé állította az északíreket, amellyel ismét destabilizálódott Észak-Írország, melynek ékes példája a 2019. jan. 20-án történt IRA-típusú sikertelen terrorcselekmény<sup>53</sup>. Az írek és az északírek számos dologban különböznek (pl. vallás), azonban etnikailag szinte semmiben<sup>54 55</sup>, ennek köszönhetően a két nép szerves együttléte esszenciális. Ebben rendkívül sokat segített az európai uniós tagság által létrejött schengeni határ a két állam között. Ennek köszönhetően a határ voltaképp megszűnt a két Írország között, amely például elősegítette az IRA szép lassú megszűnését. A brexitnek köszönhetően felmerült, hogy visszaállítsák ezen határt<sup>56</sup>, amely egy megegyezés nélküli akcióterv esetén meg is valósulna<sup>57</sup>, így a létbizonytalanság mentén a hangulat ismét elmérgesedett az északírek és az angolok között.

---

<sup>50</sup> „I’m a Sinn Féin MP. This is why I won’t go to Westminster, even over Brexit” (<https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/mar/06/sinn-fein-mp-british-parliament-irish-republicans-brexit>)

<sup>51</sup> <https://www.britannica.com/topic/Irish-Republican-Army>

<sup>52</sup> „2005. szeptember 25.: az IRA leteszi a fegyvert” ([http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/2005\\_szeptember\\_25\\_az\\_ira\\_leteszi\\_a\\_fegyvert/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/2005_szeptember_25_az_ira_leteszi_a_fegyvert/))

<sup>53</sup> „Police make arrests after car bomb in Northern Ireland” (<https://www.france24.com/en/20190120-suspected-car-bomb-explodes-northern-ireland>)

<sup>54</sup> [https://www.indexmundi.com/ireland/demographics\\_profile.html](https://www.indexmundi.com/ireland/demographics_profile.html)

<sup>55</sup> <https://www.assemblyresearchmatters.org/2016/04/29/a-demographic-profile-of-northern-ireland-in-2016/>

<sup>56</sup> „Brexit: a helyiek nem akarnak határt Írország és Észak-Írország közé” (<https://hu.euronews.com/2018/11/09/brexit-a-helyiek-nem-akarnak-hatart-irorszag-es-eszak-irorszag-koze>)

<sup>57</sup> „Ha nincs megállapodás a Brexitről az Ír-szigeten, határellenőrzés lesz” (<https://444.hu/2019/01/22/ha-nincs-megallapodas-a-brexitrol-az-ir-szigeten-hatarellenorzes-lesz>)





4. ábra Romok a 2019. január 20-i londonderry-i autórobbantást követően (forrás: REUTERS/ Clodagh Kilcoyne)

Mint láthatjuk, a politikai élet kiszámíthatósága, egymás érdekeinek a szem előtt tartása is alapja egy működő többségi-kisebbségi kapcsolatnak. Az EMNP által felvázolt 7 pont mellé felvenném az arányos gazdasági szerepvállalást és a kiszámítható politikát is. Ezekkel a pluszpontokkal felvértezve kell keresni autonóm régiót, amely erős példaként szolgálhat egy közös kisebbségpolitikai uniós célhoz.

## 6. A BELGIUMI NÉMET NYELVKÖZÖSSÉG

„Belgium szövetségi állam, amely régiókból és közösségekből áll”<sup>58</sup> – olvasható Belgium 1993-as alkotmányának bevezetőjében. Ezen új alkotmány – amelyet évtizedeken át tartó államreform segített elő<sup>59</sup> – az ország keleti határán, a versailles-i békeszerződés által Belgiumhoz csatolt Eupen-Malmedy sávban élő, alig 65 ezres német kisebbség (a lakosság 0,6%-a)<sup>60</sup> számára széles körű önrendelkezést, alkotmányos autonómiát biztosít. A 2004-ben „Az év eurorégiója” címet is elnyerő Eupen-Malmedy sáv<sup>61</sup> azonban mint nevéből

<sup>58</sup> Belgium Alkotmánya (1993)

<sup>59</sup> „First and second reform of state” ([https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/country/history/belgium\\_from\\_1830/formation\\_federal\\_state/first\\_and\\_second\\_reform\\_of\\_state](https://www.belgium.be/en/about_belgium/country/history/belgium_from_1830/formation_federal_state/first_and_second_reform_of_state))

<sup>60</sup> [http://www.ostbelgienlive.be/desktopdefault.aspx/tabid-72/186\\_read-448/](http://www.ostbelgienlive.be/desktopdefault.aspx/tabid-72/186_read-448/)

<sup>61</sup> <https://www.euregiochambers.eu/>

is látható, nem egy autonóm tartomány, hanem egy autonóm emberközösség, méghozzá a „belgiumi német nyelvközösség”. Közösségük számos autonóm kompetenciával rendelkezik, így a kultúra, az egészségügy, a szociális ügyek, az oktatás és a foglalkoztatás terén is<sup>62</sup>. Ahogy Herczeg Géza is fogalmazott: „Ami az arányokat illeti tehát, a német nyelvű közösség Belgium lakosságának egy százalékát sem teszi ki, míg a német népesség az ország egész területének 2,8 százalékán él. Sem a terület nagysága, sem a lakosság száma tehát nem jelentős. Jelentőssé a közösség tagjait megillető jogok teszik”<sup>63</sup>. (Ebből is nyilvánvaló, hogy egy jól működő autonómia elsősorban az ott lakók széles körű jogainak érvényesülésén alapszik, amely ugyanúgy igaz, ha a kisebbség aránya jelentős, és ha kevésbé. Ha ez megvalósul, könnyen válhat a kisebbségi régió is akár az ország legsikeresebb területévé.)



5. ábra A belgiumi német nyelvközösség régiója: Eupen-Malmedy (pirossal jelezve) egy Belgium térképen (forrás: Wikipédia)

Számos különleges jogköre van ezen németajkú közösségnek, amely elősegíti boldogulásukat, így például az is, hogy a föderális törvényhozás

<sup>62</sup> „Németek Belgiumban: működőképes autonómia”

(<https://uj szo.com/panorama/nemetek-belgiumban-mukodokepes-autonomia>)

<sup>63</sup> HERCZEG Géza: „Kisebbségben – európai módon” *Regio – Kisebbség, politika, társadalom* 1996. 7. évf. 1. sz.

(ugyanis Eupenben van egy parlamentje a belgiumi németeknek<sup>64</sup>) határozhatja meg három és öt között, hogy mennyi minisztert szeretne alkalmazni<sup>65</sup>. Ennek köszönhetően aktuálisan 4 minisztere van a helyi németeknek, amelyekkel a világ legkisebb kormányát alkotják<sup>66</sup>. Mindezek mellett a teljes körű német nyelvhasználat is garantált azokon a területeken, ahol a németek száma eléri a törvényi kötelezettség<sup>67</sup>. Avagy ezeken a helyeken az élet területének minden intézményében (így az egészségügyben, oktatásban, igazságügyben, közigazgatásban, de még a szupermarketekben is) a német válik a hivatalos nyelvvé. Karl Heitz-Lambertz, a belgiumi németek autonóm kormányának korábbi miniszterelnöke (és a Minority SafePacket benyújtó polgári bizottság tagja) egy 2004-es interjúban azt mondta, hogy „az autonómia érdekes modell a kisebbségi problémák megoldására, s a belgiumi német nyelvű közösség esete erre vonatkozóan tanulságos példaként szolgálhat”, illetve hozzátette, hogy „átvenni egy az egyben bizonyára lehetetlen, gondolatébresztő azonban lehet”<sup>68</sup>.

Heitz-Lambertznek volt továbbá egy érdekes kijelentése, amelyben megfogalmazta véleményét az autonómiára ragasztott szeparatizmus vádjával kapcsolatban. Ebben úgy fogalmazott, hogy a szeparatizmus vádja az autonómiamodell sikerességétől is függ, ugyanis, ha pozitívak a tapasztalatok a többségi nemzet részéről, abban az esetben nem alakulhat ki ilyesfajta vád<sup>69</sup>. Ebből is látható, hogy az anyaország bizalma nélkül nem alakulhat meg egy autonóm régió sem. Ékes mintapéldája ennek hiányáról a már korábban taglalt Maros-Magyar Autonóm Tartomány.

Heitz-Lambertznek azon kijelentése kapcsán, amely szerint a belgiumi példa egy átemelhetetlen modell és pusztán csak tanulságos példaként szolgálhat, kutatásba kezdtem, hogy lehetséges-e találni olyan régiót/körzetet/tartományt, mely a belgiumihoz hasonló autonómiával rendelkezik. Véleményem szerint a hollandiai Frízföld lehet egy hasonló működésű terület.

## 7. HOLLANDIAI FRÍZFÖLD

Frízföld vagy Friesland Leewarden és Groningen tartomány területén helyezkedik el. Az itt élő népek a frízek, akik egy, a hollandtól különálló népcsoport.

<sup>64</sup> <http://www.pdg.be/>

<sup>65</sup> „Német autonómia Belgiumban” (<http://vilag.transindex.ro/?cikk=7129>)

<sup>66</sup> [http://www.ostbelgienlive.be/desktopdefault.aspx/tabid-218/8563\\_read-50493/](http://www.ostbelgienlive.be/desktopdefault.aspx/tabid-218/8563_read-50493/)

<sup>67</sup> „Languages spoken in Belgium” (<https://www.babel.com/en/magazine/languages-spoken-in-belgium>)

<sup>68</sup> „Németek Belgiumban: működőképes autonómia”

(<https://uj szo.com/panorama/nemetek-belgiumban-mukodokepes-autonomia>)

<sup>69</sup> Uo.

Identitásukat megőrző nép a fríz, saját nyelvvel, amely az angolnak és a németnek egyfajta egyedi keveréke<sup>70</sup>. A frízek széles körű autonómiával rendelkeznek Hollandiában, amelyet onnan datálnak, hogy 1998-ban nyelvüket hivatalosnak nyilvánították a Benelux országban. A rendelkezés az Európai Regionális Nyelvek Chartája ratifikálásának volt köszönhető<sup>71</sup>. Fontos, hogy a fríz nyelv szabadon használható a közigazgatásban, az egészségügyben és az igazságszolgáltatásban Hollandia szerte, nincs százalékos küszöbhez kötve, mint pl. Romániában (ahol a magyarságnak népességarányosan 20%-ot kell elérnie, hogy nyelvüket használhassák<sup>72</sup>), mi több, Hollandia csak úgy alkalmaz a közigazgatási szférában dolgozókat, ha azok képzés szinten beszélik a fríz nyelvet (nyilván ebben segít a kis mértékű különbség a két nyelv között)<sup>73</sup>. A ma körülbelül félmillió lélekszámú fríz közösséget a Hollandiai Fríz Nemzeti Párt képviseli 1962 óta, akik a szenátusban 1 hellyel rendelkeznek<sup>74</sup>. Fontos megállapítani, hogy részben az állami támogatásnak köszönhetően a Hollandiában élő frízek identitása jóval erősebb, mint németországi vagy dániai társaiké. Mi sem bizonyítja ezt jobban, minthogy a két másik országban egységes Dél-Schleswig Szavazói Szövetség (németországi és dániai fríz kisebbség pártja) az 5%-os parlamenti küszöb eltörlése után sem képes elérni egyik országban sem parlamenti (országgyűlési) képviselőt állítani<sup>75</sup>.

Frízföldön (Leeward és Groningen tartomány területén) a fríz nyelv oktatása kötelező mind általános, mind középiskolai szinten, amelynek köszönhetően minden helyi holland és egyéb (nem fríz) nemzetiségű beszél a nyelvet, aki a közoktatásban részt vesz. Hasonlóan megdöbbentő, hogy szemben a nemzetközi tendenciákkal nem a többségi nemzet dönt az utcatáblákról, hanem a frízek. Néhány településen csak fríz nyelvű helység táblákkal és utcanevekkel lehet találkozni. Ez nem véletlen: a fríz nyelvet államilag finanszírozva segítik a térségben vezető pozícióba. A Frízföldre költöző új lakosok ingyenes nyelvtanfolyamokon vehetnek részt, illetve a fríz nyelvű – államilag finanszírozott – állások jobb fizetéssel kecsegtetnek. Számos közintézmény ennek köszönhetően csak és kizárólag fríz nyelven működik, így a wetterskip is, amely a megyei vízügyi hatóságnak feleltethető meg. További jelentős önkormányzati támogatása a fríz nyelvnek, hogy az újszülöttek családjai kapnak egy olyan információs csomagot, amely arra buzdítja őket, hogy ezen a

<sup>70</sup> <https://www.britannica.com/topic/Frisian>

<sup>71</sup> Taal fan it hert – About the Frisian language and culture (Helma Erkelens, Province of Fryslân, 2004)

<sup>72</sup> <http://www.origo.hu/nagyvilag/20180801-romaniaban-eltorolhetik-a-magyar-sag-17-eve-megadott-jogait.html>

<sup>73</sup> BARNÓCZKI Dávid, BOROS Zsófia, és AUER Zsolt Dénes: *Frízföld* (Flachbart Ernő Kutatóműhely, Autonómiakutatások, 2011) (<http://flachbarth.blogspot.com/2012/06/frizfold.html>)

<sup>74</sup> <https://www.fnp.frl/>

<sup>75</sup> BARNÓCZKI –BOROS - AUER, 73. lj.

nyelven oktassák őket. És hogy a helyiek nemzeti identitásukat szimbólumok keretei közt is gyakorolhassák Frízföldnek saját autójele és zászlója van, amelyek szabadon használhatóak.<sup>76</sup> (Mi sem ékeesebb bizonyítéka ennek, mint a holland labdarúgó első osztályban játszó SC Heerenveen<sup>77</sup>, amely a fríz zászló színeiben pompázó címerrel és mezzel rendelkezik, mint nyugat-frízöldi csapat.) Továbbá médiakampánnyal is próbálják a fríziséget úgymond „trendivé” tenni, amelyre remek példa Doutzen Kroes holland-fríz szupermodell által fémjelzett 2007 óta létező „Praat mar Frysk” („Beszélj csak frízül!”)<sup>78</sup> kampány, amely úgyszintén a fríz nyelv használhatóságát hivatott bemutatni.



6. ábra A fríz zászló színeiben pompázó mez és címer, mely a holland SC Heerenveen csapatáé (forrás: Unisport)

Mint megállapítható, Frízföldön mindaz érvényesül, amit el lehet várni egy autonómiától. Mivel Frízföld tartományi szinten létezik, nem pedig autonóm régió szintjén, így területi önállóság helyett az emberek kiterjesztett jogokon keresztül érezhetik függetlenségüket, mint kisebbségek. Ez azzal jár, hogy Frízföldnek se parlamentje, se kormánya nincs, viszont az összes helyi önkormányzat a helyi frízeket képviseli, üléseik frízül zajlanak, sőt nem kötelesek holland nyelven egyáltalán semmit sem vezetni. Így gyakorlatilag teljes mértékben a frízek akarata érvényesülhet ezen helyi önkormányzatokban<sup>79</sup>. A költségvetési önállóság decentralizált unitárius államszerkezetekben alapvetően biztosított, így voltaképp a frízöldi, avagy Groningen és Leeward

<sup>76</sup> Uo.

<sup>77</sup> <https://www.sc-heerenveen.nl/english/history?lang=2>

<sup>78</sup> <https://www.praatmarfrysk.nl/>

<sup>79</sup> BARNÓCZKI –BOROS - AUER, 73. lj.

tartományi vezetők kezelhetik saját pénzügyeiket. Ezáltal a költségvetési önállóság biztosított<sup>80</sup>, ráadásul az EMNP-féle pontokon felül a katalán helyzettel szemben kizárt a saját erőn felül történő gazdasági szerepvállalás, hiszen a két tartomány csak annyit vállal magára, amennyit amúgy is vállalnának. A többnyelvű közigazgatás, az anyanyelv széleskörű használata ország-szerte engedélyezett, illetve a frízöldi fríznyelvű iskolák által az oktatási autonómia is érvényesül<sup>81</sup>. Továbbá a frízek szabadon rendelkezhetnek nemzeti jelképeikkel is. Mindezek mellett a Hollandiai Fríz Nemzeti Párt parlamenti részvételével, illetve a több évtized alatt kiépített kiszámítható rendszer a hollandokban a frízek felé, a frízekben a hollandok felé épített ki politikai bizalmat, mely azonban nem volt mindig így a történelem folyamán (1948-ban a holland bíróság még azért büntetett helyi parasztokat, mert kannáikra csak frízül írták fel, hogy tej)<sup>82</sup>. Továbbá a legfontosabb: a holland és a fríz nép közti barátság lehetővé teszi, hogy a két nép kéz a kézben fejlődjön és segítse a másikat. S mint ahogy a belgiumi németajkúak volt miniszterelnöke mondta, egy jól működő autonómiában fel sem merül a szeparatizmus vádja, ugyanis a két nép erősebb együtt, mint külön-külön. A frízöldit tekinthetjük tökéletes példának.

## 8. MIT JELENTENE MINDEZ?

Mivel írásom középpontjában voltaképp folyamatosan az erdélyi magyarok álltak, így a legészszerűbb talán az, ha felvázolom a fríz, illetve belga példák áttemelése, vagy inspirációként használása mit jelenthetne egy új rendszer kiépítése esetén Erdélyben, amely tanulva a korábbi hibákból a kölcsönös bizalmi együttélés szabályait tartaná szem előtt. Az erdélyi magyarok elsősorban identitásbeli és nem területi alapon kaphatnának autonómiát, így regionális parlament és kormány helyett a provinciális önkormányzatok szerepét lehetne növelni. A költségvetési önállóság helyett is elég lenne a klasszikus decentralizált modell szerinti önkormányzati finanszírozást alkalmazni. Magyarul a gazdasági szerepvállalás torzulását elkerülendő a megyék önkormányzatai döntenének, hogy mire és mennyit akarnak költeni. Ennek keretei közt még a romániai Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek minősített nemzetiségi önkormányzatokat sem kellene felállítani. Viszont nemzetiségi alapon biztosítani lehetne minden magyarajkúnak, hogy saját anyanyelvén tanulhasson, továbbá intézhessen egészségügyi, igazságügyi és közigazgatási ügyeit. A szeparatizmus vádját elkerülendő Románia-szerte (még a Kárpáton túl is) biztosítani lehetne ezen jogokat, amely által nem egy területen (adott esetben Székelyföldön vagy a magyar határ menti partiumi falvakban) összpontosulna ezen törekvés. Ez hatalmas segítség lenne a Kárpáton túli

---

<sup>80</sup> Uo.

<sup>81</sup> Uo.

<sup>82</sup> Uo.

magyaroknak is (így a csángóknak). Az utóbbi napok eseményeiből is láthatjuk (január 22-én a székelyudvarhelyi polgármesteri hivatalról el kellett távolítani a székely zászlót, annak ellenére, hogy 95,62%-os a magyar lakosság aránya a városban<sup>83</sup>), hogy a magyar nemzetiségű erdélyi lakosoknak nincs joga afelett, hogy nemzeti jelképeikről szabadon rendelkezzenek. Ha autonómiát szeretnének létrehozni, a szabad rendelkezést is meg kell valósítani, melynek a módja pedig a bizalom kiépítése. Ahogyan az újonnan kialakult helyzet normalizálódna, majd lassan hétköznapivá válna, egyik fél sem érezné a politikai fenyegetést sem a másik részéről.

## 9. AZ OKCITÁNOK HELYZETE

Ne feledkezzünk meg ugyanakkor arról sem, hogy számos más kisebbség is van Uniószerthe, akiknek jogai a legkisebb mértékben sem megfelelőek, és egyáltalán nem csak Kelet-Európán belül. Ilyen például a Franciaországban található okcitán népcsoport. Az újlatin eredetű népcsoport a Földközi-tenger északnyugati részén él, nagyobb területen, mint amekkorán Írország helyezkedik el. Ezen régiót hívják Okcitániának. Franciaországban az 1789-es forradalom óta a „Franciaországban nincsenek kisebbségek” jelszó van érvényben, erre van felépítve az állam kulturális és nyelvpolitikája, jogrendszere<sup>84</sup>. Bár Franciaország-szerthe számos nemzeti kisebbség él, a legtöbbnek a legalapvetőbb jogai sem érvényesülnek. Ilyenek az okcitánok is, akiknek a legtöbb helyen, például a legnagyobb városukban, Montpellierben még két nyelvű utcatáblát se lehet kirakni. Kisebbségi nyelvű iskolák csak ott vannak, ahol maguk a szülők alapították és tartják fenn. Louarn Tang, az EBLUL (European Bureau of Lesser-Used Languages) francia elnöke azt nyilatkozta, hogy a kisebbségek helyzete Franciaországban annyira súlyos, tartós jelleggel, hogy az Európai Uniónak kéne közbelépnie<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> „A tiltás ellenére mégis lesz székely zászló a székelyudvarhelyi városházán” (<http://www.origo.hu/nagyvilag/20190131-a-tiltas-ellenere-megis-lesz-szekely-zaszlo-a-szekelyudvarhelyi-varoshazan.html>)

<sup>84</sup> „Franciaországban nincsenek kisebbségek, csak franciák” (<https://www.nyest.hu/hirek/franciaorszagban-nincsenek-kisebbségek-csak-franciak>)

<sup>85</sup> Uo.



7. ábra Okcitánia elhelyezkedése (forrás: Pinterest)

Jogos kérdés, hogy egy ilyen ország hogyan felel meg az Európai Unió elvárásainak? Láthatjuk, hogy mindaddig amíg egyes uniós országokban a nemzetiségi filozófia a franciához hasonló, addig a probléma szupranacionális megoldása, mint amilyen próbálkozás a Minority SafePack volt, pusztán vágyalom. A valódi megoldást kormányközi szinten lehet elérni, kétoldalú tárgyalással. Hazánkra levetítve nekünk is ez a feladatunk.

## 10. DÉL-TIROL PÉLDÁJA

Van továbbá egy szomszédunk, akinek már sikerült kormányközi tárgyalások mentén autonómiát kiharcolnia határon túli honfitársaik számára. Ausztria és Olaszország esete Dél-Tirol kapcsán példaértékű. A központi téma itt az olaszországi németek Bolzano tartományban történő autonómiájának<sup>86</sup> kialakulása. A helyi németek története régre nyúlik vissza, de az 1. világháborút követően pecsételődött meg, mikor is a régió Olaszországhoz csatolása mellett döntöttek a győztes hatalmak. A háborút követő Mussolini-féle fasizmus

<sup>86</sup> ÁDÁM BÍORKA: Dél-tiroli autonómia és a székelyföldi magyar kisebbség autonómia törekvései (Universitatea Babeş Bolyai)



a helyi németek eliminálására tett kísérletet olaszok tömeges betelepítésével<sup>87</sup>. Az elvesztett háború után az olaszországi kompenzációs politika keretei közt kezdődött az osztrákokkal közös diplomáciai diskurzus, hogy miképp lehetne megoldani a helyi helyzetet. A helyi németek jogait egyre bővítették (így a német mint helyi hatályú hivatalos nyelv bevezetése, a közszéfera két-nyelvűvé alakítása stb.), majd 2001 novemberében érvénybe lépett az olasz alkotmányreform, amely megalapozta az ország szövetségi köztársasággá alakítását, ami a szubnacionális önkormányzatokra újabb adminisztratív és jogi kompetenciákat ruházott<sup>88</sup>. Így például a dél-tiroli statútumot, mely gyakorlatilag abból áll, hogy az etnikai arányoknak megfelelően szükséges alkalmazni az önkormányzati tisztségviselőket, az igazságszolgáltatásban tevékenykedőket és az önkormányzati rendőrség alkalmazottait<sup>89</sup>. Amikor Christoph Pant, a Dél-tiroli Népcsoportok Intézetének vezetőjét kérdezték a statútumról, ő ezt válaszolta: „Nem kétséges, hogy a békésen kialakult dél-tiroli statútum igen jó megoldás a nemzetiség kérdéseire. A dél-tiroli autonómia a területi, a kulturális és a helyi autonómia keveréke. Utóbbi értelmében a helyi kisebbséget képviselő, megközelítőleg 18 ezres ladin népcsoportnak [rétoromán népcsoport<sup>90</sup> – a szerk.] nemzetiségi önkormányzata van, így ők is képesek identitásukat megőrizni.”<sup>91</sup>

A dél-tiroli modell három alappilléren nyugszik: a saját identitástudat megőrzésének akaratán, a politikai egységen és az anyaország tetterős támogatásán. Mi sem bizonyítja jobban a politikai egységet, minthogy a dél-tiroli parlamentben a Dél-Tiroli Néppárt (SVP) 15, míg a szeparatista Die Freiheitlichen és a Dél-Tiroli Szabadságpárt (Süd-Tiroler Freiheit) összesen 4 fővel rendelkezik<sup>92</sup>. Míg ezen három pillér az autonómia fenntartásában kiemelkedő szerepet játszik, a létrehozásban a nemzetközi nyomás is fontos volt<sup>93</sup>.

<sup>87</sup> „Dél-Tirol nem ünnepli az olasz egységet” ([https://mult-kor.hu/20110217\\_deltirol\\_nem\\_unnepli\\_az\\_olasz\\_egyseget](https://mult-kor.hu/20110217_deltirol_nem_unnepli_az_olasz_egyseget))

<sup>88</sup> ÁDÁM lj. 86.

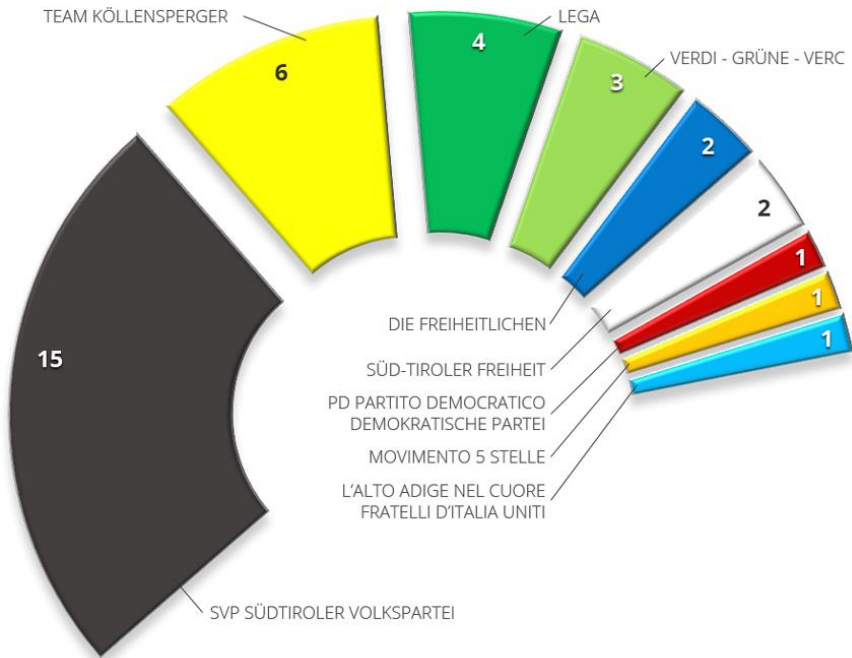
<sup>89</sup> „Dél-tiroli sikerrecept további felhasználásra” ([https://mno.hu/migr\\_1834/deltirol-sikerrecept--tovabbi-felhasznalasra-822056](https://mno.hu/migr_1834/deltirol-sikerrecept--tovabbi-felhasznalasra-822056))

<sup>90</sup> <http://www.kislexikon.hu/ladin.html>

<sup>91</sup> Uo.

<sup>92</sup> <http://www.landtag-bz.org/>

<sup>93</sup> „Dél-Tirol autonómiát kap” (<https://mult-kor.hu/cikk.php?id=16053>)



8. ábra A dél-tiroli landtag 2018-2023-as eloszlása (forrás: Südtiroler Landtag)

## 11. TANULSÁG

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy egy autonómia létrehozásához és fenntartásához a meglévő példák tanulságait mindig fel kell használni. A létrehozáshoz garantálni kell egy fórumot, amin keresztül a kisebbség akaratát megvalósíthatja (legyen ez egy regionális/tartományi kormány, vagy egy helyi önkormányzat), kell ehhez egy helyszín (mely lehet parlament, vagy akár egy önkormányzat), kell egy ezt támogató többnyelvű rendszer, melyben minden fórumon (akár az oktatásban, igazságügyben, egészségügyben vagy közigazgatásban) használható a kisebbség nyelve (egyfajta hivatalos nyelvi státuszt biztosít, ha regionális szinten is, minimumi szinten), illetve számos kompetencia, amelyet ezen régió vagy népcsoport gyakorolhat. Ezen kompetenciákba foglalható az oktatási autonómia kereteinek, az egyenletes gazdasági szerepvállalás arányának, a politikai kiszámíthatóságnak és országos, illetve regionális képviselőnek, valamint a nemzeti jelképekről való szabad rendelkezésnek a biztosítása. Mindezek mellett pedig, mint kisebbségi feladat: az együttműködés megvalósítása, hogy a létrejött autonómia ne szüljön bizalmatlanságot a többségi nemzet szemében. Fontos feladat az autonómia

felett rendelkező államnak, ha van, a diplomáciai kapcsolat felvétele az anyaországgal, és ezen „forródrót” aktív felhasználása, a párbeszéd fenntartása, ugyanis (áttérve az autonómia fenntartásához) az anyaország tetterős támogatása csak ezáltal érhető el. Ez a helyzet jó a kisebbségi nemzetnek is (ugyanis úgy tarthatnak kapcsolatot az anyaországban élőkkel, hogy a többségi nemzet nem vádolhatja őket szeparatizmussal), jó az anyaországnak is (ugyanis kapcsolatot tarthatnak és támogathatják azokat, akikkel „egy vérből valók”), végül pedig jó a többségi nemzetnek is (ugyanis jelentős támogatást kaphat egy régiójuk, mellyel az ő gazdaságuk és infrastruktúrájuk fejlődik).

Az európaiság egyik legfontosabb alapelve egymás tisztelete és támogatása. A Minority SafePack egy nagyon szép kezdeményezés volt arra, hogy ezen alapelveket kiterjesszük az Európában őshonos kisebbségekre is. Mindannyiunk felelőssége ez. A sokszínű Európa megteremtéséhez vigyáznunk kell minden kultúrára, amely az öreg kontinensen született. A kisebbségek védelme közös felelősségünk.

## IRODALOMJEGYZÉK

1. Dr. TÁRNOK Balázs: - *A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés az Európai Unió Bírósága előtt* (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Pázmány Law Working Papers, 2016/31)
2. KISS Adrienn: *Quo vadis Katalónia?* (10.17047/HADTUD. 2015.25.E.39)
3. HERCZEG Géza: „Kisebbségben – európai módon” *Regio – Kisebbség, politika, társadalom* 1996. 7. évf. 1. sz.
4. ÁDÁM Bíborka: *Dél-tiroli autonómia és a székelyföldi magyar kisebbség autonómia törekvései* (Universitatea Babeş Bolyai)
5. BARNÓCZKI Dávid, BOROS Zsófia, és AUER Zsolt Dénes: *Frízföld* (Flachbart Ernő Kutatóműhely, Autonómiakutatások, 2011)
6. Románia Alkotmánya (1991. nov. 21.)
7. BALOGH László: *A világ országai A-tól Z-ig* (Anno, Budapest, 2007)
8. Spanyolország Alkotmánya (1978. dec. 29.)
9. The language model of the Catalan education system – Language learning and use in a multilingual and multicultural educational environment (Generalitat de Catalunya, Department d’Ensenyament, production: Sub-Directorate General for Language and Plurilingualism, editing: Communication and Publications Service, 1st edition: September 2018)
10. Bulls and donkeys. National identity and symbols in Catalonia and Spain (Miquel Strubell i Trueta, The Anglo-Catalan Society, 2008)
11. The Government and Politics of Northern Ireland (Unit AS1, AS Government and Politics Course Companion, June 2011)
12. Belgium Alkotmánya (1993)
13. Taal fan it hert – About the Frisian language and culture (Helma Erkelens, Province of Fryslân, 2004)

## A DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA

### *I. helyezett*

SÁROSI BARNABÁS

Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdálkodástudományi Kar  
pénzügy és számvitel alapképzés  
elsőéves hallgató  
Dolgozat jeligeje: „A kevesebb néha több”

### *II. helyezett*

HORVÁTH KLAUDIA GABRIELLA

Nemzetközi Közszolgálati Egyetem,  
Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar  
nemzetközi közszolgálati kapcsolatok mesterképzés  
elsőéves hallgató  
Dolgozat jeligeje: „EgyMindenkiértMindenkiEgyért”

### *III. helyezett*

PETHŐ REBEKA TÜNDE

Pázmány Péter Katolikus Egyetem,  
Jog- és Államtudományi Kar  
harmadéves jogáshallgató  
Dolgozat jeligeje: „SNY054”

### *Különdíjasok*

MALIK ATTILA

Pázmány Péter Katolikus Egyetem,  
Jog- és Államtudományi Kar  
elsőéves jogáshallgató  
Dolgozat jeligeje: „Cselekvés”

GÖNCZI RÓBERT

Nemzetközi Közszolgálati Egyetem,  
Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar  
nemzetközi biztonság- és védelempolitika alapszak  
elsőéves hallgató  
Dolgozat jeligeje: „ZZ8P6FUH”

ABSTRACTS  
OF THE AWARD-WINNING  
ESSAYS<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> The essays were submitted to the competition entitled "Hungary and the Central European area in the European Union, the European Union in the world" initiated by the Speaker of the Hungarian National Assembly, the Minister of Prime Minister's Office and the Head of the European Commission Representation in Budapest in October 2018.

BARNABÁS SÁROSI

1<sup>st</sup> PRIZE

*1<sup>st</sup> year student*

*BA in finance and accounting*

*Corvinus University of Budapest*

## Discussion about the EU's Multiannual Financial Framework after 2020

The study focuses on the next Multiannual Financial Framework of the European Union in the 2021-2027 period, especially its advantages and disadvantages from the point of view of the Central European region.

In the last few years many challenges and difficulties have occurred (for example the migration crisis or Brexit), which are to be solved as soon as possible, since the deepening process of the integration and the convergence of the regions (which are from the author's perspective of crucial importance) have stopped.

Firstly, the paper describes the main characteristics of the MFF in general, afterwards it discusses one of the most burning and confrontational questions, the closing up opportunities of less developed and transition regions. Since the European Union possesses only with 1% of the Member State's GNI for seven years and the integration has to face even bigger expenditures on policies which are economically not helping the closing up regions (for example border control), the financial support for Hungary and for the other V4 Member States is planned to be cut, which is contrary to their interests. Arguments are often misled by actual, sometimes personal political interests (just like the debate about the constitutional state), however the long-distance convergence should be taken in sight as well. The essay also contains these „reforms” in numbers.

The author mainly relied on official publications and reflection papers of the European Commission among several other studies.

KLAUDIA GABRIELLA HORVÁTH

2<sup>nd</sup> PRIZE

*1<sup>st</sup> year student*

*MA Public Service Relations*

*National University of Public Service*

## The importance of the V4 Group and the regional cooperation The role of the Visegrad Cooperation in the European Politics

The subject of the paper is the Visegrad Cooperation, founded by Hungary, Poland, the Czech Republic and Slovakia. The focus of the research are the common interests and priorities of the four countries in the European political field.

The Visegrad Group, which was grounded in 1991, has evolved over the last eighteen years with Europe itself. In the recent years, however, the European integration has undeniably come to a critical point. In the study, the author examines this issue from the perspective of the above mentioned four Central European countries.

To explore the common European interests of the Visegrad countries, it is essential to trace the history and operation of the cooperation. From all of these, the conclusion has been drawn that V4 is not exactly a co-operation, rather than a cooperative process, with all its advantages and disadvantages. The main objective of the study is to provide a comprehensive picture of the role of V4 countries in the EU, their real political power and intergovernmental relations. Therefore, the paper clarifies what is the V4 position on the most important European issues, what are the interests in the background of a closer cooperation and, last but not least, how and with which allies can the V4 form European politics in the benefit of their own perspectives.

In addition, the most important merit of the study is the convincing logical argumentation with the conclusion that V4 should be interpreted not with itself but in a European context.<sup>2</sup>





REBEKA TÜNDE PETHŐ

3<sup>RD</sup> PRIZE

*3rd year student*

*Faculty of Law and Political Sciences*

*Péter Pázmány Catholic University*

## The future of the European Union from the perspective of the enlargement strategy

Enlargement is one of the decisive elements in the development of the European Union, but it is a complicated process that requires many compromises. The aim of the paper was to examine the role of candidate and potential candidate countries as well as Ukraine in the European Union's enlargement policy and what steps the Union is taking to facilitate accession.

The paper analysed the social-economical and legal aspects of the countries concerned in connection with the enlargement policy in three parts: first Turkey, where migration and human rights are the main influencing factors for accession and then the states of the Western Balkans: Albania, Bosnia and Hercegovina, Kosovo, Montenegro, North Macedonia, and Serbia. Here, many problems related to the region's political and cultural situation and history impede the success of accession negotiations. Finally, Ukraine is an exception, as it is neither candidate nor potential candidate, but its domestic policy is greatly influenced by the hope of joining the Union.

However, the current round of enlargement, which is now underway or planned, has not brought hopes to the regions concerned: it is moving slowly, neither in peace building nor in the dismantling of existing divisions. The EU should filter lessons from the problems that are currently facing, and it is necessary to rethink what they can do, what they should do to make their strategy for enlargement more effective. Because of the author's research, the paper describes the current situation and includes new perspectives on the European Union's enlargement policy.

ATTILA MALIK

SPECIAL PRIZE

*1<sup>st</sup> year student*

*Faculty of Law and Political Sciences*

*Péter Pázmány Catholic University*

## Action for the European Union Forestry

The aim of the study was to investigate the 21<sup>st</sup> century forestry strategy in the European Union, which is facing more challenges than ever before.

The paper focuses on the actions and contributions of the EU member states towards the creation of a united forestry policy, with special attention to social and economic aspects as well as environmental protection. The author underlines the competence of member states in this policy field and points out to the role of the application of subsidiarity principle. It is also stressed that in order to catch the attention of the EU decision makers, the individual forestry politics must be based on valid proof. For this reason, the author considers that, it is essential to take into consideration as evidence, for the new actions, the collaboration of the civil organizations and the government that has been present for decades. Following this trend, the European Union will be able to strengthen its leading position in the world. The author believes that the cooperation between the member states can only work sufficiently if the European Commission coordinates it.

The paper demonstrates the importance of forestry and how essential is the cooperation of the civil organizations with the governmental entities. The conclusion is that in the European Union's present enlargement policy, the forestry may play a significant part in member states' cooperation, relationship and the creation of "win-win" opportunities.

# RÓBERT GÖNCZI

## SPECIAL PRIZE

*1<sup>st</sup> year student*

*BA International security and defence*

*National University of Public Service*

## The protection and the opportunities for promotion of indigenous national communities' conditions in the European Union

The author is convinced that the Minority SafePack once again showed a reflection to the question of the national minorities in Europe. The author stresses that the issue of national minorities is outstandingly important.

The author underlines that the Minority SafePack was a successful European citizens' initiative with well above the threshold of the 1 million signature. However, the initiative arrived at the finish line of the mandate of the current European Commission and the European Parliament, so the further possible considerations of the initiative have become somewhat unclear.

Against this backdrop, the paper tried to present "bad and good" examples in the national minority policies of the European Union member states. The basis of the research was a YouTube video, made by the Hungarian People's Party of Transylvania back in 2013. The content concerned examined if Transylvania had the rights from Bucharest, such as regional parliament and government, financial sovereignty, multilingual education, educational freedom, free provision of national symbols and the use of mother tongue in the education, would it mean that the Westernmost region of Romania could become the Switzerland of the East, where all the nations living in the same country are equal and well-protected.

The final part of the paper provides a comparative overview about the minority policy of the onetime Mures-Hungarian Autonomous Province, Catalonia, Northern-Ireland, the German-speaking community in Belgium, Dutch Friesland, Occitanie and Süd-Tirol.