

AZ EURÓPAI UNIÓ MEGHATÁROZÓ KIHÍVÁSAI

Tartalomjegyzék

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	1
I. Európa biztonsági kihívásai	4
Ukrajna: a vég nélküli front.....	4
Közel-Kelet: kockázat befolyás nélkül	5
Belső instabilitás: Európa veszte	7
Negyedik tényező: az idő	8
II. Migráció.....	9
Az új migrációs és menekültügyi paktum elfogadása.....	9
Új fejezet és új szavazás 2026 nyarán	12
III. Bővítéspolitika	16
A Nyugat-Balkán elhúzódó integrációja	16
Ukrajna politikailag felgyorsított csatlakozási pályája	20
IV. versenyképesség.....	21
Az eddigi uniós válaszok és a Draghi-jelentés	23
Az uniós megközelítés kritikái	24
Lehetséges haladási irányok	25
V. Mesterséges intelligencia	26
Az uniós válaszok kritikái.....	30
Lehetséges haladási irányok	31
Összefoglaló.....	31

I. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az Európai Unió 2026 nyarán egymással szorosan összefüggő biztonsági, társadalmi, gazdasági és technológiai kihívásokkal néz szembe. A kontinens problémája nem elsősorban az, hogy nem ismeri fel az előtte álló veszélyeket, hanem az, hogy az uniós intézmények és a politikailag egyre instabilabb tagállamok nem képesek a felismeréseket gyors, következetes és társadalmilag

legitim döntésekké alakítani. A biztonságpolitikai fenyegetések, az illegális migráció, a geopolitikai szempontok által átformált bővítéspolitika, a versenyképesség tartós romlása és a mesterséges intelligencia okozta technológiai átalakulás ugyan eltérő szakpolitikai területekhez tartoznak, közös gyökerük az európai cselekvőképesség meggyengülése.

A kontinens biztonsági környezetét egyszerre terheli az elhúzódó ukrajnai háború, a közel-keleti eszkaláció veszélye és a vezető európai államok belpolitikai instabilitása. Az ukrán front támogatása úgy köti le az európai hadiipari és pénzügyi kapacitásokat, hogy közben a tagállamok saját védelmi képességeinek helyreállítása sem megoldott. A helyzetet súlyosbítja az európai társadalmak alacsony honvédelmi hajlandósága és a hadseregek toborzási válsága. A Közel-Kéleten az EU számottevő politikai befolyás nélkül viseli egy esetleges újabb háború energiapiaci, migrációs és terrorbiztonsági következményeit. Eközben Franciaország, Németország és más meghatározó európai államok belpolitikai törekvése az egész uniós döntéshozatalra bénítóan hat. Európa legfontosabb biztonsági problémája így végső soron saját döntésképtelensége: miközben hosszú távú haderőfejlesztésre, iparpolitikára és határvédelmi fordulatra lenne szükség, a politikai rendszerek időhorizontja gyakran a következő választásig vagy bizalmi szavazásig terjed.

A migrációs politika területén a 2015-ös válság óta eltelt több mint egy évtized sem volt elegendő egy működőképes közös rendszer létrehozásához. A Migrációs és Menekültügyi Paktum közel négyéves tárgyalássorozat után született meg, de alapvető politikai ellentmondásai fennmaradtak. A Paktum nem az illegális migráció megállítására, hanem annak közös kezelésére épül, miközben a kötelező szolidaritás különböző formái továbbra is korlátozzák a tagállami mozgásteret. Előrelépést jelent ugyanakkor a külső határon végzett előszűrés, a határeljárások, az Eurodac-rendszer fejlesztése és különösen a visszatérítési politika szigorítása. A 2026-ban elfogadott új visszatérési rendelet a harmadik országokban létrehozható visszatérési központokkal, az együttműködési kötelezettségek megerősítésével és a végrehajtás szigorításával fontos irányváltást jelez. A szabályozás azonban csak akkor hozhat valódi eredményt, ha a kiutasítási döntések tényleges végrehajtása, a külső határvédelem és a kibocsátó országokkal szembeni uniós nyomásgyakorlás is hatékonyabbá válik.

A bővítéspolitika ismét az EU geopolitikai eszközévé vált, de a folyamat egyre kevésbé követi az érdemalapúság elvét. A Nyugat-Balkán országai több mint két évtizede várnak a 2003-ban megerősített tagsági perspektíva megvalósulására. Montenegró és Albánia 2026-ban érzékelhető

előrelépést tett, a régió többi országa azonban továbbra is politikai, intézményi vagy kétoldalú akadályokkal küzd. A titati EU–Nyugat-Balkán-csúcstalálkozó ismét megerősítette a régió európai perspektíváját, de konkrét csatlakozási menetrendet nem adott. Ezzel párhuzamosan Ukrajna csatlakozási folyamata rendkívüli politikai sebességgel halad annak ellenére, hogy az ország jogállamisági, korrupciós, gazdasági és kisebbségvédelmi helyzete, valamint a folyamatban lévő háború súlyos kérdéseket vet fel. A bővítés hitelességét veszélyezteti, ha a geopolitikai prioritások felülírják a koppenhágai kritériumokat, miközben a régóta várakozó nyugat-balkáni államok továbbra sem kapnak belátható tagsági perspektívát.

Az EU gazdasági mozgásterét eközben tartós versenyképességi lemaradás szűkíti. Európa az Egyesült Államokhoz és Kínához képest lassabb termelékenységnövekedéssel, magasabb energiaárakkal, széttagolt tőkepiaccal és túlzott szabályozási terhekkel küzd. Miközben Washington és Peking nagyszabású iparpolitikai eszközökkel támogatja saját vállalatait, az EU sok esetben új stratégiákkal és finanszírozási programokkal válaszol, amelyek végrehajtása töredezett, forrásigénye pedig gyakran nincs összhangban az uniós költségvetés lehetőségeivel. A zöld és digitális átállás, a védelmi kiadások, a kritikus nyersanyagok biztosítása és a társadalmi modell fenntartása egyszerre igényelne jelentős beruházásokat. A versenyképesség helyreállítása ezért nem valósítható meg pusztán újabb támogatási programokkal: szabályozási egyszerűsítésre, olcsóbb energiára, mélyebb tőkepiacra, innovációbarát környezetre, valamint a tagállami gazdaságpolitikai mozgástér tiszteletben tartására van szükség.

A mesterséges intelligencia fejlődése egyszerre kínál kitörési lehetőséget és jelent új függőségi kockázatot. Az EU az AI-rendelettel globálisan is úttörő szabályozási rendszert hozott létre, amely az alapjogok, az adatvédelem és az emberi felügyelet biztosítására törekszik. A túl összetett és költséges megfelelési rendszer azonban elsősorban a kisebb európai vállalkozásokat terhelheti, miközben az amerikai és kínai technológiai nagyvállalatok tőke-, adat- és infrastruktúra-előnye tovább nő. Európa csak akkor lehet meghatározó szereplő az MI területén, ha a jogalkotás mellett saját számítási kapacitást, adatvagyon, kockázati tőkét és ipari alkalmazási képességet is kiépít. A szabályozás szigorúsága önmagában nem biztosít technológiai szuverenitást. Az elemzés egészének központi következtetése, hogy Európának nem újabb, egymástól elszigetelt stratégiákra, hanem világos prioritási sorrendre és végrehajtható politikákra van szüksége. Magyarország érdeke egy olyan Európai Unió, amely képes megvédeni külső határait, csökkenteni a háborús eskaláció kockázatát, következetesen és azonos mércével folytatni

a bővítést, helyreállítani gazdasági versenyképességét, valamint az innovációt nem adminisztratív korlátokkal, hanem megfelelő infrastruktúrával és piaci feltételekkel támogatni. Az európai együttműködés erejét nem a központosítás mértéke, hanem a tagállamok cselekvőképessége, demokratikus legitimációja és közös érdekeik felismerése adhatja vissza.

I. EURÓPA BIZTONSÁGI KIHÍVÁSAI

Európa biztonsági környezetét 2026 nyarán három, egymást erősítő válsággóccá határozza meg: az ukrajnai háború, a törékeny közel-keleti tűzszünet és a kontinens belső politikai-társadalmi instabilitása. A három dimenzió külön-külön is kezelhetetlennek tűnik a jelenlegi európai intézményi és politikai keretek között, együttes hatásuk pedig azzal fenyeget, hogy a kontinens úgyszólván sodródik bele a következő évtized biztonsági versenyébe, hogy sem eszközei, sem társadalmi legitimációja nincs meg ahhoz, hogy megbirkózzon a kihívásokkal.



Forrás: New York Times

Ukrajna: a vég nélküli front

Az Ukrajnában dúló háború lezárásának továbbra sincs világos perspektívája: sem katonai döntés, sem tárgyalásos áttörés nem körvonalazódik, a felőrlő harc logikája pedig önfenntartóvá vált. Európa számára ez kettős csapdát jelent. Egyrészt a kontinens hadiipari kapacitásai és készletei úgy merülnek ki, hogy közben a saját haderő felfegyverzése is megoldatlan: nehéz

úgy helyreállítani a nemzeti tartalékokat, ha a megtermelt lőszer, légvédelmi eszköz és alkatrész jelentős részét folyamatosan Ukrajnába kell irányítani.¹ Ugyanez a dilemma rajzolódik ki a leg-égetőbb képességbeli hiányosságnál is: az orosz dróntechnológia fejlődése - és a tagállami lég-terekben szaporodó incidensek - nyilvánvalóvá tették, hogy Európának saját, többretegű, költséghatékony drónelhárító rendszerre lenne szüksége. Ennek kiépítése azonban ugyanazokért a szűkös ipari kapacitásokért versenyez, amelyeket a politikai elit jelenleg az ukrán front ellátásá-
sára mozgósít.

Másrészt a probléma nem csupán anyagi, hanem társadalmi természetű is. A közvélemény-ku-
tatások következetesen azt mutatják, hogy az európai társadalmak túlnyomó többsége nem hajlandó fegyvert fogni saját országa védelmében sem - a hadseregek szinte mindenütt tobor-
zási válsággal küzdenek.² Egy olyan kontinens pedig, amelynek fiai nem vélekednek pozití-
van a hazájuk védelméről, elrettentő erőt sem tud felmutatni. Az uniós válasz, a 150 milliárd
eurós SAFE-hitelmechanizmus, ebben a kontextusban értékelendő: érthető kezdeményezés
és finanszírozási eszköz, de önmagában nagyon kevés. Hitelkeretet ad ipari kapacitás, egységes
beszerzési logika és mindenekelőtt harcképes állomány nélkül - a pénz a védelmi képességnek
szükséges, de messze nem elégséges feltétele.

Közel-Kelet: kockázat befolyás nélkül



Forrás: Shafaq News

¹ Forrás: Európai Tanács: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/military-support-ukraine/>

² Politico: <https://www.politico.eu/article/europe-nato-young-soldiers-war-ukraine-draft-conscription-dday-fight-russia/>

A februárban kirobbantott amerikai-izraeli-iráni háborúban Európa csak a nézőtérrel figyel. A kontinens befolyása Izraelre, Iránra és az arab államokra gyakorlatilag nulla. A rendezést Washington, valamint pakisztáni, katarai és regionális közvetítők intézték, az európai fővárosok legfeljebb a G7-csúcsok díszletét adták. A júniusban aláírt szándéknyilatkozat (MoU) törékeny fegyvernagyvást hozott, amelyet mindkét fél többször megsértett. A hatvannapos tárgyalási ablak nyár végén zárul, az alku már júliusban megfeneklett, és a háború kiújult. Európa számára a közel-keleti eszkaláció súlyos veszélyekkel fenyeget. Egy elhúzódó regionális háború - az energiapiaci sokkon túl - újabb, a 2015-öshöz mérhető vagy azt meghaladó menekülthullámot indíthat el a kontinens felé, miközben a régióból kiinduló iszlám radikalizmus a terrorfenyegetettséget is emeli. A racionális válasz kézenfekvő lenne: a külső határvédelem érdemi megerősítése és a „Willkommenskultur” gyakorlatának feladása. Ez azonban politikai értelemben jelenleg kivitelezhetetlennek tűnik. A nyugat-európai kormányok a jurisztokrácia, koalíciós kényszerek és ideológiai megosztottság hármasságában őrlődnek, miközben a választói nyomás éppen a szigorítás irányába mutat. Az eredmény a legrosszabb kombináció: a kockázat nő, a cselekvőképesség csökken.



Forrás: Getty Images

Belső instabilitás: Európa veszte

A harmadik válsággóc magán a kontinensen belül található. Európa vezető országainak belpolitikai rendszere vált instabillá. Franciaország a kisebbségi kormányok és bukott költségvetések sorozatában órlódik, Németországban pedig a szűk többségű kormánykoalíció ideológiai törésvonalai bénítják a reformokat. Ez nem pusztán nemzeti ügy, mivel az uniós döntéshozatal konszenzusos természete miatt a nagy tagállamok kormányozhatatlansága az egész integráció cselekvőképességét emészti fel. Lényegesen nehezebb lesz európai szintű döntéseket hozni akkor, amikor a meghatározó országokban egymással szemben bizalmatlan pártok kormányoznak minimális többséggel, állandó bukási kockázat mellett. A La Manche-csatorna túloldalán is ugyanez a mintázat rajzolódik ki: a kormányzó Munkáspárt népszerűtlensége Keir Starmer miniszterelnök állásába került és a helyére érkező volt manchesteri főpolgármester, Andy Burnham sem tűnik hosszútávú megoldásnak az instabil politikai helyzetre.



Forrás: Washington Post

A politikai törékenység mögött mélyebb társadalmi feszültségek húzódnak. A migrációs hullámokat követő integráció lehetetlensége és a társadalom szegletei között erősödő súrlódások a nagyvárosokban már ma is rendszeres konfliktusforrást jelentenek. Mindezt egy elhúzódó versenyképességi válság keretezi: a tartósan drága energia, a növekvő adó- és járulékterhek, vala-

mint a stagnáló termelékenység együttesen garantálják, hogy az életszínvonal rövid távon nem tud javulni, a jólét ígérete pedig eddig az európai társadalmi béke legfontosabb pillére volt.

A logikus következtetés a rendfenntartó és belbiztonsági kapacitások megerősítése lenne. Csak-hogy az európai társadalmak jelentős része már a meglévő rendvédelmi szerveket is gyanakvással figyeli, az állami erőszakmonopólium kiterjesztését pedig a politikai spektrum egy része eleve szabadságjogi fenyegetésként értelmezi. A biztonsági igény és az apparátus legitimációja egymással ellentétes irányban mozog.

Negyedik tényező: az idő

A három válságócot egy közös nevező köti össze: mindegyik hosszútávú, strukturális választ igényelne - haderőfejlesztést, iparpolitikát, határvédelmi és integrációs fordulatot -, miközben az európai politikai rendszerek időhorizontja a következő bizalmi szavazásig ér. Az Egyesült Államok biztonsági garanciája eközben feltételelessé és tranzakcionálissá vált³, vagyis a korábbi külső biztosíték sem hidalja át többé a cselekvési deficitet. Európa legnagyobb biztonsági kihívása ezért végső soron nem Oroszország és nem a Közel-Kelet, hanem a saját döntésképtelensége.

Hazánk szempontjából két következtetés adódik. Egyrészt a közép-európai államok felértékelődő szerepe a biztonságpolitikában - a határvédelemben, a haderőfejlesztésben és az energia-biztonságban - nem ideológiai vita tárgya, hanem strukturális szükségszerűség. A kontinens nyugati fele belátható ideig önmagával lesz elfoglalva. Másrészt a magyar érdek a kockázatok minimalizálása mindhárom fronton: a háborús eskaláció elkerülése keleten, a migrációs nyomás elleni következetes fellépés délen és a nemzeti cselekvőképesség minél nagyobb fokú megőrzése egy döntésképtelenné váló uniós környezetben. Európa biztonsága nem azon múlik majd, hogy hány stratégiai dokumentum születik Brüsszelben, hanem azon, hogy a tagállamok képesek-e újra összekapcsolni a biztonsági szükségleteket a társadalmi felhatalmazással. Ma ez a kapocs hiányzik – és ez teszi a kontinenst leginkább sebezhetővé.

³ Forrás: Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2026/jun/10/only-one-in-10-europeans-now-see-us-as-an-ally-survey-suggests>

II. MIGRÁCIÓ

A bevándorlás az Európai Unió egyik legmeghatározóbb és egyben legmegosztóbb szakpolitikai területévé vált az elmúlt évtizedben. Bár ez a kérdéskör korábban is szerepelt az uniós politikai napirenden, a 2015-ben kibontakozó migrációs válság alapvetően változtatta meg a téma politikai, jogi és biztonságpolitikai jelentőségét.

A válság rámutatott a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (*Common European Asylum System, CEAS*) strukturális hiányosságaira, de különösen a *Dublin III* rendelet bizonyult elégtelennek, amely szerint a menedékjogi eljárás lefolytatásáért főszabály szerint az a tagállam felelős, amelynek területére a kérelmező elsőként belépett. Ez aránytalan terhet rótt az Európai Unió külső határain fekvő tagállamokra, miközben a másodlagos migráció következtében számos kérelmező továbbhaladt Nyugat- és Észak-Európa irányába.

Az illegális migrációval összefüggésben megerősödtek az embercsempész-hálózatok, több tagállam ideiglenesen visszaállította a belső határellenőrzést, ami a schengeni rendszer működését is próbára tette. A bevándorlás kérdése emellett egyre hangsúlyosabb szerepet kapott az európai politikai versenyben, hozzájárulva a migrációellenes, patrióta pártok támogatottságának növekedéséhez és az uniós döntéshozatal polarizálódásához.

A 2015-ös válságot követő években az Európai Bizottság több alkalommal is kísérletet tett a menekültügyi szabályozás reformjára, azonban a tagállamok közötti mély politikai megosztottság hosszú időre ellehetetlenítette az átfogó megállapodást. Az egyik legélesebb konfliktus a kötelező szolidaritási mechanizmus és a menedékkérők tagállamok közötti áthelyezésének kérdésében alakult ki. Míg a mediterrán tagállamok és több nyugat-európai ország a felelősség igazságosabb megosztását sürgette, addig több közép-európai ország - köztük Magyarország és Lengyelország - következetesen elutasította a kötelező kvóták bevezetését, arra hivatkozva, hogy a migráció kezelése továbbra is a tagállami szuverenitás egyik alapvető eleme kell, hogy maradjon.

Az új migrációs és menekültügyi paktum elfogadása

Bár az Európai Bizottság már 2016-ban előterjesztette a Közös Európai Menekültügyi Rendszer átalakítására vonatkozó első jogalkotási csomagját, a tagállamok közötti mély politikai megosztottság miatt a reformfolyamat évekre elakadt.

A politikai patthelyzet feloldására az Európai Bizottság 2020. szeptember 23-án mutatta be az Új Migrációs és Menekültügyi Paktumot (*New Pact on Migration and Asylum*), de az a kezdetől fogva rendkívül megosztó kezdeményezésnek bizonyult. Az Európai Parlamentben a baloldali és liberális frakciók elsősorban azt kifogásolták, hogy a Bizottság javaslatai túlzott hangsúlyt helyeznek a határvédelemre és a gyorsított eljárásokra, miközben szerintük nem biztosítanak elegendő garanciát a menedékkérők jogainak védelmére. Ezzel szemben több konzervatív és szuverenista politikai erő úgy ítélte meg, hogy a javaslat továbbra sem kezeli megfelelően az illegális migráció kiváltó okait, és a kötelező szolidaritási mechanizmus révén fennmarad annak lehetősége, hogy a tagállamoknak migránsokat kelljen befogadniuk vagy pénzügyi hozzájárulást fizetniük.

A Tanácsban szintén jelentős politikai nézetkülönbségek alakultak ki. A déli tagállamok, mindegyikük Olaszország, Görögország, Málta, Ciprus és Spanyolország, a felelősség nagyobb arányú megosztását szorgalmazták, míg a visegrádi országok, valamint több más közép-európai tagállam a külső határok megerősítését és a visszatérési politika hatékonyabbá tételét tekintette elsődleges prioritásnak. A kompromisszum kialakítását tovább nehezítette, hogy a migráció kérdése az egyes tagállamok belpolitikai vitáinak is meghatározó elemévé vált, ami jelentősen szűkítette a nemzeti kormányok mozgásterét.

A tárgyalások során érdemi előrelépésre csak 2023-ban került sor. Az Európai Unió Bel- és Igazságügyi Tanácsa 2023 júniusában politikai megállapodásra jutott a menekültügyi eljárásokról szóló rendelet (*Asylum Procedure Regulation*) és a menekültügyi és migrációkezelési rendelet (*Asylum and Migration Management Regulation - AMMR*) főbb elemeiről. Ez tette lehetővé az Európai Parlamenttel folytatott úgynevezett trilógus tárgyalások lezárását, amelyek során az uniós intézmények véglegesítették a jogszabálysomag szövegét.

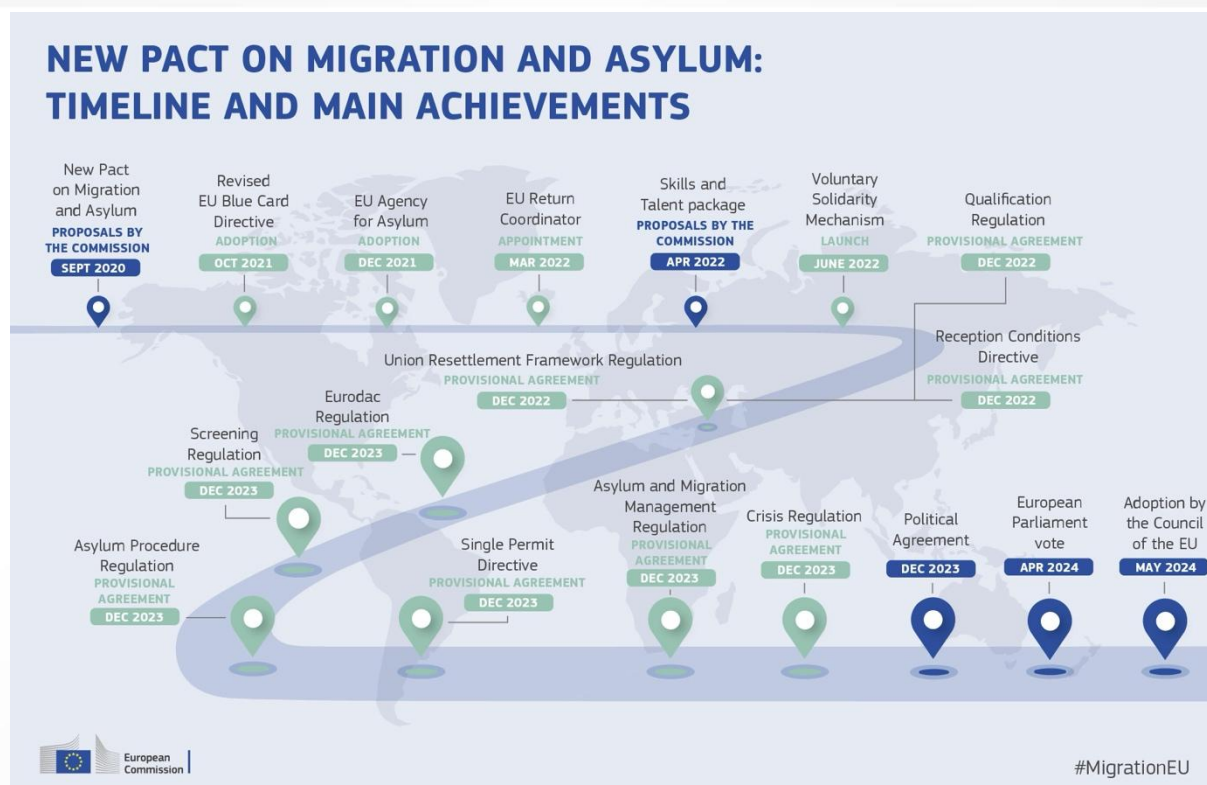
Az Európai Parlament és a Tanács képviselői 2023 decemberében politikai megállapodást értek el a teljes jogalkotási csomagról. Ezt követően az Európai Parlament 2024. április 10-én külön-külön szavazott a Paktum tíz jogalkotási aktusáról. A szavazás során valamennyi jogszabály megszerezte a szükséges többséget, ugyanakkor a voksolás világosan jelezte, hogy a migráció továbbra is az Európai Unió egyik legmegosztóbb politikai kérdése. A legtöbb jogszabályt az Európai Néppárt (EPP), a Szocialisták és Demokraták (S&D), valamint a Renew Europe frakció támogatásával fogadták el, míg a Zöldek és a Baloldal több rendelkezést a menedékkérők jogainak korlátozására hivatkozva bírált. A konzervatív és szuverenista frakciók, különösen az Európai

Konzervatívok és Reformerek (ECR), valamint az akkor még Identity and Democracy (ID) frakció, elsősorban a kötelező szolidaritási mechanizmus fenntartását kifogásolták, és ezért a csomag jelentős részét elutasították.

A jogalkotási csomag tíz egymással összefüggő rendeletből és irányelvből áll, amelyek együttesen alkotják az új uniós migrációs és menekültügyi rendszert. A legfontosabb jogszabályok közé tartozik:

- *Asylum and Migration Management Regulation (AMMR)*, amely a korábbi dublini rendszer helyébe lépő felelősségmegosztási szabályokat tartalmazza;
- *Asylum Procedure Regulation (APR)*, amely egységesíti a menedékjogi eljárások szabályait és bevezeti a kötelező határeljárásokat;
- *Screening Regulation*, amely az Európai Unió külső határán történő előszűrés rendszerét szabályozza;
- *Eurodac Regulation*, amely jelentősen kibővíti az Eurodac-adatbázis funkcióit biometrikus adatok és egyéb személyazonosító információk rögzítésével;
- *Crisis and Force Majeure Regulation*, amely különleges szabályokat állapít meg tömeges migrációs nyomás vagy hibrid támadások esetére;
- valamint a befogadási feltételekre, áttelepítésre és a visszatérési rendszer működésére vonatkozó további jogszabályok.⁴

⁴ Forrás: Európai Parlament – a Paktum jogalkotási elemeinek áttekintése:
<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-promoting-our-european-way-of-life/package-new-pact-on-migration-and-asylum>



Forrás: Európai Bizottság

Új fejezet és új szavazás 2026 nyarán

A jogszabálysomag 2024. június 11-én lépett hatályba, ugyanakkor az uniós jogalkotó kétéves átmeneti időszakot biztosított a tagállamok számára a végrehajtási intézkedések előkészítésére. Ennek megfelelően a Paktum rendelkezéseinek túlnyomó többségét 2026. június 12-től kell alkalmazni, ezzel kezdetét vette az új uniós migrációs rendszer gyakorlati végrehajtása.⁵ Ez nem egy egyszeri jogszabályi változást jelentett, hanem a közös európai migrációs rendszer fokozatos működésének megkezdését. A tagállamoknak ettől az időponttól már az új szabályok szerint kell lefolytatniuk a külső határokon történő előszűrést (*screening*), alkalmazniuk kell az egységes határeljárásokat, az új felelősségi szabályokat, valamint meg kell kezdeniük az átala- kított Eurodac-rendszer, a szolidaritási mechanizmus és az új visszatérési rendszer gyakorlati működtetését.

A Paktum alkalmazásának első időszakában egyértelművé vált, hogy a közös menekültügyi sza- bályok önmagukban nem elegendőek az illegális migráció kezelésére, amennyiben a jogellen- sen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok tényleges visszatérítése továbbra sem mű-

⁵ Forrás: Európai Bizottság – Migrációs és Menekültügyi Paktum:

https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

ködik megfelelő hatékonysággal. Az Európai Bizottság adatai szerint ugyanis a kiutasítási határozattal érintett személyeknek továbbra is csupán mintegy 28 százaléka hagyja el ténylegesen az Európai Unió területét, ami a közös migrációs politika egyik legsúlyosabb strukturális hiányosságának tekinthető.

E problémára reagálva az Európai Bizottság 2025-ben új visszatérési rendeletről (*Return Regulation*) tett javaslatot, amelynek célja a 2008-as Visszatérési Irányelv felváltása és a visszatérési politika egységesebb, gyorsabb és hatékonyabb végrehajtása volt. A jogalkotási folyamat az Európai Parlamentben 2026 első felében zárult le: a LIBE bizottság márciusban elfogadta tárgyalási álláspontját, ezt követően az Európai Parlament március 26-án jóváhagyta az intézményközi tárgyalások megkezdését, majd a Tanáccsal kialakított kompromisszumot 2026. június 17-én a plenáris ülés véglegesen is elfogadta.⁶ A rendelet 418 igen, 218 nem szavazat és 30 tartózkodás mellett kapta meg a szükséges többséget. A szavazás végén egyes képviselők hangosan skandálták a *“Send them back!”* jelmondatot arra utalva, hogy az illegálisan az EU területén tartózkodóknak el kell hagyniuk az Unió területét.⁷



Forrás: Európai Parlament

⁶ Forrás: Európai Parlament, hivatalos sajtóközlemény:
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20260611IPR45214/>

⁷ Forrás: The Guardian, 2026. június 18.:
<https://www.theguardian.com/world/2026/jun/18/anger-send-them-back-chants-rightwing-meps-eu-migration-law-vote>

A rendelet egyik központi eleme az európai visszatérési határozat, amely megkönnyíti, hogy az egyik tagállamban meghozott kiutasítási döntést egy másik tagállam is elismerje és végrehajtsa. A szabályozás egyúttal szigorúbb együttműködési kötelezettséget ír elő az érintettek számára: kötelesek személyazonosságuk tisztázásában, az úti okmányok beszerzésében és a visszatérési eljárás végrehajtásában közreműködni. Ennek megtagadása esetén a tagállamok korlátozó intézkedéseket, így rendszeres jelentkezési kötelezettséget, pénzügyi biztosítékot, kijelölt tartózkodási helyet vagy - meghatározott feltételek fennállása esetén - idegenrendészeti őrizetet alkalmazhatnak.

A rendelet lehetővé teszi továbbá, hogy a tagállamok megállapodást kössenek harmadik országokkal úgynevezett visszatérési központok, vagyis *Return Hubok* létrehozásáról. Ezekbe olyan személyek helyezhetők át, akik nem jogosultak az Unió területén maradni; a központok vagy végső visszatérési célországként, vagy a származási országba történő továbbszállítást előkészítő tranzitpontként működhetnek. Ilyen együttműködés kizárólag a nemzetközi jogi és emberi jogi követelményeket, köztük a visszaküldés tilalmát tiszteletben tartó harmadik országgal alakítható ki.

További szigorítást jelent, hogy az idegenrendészeti őrizet maximális időtartama a korábbi 18 hónapról főszabály szerint 24 hónapra emelkedik, és a rendelet szélesebb lehetőséget biztosít a szökés veszélyét jelentő, a hatóságokkal együtt nem működő vagy közbiztonsági kockázatot hordozó személyek őrizetére. A jogorvoslat a korábbi rendszerrel szemben nem minden esetben jár automatikus halasztó hatállyal, kivéve, ha a visszaküldés tilalmának sérelme merülhet fel. A szabályozás célja összességében annak megakadályozása, hogy a kiutasítási határozatok pusztán papíron maradjanak, illetve hogy az érintettek egy másik tagállamba történő továbbutazással elkerüljék azok végrehajtását.⁸

A szavazás jól tükrözte az Európai Parlament migrációs kérdések mentén kialakult politikai törvonalait. A végleges kompromisszumot egységesen támogatta az Európai Néppárt (EPP), az Európai Konzervatívok és Reformerek (ECR), a Patrióták Európáért (PpE), valamint az Európai Szuverén Nemzetek (ESN) frakció. A Renew Europe frakció ugyanakkor megosztott volt: képviselőinek többsége támogatta a rendeletet, azonban jelentős számú liberális képviselő ellene

⁸ Forrás: Tanács:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/01/council-and-parliament-reach-deal-on-returns-of-illegally-staying-third-country-nationals/>

szavazott vagy tartózkodott. Ezzel szemben a Szocialisták és Demokraták (S&D), a Zöldek/Európai Szabad Szövetség, valamint A Baloldal (The Left) frakciói túlnyomórészt elutasították a szabályozást.

A támogató frakciók szerint az új rendelet a Paktum egyik legfontosabb hiányzó elemét pótolja, mivel a közös migrációs rendszer csak akkor lehet hiteles, ha a menedékjogra nem jogosult személyek ténylegesen elhagyják az Európai Unió területét. Malik Azmani, a Renew Europe jelentéstevője úgy fogalmazott, hogy a visszatérési rendelet elfogadásával „*Európa végre lezárta a migrációs rendszer utolsó hiányzó elemét*”, és közel húsz év után olyan közös szabályozás született, amely hatékonyabb visszatérítési rendszert tesz lehetővé.

A Patrióták Európáért frakció szintén támogatta a rendelet elfogadását, ugyanakkor azt hangsúlyozta, hogy a jogszabály elfogadását elsősorban a migrációs politika szigorítása irányába tett lépésként értékeli. A frakció közleménye⁹ szerint a rendelet olyan új eszközöket vezet be, például a harmadik országokban létrehozható *Return Hubok* lehetőségét, a fellebbezések automatikus halasztó hatályának korlátozását, valamint a származási országokra gyakorolt nagyobb nyomást az állampolgáraik visszafogadása érdekében, amelyek hosszú idő után érdemi előrelépést jelentenek az illegális migráció visszaszorításában és a tagállamok migrációs szuverenitásának megerősítésében. A frakció ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy a rendelet csak kiindulópontnak tekinthető, és további szigorításokra van szükség az európai migrációs politika területén. Jordan Bardella, a Patrióták Európáért elnöke a szavazást követően úgy fogalmazott, hogy „*ez az Európai Unió történetének egyik legszigorúbb bevándorlási szabályozása*”, amely szerinte jól mutatja az európai migrációs politika irányváltását.

Ezzel szemben az S&D, a Zöldek és A Baloldal frakciói a rendeletet elsősorban alapjogi szempontból bírálták. Álláspontjuk szerint a hosszabb ideig tartó idegenrendészeti őrizet, a harmadik országokban létrehozott visszatérési központok, valamint a szigorúbb végrehajtási szabályok aránytalanul korlátozhatják a migránsok jogait, és fennáll a veszélye annak, hogy a szabályozás a biztonságpolitikai szempontokat a nemzetközi védelemhez való jog elé helyezi.

⁹ Forrás: <https://www.patriotsforeurope.eu/posts/patriots-deliver-as-parliament-adopts-tough-new-return-regulation>

III. BŐVÍTÉSPOLITIKA

Az Európai Unió bővítéspolitikája hagyományosan az európai integráció egyik legsikeresebb külpolitikai eszközének tekinthető. A tagsági perspektíva politikai és gazdasági reformokra ösztönzi a tagjelölt országokat, miközben lehetőséget teremt az uniós joganyag, az intézményi normák, valamint a demokratikus és jogállami követelmények fokozatos átvételére. A csatlakozás ugyanakkor az Európai Unióról szóló szerződés 49. cikke alapján továbbra is feltételes, érdemalapú folyamat: az új tag felvételéhez valamennyi tagállam egyhangú döntésére, az Európai Parlament hozzájárulására, továbbá a csatlakozási szerződés valamennyi érintett állam általi megerősítésére van szükség.¹⁰

A bővítéspolitika jelentősége az Ukrajnában dúló háború kitörése óta látványosan megnőtt. Az Európai Unió azóta egyre kevésbé pusztán technikai és jogharmonizációs folyamatként, sokkal inkább geopolitikai eszközként tekint a bővítésre. Ez a változás részben érthető: az Uniónak alapvető érdeke, hogy közvetlen szomszédságában stabil, kiszámítható és az európai politikai térhez kapcsolódó államok működjenek. A geopolitikai megközelítés túlsúlya azonban azzal a veszéllyel jár, hogy a politikai sürgetés fokozatosan felülírja a saját érdekeken, a jogállamisági feltételeken és az uniós tagságra való tényleges felkészültségen alapuló bővítési módszertant. Az Európai Bizottság hivatalosan továbbra is az „*own merits*”, vagyis a saját teljesítményen alapuló elvet tekinti a folyamat alapjának, a gyakorlatban azonban az egyes tagjelöltek politikai megítélése és előrehaladásuk sebessége között egyre jelentősebb különbségek mutatkoznak.

A Nyugat-Balkán elhúzódó integrációja

A nyugat-balkáni országok uniós perspektíváját az EU már a 2003-as thesszalóniki csúcstalálkozón egyértelműen megerősítette.¹¹ Több mint két évtizeddel később azonban a régió hat állama, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Koszovó, Montenegró és Szerbia, közül egyik sem vált az Európai Unió tagjává. A folyamat elhúzódása nem kizárólag az uniós intézmények felelőssége: a jogállamiság, az igazságszolgáltatás függetlensége, a korrupció elleni fellépés, a közigazgatási kapacitások, a kétoldalú konfliktusok, valamint a közös kül- és biztonságpolitikához való igazodás területén több tagjelölt esetében továbbra is érdemi hiányosságok

¹⁰ Forrás: EUR-Lex – Az Európai Unióról szóló szerződés 49. cikke:

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

¹¹ Forrás: Thesszalóniki nyilatkozat, 2003. június 21.:

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/76291.pdf

tapasztalhatók. Mindazonáltal a régióban egyre erősebb az a benyomás, hogy az EU hosszú ideig úgy tartotta fenn a tagság ígéretét, hogy nem kapcsolt hozzá hiteles és belátható csatlakozási menetrendet.

A hat ország közül 2026 júliusában Montenegró áll a legközelebb a tagsághoz. Az ország 2012 óta folytat csatlakozási tárgyalásokat, mind a 33 tárgyalási fejezetet megnyitotta, és 2026. július 14-ig 18 fejezetet ideiglenesen lezárt.¹² A július 14-i csatlakozási konferencián a versenypolitikáról szóló 8., valamint a vámunióról szóló 29. fejezetet zárták le. Montenegró előrehaladása 2024 után gyorsult fel, amikor teljesítette a jogállamisági fejezetekhez kapcsolódó közbenső mérföldköveket, megnyitva az utat a fejezetek fokozatos lezárása előtt.

Albánia csatlakozási folyamata szintén jelentős lendületet kapott. A tárgyalások 2022-ben kezdődtek meg, 2026 júliusára pedig valamennyi tárgyalási fejezetet megnyitották. A 2026. július 14-i csatlakozási konferencián három fejezetet, a tudomány és kutatás, az oktatás és kultúra, valamint a külkapcsolatok területét ideiglenesen le is zártak. Májusban az EU már azt is megállapította, hogy Albánia teljesítette az alapvető kérdéseket magában foglaló első klaszter közbenső mérföldköveit.¹³

Szerbia 2014 óta tárgyal az uniós tagságról, előrehaladását azonban lassítja a jogállamisági reformok elégtelensége, a Belgrád és Pristina közötti normalizációs folyamat elakadása, valamint az uniós külpolitikához való részleges igazodás. A 2026-os tanácsi dokumentumok szerint Szerbia közös kül- és biztonságpolitikai igazodási aránya 2025 októberében mindössze 63 százalék volt, miközben a többi nyugat-balkáni partner az Oroszországgal és Belarusszal szembeni korlátozó intézkedésekhez is nagyobb mértékben csatlakozott.¹⁴

Észak-Macedónia esetében a folyamatot hosszú időn keresztül előbb a Görögországgal fennálló névvita, majd a Bulgária által támasztott történelmi, nyelvi és alkotmányos követelések akadályozták.

¹² Forrás: A 2026. július 14-i EU–Montenegró csatlakozási konferencia:

<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2026/07/14/montenegro/>

¹³ Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/07/14/enlargement-albania-and-eu-provisionally-close-negotiations-on-science-and-research-education-and-culture-and-external-relations/>

¹⁴ Forrás: Az Európai Unió 2026-os tanácsi dokumentuma:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11041-2026-INIT/en/pdf>

Bosznia-Hercegovina 2022-ben kapott tagjelölti státuszt, a csatlakozási tárgyalások megnyitására pedig 2024-ben született politikai döntés, a szükséges intézményi és jogállamisági reformok azonban továbbra is lassan haladnak.

Koszovó 2022-ben nyújtotta be tagsági kérelmét, előrehaladását azonban nemcsak a Szerbiával fennálló konfliktus, hanem az is nehezíti, hogy öt uniós tagállam továbbra sem ismeri el függetlenségét.

A Nyugat-Balkán integrációjának lassúsága stratégiai kockázatot jelent. Az EU a régió legfontosabb kereskedelmi partnere, befektetője és pénzügyi támogatója; az uniós–nyugat-balkáni árukereskedelem értéke 2024-ben meghaladta a 83 milliárd eurót.¹⁵ A tartós politikai bizonytalanság ugyanakkor teret nyit más külső szereplők – elsősorban Kína, Oroszország, Törökország és az Öböl-államok – gazdasági és politikai befolyásának erősödése előtt.

A TIVATI EU-NYUGAT-BALKÁN CSÚCSTALÁLKOZÓ

A legutóbbi EU–Nyugat-Balkán-csúcstalálkozóra 2026. június 5-én a montenegrói Tivatban került sor, „Az Európai Unió és a Nyugat-Balkán közös jóléte és stabilitása” mottóval. A találkozó politikai jelentőségét növelte, hogy azt Montenegró függetlensége helyreállításának huszadik évfordulójához kapcsolódva rendezték meg. António Costa, az Európai Tanács elnöke a csúcstalálkozó előtt a térség valamennyi államába ellátogatott, és azt hangsúlyozta, hogy a Nyugat-Balkán uniós perspektívája valós lehetőség, ugyanakkor annak kihasználásához a reformok tényleges végrehajtására van szükség.

¹⁵ Forrás: Nyugat-Balkán – kereskedelmi és támogatási adatok:
<https://www.consilium.europa.eu/en/topics/western-balkans/>



Forrás: Európai Tanács

A csúcstalálkozó középpontjában a bővítési folyamat felgyorsítása, a tagjelöltek fokozatos integrációja, a gazdasági felzárkózás, a regionális együttműködés, valamint a biztonság és a stabilitás kérdése állt. Az EU megerősítette a térség tagsági perspektíváját, és a teljes jogú tagságot megelőző fokozatos integrációt helyezte előtérbe. Ennek keretében a nyugat-balkáni országok már a csatlakozás előtt hozzáférhetnek az egységes piac bizonyos elemeihez, uniós programokhoz és pénzügyi eszközökhöz, amennyiben végrehajtják a szükséges reformokat. A Nyugat-Balkánra vonatkozó Reform- és Növekedési Eszköz 2025-ben lépett hatályba, és a támogatásokat konkrét reformvállalásokhoz köti.¹⁶

A tivati találkozó ugyanakkor nem eredményezett egységes, valamennyi nyugat-balkáni országra vonatkozó csatlakozási dátumot. Politikai üzenete inkább az volt, hogy a bővítési folyamat ismét mozgásba lendült, de az egyes országok eltérő sebességgel haladnak tovább. Montenegró és Albánia esetében a fejezetek lezárása már kézzelfogható eredményeket mutat, a régió többi államának esetében azonban a politikai és intézményi akadályok továbbra is jelentősek.

¹⁶ Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/president/news/2026/06/05/president-costa-visits-western-balkans-region/>

Ukrajna politikailag felgyorsított csatlakozási pályája

Ukrajna 2022. február 28-án, néhány nappal az orosz invázió megindulását követően nyújtotta be uniós tagsági kérelmét. Az Európai Tanács 2022 júniusában tagjelölti státuszt adott az országnak, 2023 decemberében döntött a csatlakozási tárgyalások megnyitásáról, az első kormányközi konferenciát pedig 2024. június 25-én tartották. Ukrajna 2025. szeptember 30-án lezárta az uniós joganyag átvilágítását, majd 2026. június 15-én megnyílt az első, az „*alapvető kérdéseket*” tartalmazó tárgyalási klaszter. A folyamat július 14-én újabb lépéssel folytatódott: az EU megnyitotta a külkapcsolatokat magában foglaló hatodik klasztert is.

A menetrend rendkívüli gyorsasága szembeűnő. Miközben a nyugat-balkáni országok egy része több mint másfél vagy két évtizede vár kézzelfogható előrelépésre, Ukrajna a tagsági kérelem benyújtásától számított alig több mint négy év alatt eljutott két tárgyalási klaszter megnyitá-sáig.¹⁷ Ennek elsődleges magyarázata nem Ukrajna magasabb fokú intézményi felkészültsége, hanem az ország geopolitikai és biztonságpolitikai jelentősége.

Ukrajna európai orientációja és az orosz agresszióval szembeni támogatása nem keve-rendő össze a teljes jogú uniós tagságra való tényleges felkészültséggel. A háborúban álló or-szág területi integritása nem biztosított, gazdaságának és infrastruktúrájának jelentős része sú-lyosan károsodott, az állami intézmények rendkívüli jogrendben működnek, miközben a kor-rupció, az igazságszolgáltatás függetlensége, a kisebbségi jogok, az oligarchikus befolyás és a demokratikus intézmények működése területén továbbra is súlyos problémák állnak fenn. Ezek alapján Ukrajna jelenlegi állapotában nem tekinthető a teljes jogú tagság feltételeit teljesítő országnak.¹⁸ A tárgyalások politikai gyorsítása ezért csak akkor egyeztethető össze a bővítési politika hitelességével, ha a klaszterek megnyitása nem jár a csatlakozási feltételek felpuhításá-val, és nem előlegezi meg automatikusan a tagságot.

Az első tárgyalási klaszter megnyitását korábban Magyarország vétója akadályozta, mivel a ma-gyar kormány álláspontja szerint Ukrajna nem rendezte a kárpátaljai magyar közösség kisebb-ségi jogainak kérdését. A 2026-os magyarországi kormányváltást követően azonban az új kabi-net feloldotta ezt a vétót, így megnyílt az út az első klaszter megnyitása előtt.

¹⁷ Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/15/eu-and-ukraine-open-first-accession-negotiations-cluster/>

¹⁸ Forrás: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/eb69a890-40d6-4696-801e-612d51709fdd_en?fi-lenname=2025+Communication+on+EU+Enlargement+Policy.pdf

A döntés összhangban állt azokkal a korábbi várakozásokkal, amelyek szerint a magyar kormányváltás megkönnyítheti Ukrajna uniós csatlakozási folyamatának előrehaladását. Ez a magyar hozzájárulás szakpolitikai szempontból azért vitatható, mert a tárgyalási klaszter megnyitása után a kisebbségi jogi feltételek érvényesítése nehezebbé válhat, amennyiben az ukrán vállalatok nem társulnak pontos határidőkkel, ellenőrizhető mérföldkövekkel és a visszalépés esetén alkalmazható következményekkel. A csatlakozási folyamat konszenzusos jellege ugyanakkor továbbra is lehetőséget biztosít Magyarországnak arra, hogy a következő klaszterek megnyitását vagy lezárását konkrét feltételek teljesítéséhez kösse.

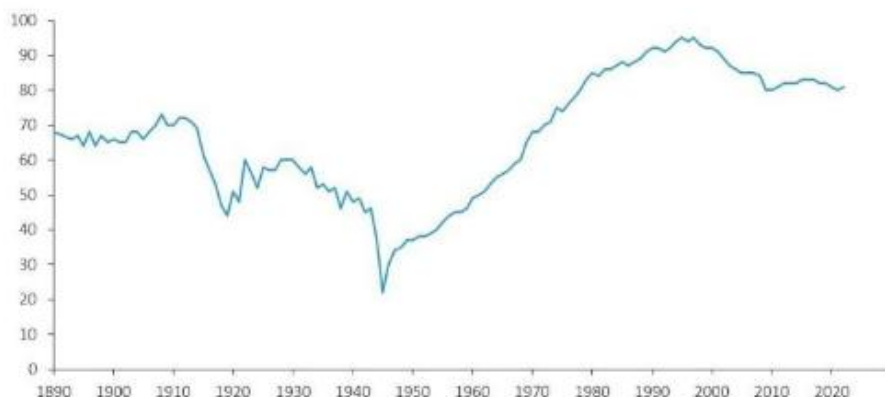
IV. VERSENYKÉPESSÉG

Az Európai Unió versenyképességi politikáját alapvetően megváltoztatta a világgazdaság szét-töredezése. Az Egyesült Államok és Kína egyaránt nagyszabású iparpolitikai, technológiai és biztonságpolitikai eszközökkel támogatja saját vállalatait, miközben a kereskedelmi korlátozások, az exportellenőrzések és a kritikus nyersanyagokért folyó verseny erősödnek. Az európai gazdaság különösen kitett e külső folyamatoknak, mivel termelése nagymértékben kapcsolódik a nemzetközi ellátási láncokhoz, energia- és nyersanyagellátása pedig jelentős részben import-függő. Az éghajlatváltozás, a digitalizáció, a mesterséges intelligencia és a védelmi képességek párhuzamos finanszírozása ezért már nem egyszerűen ágazati, hanem átfogó gazdaságbiztonsági kérdéssé vált.¹⁹

¹⁹ Forrás: Mario Draghi: The Future of European Competitiveness. A Competitiveness Strategy for Europe. European Commission, 2024. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The+future+of+European+competitiveness+-+A+competitiveness+strategy+for+Europe.pdf

FIGURE 1
EU versus US labour productivity 1890-2022

Index (US=100)



Note: The EU is proxied by backdating national accounting data from Germany, France, Italy, Spain, the Netherlands, Belgium, Ireland, Austria, Portugal, Finland and Greece. To build the labour productivity data, five different series were used: GDP, capital stock, employment, average hours worked, and population. Capital stock is built using two series of investment – construction and equipment. Investment and GDP are taken in volume and in national currency of 2010, they are then turned into \$2010 using a ppp conversion rate.

Source: Bergeaud, A., Cetta, G., & Lecat, R., Productivity Trends in Advanced Countries between 1890 and 2012, Review of Income and Wealth, Vol. 62, No. 3, 2016, pp. 420-444

Forrás: Európai Bizottság

Az EU belső problémái közül a legfontosabb a tartós termelékenységi lemaradás. Az Egyesült Államokban az egy munkaóra jutó termelékenység 1995 és 2019 között évente átlagosan mintegy 2,1 százalékkal, az euróövezetben mindössze 1százalékkal növekedett. Az IMF vállalati szintű elemzése szerint a különbség nemcsak a technológiai élvonalba tartozó vállalatoknál, hanem a fiatal, gyors növekedésre képes cégeknél is megfigyelhető. Az európai vállalkozások méretnövelését a szétagolt piacok, a kockázati tőke korlátozott kínálata, a készséghiány és az egymástól eltérő nemzeti szabályok akadályozzák.²⁰

Ehhez társulnak a magas energiaárak, az elégtelen hálózati infrastruktúra, a népesség örege-
dése és a tőkepiacok töredezettsége. Bár az EU egységes piaca közel kontinensnyi gazdasági
tér, a szolgáltatások, a telekommunikáció, az energia, a pénzügyek és a közbeszerzés területén
továbbra is jelentős nemzeti korlátok érvényesülnek. Az OECD szerint ez megakadályozza, hogy
az európai vállalatok az amerikai és kínai versenytársaikhoz hasonló méretgazdaságosságot

²⁰ Forrás: Európai Központi Bank: Labour productivity growth in the euro area and the United States: short and long-term developments. ECB Economic Bulletin, 6/2024. https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/focus/2024/html/ecb.ebbox202406_01~9c8418b554.en.html

érjenek el. A probléma tehát nem elsősorban a megtakarítások hiánya, hanem azok termelékeny, határokon átnyúló beruházásokba irányításának elégtelensége.²¹

Az eddigi uniós válaszok és a Draghi-jelentés

Az EU korábbi versenyképességi politikája az egységes piacra, a versenyjogra, a kereskedelmi nyitottságra, valamint a kutatási és kohéziós programokra épült. A 2020-as évek válságai azonban egy aktívabb iparpolitikai megközelítést eredményeztek. A helyreállítási alap, a közös európai érdeket szolgáló fontos projektek, az európai chiprendelet, a kritikus nyersanyagokról és a nettó zéró iparról szóló jogszabályok már nemcsak általános piaci feltételeket, hanem meghatározott technológiákat, kapacitásokat és értékláncokat támogatnak. Az intézkedések ugyanakkor gyakran elkülönült programokként, korlátozott finanszírozással és erős tagállami végrehajtási függőséggel működtek.

Mario Draghi 2024 szeptemberében közzétett jelentése e töredezett kezdeményezéseket egységes gazdaságstratégiai keretbe kívánta foglalni. A jelentés három nagy átalakulást határozott meg:

- az Egyesült Államokkal és Kínával szembeni innovációs lemaradás csökkentését;
- a dekarbonizáció és a versenyképesség összehangolását;
- valamint a biztonság erősítését és a stratégiai függőségek mérséklését.

Ehhez az egységes piac elmélyítését, a tőkepiaci integrációt, a kutatás-fejlesztés koncentráltabb támogatását, közös energia- és iparpolitikai fellépést, valamint hatékonyabb uniós döntéshozatalt javasolt.²²

A jelentés legnagyobb horderejű megállapítása szerint az EU céljainak teljesítéséhez évente legalább 750–800 milliárd euró többletberuházásra, vagyis a 2023-as uniós GDP 4,4–4,7 százalékának megfelelő összegre volna szükség. Draghi nem kizárólag közkiadásokat sürgetett: a magántőke mozgósítását tekintette meghatározónak, de ehhez közös európai finanszírozási eszközöket, költségvetési ösztönzőket és integrált tőkepiacot is szükségesnek tartott.

A Bizottság 2025 januárjában elfogadott Versenyképességi Iránytűje átvette a Draghi-jelentés három fő pillérét. Ezt követte többek között a Tiszta Ipari Megállapodás, a megfizethető

²¹ Forrás: OECD Economic Surveys: European Union and Euro Area 2025, "Strengthening productivity and the Single Market." https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-european-union-and-euro-area-2025_5ec8dcc2-en/full-report/strengthening-productivity-and-the-single-market_ecdfe548.html

²² Forrás: Draghi, Mario: i.m.

energiáról szóló cselekvési terv, a Megtakarítási és Beruházási Unió, a startup- és scale-up-stratégia, a készségek uniója, az MI-kontinens program, az ágazati ipari tervek és az adminisztratív egyszerűsítést célzó omnibuszcsomagok. A 2028–2034-es költségvetési javaslat egy 409 milliárd eurós Európai Versenyképességi Alap létrehozását is előíranyozta.²³

E lépések ellenére a Draghi-program érdemi megvalósítása elmaradt az eredeti ambícióktól. A Bizottság 2025-ös önértékelése szerint kezdeményezéseinek több mint fele már „teljesült”, ez azonban többnyire stratégiák, jogalkotási javaslatok és finanszírozási bejelentések elfogadását jelentette, nem pedig a strukturális reformok gazdasági hatásának megjelenését. A Draghi Megfigyelőközpont (DraghiObservatory) 383 konkrét ajánlást vizsgáló, 2026. júliusi értékelése szerint csupán 60 intézkedés – 15,7 százalék – valósult meg teljesen; a részlegesen végrehajtottakat is figyelembe véve az arány 41,3százalék, míg 225 ajánlás továbbra is teljesítetlen. Különösen lassan haladt az energiaunió, a digitális integráció, a tőkepiaci reform és az egységes piac nemzeti korlátainak felszámolása.²⁴

Az uniós megközelítés kritikái

A legfontosabb kritika a célok és a rendelkezésre álló eszközök közötti aránytalanságra vonatkozik. A 409 milliárd eurós Versenyképességi Alap hét évre szól, és jelentős részben már létező programokat egyesít, miközben Draghi évente 750–800 milliárd eurónyi többletberuházást tartott szükségesnek. A következő uniós költségvetés javasolt mérete az EU bruttó nemzeti jövedelmének 1,26százaléka; ez stratégiai átrendeződést jelent, de nem hoz létre a helyreállítási alaphoz mérhető, azonnal működő közös fiskális kapacitást. Az Európai Versenyképességi Alap ráadásul legkorábban 2028-ban kezdheti meg működését.²⁵

Másodszor, a tagállami érdekek továbbra is akadályozzák az integrációt. A tőkepiaci, adózási, társasági jogi és energiaügyi reformok olyan hatásköröket érintenek, amelyekről a kormányok nehezen mondanak le. A nemzeti állami támogatások bővítése közben a nagyobb költségvetési mozgástérrel rendelkező országok aránytalan előnybe kerülhetnek, ami az egységes piac töredezettségének további növekedésével jár. Az iparpolitika emellett könnyen a már működő

²³ Forrás: European Commission: A Competitiveness Compass for the EU, COM(2025) 30 final; European Commission: Competitiveness Compass. https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/competitiveness-compass_en

²⁴ Forrás: European Commission: “One year after the Draghi report.” https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report/one-year-after_en

²⁵ Forrás: European Commission: EU budget 2028–2034. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en

nagyvállalatok védelmévé válhat, ahelyett, hogy új belépőket, innovációt és termelékenység-növelő szerkezetváltást ösztönözne.²⁶

Harmadszor, vitatott, hogy a „versenyképesség” mennyiben írhatja felül a társadalmi és környezeti célokat. Egyes elemzők szerint Draghi nem határozza meg kellő pontossággal a fogalmat, és a növekedést, a dekarbonizációt, a kohéziót és a területi egyenlőtlenségeket nem egyenrangú szempontként kezeli. Az adminisztratív egyszerűsítés javíthatja a beruházási környezetet, de az érdemi hatásvizsgálat nélküli dereguláció csökkentheti a környezeti és vállalati felelősségi szabályok kiszámíthatóságát.²⁷

Lehetséges haladási irányok

A továbblépés első feltétele a prioritások szűkítése és az európai hozzáadott értékű beruházások közös finanszírozása. Az EU-nak elsősorban olyan közjavakra kellene összpontosítania, amelyeket a tagállamok önállóan nem képesek hatékonyan biztosítani: határokon átnyúló energiahálózatokra, kutatási infrastruktúrákra, digitális és védelmi kapacitásokra, valamint kritikus technológiai értékláncokra. Ehhez nagyobb uniós költségvetésre, új saját bevételekre, az Európai Beruházási Bank kockázatvállalásának növelésére és – szigorú teljesítményfeltételek mellett – közös hitelfelvételre is szükség lehet.

Másodszor, kevesebb új stratégiai dokumentumra és erőteljesebb jogérvényesítésre van szükség. A szolgáltatások, a tőke, az energia és a digitális gazdaság egységes piacának kiteljesítése nagyobb termelékenységi eredményt hozhat, mint a nemzeti támogatási programok további bővítése. A 2026-os „Egy Európa, Egy Piac” ütemterv negyedéves intézményközi ellenőrzést vezetett be; ezt nyilvános, mérhető határidőkkel és a késedelmekért viselt politikai felelősséggel kell kiegészíteni.²⁸

Végül a versenyképességet nem alacsonyabb bérekkel vagy gyengébb normákkal, hanem innovációval, készségekkel, energia- és erőforrás-hatékonyssággal célszerű javítani. A támogatásokat időben korlátozott, számonkérhető feltételekhez – kutatási teljesítményhez, európai

²⁶Forrás: OECD: OECD Economic Surveys: European Union and Euro Area 2025, “Strengthening productivity and the Single Market.” https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-european-union-and-euro-area-2025_5ec8dcc2-en/full-report/strengthening-productivity-and-the-single-market_ecdfe548.html

²⁷ Forrás: Renda, Andrea: “The EU according to Draghi – as competitive as needed, as sustainable as possible.” CEPS, 2024. <https://www.ceps.eu/the-eu-according-to-draghi-as-competitive-as-needed-as-sustainable-as-possible/>

²⁸ Forrás: European Commission: “One Europe, One Market Roadmap.” https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/one-europe-one-market-roadmap_en

beruházáshoz, képzéshez, kibocsátáscsökkentéshez és nyitott beszállítói láncokhoz – kell kötni. A körforgásos gazdaság és az anyagtermelékenység fejlesztése egyidejűleg mérsékelheti az importfüggőséget, az ipari költségeket és a környezeti terhelést. Az uniós versenyképességi politika sikere végső soron nem az elfogadott kezdeményezések számától, hanem a termelékenység, a magánberuházások és az európai vállalatok méretnövekedésének tényleges javulásától függ.²⁹

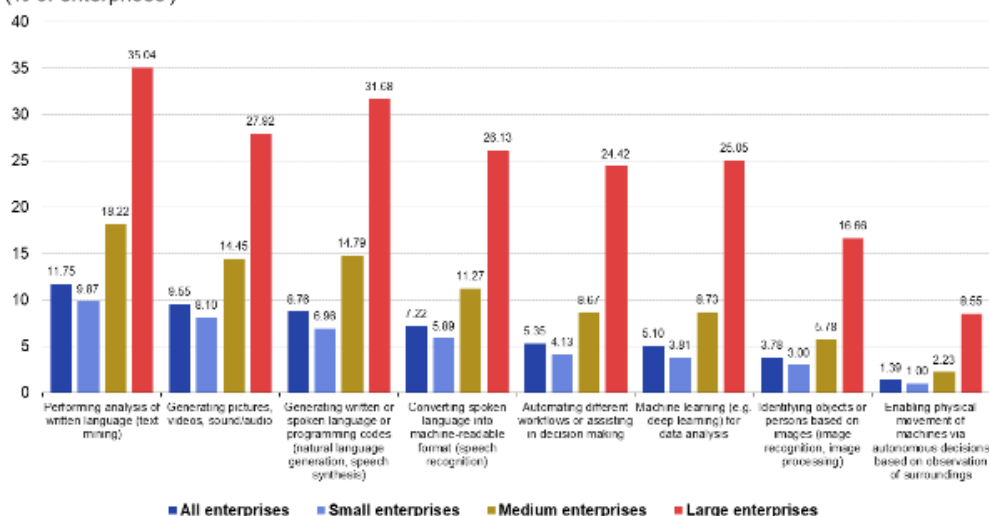
V. MESTERSÉGES INTELLIGENCIA

A mesterséges intelligencia (MI) fejlődése egyszerre jelent gazdasági lehetőséget, társadalmi kockázatot és geopolitikai kihívást. A generatív és általános célú MI-modellek képességei gyorsabban fejlődnek, mint a mérésükre, ellenőrzésükre és társadalmi integrációjukra szolgáló intézmények. A Stanford Egyetem 2026. évi AI Index jelentése³⁰ szerint 2025-ben a jelentős, élvonalbeli modellek több mint 90 százalékát vállalatok fejlesztették, miközben a dokumentált MI-incidensek száma egy év alatt 233-ról 362-re nőtt. A fejlesztéshez szükséges számítási kapacitás, adatok, félvezetők és tőke ráadásul néhány vállalatban és országban koncentrálódik, ami technológiai függőséget és jelentős piaci torzulást is eredményezhet.

²⁹ Forrás: Intereconomics: “How to Ensure a Skills-Based Future for European Competitiveness.” 2025. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2025/number/1/article/how-to-ensure-a-skills-based-future-for-european-competitiveness.html>

³⁰ Forrás: Stanford Institute for Human-Centered Artificial Intelligence: *Artificial Intelligence Index Report* 2026. Elérhető: <https://hai.stanford.edu/ai-index/2026-ai-index-report>

Enterprises using AI technologies by type of AI technology and size class, EU, 2025
(% of enterprises)



Source: Eurostat (online data code: isoc_eb_ai)

eurostat

Forrás: Eurostat

Az MI globális terjedése olyan, határokon átnyúló problémákat vet fel, mint

- az algoritmikus diszkrimináció,
- a személyes adatok tömeges felhasználása, a dezinformáció,
- a választási folyamatok manipulálása,
- a szerzői jogi tartalmak engedély nélküli felhasználása, valamint
- a munkaerőpiac átalakulása.

A modellek nehéz értelmezhetősége különösen problémás, amikor alkalmazásuk oktatási, foglalkoztatási, hitelbírálati, egészségügyi vagy jogi döntéseket befolyásol. Az MI-infrastruktúra energia-, víz- és nyersanyagigénye további fenntarthatósági kérdéseket teremt; az OECD ezért megkülönbözteti az MI fejlesztésének és működtetésének közvetlen környezeti terheit, valamint az alkalmazások közvetett pozitív és negatív hatásait.³¹

Európa helyzetét sajátos strukturális problémák is nehezítik. Az Egyesült Államok és Kína jelentős előnnyel rendelkezik a magántőke, a felhő-infrastruktúra, a félvezetők és az élvonalbeli modellek fejlesztése terén. Az Egyesült Államokban a magánszektor MI-befektetése 2025-ben 285,9 milliárd dollár volt. Európa ezzel szemben erős tudományos intézményrendszerrel,

³¹ Forrás: OECD: *Measuring the Environmental Impacts of Artificial Intelligence Compute and Applications*. OECD Digital Economy Papers, 2022. Elérhető: https://www.oecd.org/en/publications/measuring-the-environmental-impacts-of-artificial-intelligence-compute-and-applications_7babf571-en.html

képzett munkaerővel és fejlett ipari ágazatokkal rendelkezik, de kutatási eredményeit nehezebben alakítja globálisan versenyképes termékekké. A tagállami piacok, adatvagyonok és közigazgatási rendszerek széttagoltsága, valamint a kockázati tőke és a nagy számítási infrastruktúra korlátozott hozzáférhetősége különösen a kis- és középvállalkozásokat hátráltatja. Az Uniónak ezért egyszerre kell csökkentenie technológiai függőségét, gyorsítania az MI alkalmazását, és fenntartania az alapjogok magas szintű védelmét.

AZ EDDIGI UNIÓS VÁLASZOK

Az uniós politika kezdetben elsősorban az „emberközpontú és megbízható MI” koncepciójára épült. Az Európai Bizottság által létrehozott magas szintű szakértői csoport 2019-es etikai iránymutatása hét alapvető követelményt határozott meg:

- az emberi cselekvőképességet és felügyeletet,
- a műszaki robusztusságot,
- az adatvédelmet,
- az átláthatóságot,
- a sokféleséget és méltányosságot,
- a társadalmi és környezeti jóllétet, valamint
- az elszámoltathatóságot.

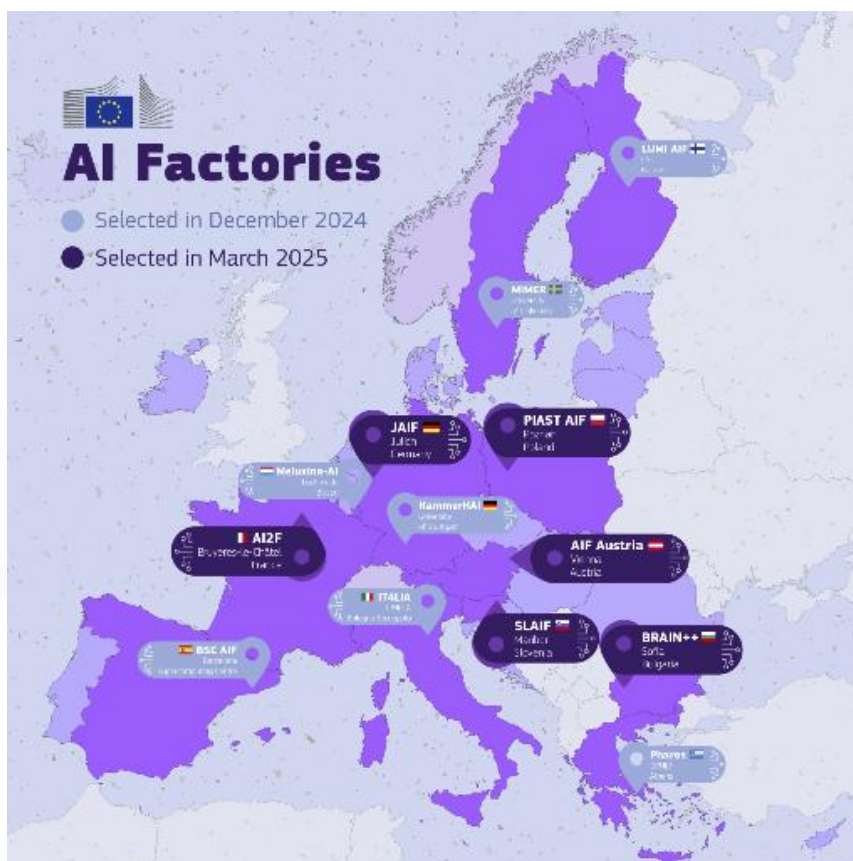
Az etikai megközelítést az uniós és tagállami beruházásokat összehangoló, 2018-ban elfogadott, majd 2021-ben felülvizsgált koordinált MI-terv egészítette ki.³²

A megközelítés központi jogi eleme a 2024/1689/EU rendelet, vagyis az MI-rendelet – közkeletű nevén AI-rendelet. A szabályozás célja a belső piac egységesítése, az emberközpontú és megbízható MI elterjesztése, valamint az egészség, a biztonság, az alapvető jogok, a demokrácia, a jogállamiság és a környezet védelme. Területi hatálya bizonyos esetekben az Unión kívüli szolgáltatókra is kiterjed, amennyiben rendszerük eredményét az EU-ban használják.

A rendelet kockázati szintek szerint differenciál. Egyes alkalmazásokat – például a társadalmi pontozást, a manipuláció bizonyos formáit, illetve az arcképadatbázisok cél nélküli internetes gyűjtését – tiltja. A magas kockázatú rendszereknél adatminőségi, dokumentációs, nyilvántartási, emberi felügyeleti, pontossági és kiberbiztonsági követelményeket ír elő. Bizonyos chatbotokra, deepfake-tartalmakra és generált közérdekű szövegekre átláthatósági

³² Forrás: European Commission, High-Level Expert Group on Artificial Intelligence: *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*, 2019. Elérhető: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>

kötelezettségek vonatkoznak. Az általános célú modellek szolgáltatóinak technikai dokumentációt, szerzői jogi megfelelési politikát és a tanítási tartalmakról megfelelő összefoglalót kell készíteniük; a rendszerszintű kockázatot hordozó modellekre szigorúbb értékelési és incidensjelentési szabályok érvényesek. Az alkalmazás fokozatosan történik, miközben a Bizottság 2025–2026-ban egyszerűsítési és végrehajtási intézkedéseket is kezdeményezett.³³



Forrás: Európai Bizottság

Az intézményi végrehajtást az Európai MI-hivatal, az Európai MI-testület, a tagállami hatóságok, valamint független tudományos szakértők támogatják. A szabályozási pillér mellett az EU innovációs infrastruktúrát is épít: az MI-gyárak szuperszámítógépes kapacitást, adatokat és szakértői szolgáltatásokat biztosítanak kutatók, induló vállalkozások és kkv-k számára. A 2025-ös AI Continent Action Plan a számítási infrastruktúrára, az adatokra, a készségfejlesztésre, az ágazati alkalmazásokra és a szabályok egyszerűbb végrehajtására összpontosít. Az Apply AI stratégia az egészségügyben, a feldolgozóiparban, az energetikában, a közlekedésben,

³³ Forrás: European Commission: *Regulatory framework on artificial intelligence*. Elérhető: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai>

a mezőgazdaságban és a közszektorban kívánja felgyorsítani az MI gyakorlati alkalmazását, különös tekintettel a kkv-kra, az európai megoldásokra és a nyílt forráskódú technológiákra.³⁴

Az uniós válaszok kritikái

Az uniós modell legfontosabb előnye, hogy az önkéntes etikai elveket kikényszeríthető, egységes jogi követelményekké alakítja. Ugyanakkor a szakirodalom szerint a szabályozás összetettsége jogbizonytalanságot és jelentős adminisztratív költséget okozhat. Az MI-rendelet a GDPR-ral, a digitális szolgáltatásokról és digitális piacokról szóló rendeletekkel, a termékbiztonsági, fogyasztóvédelmi és ágazati szabályokkal párhuzamosan alkalmazandó. A megfelelési költségek aránytalanul terhelhetik a kisebb európai szereplőket, miközben a nagy technológiai vállalatok jelentősebb jogi és technikai kapacitással rendelkeznek.

A kockázatalapú rendszer sem mindenben következetes. Az MI-rendelet egyes területeken túl, más területeken alulszabályozhat, mivel a besorolás nem mindig épül eseti, empirikus kockázatértékelésre, és kevésbé veszi figyelembe az alkalmazások társadalmi előnyeit. Az alapjogok ráadásul nem minden esetben kezelhetők pusztán valószínűségek alapján.²¹ A tudományos élet képviselői már a jogszabálytervezet kapcsán arra figyelmeztettek, hogy a termékbiztonsági logika nem feltétlenül alkalmas minden társadalmi és intézményi sérelem kezelésére, továbbá az egységesítés korlátozhatja a tagállami szintű, szigorúbb beavatkozásokat.³⁵

További probléma, hogy a jogszabály gyakorlati tartalmának jelentős részét harmonizált műszaki szabványok határozzák meg. A szakirodalom szerint a szabványalkotás során technikai szakértőknek kell olyan értékvalasztásokat tenniük, mint az elfogadható diszkriminációs vagy alapjogi kockázat szintje. A folyamat demokratikus legitimációját gyengítheti a civil társadalom, a munkavállalók és a sérülékeny csoportok korlátozott képviselete.³⁶ A végrehajtás eredményessége emellett függ a tagállami hatóságok szakértelmétől, finanszírozásától és

³⁴ Forrás: European Commission: *AI Continent Action Plan*, COM(2025) 165 final. Elérhető: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ai-continent-action-plan>

³⁵ Forrás: Veale, M. – Zuiderveen Borgesius, F.: “Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act.” *Computer Law Review International*, 22(4), 2021, 97–112. DOI: 10.9785/cr-2021-220402. Elérhető: <https://arxiv.org/abs/2107.03721>

³⁶ Forrás: Cantero Gamito, M. – Marsden, C. T.: “Artificial intelligence co-regulation? The role of standards in the EU AI Act.” *International Journal of Law and Information Technology*, 32, 2024, eaae011. DOI: 10.1093/ijlit/eaae011. Elérhető: <https://academic.oup.com/ijlit/article-abstract/doi/10.1093/ijlit/eaae011/7709069>

együttműködésétől. A szabványok és megfelelésértékelési kapacitások késedelme már 2025–2026-ban az alkalmazási határidők módosítását és egyszerűsítési javaslatokat tett szükségessé.

Lehetséges haladási irányok

Az uniós MI-politika fejlődésének első iránya az adaptív, bizonyítékokon alapuló végrehajtás lehet. A kockázati kategóriákat, a rendszerszintű modellek küszöbértékeit és a tiltott gyakorlatokat rendszeres időközönként felül kell vizsgálni az incidensadatok, tudományos kutatások és piaci változások alapján. A szabványalkotásba érdemben be kell vonni az alapjogi, társadalomtudományi, környezeti és munkavállalói szakértőket, valamint az MI-rendszerek által közvetlenül érintett csoportokat.

Másodszor, a szabályozási kapacitást innovációs és iparpolitikai kapacitással kell összekapcsolni. Az MI-gyárak és szabályozási tesztkörnyezetek mellett közös európai adatközösségekre, fenntartható számítási infrastruktúrára, kockázati tőkére és összehangolt közbeszerzésre van szükség. A versenyképesség szempontjából nem elegendő európai alapmodelleket fejleszteni: a termelékenységi hatás elsősorban attól függ, hogy a kkv-k, közintézmények és hagyományos iparágak képesek-e az MI-t biztonságosan beépíteni működésükbe.

Harmadszor, erősíteni kell az egyéni és kollektív jogérvényesítést. Az átláthatóságot tényleges magyarázati, panasz- és jogorvoslati lehetőségekkel, független auditokkal és a munkavállalói részvétel intézményeivel kell kiegészíteni. Végül az EU-nak nemzetközi együttműködésre kell törekednie a modellek biztonsági értékelése, a számítási infrastruktúra fenntarthatósága, a tartalmak eredetjelölése és a határokon átnyúló incidensek kezelése terén. Az uniós modell hosszútávú sikerét így nem önmagában a szabályok szigorúsága, hanem a jogvédelem, az intézményi végrehajthatóság és a technológiai-innovációs képesség egyensúlya fogja meghatározni.

II. ÖSSZEFOGLALÓ

Az Európai Unió 2026-ban olyan összetett válsághelyzettel szembesül, amelyben a biztonsági, migrációs, gazdasági és technológiai kihívások már nem kezelhetők egymástól elkülönítve. Az ukrajnai háború és a közel-keleti instabilitás egyszerre terheli a kontinens védelmi, energetikai és társadalmi kapacitásait; az illegális migráció kezelésének hiányosságai gyengítik a schengeni rendszer és az uniós jog hitelességét; a bővítési politika geopolitikai átértelmezése pedig az érdemalapú csatlakozás elvének feladásával fenyeget. Mindeközben Európa gazdasági és

technológiai lemaradása csökkenti azoknak az eszközöknek a körét, amelyekből a közös célokat finanszírozni lehetne.

A vizsgált területek közös tanulsága az uniós döntéshozatal és a végrehajtás közötti növekvő szakadék. Az EU képes új szabályozásokat, stratégiákat és finanszírozási eszközöket létrehozni, de ezek gyakran nem párosulnak megfelelő ipari kapacitással, politikai egységgel vagy társadalmi felhatalmazással. A migrációs paktum nem helyettesíti a határvédelmet és a tényleges visszatérítéseket; a védelmi hitelmechanizmus nem pótolja a hadiipart és a harcképes állományt; a bővítési nyilatkozatok nem helyettesítik a kiszámítható és egyenlő mércén alapuló csatlakozási folyamatot; az MI-rendelet pedig önmagában nem teremti meg az európai technológiai versenyképességet.

Európa jövője ezért azon múlik, hogy képes-e visszatérni a realitásokból kiinduló, végrehajtható politikákhoz. Ehhez meg kell erősíteni a külső határok védelmét, helyre kell állítani a tagállamok gazdasági és politikai mozgásterét, a bővítést tényleges teljesítményhez kell kötni, a versenyképességi fordulatot pedig olcsó energiára, beruházásokra, innovációra és szabályozási egyszerűsítésre kell építeni. Az Európai Unió csak akkor őrizheti meg jelentőségét a formálódó világrendben, ha az ideológiai célkitűzések helyett ismét polgárainak biztonságát, jólétét és a tagállamok demokratikus önrendelkezését helyezi működésének középpontjába.