

Gazdag Ferenc

A 2011-es magyar EU-elnökség

Előzmények

Az EU Tanácsának soros elnökségét 2010 januárjától 2011 júliusáig a spanyol–belga–magyar trió látta el, ezen belül Magyarország 2004-es taggá válása után első ízben 2011 januárjától töltötte be a posztot. Budapesttől a stafétabot Lengyelországhoz került. Az esemény jelentőségéhez legelőbb néhány fogalom tisztázása szükséges.

Először pár szó magáról az elnökség intézményi oldaláról: Az EU-ban a legfelső döntéshozó szervként, s a tagállami érdekek megjelenítőjeként szereplő Európai Tanácsban (e gyűjtőfogalom egyaránt jelenti az állam- és kormányfők testületét, a miniszterek és nagykövetek tanácsát, s az alattuk tevékenykedő seregnyi más testületet) az elnöklést az integrációs folyamat kezdetén féléves rotálással abc sorrendben töltötték be a tagállamok. Az integrációs érdekeket megjelenítő Európai Bizottságtól eltérően az Európai Tanácsnak csak kis létszámú saját apparátusa van, s a soros elnökséghez az adminisztratív háttérrel mindig az adott állam külügyminisztériuma biztosítja. A növekvő számú ügyek folyamatosságának biztosítása érdekében a gyakorlati igényekből nőtt ki az ún. trojka megoldás, amikor az előző, a hivatalban lévő és a leendő elnökség ország dolgozott együtt. 1999-től módosították az abc-sorrendet oly módon, hogy a trojkában mindig legyen egy nagy tagállam, 2004-től pedig teljesen feladva az abc-logikát 15 évre előre elosztották az elnökségi ciklusokat. Azóta az elnökségi trióban szereplő három ország együtt készülhet a feladatra, közösen határozhatják meg prioritásaikat, s a tárgyalásra bevinni szándékozott témaköröket.

A soros elnöki posztot betöltő ország részére a szerződések egy sor lehetőséget biztosítanak. Közülük a legfontosabb, hogy a tanács napirendjének kezelőjeként preferált témákat tárgyalhat, továbbá az áthúzódó ügyek tárgyalását közvetítőként előbbre viheti. Mivel a tanácsi formációk által tárgyalat kérdések túlnyomó többsége az áthúzódó kategóriához tartozik, az elnökség „saját” preferenciáihoz tartozó kérdést értelemszerűen csak a többi tagállammal való előzetes egyeztetés, s a szokásos EU-s döntéshozatali eljáráson keresztül vihet a tagállamok elé. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján az mondható, hogy a mindenkori elnökségek a ciklusuk alatt tárgyalat témák 90-95 %-át a tanácstól kapják, azaz csak néhány százaléknyi témát vallhatnak igazán magukénak. Ez nem tűnik soknak, ugyanakkor egy-egy jól megválasztott speciális területtel az elnökség rajta hagyhatja keznyomát az EU fejlődésén. Például a svéd elnökség (2001 és 2009) alatt alakította ki az EU a válságkezelés reá jellemző formáit és szabályait. Az elnökségi triók programjai azt mutatják, hogy a tagállamok rendszerint a kontinuitást tekintik legfőbb feladatuknak.

A 2009. december 1-én hatályba lépett lisszaboni szerződéssel az elnökség szerepe két vonatkozásban is radikálisan csökkent. Az Európai Tanács állandó elnöki tisztségének létrehozásával az EU állam- és kormányfők tanácskozásait ekkortól nem a

soros elnökség vezetője, hanem az állandó elnök vezeti. A tagállamok állam és kormányfői ugyanis évente legalább négyszer tartanak csúcstalálkozót, amelyen irányt szabnak az unió fejlődésének. A mindenkori csúcstalálkozók csak akkor lehetnek sikeresek, ha azokat jól előkészítik, az eltérő álláspontokat már előzőleg feltárták, és lépések történnek a távolságok áthidalására. A mindezekkel kapcsolatos teendőket korábban mindenkor annak az országnak a vezetője végezte – az Európai Tanács soros elnökeként –, amelyik az adott időszakban az EU soros elnökségét látta el. Ennek a rendszernek számos gyengéje volt: hiányzott az ügyek vitelénél oly fontos folyamatosság, s a külvilág is nehezen tudta követni, hogy hathavonta más képviseli csúcsszinten az Európai Uniót. Ráadásul az ideiglenes tisztet ellátó politikus „főállásban” maga is miniszterelnök, vagy államfő volt, akit lefoglaltak otthoni ügyei is. A lisszaboni szerződés értelmében viszont létrejött az állandó elnöki poszt az Európai Tanács élén. Betöltőjét az Európai Tanács tagjai minősített többséggel két és fél éves, egyszer meghosszabbítható mandátummal választják. Az állandó elnöknek ugyanakkor folyó ügyekben érdemi hatással bíró döntési hatásköre nincs: tisztje az állam- és kormányfői testület munkájának a menedzselése, az ülések elnöklése, az elfogadott álláspontok csúc-szintű képviselése.

Másfelől viszont a lisszaboni szerződés létrehozta a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő posztot is, aki egyúttal alelnöki tisztséget tölt be az Európai Bizottságban és elnököl az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának ülésein. Az új tisztségek következetesebb külső fellépést és hangsúlyosabb szerepet biztosítanak az EU számára a világpolitika színpadán, mivel általuk az unió felismerhető arculatot nyer. Mint az EU „külügyminisztere” a főképviseelő a soros elnök korábbi feladatainak azt a részét vette át, amelyben az elnökség tisztje volt az EU külső képviselése, s a közös álláspontok tolmácsolása különféle nemzetközi fórumokon. A lisszaboni szerződés értelmében tehát az állandó elnök posztjának létrejöttével az elnökség nemzetközi feladatai átkerültek az EU elnökéhez, a kül- és biztonságpolitikai főmegbízottnak, a gyakorlati-technikai tennivalók pedig az Európai Külügyi Szolgálatnak. A leggyakrabban ülésező Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát az EU kül- és biztonságpolitikai főképviseelője (Catherine Ashton), az állam és kormányfőket tömörítő Európai Tanácsnak az üléseit pedig az EU elnöke, Herman von Rompuy vezeti. Az új eljárásra való áttérést a gyakorlatban első ízben a spanyol–belga–magyar trió alatt próbálhatták ki, s a mechanizmus kisebb-nagyobb súrlódásokkal működni kezdett. A megváltozott feladatrendszert a spanyol elnökség után úgy foglalta össze egy diplomata, hogy „A szerepünk az, hogy minden tanácsi formációt ösztönzőkkel lássunk el, de nem feladatunk a stabilizálás. Ez az állandó elnök feladata már.” (Francisco Villar)

A trió és a magyar elnökségi közös program

A francia Notre Europe nevű intézet 2010 márciusában közzétette *Gondolkodj globálisan – Cselekedj európai módon. 14 európai think tank hozzájárulása az Európai Unió spanyol, belga és magyar triójának Elnökségéhez* című kiadványát, amelyben konkrét ajánlásokat fogalmaztak meg a spanyol–belga–magyar trió számára. A javaslatok intézményi, politikai, gazdasági és egyéb dimenziókat egyaránt érintenek. Eszerint ennek az elnökségnek a feladatai közé tartoznának a következők:

1. Biztosítani, hogy az új Általános ügyek Tanácsa (General Affairs Council) – ezt a trió elnöki – be tudja tölteni az EU policy-making stratégiai koordináló funkcióját.
2. Fókuszálni az Európai Unió gazdasági kormányzásának javítására, a gazdasági és monetáris unió erősítésére egy szélesebb makroökonómiai koordináció keretében.
3. Támogatni az ECOFIN (az Európai Unió gazdasági és pénzügyminisztereinek tanácsa) elnökség konstruktív szerepét, együtt a Bizottsággal és az eurózóna pénzügyminisztereit tömörítő Eurogroup elnökkel a hatékonyabb gazdasági koordináció érdekében.
4. Kihaszni a pénzügyi szabályozás reformjára mutató hajlandóságot, elsősorban a G20-n belüli szorosabb együttműködéssel.
5. Erősíteni az unió befolyását a nemzetközi testületekben az egyedüli képviselőn keresztül, kezdve az Eurogrouppal, folytatva a világ gazdasági kormányzásában érintett intézményekkel és fórumokkal (G20, IMF, Világbank).
6. Biztosítani, hogy az EU-2020 stratégia, amely társadalmi, környezeti és növekedési célkitűzéseket egyaránt tartalmaz, a gazdasági válságkezelés, illetve a társadalmi válságkezelés kerete maradjon. Ezen a téren a gyors egyezsége való törekvés nem feledtetheti el, hogy egy tartós politikai konszenzus szükséges e kérdésben.
7. Kidolgozni komplementer európai kezdeményezéseket a meglévő foglalkoztatáspolitikai tervek mellett, hogy a tagállamok szembe tudjanak nézni a magas munkanélküliség kihívásával.
8. Kiépíteni egy belső európai energiapiacot, amely egy európai méretű infrastrukturális hálózatra támaszkodhat.
9. Kiegészíteni az unió klímastratégiáját a szállításra és tisztább technológiákra vonatkozó csomagokkal, hogy meg lehessen őrizni az EU hitelességét a kibocsátási kereskedelemben.
10. Biztosítani, hogy a harmadik országokkal történő együttműködés az illegális migráció, és a határok előtti ellenőrzés kérdéseiben, ne ássa alá a menekültek és egyéb emberi jogi kötelezettségekre vonatkozó jogokat.
11. Együttműködni az Egyesült Államokkal a terrorizmus elleni fellépésben a közös prioritások mentén, különösen az Észak- és Nyugat-Afrikába irányuló segélyeket és Pakisztán stabilizációját illetően.
12. Segíteni a kül- és biztonságpolitikai főmegbízottat az Európai Külügyi Szolgálat felállításában, amely tényleges érték lesz az EU külpolitikájában. A szolgálatot el kell látni olyan eszközökkel, hogy magas szintű politikai tevékenységet végezzen, különösen az energiapolitika, a migráció és a biztonság ügyeiben.
13. Hozzájárulni a békés vitához a kibővülés ügyében, hogy a kérdés a napirenden maradjon, világos menetrenddel (roadmap), s biztosítani, hogy a tagsággal járó államokban a szükséges reformok ne álljanak le.
14. Bátorítani az intenzív párbeszédet a nemzeti parlamentekkel.

15. Megkezdni a vitát az EU költségvetésről a politikai prioritások, a közös elvek (koherens és konzisztens EU-támogatás a tradicionális – kohézió, mezőgazdaság) tisztább megértésével és az új prioritások megjelölésével (EU-2020 stratégia, a nettó-befizető logika meghaladása, a jövedelem és kiadás oldalak összekapcsolása és a CAP-reform végrehajtása).

A közös program előkészítése 2007-ben indult, s a három külügyminisztérium egyeztetései után a tanács 2009. december 7-én hagyta jóvá. A terjedelmes (90 oldal), s az integráció szinte minden vonatkozását érintő dokumentum a spanyol, belga és magyar elnökség összevont, a 2010 januárja és 2011 júniusa közötti időszakot felölelő programját ismerteti. Két részre tagolódik: az első rész a program stratégiai keretét tartalmazza, amely a programot tágabb összefüggésbe helyezi és a három egymást követő elnökség idején végigvonuló, hosszabb távú célkitűzések perspektívájából foglalja össze. A második rész pedig az operatív program, amely a 18 hónapos időszak alatt várható kérdéseit ismerteti. A fő területek a következők voltak:

1. Társadalmi-gazdasági problémák: az EU egészét sújtó gazdasági válság leküzdése a növekedés újraindításán keresztül, melyhez a pénzügyi piacok nagyobb felügyeletét biztosító intézkedések szolgálnak eszközül; a zöld munkahelyek, innováció és a „zöld tudásalapú gazdaságba” való átmenet támogatása.
2. Szociális ügyek, ezen belül kiemelten a társadalmi kohézió támogatása.
3. Környezeti és klimatikus kihívások kezelése, annak minden aspektusával együtt: energia, közlekedés, üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése, közös nemzetközi fellépésben való részvétel.
4. Bel- és igazságügyek. A 2009-ben indított stockholmi program végrehajtása, a közös bevándorlási és menekültügy-kezelés, a bírósági döntések kölcsönös elismerése, illetve annak gyakorlati végrehajtása.
5. Külkapcsolatok, koherens külső fellépés. Az EU bővítés folytatása, az Európai Külügyi Szolgálat beüzemelése, a polgári-katonai képességek összehangolt fejlesztése.

Hol található a magyar érdekek?

A válasznak könnyebbik oldala a magyar kormányzati felkészülésre vetni egy pillantást. 2007 végén születtek meg az első döntések, amelyek az elnökségi stáb (kb. 800 fő), a dosszié-felelősök (300-400 fő) összeállításáról szóltak. A három ország a trió együttműködésben rejlő lehetőségeket maximálisan ki kívánja használni, s olyan szoros, innovatív együttműködést tervez, amely az utánunk következő csoportos elnökségek számára is modellként szolgálhat. Ezért az európai ügyekért felelős államtitkárok 2008 májusában – magyar javaslatra – egyetértettek abban, hogy az EU-elnökség kapcsán strukturált együttműködést alakítanak ki, amely kiterjed a valamennyi érintett minisztérium közötti együttműködésre is. A hármas elnökség általános politikai célkitűzéseit egy ún. stratégiai keretdokumentum tartalmazza. A csoportos elnökség programját az Általános Ügyek Tanácsa 2009. december 7-i ülésén jóváhagyta.

Több gond mutatkozik a jóval összetettebb tartalmi oldallal. A miniszterelnök vezetésével működő EU-elnökség bizottság 2008 szeptemberében egyetértett azzal, hogy Magyarország az alábbi kérdéseket javasolja szerepeltetni a trió stratégiai programjában:

1. Lisszaboni stratégia új szakasza;
2. Energia és klímapolitika;
3. Szabadság, biztonság és jog térsége (poszt-hágai program végrehajtása, román-bolgár schengeni értékelés);
4. Új többéves pénzügyi keret;
5. Bővítés, Nyugat-Balkán európai integrációja;
6. Európai szomszédságpolitika.

A trió elnökségi programjában egyébiránt rengeteg dolog található. Úgy vélem, az ország gazdasági-pénzügyi helyzetére tekintettel számunkra a legfontosabb terület a készülő új EU-stratégiában a pénzügyi válság negatív gazdasági és társadalmi hatásainak kezelése kell, hogy legyen.

Második helyen a Duna-régióval kapcsolatos terveket említeném. Az Európai Tanács 2009 júniusában felkérte az Európai Bizottságot, hogy 2010 vége előtt nyújtson be a Duna-régióra vonatkozó uniós stratégiát. A három elnökség folytatja ezt a kezdeményezést, amely jól illeszkedik a fenntartható fejlesztési célkitűzésekhez. Az e régióra jellemző kihívásokkal célszerű integrált megközelítés keretében foglalkozni, tiszteletben tartva ugyanakkor az egyes érintett tagállamok egyedi körülményeit. E területen – a dunai együttműködési folyamatban részt vevő államok vonatkozásában – minden bizonnyal napirendre kerülnek a régió környezetvédelmi, közlekedési, társadalmi-gazdasági és kulturális fejlődésének szempontjai, valamint a stratégia külső dimenziója. Ezeknek ki kell egészíteniük a régióra vonatkozó, meglévő uniós szakpolitikákat.

Végül, de egyáltalán nem utolsó sorban megemlíteném a közös biztonság és védelempolitikával kapcsolatos ügyeket. A trió programjában ezúttal is nagyon bőséges ambíció-szint található:

- az EU válság-megelőzési és válságkezelési szerepének erősítése,
- a Headline Goal-n belül a katonai és civil szinergia növelése,
- az EDA szerepének erősítése,
- a partnerekkel való együttműködés fejlesztése,
- az ESDC szerepének erősítése,
- a katonai és civil műveletek tervezésének és vezetésének hatékonyabbá tétele,
- az emberi jogok és a gender-szemponatok érvényre juttatása.

Az „Erős Európa” jelmondatot választó magyar programot 2011. január 10-én tették közzé, s benne négy prioritás köré csoportosították a feladatokat:

- Növekedés, munkahelyek létrehozása, az EU 2020 program, azaz az EU versenyképességének növeléséről szóló tervezet. A stabilitási és növekedési

paktum felülvizsgálata, az állandó válságkezelési és megelőzési mechanizmusok keresése.

- Az „Erősebb Európa” célkitűzés elsősorban a közösségi politikák további erősítését célozta. Ezen belül a fókuszban a belső kohézió megerősítése, a közös agrárpolitika jövője, az energiabiztonság növelése, a vízzel kapcsolatos politikák és a Duna-stratégia álltak.
- A polgárbarát EU megközelítés erősítése. E tételben a kulturális sokszínűség megőrzése és támogatása, a román és bolgár shengeni csatlakozás elfogadtatása, az európai menekült-státusz kidolgozása, a stockholmi program keretében a bel- és igazságügyi együttműködés megerősítése állt. Ide sorolhatjuk még az *Alapvető Jogok Chartájának* beillesztését az alapszerződésekbe és az európai önkéntesség éve célkitűzését.
- Végül a globális felelősségvállalás programja. E pontban elsősorban a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása és az izlandi csatlakozás megkezdése álltak előtérben. Szerepelt továbbá az Európai Külügyi Szolgálat tényleges működőképességének elősegítése és a Keleti Partnerség program továbbvitele is.

Ahhoz képest, hogy 2004-es csatlakozása óta Magyarország első ízben készített elnökségi programot, s még nem rendelkezett saját tapasztalatokkal, az elkészült dokumentum ambiciózusnak nevezhető. A régi tagállamoknak vegyes benyomásai maradtak a színtelen szlovén (2008. január–június) és a kifejezetten gyenge cseh (2009. január–június) elnökség után, s az elvárások összességében várakozóak voltak. A magyar elnökségi program végrehajtása alapvetően sikeresnek bizonyult, bár találunk eredmény nélkül zárult tételeket is. Az elnökségi programról készített kormányzati összefoglaló mintegy 30 oldalon sorakoztatja fel a jogi aktusok hierarchiája szerint az elfogadott döntéseket. Számszerűen 140 rendeletről, irányelvről, határozatról és egyéb uniós dokumentumról van szó, amelyek az EU hatáskörébe tartozó legkülönbözőbb területekre vonatkoznak. Értelemszerűen a megszületett dokumentumok az EU egészének mozgásirányait, s a tagállamok közös erőfeszítéseit tartalmazzák, konkrét megszületésük és formába öntésük azonban a magyar elnökségi stáb keze nyomát viseli. Lássuk a legfontosabbakat!

Növekedés, munkahelyteremtés, társadalmi befogadás

Ezen a területen a magyar elnökség arra törekedett, hogy megpróbálja egyidejűleg elősegíteni az államháztartások fenntarthatóságát, a költségvetési fegyelem betartását, továbbá a gazdasági növekedés ösztönzését. A kitűzött cél, azaz a gazdasági kormányzás erősítése felé vezető úton a magyar elnökség az ún. hatos jogszabálycsomagról folyó tárgyalásokat tekintette fő feladatának. A 'hatos csomag' elnevezés az EU-n belüli szigorúbb gazdasági kormányzás kialakítását célzó hat jogalkotási aktust takarja. Ezek közül négy költségvetési kérdéssel – többek között az EU stabilitási és növekedési paktumának reformjával – foglalkozik; két új rendelet pedig az EU-n, illetve az euróövezeten belüli makrogazdasági egyensúlyhiányok hatékony felismerését és kezelését célozza. A részletek megtárgyalása a magyar elnökségre jutott, s a Brüsszelben dolgozó magyar diplomatáknak kulcsszerepe volt

abban, hogy a megegyezés a tagállamok kormányai között megszületett. A színpalak mögött zajló egyeztetésekhez sok alkudozásra és rugalmasságra, de mindenekelőtt kitartásra volt szükség. Az Európai Parlament az áprilisi bizottsági szavazások után például több mint kétezer módosító indítványt kellett megtárgyaljon, s a magyar diplomaták/kormánytisztviselők érdeme, hogy az elnökség végére mindössze egyetlen érdemi, nyitott kérdés maradt, az ún. fordított minőségi többségű szavazás kiterjesztése. A lengyel elnökségre már „csak” a formális elfogadtatás feladata maradt.

Az elnökségi program gazdasági programpontja kapcsán meg kell jegyezni, hogy a magyar pozíciókat alapjaiban gyengítette, hogy Magyarország nem része az eurózónának, sőt túlzott deficit eljárás folyik ellene. Mivel Magyarország nem vesz részt az eurócsoport munkájában, a tagállamok ezen a téren csak az ülések technikai levezetését várták el.

Új feladat volt az először 2011 januárjában induló „európai szemeszter” végigvitele. Magyarország elsőként bonyolította az európai szemeszternek keresztelt eljárást, amelyet a görög típusú válság megelőzésére dolgoztak ki. Az európai szemeszter célja, hogy a tagállamok a stabilitási és növekedési paktummal és az Európa 2020 növekedési stratégiával összhangban lévő nemzeti költségvetéseket fogadjanak el. A gazdasági folyamatok új felügyeleti eljárása keretében a tagállamok április végéig nyújtották be stabilitási és konvergencia-programjaikat, s az Európai Bizottság a tagállami programok értékelése alapján készített országspecifikus ajánlásokat. A 2011. júniusi Európai Tanács által megerősített első szemeszter ajánlásait a tagállamoknak figyelembe kell venniük a nemzeti költségvetés elkészítésekor, valamint az ágazati politikák végrehajtása során.

Magyar elnökségi kezdeményezés volt a roma kérdéssel való EU-szintű foglalkozás, illetve a nemzeti fellépések koordinálása. A *romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszer 2020-ig* című programot a szakmailag illetékes testület május 19-én fogadta el, majd június 23–24-én az Európai Tanács is megerősítette. A dokumentum értelmében a hátrányos helyzetű csoportok, köztük a romák befogadása elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozik, így a tagállamoknak 2011 végéig kell erre irányuló, integrált intézkedési csomagot elfogadniuk. Négy területre kell az intézkedéseknek koncentrálniuk: oktatás, foglalkoztatás, lakhatás és egészségügy. A tagállami stratégiákat az Európai Bizottság jövő év tavaszáig értékeli és ezekről jelentést készít. A magyar politika a roma stratégia kapcsán támaszkodni tudott az Európai Parlament egyetlen, magát romának valló tagjára, Járóka Líviára.

Erősebb Európa, erős közös politikák

A második fő irány középpontjában a közös uniós politikák fejlesztésének és finanszírozásának jövője állt. Ennek keretében került sor a 2013 utáni közös agrárpolitika, a 2013 utáni kohéziós politika, az EU energiapolitikájának megvitatására (EiT február 14). A Tanács döntése értelmében 2014-ig kell kialakítani az EU integrált energiapiacát, s 2015-ig kell felszámolni az unión belüli, összeköttetés nélküli „szigeteket”. A közös energiapiac kérdése már az EP előtt van, s a testület várhatóan a lengyel elnökség alatt fog állást foglalni. A 2011. március 11-i nagy erejű földrengés

Japánban nukleáris katasztrófát okozott az ország központi térségét ellátó fukusimai atomerőműben. A katasztrófa egyik következménye lett, hogy az atomenergia felhasználásával szemben álló tagállamok azonnal kihasználták a helyzetet, s az EU-n belül ösztönözni kezdték a teljes atomenergia-politika felülvizsgálatát. A magyar elnökség március 21-re hívott össze rendkívüli energetikai-miniszteri tanácsulást, ahol a nukleáris energiát preferáló (Franciaország, Olaszország, V-4 országok) és ellenző országok (Németország, Dánia, Ausztria) heves vitát folytattak. A vitát vezető magyar fél a leginkább érintettek közé tartozik, mert villamosenergia ellátásának közel felét a paksi erőmű szolgáltatja. Az ülésen a miniszterek az Európában működő 134 nukleáris erőműben ún. stressz-teszt elvégzését javasolták.

Az ugyancsak sikerrel kezelt közlekedési csomag (közlekedéspolitikai fehér könyv, transzeurópai közlekedési hálózat, európai vasúti térség, eurovignette) mellett nagy hangsúly esett a fenntartható vízgazdálkodásra. A magyar kezdeményezések eredményei a Bizottság 2012-ben megjelentetni tervezett dokumentumaiban fognak napvilágot látni.

Jelentős eredménynek tekinthető a Duna-stratégia nevű makrorégiós stratégia elfogadtatása. (EiT 2011. június. 24.) A Duna-stratégia célja a határon átívelő kihívásokra adandó, összehangolt válaszokon keresztül a gazdasági növekedés, a munkahelyteremtés és az élhető Duna-medence kialakítása és fejlesztése. A Duna-stratégia több területre terjed ki, többek között az infrastrukturális fejlesztésekre, az ökológiai szempontokra, a Duna hajózhatóságára, az energiatermelésre, a kis és középvállalatok támogatására, társadalmi és kulturális szempontokra, stb. Johannes Hahn regionális biztos a Duna-stratégia bemutatásakor (2010. december 9.) a környezetvédelem és a fenntartható gazdasági törekvések szempontjainak egyidejű alkalmazását megvalósítható javaslatnak tartotta. A Duna-stratégia célkitűzéseit és javaslatait tekintve a 2008-as Balti-tengeri stratégia nyomvonalán készült, s a projektben részt vevő 14 ország (8 EU tag és 6 nem tagállam Ausztriát, Bulgáriát, Csehországot, Magyarországot, Németországot, Romániát, Szlovákiát és Szlovéniát), valamint a tagjelölt és potenciális tagjelölt Horvátországot és Szerbiát érinti. A Duna-stratégia a „társadalmi és gazdasági együttműködés szorosabbra fűzését” reméli. Mivel a jelenlegi pénzügyi tervek 2013-ig nem irányoznak e célra elő külön forrásokat, a program pénzügyi háttérét a meglévő regionális fejlesztési és környezetvédelmi forrásokból, illetve a tagállami hozzájárulásokról kellene fedezni.

Polgárbarát Európa

Ebben a csomagban eredendően olyan tételek szerepeltek, mint például az „európai polgári kezdeményezés”, amely azon feltételeket rögzíti, amelyek alapján az EU polgárai kezdeményezhetik a Bizottságnál, hogy az kezdeményezze egy konkrét kérdésben a közös fellépést, vagy mint az *Alapjogi Charta* alkalmazásának/végrehajtásának ügye. Ez utóbbiban az Általános Ügyek Tanácsa május 23-án fogadott el elnökségi következtetéseket. A magyar politika számára annál is inkább figyelemreméltó ez a döntés, hogy az *Alapjogi Chartáról* szóló következtetések az unió történetében először tartalmazzák a nemzeti kisebbségi jogokra való utalást, illetve a kulturális és nyelvi sokszínűség fontosságát hangsúlyozó bekezdést.

Azonban a „polgárbarát Európa” fejezet napirendjében mindinkább előtérbe sorolódtak a migráció és a menekültügy kérdései, részint az „arab tavasz”, részint a schengeni rendszer kiterjesztésének vitái miatt. A főként Olaszországot és Máltát érintő észak-afrikai migrációs hullám miatt a magyar elnökség több alkalommal tűzte az érintett tanácsi formációk napirendjére a déli szomszédságban történtek vizsgálatát.

A magyar elnökség kiemelt figyelemmel kezelte a schengeni rendszer reformjával kapcsolatos törekvéseket: májusban a Bizottság adott ki közleményt a schengeni rendszer megerősítéséről. Eszerint a tagállamok mellett a Bizottság és más uniós szervek is nagyobb szerepet kapnak a schengeni rendszer működéskének ellenőrzésében. Ugyanezen közlemény értelmében, amennyiben az EU egy külső határszakaszát nagyobb nyomás éri, és amennyiben az érintett tagállam nem képes eleget tenni a határszakasz őrizetére vonatkozó összes schengeni követelménynek, úgy ideiglenes jelleggel lehetővé válik a belső határokon történő ellenőrzés visszaállítása.

Ugyancsak az eredmények között számolható el, hogy sikerült lezárni az uniós határőrizeti ügynökség (FRONTEX) szerepéről folyó vitát. Az első ízben Görögországban, 2010-ben bevetett gyorsreagálású egységek hatékonyan csökkentették az országba áramló migránsok számát, a 2011 februárjában indított Hermes-művelet alapvető szerepet játszik az Észak-Afrikából érkező migrációs hullám feltartásában. E dosszié tekintetében a lengyel elnökségre már csak a formális elfogadás maradt.

Több lépés történt a közös európai menekültügyi rendszer megteremtése érdekében. A felállított intézményi elemek (Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal) alapvető célja, hogy olyan menekültügyi eljárások álljanak rendelkezésre, amelyek egyidejűleg képesek a védelem magas szintjének biztosítására és a visszaélések kiszűrésére. A tagállamok közötti gyakorlati együttműködés javítását ugyancsak a hivataltól várják, amelynek tevékenységéhez alapot egyébiránt egy komplex jogalkotási csomag (befogadási irányelv, dublini és EURODAC-rendelet, kvalifikációs és eljárási irányelv, a huzamos tartózkodás szabályozása). A csomagból a kvalifikációs irányelv a menekültügyi szabályozás egyik alapvető eleme: meghatározza a menekültként és kiegészítő védelemben részesítettként való elismerés feltételeit, továbbá a menekült státussal járó legfontosabb jogosultságokat.

A magyar elnökség kiemelkedő teljesítménye, hogy a tanács 2011. június 9-i ülésén kimondták: Románia és Bulgária megfelelően felkészült a schengeni vívmányok teljes körű alkalmazására, így valamennyi feltétel teljesült a két ország rendszerbe történő belépéséhez. Hozzá kell tenni, hogy a technikai feltételek teljesülése mellé a bolgár és román csatlakozáshoz még egy politikai döntés is szükséges, amelyet több tagállam (élükön a franciákkal és a németekkel) még korainak tart. Az uniós belügyminiszterek ülésén (szeptember 23., immár lengyel elnökség alatt) elutasították a két ország csatlakozását a schengeni rendszerhez. A legtöbb ellenérvet (korrupciós, szervezett bűnözés) felvonultató hollandok és finnek nem tartották kivihetően a kétlépcsős magyar javaslatot sem, miszerint a két országgal kapcsolatban 2011-ben csak a vízi és a légikikötőkben törölnék el a határellenőrzést, a szárazföldi átkelőkről pedig csak a jövő évben döntenének.

A „polgárbarát csomag” további lényeges elemét képezték a szervezett bűnözés elleni küzdelem, az adatvédelem és a terrorizmus elleni fellépést érintő lépések. 2011

februárjában születtek meg a belső biztonsági stratégiára vonatkozó tanácsi következtetések, majd néhány hónappal később a 2011 és 2013 közötti időszakra tervezett program is. Elkészült az elnökség által kidolgozott kézikönyv a szervezett bűnözés elleni harc segítéséhez. A belső biztonsági stratégia több területet kiemelt jelentőségűnek tekint. Közöttük az emberkereskedelmet és a számítógépes bűnözést. A közlekedésbiztonságot veszélyeztető cselekmények elkövetőivel kapcsolatos adatok cseréjéről szintén elkészült egy irányelv tervezet, amely szándéka szerint elő kívánja segíteni a felelősség megállapítását és a felelősségre vonás megtörténését abban az esetben is, ha a közlekedési szabálysértés a járművezető állampolgársága szerintitől eltérő államban történt.

A globális felelősségvállalás, az EU bővítése

A külkapcsolatok közösségi csomagjából kiemelésre kívánkozik a kereskedelempolitika ügye. A magyar elnökség „nagy figyelmet fordított arra, hogy az Európai Unió közös kereskedelempolitikája hatékonyan segítse az európai növekedést és munkahelyteremtést” – olvasható a kormányzati értékelőben. Tartalmilag ez azt jelentette, hogy a magyar elnökség erőfeszítései eredményeképp 2011. második felétől érvénybe lép az EU és Dél-Korea közötti szabadkereskedelmi megállapodás, s megkezdődtek az előkészítő munkálatok egy EU-Japán szabadkereskedelmi egyezmény elfogadásához is. A félév folyamán Magyarország elnökölte a külügyek tanácsa kereskedelempolitikai formációjának ülését és irányította a WTO (Kereskedelmi Világszervezet) tevékenységével kapcsolatos genfi koordinációt.

A magyar elnökség kiemelt ügyként, mondhatni presztízskérdésként kezelte a bővítési folyamat nyugat-balkáni továbbhaladását, közelebbről a Horvátországgal folyó csatlakozási tárgyalások lezárását. 2011 elején, azaz a magyar elnökség kezdetekor még hét tárgyalási fejezet volt nyitva. Jórészt a magyar diplomácia ismételt erőfeszítéseinek köszönhető, hogy a tárgyalások felgyorsultak, s az EiT 2011. június 30-án le is zárultak.

Ugyancsak a magyar elnökség idejére esett (június 20.) a Luxemburgban megtartott Nyugat-Balkán Fórum. Az EiT 2003-ban döntött a nyugat-balkáni térség külügyminisztereivel való találkozó rendszeresítéséről, s ennek keretében ún. Gymnish-típusú találkozásokot szerveztek. (A Gymnish-i kastélyról elnevezett találkozók kötetlen jellegűek, s elvileg bármilyen kérdés vitájára lehetőséget ad.) A kialakult gyakorlat szerint a találkozóra minden év tavaszán kerül sor, de 2011-ben a líbiai események sűrű napirendje miatt a találkozót a nyárra kellett halasztani. Az Európai Külügyi Szolgálat végül június 20-át tűzte ki időpontnak, és a térség európai perspektíváját, a regionális együttműködést, valamint a választások kérdéskörét jelölte meg központi témaként. Meghívta az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) illetékes képviselőit is. A találkozón szó volt a déli szomszédság ügyeiről is.

A magyar politikusoknak (köztársasági elnök, házelnök, miniszterelnök) és a diplomácia képviselőinek a térség államaiba történt látogatásai (a térség összes államában tárgyaltak Zágrábtól Pristináig) jelzik, hogy a magyar elnökség elkötelezett a nyugat-

Balkán országainak uniós csatlakozási folyamata mellett. Ezt a folyamatot esetenként nem várt belpolitikai döntések akadályozzák, mint Szerbia restitúciós törvénye okán történt, amelyet azonban Belgrád a magyar kifogások hatására módosított.

Nem történt előrehaladás a Törökország tárgyalási folyamatában, viszont Izland esetében a június 27-i tárgyalási forduló négy fejezetet megnyitott, s öt ebből kettőt le is zárt.

Az EU külső megjelenítése terén a spanyol elnökség után a magyar elnökség volt a második, amely a lisszaboni szerződés által bevezetett változások gyakorlati átültetésében részt vehetett. A lisszaboni szerződés által felállított Európai Külügyi Szolgálat 2010 decemberétől kezdte meg működését, s a magyar elnökségi program célja az volt, hogy tevékenyen segítse az EU-s diplomáciai gépezet beillesztését a mindennapi rutinba. Alapvetően sikerrel oldotta meg ezt a feladatot. Nemcsak a külkapcsolati munkacsoportok vezetését oldotta meg a magyar fél, hanem válsághelyzetekben hatékonyan biztosította az EU külső képviseletét Belorussziában, Iránban és Líbiában. A magyar külügyi irányítás tucatnyi alkalommal helyettesítette az EU főképviselet harmadik országgal, vagy régióval tartott rendezvényeken (pl. EU–Montenegró, Dél-Kaukázus, Közép-Ázsia, Izrael). Az intézményi változások által óhatatlanul fellépő súrlódásokat kellő rugalmassággal kezelte a tanácsi formációk és a Külügyek Tanácsa tevékenysége között, s az igyekezet a két intézményi vonal működési összhangjának megteremtése volt. Az EU-n belül a lisszaboni szerződés végrehajtásában a kül- és biztonságpolitikai főképviselet, a felügyelete alatt álló Külügyi Szolgálat és a soros elnökség hatásköreinek és tevékenységi területeinek pontos megrajzolása még folyamatban van, s magyar elnökség a kialakítandó együttműködési modell követhető útjának tűnik.

A magyar elnökségre hárult a két évenként megrendezésre kerülő Ázsia–Európa Találkozó (ASEM) soros fordulójának megrendezése. (2011. június 6–7. Gödöllő) A 27 EU-ország mellett a találkozón a tíz ASEAN tagállam, valamint Ausztrália, Új-Zéland, Oroszország, Kína, Japán, Dél-Korea, India, Mongólia és Pakisztán külügyminiszterei vettek részt. A tanácskozás egyik fő témája a nem hagyományos biztonsági kihívások (természeti katasztrófák, nukleáris balesetek, energia és élelmiszerbiztonság) kezelése volt, amelynek a Japánban történt földrengés után különös aktualitása lett.

Az elnökségi félév eredményeként kell elkönyvelni az európai humanitárius konszenzus program keretében született iránymutatási dokumentumot. Ez a döntés a nemzetközi fejlesztés és humanitárius segítségnyújtás témaköréhez tartozik, amelyről folyamatos vita alakult ki nemcsak a különböző mértékben hozzájáruló tagállamok, hanem főként az EU és az Egyesült Államok között. A magyar elnökség közvetítői tevékenysége nyomán az EU és az Egyesült Államok megállapodott a nemzetközi fejlesztési együttműködés hatékonyságát növelő munkatervről.

Az elnökségi időszak váratlan elemei

A Keleti Partnerség csúcs elmaradása

Eredetileg a magyar elnökség programja 2011 májusára, Gödöllőre tervezte a második Keleti Partnerség csúcstalálkozó megrendezését. A kormány azonban 2011. február 17-

én bejelentette, hogy a soros magyar EU-elnökség és a következő soros elnökséget adó Lengyelország az Európai Tanács állandó elnökével folytatott konzultációk után kezdeményezte, hogy a Keleti Partnerség csúcstalálkozóját 2011. második felében, Lengyelországban tartsák meg. A bejelentés szerint a „találkozó tervezett májusi időpontjában ugyanis olyan más nagy nemzetközi rendezvények torlódtak össze, mint a G8/G20 találkozó vagy az OECD 50. évfordulós miniszteri tanácsi ülése”, s emiatt megoldhatatlan szervezési és logisztikai problémák keletkeztek. Mivel „mind Magyarország, mind az egész Unió számára rendkívül fontos” rendezvényről van szó, ezért a magyar fél nem akarta kockáztatni a csúcstalálkozó programját és eredményességét, inkább a halasztás mellett döntött.

A Keleti Partnerség együttműködési folyamatot az Európai Unió a 2009. május 7-i prágai csúcstalálkozón indította útjára. A kezdeményezés az európai szomszédságpolitika (2004) részeként célul tűzte ki az EU és hat volt szovjet tagköztársaság (Azerbajdzsán, Örményország, Fehéroroszország, Grúzia, Moldova és Ukrajna) gazdasági és politikai kapcsolatainak fejlesztését. Az együttműködés többoldalú dimenziójának legmagasabb szintű, kétévente sorra kerülő rendezvénye a keleti partnerségi csúcstalálkozó a 27 EU-tagállam és a hat partnerország állam- és kormányfőinek részvételével. A program arra ösztönzi a résztvevőket, hogy közelítsék jogrendszerüket az EU-normákhoz, de nem kínálja fel számukra a tagság lehetőségét. Az együttműködésre közösségi forrásokból fordított összeg a 2008. évi 450 millió euró induló szintről 2013-ra 785 millió euróra bővül. Ezt további 50 százalékkal kiegészítik az intézményfejlesztést, 20 százalékkal pedig a regionális fejlesztést célzó alapok.

Különös jelentőséget ad a Keleti Partnerség találkozóknak, hogy az EU figyelme jobbra a déli irányba, azaz az euro-mediterrán partnerségre (2008) koncentrál, viszont ezzel a kezdeményezéssel a szomszédságpolitika két fő iránya egyensúlyosabb lett.

A csúcstalálkozó időpontjának (szeptember 30.) és helyszínének (Gödöllő helyett Varsó) változása nem jelenti azt, hogy a tartalmi része is megváltozott volna. Lengyelország Svédországgal közösen a Keleti Partnerség társkezdeményezője volt, s a magyar féllel megállapodott, hogy Magyarország a csúcstalálkozó társházigazdája, mint ahogyan eredetileg a Gödöllőre tervezett csúcson Lengyelország is társházigazda lett volna. A varsói találkozó fő üzenete részint az volt, hogy az EU a dél-európai fejlemények ellenére sem veszíti szem elől keleti szomszédait, valamint a lengyel és a magyar miniszterelnök is kijelentette: az Európai Unió is profitálni fog abból, hogy a hat szomszédos ország közelebb kerül az EU-hoz.

A találkozó elhalasztása a magyar elnökségi félév egyik kudarcának tekinthető. Nem tartalmi értelemben, tekintve, hogy Magyarország a varsói találkozó társrendezőjeként megfelelő szerepet kapott, hanem abban a vonatkozásban, hogy az Orbán-kormány politikáját idegenkedve figyelő francia politika láthatóan szándékkal szervezte rá a már korábban rögzített magyar elnökségi programra a G8/G20 találkozót.

Versenyképességi paktum

Március végén, intenzív francia–német egyeztetés után fogadták el az eurózóna tagállamai az versenyképességi paktumnak nevezett intézkedés csomagot, amelynek fő célja az euróövezet pénzügyi stabilitásának erősítése. A csomag tartalmazza az ún.

versenyképességi paktumot, a hat jogszabály tervezetét, az állandó stabilitási mechanizmus (ESM) létrehozását és a jelenleg érvényben lévő mentési mechanizmus keretének növelését.

Sarkozy francia elnök és Merkel német kancellár megállapodása szerint a hatékonyabb válságkezelés érdekében a két ország szorosabban összehangolja országaik gazdaságpolitikáját. Az ún. versenyképességi paktum értelmében egységesítenék az adó és nyugdíjrendszert, a tagországok alkotmányában rögzítené az államadósság maximális mértékét, megszüntetné az inflációkövető béremelés gyakorlatát és központi bankfelügyeletet vezetne be.

A paktum ötlete idén év elején merült fel, miután egymás után több tagállamot ért el (Görögország, Írország, Portugália) az adósságválság. A válság rámutatott az eurózóna legfőbb gazdasági gyengeségére, azaz arra, hogy hiába van közös monetáris politika – vagyis közös pénz, közös központi bank –, ha eközben a költségvetési politika és a gazdasági kormányzás nem egységes. A versenyképességi paktumhoz hat eurózónán kívüli ország is csatlakozott: Lengyelország, Bulgária, Románia, Lettország, Litvánia és Dánia. Nagy Britannia, Svédország, Csehország és Magyarország nem csatlakozott a csomaghoz. Magyar részről a döntést azzal indokolták, hogy a kormány meg akarja tartani függetlenségét adózási ügyekben. Mivel az eurót nem használó országok szabadon dönthettek a paktumhoz való csatlakozásról, Magyarország saját érdekeit követve maradt távol az egyezménytől. „Érdemi egyeztetés nem volt az euróövezeten kívüli tagállamok között, bár természetesen figyeltük, hogy a többiek milyen álláspontra helyezkednek. Az Európai Bizottság részéről nem tapasztaltunk erős nyomásgyakorlást” – nyilatkozta Ódor Bálint, a Külügyminisztérium uniós ügyekért felelős helyettes államtitkára.

Afrikai tavasz

A cseh elnökség kudarcából tanulva a magyar elnökségi felkészülés során komolyan felmerült, hogy a váratlan helyzetekre való felkészülés legyen elnökségi prioritás. A cseh elnökséget már a negyedik napon alapjaiban rázta meg a közel-keleti konfliktus felerősödése. Magyarország számára a japán nukleáris katasztrófa mellett ilyennek bizonyult az „afrikai tavasznak” nevezett felkelés-sorozat, amely elementáris erővel söpört végig Tunézián, Egyiptomon, Líbián, Jemenen, Bahreinen és Szírián. A népfelkelések hatalmas hullámot keltettek a nemzetközi kapcsolatokban, s az EU szervezatként, valamint vezető hatalmainak politikáin keresztül tagállamokként is aktívan részt vett az eseményekben. Az előbbi, szervezeti dimenzió volt a kevésbé erőteljes: az EU kül- és biztonságpolitikájának koordinálása a frissen életbe lépett lisszaboni szerződés értelmében a főképviseelő (Catherine Ashton) hatáskörébe került, így a soros elnökségnek ezen a téren csak annyi feladata maradt, hogy koordináló tevékenységgel segítse elő az EU egységesnek csak jóindulattal nevezhető fellépését.

Az elsőként kirobban tunéziai és egyiptomi esetben a magyar külügyminiszter elsőként látogatott a térségbe a humanitárius helyzet felmérésére. Líbia esetében a Bizottsággal egyeztetve, s az EU polgárvédelmi mechanizmusának kereteiben bővítették az EU evakuációs eszköztárát és válságkezelési szakértőket biztosítottak. Az afrikai tavasz által érintett Líbiában a magyar nagykövetség koordinálta az uniós polgárokkal

kapcsolatos konzuli és evakuációs feladatokat, képviselte az EU-t és később számos EU-n kívüli országot. Líbiát és Csádot magyar járaton hagyhatták el a menekülők.

A Líbia ellen fogantatott ENSZ BT határozaton (1970. sz.) alapuló, de több vonatkozásban azon túlnyúló EU szankciós csomagot a magyar elnökséggel működő RELEX-munkacsoport gyors munkával dolgozta ki, s terjesztette a Tanács elé.

Értékelések

A magyar elnökség végén az Országgyűlés EU elnökségi munkacsoportjában a politikai pártok értékelték a hathónapos teljesítményt. A kormányzati oldal szerint Magyarország eredményesen látta el az elnökséggel kapcsolatos feladatokat, s sikerült teljesíteni az „Erősebb Európa” elnökségi célkitűzést.

Martonyi János külügyminiszter a magyar szerepjátszást a „tisztes közvetítő” (honest broker) jelzővel illette, s megítélése szerint a legnagyobb teljesítménynek a hatos gazdasági csomag végigtárgyalása, a schengeni bővítés előbbre mozdítása, s a horvát csatlakozás lezárása tekinthető.

Az elnökségi programokért felelős kormánybiztos, Robák Ferenc emlékeztetett arra, hogy a parlamenti választások miatt a rendezvények előkészítésére nagyon rövid idő állt rendelkezésre, ám ennek ellenére azokat sikerült magas színvonalon, de egyúttal takarékosan megoldani. A felkészüléssel együtt ugyanis összesen 70-75 millió euróba, vagyis körülbelül 22 milliárd forintba került a 2011 első félévi magyar uniós elnökség, amely az egyik legkisebb összeg a többi elnökség költségvetéséhez viszonyítva. Az elmúlt évek soros elnökei közül minden tagállam több mint 100 millió eurót költött az elnökségi feladatokra és előkészületekre.

Az ellenzéki pártok az elnökségi félév szakmai teljesítményét elismerték ugyan, de hozzátették, hogy a programot körülvevő „negatív politikai elemek” miatt nem tudják sikeresnek tekinteni az elnökséget. Szabó Vilmos (MSZP) szerint az elnökségi félév nyomán Magyarország tekintélye nem nőtt, és „rekordot döntött a Magyarországról szóló negatív hírek száma”.

A Jobbik értékelését Balczó Zoltán foglalta össze. Szerinte az elmúlt félév során az EU – a magyar elnökség segítségével – továbbhaladt egy központosított európai állam létrejötté felé. Összességében úgy vélte, hogy Magyarország sikeresen megfelelt a brüsszeli elvárásoknak, és az EU közelebb került egy szuperállami berendezkedéshez, ami azonban a politikus szerint ellentétes a magyar érdekekkel.

Az Európai Parlament 2011. július 5-én értékelt a magyar elnökséget. Beszámolójában a magyar miniszterelnök hangsúlyozta, hogy Magyarország teljesítette a vállalásait, s meggyőződése, hogy a gazdasági kormányzásra vonatkozó szabályozás elfogadása, az uniós határvédelem, Horvátország csatlakozása, a roma és a Duna-stratégia elfogadása után az unió erősebb, mint korábban volt. Bár az EU 2011. első félévében három nagyon erős kihívással kellett szembesülnön (az eurózóna válsága, a fukusimai nukleáris katasztrófa és az észak-afrikai események), végül is mindegyikre gyorsan és hatékonyan tudott reagálni.

Az Európai Bizottság elnöke, José Manuel Barroso ugyancsak a sikerek közé sorolta a horvát csatlakozás lezárását, aminek értelmében Horvátország 2013. július 1-től lesz az EU 28. tagállama. Elismerően méltatta a hatos gazdasági szabályozási csomagot, a schengeni rendszer reformjának megindulását, illetve az EU külső határainak megerősítését.

Az Európai Néppárt frakcióvezetője, Joseph Daul ugyancsak méltatta a magyar eredményeket, s kiemelte, hogy a soros elnöknek a lisszaboni szerződés változtatásai nyomán is komoly szerepe van a döntéshozatalban, s hogy a magyar elnökség felelősséggel vette ki ebből a részét.

Az Európai Néppárton kívül az EP többi pártja (szocialisták, liberálisok, zöldek), a magyar program bemutatásakor (január 19.) alkalmazott módszert követte: a program szakmai részének rövid, pozitív méltatása, valamint a magyar diplomáciának címzett elismerések után, az elnökségi programnak részét nem képező, a magyar belpolitikában történtek bírálatával foglalkozott. A közel kétórás plenáris vitában a legnagyobb figyelmet ismét a médiatörvény és az új magyar alkotmány kapott, amelyeket a bírálók a magyar demokrácia lebontása jeleként értelmeztek.

A nemzetközi sajtómérleg a parlamentre hasonló képet mutat. Az eredményeket méltató oldalon a leginkább szakmai áttekintést nyújtó *European Voice* (július 14.) hat cikkből álló összeállítása említhető. Az összeállítást szerkesztő Andrew Gardner nem állt be a magyar miniszterelnököt reflexből elmarasztalók sorába, s megállapítja, hogy a magyar elnökség „professzionális elnökség volt”, kemény munkával és „egyértelmű, nyitott kommunikációval”.

A sajtó nagyobbik része viszont – nem kis részben a magyar ellenzék köreiből kapott inspirációk alapján – figyelmét inkább a mediaszabadságot és az alkotmányosságot fenyegető veszélyekre irányozza. Ezen a vonalon haladva a magyar elnökség teljesítményéről túl sokat nem tudunk meg, viszont olvashatunk arról, hogy Magyarországon cenzúrázzák az újságokat, hogy Orbán tulajdonképp Bonaparte szellemi örököse, akinek ráadásul még náci ideológiája is van, aki revizionista ábrándokat dédelget, s gőzerővel zúzza szét az alkotmányos struktúrákat. A kritikai ösztűz vonalán tájékoztató orgánusok (példaként idézhető akár az *ARTE Journal*, akár a magyar *HVG*) még az elismerésre méltó rendezvények jelentőségét is kisebbíteni igyekeznek, újból és újból visszavezetve a gondolatmenetet a médiatörvényre és az alkotmányra.

Bár a sajtóértékelések által megrajzolható összkép nem annyira az elnökségi teljesítmények, hanem a magyar belpolitika pártállás szerinti értelmezéséről szól, vagyis az optika megválasztása meghatározó lesz a vizsgálati eredmény szempontjából, mégis fel kell tenni a siker, vagy kudarc kérdését. Az elnökségi félév előkészítésében és elindításában aktív szerepet betöltő korábbi külügyminiszter, Balázs Péter a „félsiker” kifejezést használta értékelésében. Azzal érvelt, hogy míg a program végrehajtásában a „magyar elnökség kitűnőre végzett”, addig az „EU elnökség nem vált ünneppé Magyarországon: kezdetét politikai zavar, a folytatást feszültség és bizonytalanság övezte... Az elnökség végeztével Magyarország megítélése összességében rosszabb, mint annak előtte.”

Ha pusztán az EU-s gépezet működtetése a megítélés alapja, akkor a magyar elnökség – figyelemmel, hogy első alkalommal töltötte be Magyarországot e tisztelet, s hogy egy

kicsi országról van szó –, egyértelmű siker. Az elfogadott jogi aktusok száma önmagában impozáns, s az elnökségi program egyébiránt többet nem is ígért. Ha viszont a sajtóvisszhangot, a parlamenti vitákat, s a belpolitikai vonatkozásokat is hozzávesszük, akkor mindenütt a „rendben volt, de” formulát láthatjuk. Legyinteni lehetne, mondván, hogy különböző dimenziók politikai számításból történő összekeveréséről van szó. De van a magyar elnökségnek egy olyan vonatkozása, amit célszerűnek látszik megemlíteni: az elnökségi (azaz javarészt külpolitikai-külkapcsolati) tevékenység és a belső kormányzás történéseinek ismétlődő egymásra tolását. Ezen a ponton kérdések sora vetődik fel: Hogyan jut el addig egy ország politikai elitjének ellenzéki része, hogy egy súlyos választási vereség után a belső viták külföldre vitelével teljes erővel a kormányon lévők lejáratására koncentráljon? Nem tűnik-e fel, hogy a lejáratással az országra is rossz fény vetül? Miért nem ejtenek az elnökségi teljesítményt belülről bírálók egyetlen szót sem arról, hogy a csatlakozási tárgyalások megkezdésekor még a közép-európai élbolyhoz tartozó Magyarország miként került az elnökség idejére a legrosszabb tanulók padjába? Miért kérnek számon olyan teljesítményeket, amelyek a lisszaboni szerződés után már nem az elnökségi kompetenciájába tartoznak? Nem sejlett-e fel a bírálók közül senkinek, hogy a versenyképességi paktumtól való magyar távolmaradás legfontosabb eleme nem a magyar kormányban az európai megoldásoktól való divergálása, hanem az, hogy Magyarország fényévnyi távolságra került az euró bevezetésétől? Hogy a médiatörvény végső formáját az Európai Bizottságtól kapott javaslatok beépítése után nyerte el?

A kérdések természetesen ugyanilyen számosak a kormányzati oldalon, főként ami az intézkedések időzítését és a politikai kommunikációt érinti: Mi volt az a sürgető indok, ami miatt a médiatörvényt közvetlenül az elnökség kezdete előtt be kellett vinni a parlamentbe, holott előre látható volt a negatív hozzáállás? Az elnökségi teljesítményről szóló kritikai írások özöne egyébként remek eszköz lehetne a sajtószabadság korlátozását emlegetők csillapítására. További kérdés: miért nem várhatott a magyar parlament az alaptörvény elfogadásával 2011 közepéig? Így például lett volna idő egy sor kívülről érkező javaslat megvitatására, s a magyar kormány szükségtelenül tette ki magát a helyenként már dühödtnek mondható támadásoknak. A nemzetközi rendszerben a kis országoknak jobbára a „policy taker” pozíciója jut, tekintve, hogy kezdeményező szerepet erőforrások és egyéb adottságok híján nem képesek játszani. Ezek az országok úgy tudnak eredményeket elérni, akkor tudnak sikeresek lenni, ha hatékonyan és gyorsan alkalmazkodnak. A „cavalier seul”, a magányos lovag pozíció erre nem alkalmas, s a globalizáció világában Magyarországnak szélcsendre, s majdnem néma építkezésre lenne szüksége. A nemzetközi rendszer meghatározó politikai-gazdasági szereplői által működtetett rendszerhez való igazodás kényszerpálya minden kisállam számára. Magyarország számára is. Az alkalmazkodást, s a rendszeren belül kínálkozó lehetőségek kihasználását felettébb célszerűtlen szabadságharcnak minősíteni. Nemcsak azért mert az alkalmazkodást a meghatározó szereplők előbb vagy utóbb úgyis kikényszerítik, hanem a történelmi tapasztalatok alapján is. Szabadságharcaink sorsa eddig a leveretés, s megtorlás volt.

Bibliográfia

Az elnökségről, az intézményi, politikai és egyéb kérdésekről részletekbe menő anyagok tömege található az *Euractiv.hu*, a *Bruxinfo* szakportálokon, az *EU2011.hu* nevű magyar elnökségi honlapon, a Külügyminisztérium és a kormány honlapján. Az EU-s szempontú krónikákhoz haszonnal látogathatók az *Europolitics* és az *Europe 2011*. nevű uniós weboldalak. Az alábbiakban mindössze néhány fontos, de konkrét bibliográfiai tételt közlök.

1. A Trió elnökségi programja.
www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/eu/2011_eu_elnokseg/korm_felkeszules_trio_egyutt_m/trio_elnoksegi_program.htm
2. Presidency priorities. EU 2011.hu.
3. The Spanish-Belgian-Hungarian EU-presidency trio's 18-month programme
<http://parlament-eu2011.eu/en/content/22>
4. 18 month programme of the Council. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Brussels, 27 November 2009. Nr. 16771/09
5. Rapport Schuman sur l'Europe, état de l'Union 2011. Paris. 2011.
6. Think Global – Act European. The Contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union. Directed by: Elvire Fabry and Gaëtane Ricard-Nihoul, Notre Europe. 2010. Paris
7. Policy strategies of the 2011 Hungarian EU presidency. The Institut for Political Sciences of the Hungarian Academy of Sciences. 29th of January, 2010.
8. Martonyi értékelése a magyar EU-elnökségről a francia közmédiában. 2011. június 19. MTI
9. Orbán Viktor beszéde Strasbourgban. Európa most erősebb, mint fél éve, a magyar EU-elnökség kezdetén volt. 2011. július 5.
10. Balázs Péter: Félsiker. *Népszabadság*, 2011. június 25.

(A tanulmány eredeti változata két részletben a *Nemzet és Biztonság* 2011. januári és decemberi számában jelent meg.)