



Tabajdi Csaba – Korányi Dávid

Az uniós nemzeti érdekérvényesítés három modellje.

Másfél éves európai parlamenti érdekérvényesítés tapasztalatai

(2004. július – 2006. január)

1. A nemzeti érdekérvényesítés új szakasza – Magyarország EU-tagsága

A magyar történelemben négy nagy külpolitikai korszak különböztethető meg a nemzeti érdekérvényesítés külső feltételeit illetően. Az első nagy korszak a Szent István-i alapítástól 1526-ig tartott. Ebben a fél évezredben Magyarország szuverén európai középhatalomként aktív külpolitikai tevékenységet folytatott. Az 1526 és 1991 közötti időszakot a nemzeti szuverenitás teljes vagy részleges elvesztése jellemezte, az alkalmazkodás, az igazodás hol erősebb, hol gyengébb, de mindig jelenlévő kényszere volt a meghatározó, ezen szűk keretek között nyílt csak lehetőség a nemzeti érdekek érvényesítésére. Az 1991–2004-es harmadik nagy külpolitikai korszakban a nemzeti szuverenitás és érdekérvényesítés az integrációs szervezetekhez való csatlakozás relációjában alakult. A Török Porta, Bécs, Berlin, Moszkva után a rendszerváltást követő időszakban is az alkalmazkodás játszott túlsúlyos szerepet: a Washington és Brüsszel – vélt vagy valós – elvárásainak való megfelelés. Magyarország Európai Unióhoz fűződő viszonya is az „EU elvárja tőlünk” jegyében alakult a rendszerváltást követő időszakban. Végül a negyedik korszak, amely hazánk uniós csatlakozásával kezdődött, az önkéntesen korlátozott nemzeti szuverenitás kora, a magyar nemzeti érdekérvényesítésben egy történelmileg új minőséget jelent.

2004. május elseje óta a nemzeti érdekérvényesítés és egyben az alkalmazkodás természete merőben más, Magyarország a kapun belülré kerülve a döntéseknek nem csak passzív alanya, hanem potenciálisan aktív alakítója is. Az Európai Unióban középmeretű, a globális környezetben mint kis ország Magyarország gyenge nemzetközi alkuereje felértékelődik, jobban tud védekezni a gazdasági és pénzügyi sebezhetőségből fakadó veszélyek ellen,¹ mozgásteret kiszélesedik. A korábbi történelmi helyzetekkel szemben, amelyekben egy, vagy maximum 3–4 nagyhatalomhoz, erőközpontozott igazodás valósult meg, az EU-ban egy 25, illetve nemsokára 27 szereplős erőterben manővereznek az országok, amelyek mozgásterét az EU saját intézményei, a Bizottság, a Parlament, és a Tanács, illetve azok belső szabályai és viszonyai, apparátusának „önmozgásai” tovább árnyalnak.

A nemzeti érdek nemhogy elveszteni jelentőségét az Európai Unióban, hanem a nemzeti érdekek fő vonatkozási pontja és ütközési terepe éppen az EU lesz. Természetesen fennmarad az alkalmazkodás is, de túlsúlyos elemmé – optimális esetben – a nemzeti érdekérvényesítés válik. Az EU így a nemzeti érdekek folyamatos újradefiniálásának keretében válik a konszenzus- és kompromisszumalkotás folyamataiban.² A minőségileg új nemzeti érdekérvényesítés, Európa-politikai doktrína tehát nem a nemzeti érdekek feloldódását, hanem azok intézményi keretek közötti újrafogalmazását jelenti az Unióban. Magyarország EU-csatlakozásának nagy kérdése az, hogy nélkülünk vagy velünk együtt hozzák meg a döntéseket; alakítói, szubjektumai vagy mintegy tárgyai, objektumai leszünk-e az uniós döntéseknek. A nemzeti érdekérvényesítés új szakaszát jelenti ez, amelyben a tét, hogy helyzetteremtő vagy helyzetkövető uniós politikát folytatunk-e, Magyarország valóban európai *policy maker* vagy passzív *policy taker* lesz-e a közösségben?

Az uniós érdekérvényesítés nagy feladata, hogy miként lehet a magyar érdekeket európai keretben, „Európa nevében” érvényre juttatni. Az európai uniós érdekérvényesítés

¹ Kiss J. László: A külpolitikától az EU-politikáig, avagy a külpolitika-kutatás új napirendje. In: *Magyar külpolitika a 20. században*. Zrínyi Kiadó, 2004. 291. o.

² *Uo.* 291. o.



legfőbb sajátossága, hogy a nemzeti érdek önmagában, közvetlenül soha nem érvényesíthető, csak koalícióképzéssel, szövetségesek segítségével. Nyitott kérdés az, hogy az így létrejövő országcsoportok, tartós vagy alkalmi szövetségek általi fellépés mennyiben tekinthető az egyes részt vevő országok nemzeti érdekérvényesítésének. Ezt a kérdést még nem elemezte megfelelően a politikatudomány.

2. Az új tagállamok, így Magyarország érdekérvényesítésének kerete: az EU válsága

Az érdekérvényesítés uniós technikáinak részletes tárgyalása előtt érdemes röviden felvázolni az EU jelenlegi helyzetét, azt a keretet, amelyben Magyarország nemzeti érdekei védelmében mozog.

Magyarországot akkor vették fel az EU-ba, amikor a szervezet válságtüneteket mutatott. Az unió elvesztette a 1980-as, 1990-es évek lendületét és mára jelentős politikai, gazdasági és szociális problémákkal néz szembe. A kontinens nehezen képes felvenni a gazdasági és politikai versenyt az Egyesült Államokkal, Japánnal és a rohamléptekkel világhatalommá váló Kínával, sőt Indiával.

A vezető tagországok gazdasági stagnálása folytatódik. Az eurozóna gazdasági növekedése lelassult. A lisszaboni stratégia, azaz a gazdasági versenyképesség és a szociális kohézió egyidejű erősítése az első öt évben elmaradt a várakozásoktól.³ Mindeközben Európa súlyos demográfiai és ezzel összefüggésben szociálpolitikai kihívásokkal néz szembe. Az elöregedő társadalom miatt kieső munkaerő pótlása megoldatlan problémát jelent, miközben a fiatalok tömeges munkanélkülisége, és az új, bevándorló kisebbségek helyzetének nehézségei a másik oldalon komoly strukturális és politikai válságra utalnak. A 2005. őszi franciaországi eseményekkel olyan súlyos szociális és kulturális feszültségek törtek a felszínre, amelyek hosszú évtizedek óta gyülemlettek Nyugat-Európa társadalmaiban. Nő a munkanélküliség, nő a munkahelyek elvesztésétől való félelem. Sem Németország, sem Franciaország nem hajtotta végre azokat a mélyreható reformokat, amelyek újra képessé tennék őket az uniós motor szerepére. Olaszország gazdaságának komoly versenyképességi problémái vannak. Egyedül a Tony Blair vezette brit Labour-kormány, és a skandináv államok (Svédország Finnország, és Dánia) tudták egyidejűleg megújítani gazdasági versenyképességüket és fenntartani fejlett szociálpolitikai modelljüket. Emellett az új tagállamok többségének gazdasága is jól teljesít.

Mindeközben szűkül a közösségi együttműködés tere, erőteljes renacionalizációs tendenciák érzékelhetők, jól tettenérhetően például a 2007–2013-as pénzügyi perspektívákról szóló vitákban, a tagállamok merev álláspontjában, a hosszú ideig tartó megegyezésre való képtelenségben. Látványosan csökken a közösségi szolidaritás, a kohézió jelentősége is. Ez a renacionalizáció paradox módon szűkíti Magyarország nemzeti érdekérvényesítési lehetőségeit, mert a számára létfontosságú közösségi (kohéziós, felzárkóztatási) források csökkennek, ráadásul egy gyenge EU az európai (és a magyar) érdekeket és értékeket globális szinten sem képes megfelelően képviselni.

Jelentős politikai kihívást jelent az Alkotmányszerződés ratifikációs kudarca. A francia és a holland népszavazás kimenetele megmutatta: az európai polgárok bizalmatlanok elsősorban saját kormányukkal, de az EU-val szemben is. A gazdasági nehézségek hatására egyre nagyobb ellenállás tapasztalható az Unió további bővítése kapcsán is. A politikusok az európai sikereket tagállami szinten, sajátjukként könyvelik el, problémák, gazdasági és szociális nehézségek esetén pedig Európát, Brüsszelt teszik felelőssé. Az elmúlt évtizedekben nem folyt érdemi kommunikáció Európáról, az Unió jövőjéről. Hiányzott az európai szintű politikálás, hiányoznak az európai szintű társadalmi viták. A 15-ök államaiban a 2004-es

³ *Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment*. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004.



bővítés kapcsán elmaradt a társadalmi párbeszéd, annak bemutatása, hogy a 25-ök Európájának milyen előnyei vannak a régi tagországok számára. A nyugat-európai társadalom nem érzi a kibővült unió gazdasági, stratégiai előnyeit. A bürokratikus, bonyolult brüsszeli döntéshozatali rendszer a polgárok számára nehezen érthető. Ennek az általános hangulatnak esett áldozatul paradox módon az az Alkotmányszerződés, amely éppen az uniós politikák egyszerűbbé, átláthatóbbá tételét, egy érthetőbb, polgárközelibb EU megteremtését célozza meg.

Az EU-n egyértelműen a bővítési fáradtság (*enlargement fatigue*) jelei mutatkoznak, ami a magyar nemzeti érdekek szempontjából komoly gond, tekintettel arra, hogy Horvátország és a délkelet-európai országok mielőbbi EU-tagsága kiemelt magyar érdek, és rendkívül fontos az egész térség stabilitása szempontjából. Ezért különös jelentőségű számunkra, hogy a 2003-as szaloniki csúcstól⁴ óta a Nyugat-Balkán országai egyértelmű integrációs perspektívával rendelkeznek. Macedónia számára az Európai Bizottság tagjelölti státuszt javasolt, a stabilitási és társulási egyezményhez vezető tárgyalások megindultak Bosznia-Hercegovinával és Szerbia–Montenegróval is, ez utóbbi a vajdasági magyarok szempontjából kiemelkedő jelentőségű (többek között, mivel a tárgyalások sikeres befejezésének és az egyezmény megkötésének előfeltétele a kisebbségi jogok tiszteletben tartása, amelyet az EU szoros monitoringja kísér figyelemmel a tárgyalások során).

Vannak azért pozitív jelek is. Az Európai Parlament 2005. júniusi döntése után⁵ végre megszületett a megegyezés a 2007–2013-as pénzügyi tervről⁶ a decemberi Európai Tanács ülésén. A magyar kormány és Gyurcsány Ferenc miniszterelnök kitartó erőfeszítéseinek köszönhetően a hétéves költségvetési terv a szűkös lehetőségekhez képest elfogadható. Az utolsó pillanatban Magyarország elérte – elsősorban az európai szolidaritást újra vállaló Németország segítségével – hogy a GNI 1,045%-át kitevő uniós kiadások az új tagállamok, köztük Magyarország fejlesztését és felzárkózását hatékonyan segítsék, ráadásul sikerült enyhíteni a tervezett szigorú felhasználási szabályokon is, amelyek jelentősen nehezítették volna az uniós pénzek lehívását. A vitának nincs vége, a költségvetési megállapodás életbelépéséhez még szükség van a Tanács, a Bizottság és a Parlament közötti intézményközi megállapodásra, amely bizonyos – bár szűk – mozgásteret biztosít a Parlament számára a költségvetési sarokszámok kismértékű javítására.⁷ A költségvetési terv elfogadása jó hatással lehet az Alkotmányszerződés leszállása okozta válságra is, és újra lendületet adhat a megtorpanó Uniónak.

3. Az Európai Parlament szerepe a nemzeti érdekérvényesítésben

A sikeres magyar érdekérvényesítés alapja, hogy Magyarország mind a Tanácsban, mind az Európai Parlamentben, mind más uniós, vagy az unióhoz kapcsolódó szervnél aktívan, összehangolva és jól szervezeten lépjen fel. Az Európai Parlament jelentősége, befolyása folyamatosan nőtt az európai intézmények között az elmúlt 25 évben. A konzultatív testületként megalakult intézmény mára több európai szintű politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális kérdésben társdöntéshozói szerepkörbe került,⁸ az európai döntéshozatalban megkerülhetetlenné vált. Jól mutatják ezt az elmúlt másfél év eseményei: az Európai Parlament érvényesíteni tudta akaratát a Tanáccsal és a Bizottsággal szemben egy sor lényegi

⁴ *Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council. 19–20 June 2003. 21/06/2003 (English), 11638/03.*

⁵ *Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013. T6-0224/2005*

⁶ *Presidency Conclusions, Brussels European Council. 16–17 December 2005. 17/12/2005 (English), 15914/05.*

⁷ Ugyanakkor veszélyekkel is jár, amennyiben az Európai Parlamentben az Európai Tanácsban kiharcolt felhasználási szabálykönnyítéseket elvetik.

⁸ Az ún. együttdöntési eljárás – melynek során a Tanács és a Parlament együtt fogadja el a jogszabályokat – egyre több területet fog át.



kérdésben, mint a Barroso-Bizottság megszavazásának elhalasztása, a Románia és Bulgária csatlakozása kapcsán kialakult vita (amelynek során a Parlament a hozzájárulási eljárás keretében harcolt ki magának többletjogokat a csatlakozási folyamat további ellenőrzésére),⁹ vagy a 2007 és 2013 közötti pénzügyi terv ügyében. Az Európai Parlament érdekérvényesítő képessége így – a politikai csoportok határozott fellépése következtében – az alapszerződésben számára biztosított jogokon jóval túlmutat az uniós döntéshozatalban. Az EP jogalkotási szerepköre és befolyása a döntésekre a jövőben várhatóan tovább erősödik majd, az EU egyetlen közvetlen demokratikus legitimitással rendelkező és nyilvánosan működő, ezért a polgárok számára átlátható (transzparens) intézménye azonban már ma is a nemzeti érdekérvényesítés egyik legfontosabb terepe.

4. A nemzeti érdekérvényesítés három fő modellje az Európai Parlamentben – a frakcióközi, a koalíciós és a hálózati modell

Az EP-nek a Tanácstól eltérő felépítése és működési logikája a hagyományos eszközök mellett újakat is igényel, és esetenként akár teljesen eltérő stratégia követését teszi szükségessé. Az EP politikai frakciók szerinti tagolódása a nemzeti érdekek indirekt érvényesítési technikáit helyezik előtérbe. Kiemelt szerepet kap a koalícióképzés (állandó vagy *ad hoc* jelleggel egyaránt) és a hálózatépítés, hiszen megfelelő politikai és bürokratikus kapcsolódási pontok és működő kommunikációs- és lobbiregionok nélkül az EP-ben a hatékony akaratervényesítés elképzelhetetlen.

A fentiek alapján a nemzeti érdekérvényesítés három különböző formája, alapmodellje kristályosítható ki az Európai Parlamentben. A három modell egyes elemei természetesen sok esetben keveredhetnek.

4.1. A „frakcióközi modell” – a magyar álláspont érvényesítése a politikai frakciókon keresztül

Az Európai Parlamentben – a nemzeti parlamentekhez hasonlóan – pártfrakciók szándékai ütköznek. Az EP struktúrája, rendszerbeli szerepe miatt azonban – a nemzeti parlamentekkel ellentétben – nincs szigorú és kiszámítható megosztottság a frakciók együttműködésében, illetve szembenállásban (nincs hagyományos értelemben vett kormánypárt és ellenzék). Az EP-ben mindenkor legalább két, de sokszor több parlamenti frakció támogatása kell egy döntés keresztülviteléhez. A 2004–2009-es parlamenti ciklus erőviszonyai között egy – egyszerű többséget igénylő – döntés megszavazásához alapesetben elegendő a két legerősebb frakció, az Európai Néppárt (EPP) és az Európai Szocialisták Pártjának (PES) együttes szavazata.¹⁰ Elképzelhető több más kombináció is (például szocialista–liberális–zöld–kommunista, vagy néppárti–liberális–függetlenségpárti koalíció is), de magyar szemszögből a két nagy frakciónak, illetve a liberálisok harmadik legnagyobb frakciójának¹¹ van kiemelt jelentősége, mivel a 24 képviselőnk mindegyike e három csoport valamelyikének tagja.¹²

⁹ A hozzájárulási eljárás szerint az Európai Parlamentnek, miután megadta hozzájárulását egy tagjelölt ország csatlakozási szerződéséhez, a továbbiakban nincs beleszólása a csatlakozás menetébe (például védzáradék alkalmazása a csatlakozás későbbre tolása érdekében).

¹⁰ Az Európai Néppárt frakciója 2006. január 9-én 264 képviselőt, az Európai Szocialistáké 199 főt számlál a 732 fős EP-ben.

¹¹ A Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért képviselőcsoportnak (ALDE) a 2004–2009-es ciklusban 89 képviselője van (2006. január 9-i állapot).

¹² Ez igaz továbbá a két szlovákiai magyar képviselőre is (Bauer Edit és Duka Zólyomi Árpád az EPP tagjai), és a 2005 szeptemberével érkezett RMDSZ-es megfigyelők is a Néppárt sorait erősítik.



A frakcióközi érdekérvényesítési modell sikeréhez mindenképp elengedhetetlen egy konszenzusos magyar álláspont kialakítása, vagy legalább folyamatos egyeztetés és együttműködés a magyar politikai pártok európai parlamenti delegációi között. Ebben az esetek túlnyomó többségében a magyar kormányzati álláspont képezi az alapot, illetve ritka változtatásoktól eltekintve általában a végleges közös álláspontot is. Fontos szerepük van a magyar kormányzat részvételével zajló konzultációknak, mindenképp a brüsszeli állandó képvisellel és az Európai Ügyek Hivatalával, kisebb mértékben a Külügyminisztériummal való egyeztetéseknek. A magyar delegációk közötti együttműködés célját szolgálja a Magyar Képviselők Fóruma is, amely az EP-képviselők jogállásáról szóló törvény alapján alakult meg és működik. A fórum rendszeres időközönként ülésezik, és elnökségét a négy magyar parlamenti párt európai parlamenti delegációja adja fél évre, rotációs alapon.¹³ A fórum egyes sarkalatos kérdések megtárgyalásában fontos szerepet játszik (kiemelten a 2007–2013-as költségvetés ügyében zajló egyeztetések esetében), de a napi gyakorlatban a három magyar frakcióban dolgozó kormánypárti és ellenzéki képviselők a konkrét ügyek kapcsán folyamatosan egyeztetnek. A magyar delegációk vezetőinek, illetve témafelelőseinek részvételével zajló konzultációt követően kerül sor arra, hogy az egyeztetett magyar álláspontot minden politikai erő a maga frakcióján belül – belső súlyának, befolyásának, eszközeinek, hálózatának igénybevételével, a szükséges módosításokkal és kompromisszumokkal – lehetőség szerint érvényre juttassa és frakcióállásponttá transzformálja.

A frakcióközi érdekérvényesítési modell eredményességét, illetve korlátait érdemes egy-egy példával megvilágítani.

A frakcióközi modell alkalmazásával elért első jelentős magyar politikai siker a vajdasági kisebbségek elleni erőszakos cselekményekről szóló európai parlamenti határozat volt 2004. szeptember 16-án.¹⁴ Ez egyben az első kiemelkedő magyar siker az EP-ben a csatlakozást és a 2004-es júniusi választásokat követően. A Tabajdi Csaba által 2004. augusztus 31-én Elmar Broknak, az EP Külügyi Bizottsága elnökének írt figyelemfelkeltő és egy vizsgálóbizottság kiküldését javasoló levelet rövid időn belül követte a magyar képviselőcsoportok közötti egyeztetés. Gál Kingának az Európai Néppártot, Tabajdi Csabának az Európai Szocialistákat, Szent-Iványi Istvánnak a Liberális Frakciót (ALDE) kellett meggyőznie a magyar kezdeményezés megalapozottságáról. Ezt követően került sor a frakciók részéről a megfelelő szövegjavaslatok beadására.¹⁵ Az eltérő szövegváltozatok logikai rendje és hangneme többé-kevésbé megegyezett (a jogsértések és erőszakos cselekmények elítélése, a hatóságok felhívása a cselekvésre, valamilyen monitoring-javaslat), különbözött viszont a határozati javaslatok tartalma abban a javasolt monitoring-mechanizmus tekintetében. A tényfeltáró küldöttség javaslatát, amely végül bekerült a végleges, elfogadott szövegbe, eredetileg a szocialista és a liberális javaslat tartalmazta, az EPP, a zöldek és az Európai Egyesült Baloldal (GUE) szövegtervezete parlamenti monitoringot javasolt.¹⁶ Az elfogadott szöveg a szocialista javaslatot szó szerint átvéve az Európai Parlament Délkelet-Európai Delegációját szólítja fel, hogy azonnal küldjön tényfeltáró küldöttséget a Vajdaságba, amely tényfeltáró küldöttség aztán a Külügyi

¹³ 2004. évi LVII. törvény az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról.

¹⁴ *European Parliament resolution on harassment of minorities in Vojvodina*. P6_TA(2004)0016.

¹⁵ Nemcsak a magyar EP-képviselőket magában foglaló EPP, PES, és ALDE-frakciók adtak be határozati javaslatot, hanem a többi frakció is, így a GUE, az IND-DEM, a Zöldek és az UEN is. (PES (B6-0045/2004), GUE/NGL (B6-0049/2004), EPP (B6-0055/2004), UEN (B6-0057/2004), ALDE (B6-0060/2004), Zöldek (B6-0062/2004), IND-DEM (B6-0064/2004).

¹⁶ Tekintettel arra, hogy az EP-nek nincs kiépített monitoring-rendszere, a tényfeltáró küldöttség jóval hatékonyabb eszköz.



Bizottságnak tesz jelentést.¹⁷ A politikai frakciók közötti szeptember 14-i egyeztetés során a szövegtervezetekből összeállt egy közös határozati javaslat (*joint motion for resolution*).¹⁸ A proaktív és egyeztetett magyar fellépésnek, az eredményes, frakción belüli lobbinak köszönhetően a határozatot az Európai Parlament széleskörű konszenzussal, a meghatározó politikai erők (néppártiak, szocialisták, liberálisok és zöldek) egyöntetű támogatásával fogadta el, amely érdemi nyomásgyakorlást tett lehetővé a szerb félre, és a vajdasági helyzet – átmeneti – javulását segítette.

Nagy segítséget jelentett a lobbizásban és a frakciók meggyőzésében a *Hungarian Human Rights Foundation*¹⁹ által készített helyzetleírás, amely pontosan dokumentálta 2004 augusztusáig a vajdasági erőszakos cselekményeket. A civil szervezet hiteles anyagát Tabajdi Csaba jutatta el az EP-képviselőknek. Szintén fontos szerepet játszott Gedei József országgyűlési képviselő, parlamenti közgyűlési tag és mások által jegyzett határozati javaslat²⁰ az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében, amely egyeztetetten és párhuzamosan futott az európai parlamenti fellépéssel.

Hasonló mechanizmussal – bár kevésbé szoros magyar–magyar egyeztetéssel, és nagyobb ellenállásba ütközve – sikerült elfogadtatni a második vajdasági határozatot 2005. szeptember 29-én.²¹

Érdekes módon a Románia felkészültségéről szóló (második) Moscovici-jelentés ügyének első szakaszában is az a frakcióközi modell – a későbbiekben bemutatandó hálózati modell elemeivel keverve – vezetett sikerre, amellyel – mindössze két héttel később – már nem lehetett megakadályozni, hogy a román lobb²² a maga érdekeinek megfelelően némileg felpuhítsa a szöveget.

A szakbizottsági első szakaszban Gál Kinga, Szent-Iványi István, Michl Ebner²³ és Tabajdi Csaba Toomas Hendrik Ilvessel²⁴ közösen írt módosító indítványával, a három frakció támogatásával (EPP, PES, ALDE) sikerült elérni, hogy a szöveg a következő – az erdélyi magyarság számára kiemelt fontosságú – felhívást tartalmazza: „[az Európai Parlament] megismétli, hogy kiegészítő intézkedésekre van szükség a magyar kisebbség védelmének biztosítása érdekében, a szubszidiaritás és az önkormányzatiság elvének tiszteletben tartásával”.²⁵ A javaslat szerint ezen két – európai – alapelv szerint kellene javítani a magyar kisebbségek helyzetét, amelyek közül az önkormányzatiság alatt a kisebbségi közösségek különböző formájú autonómiája is érthető. Az önkormányzatiság alapelvének szövegbe emelése ezért válhatott ki ilyen fokú – érthető, de nem elfogadható – ellenállást román részről.

Ehhez képest a plenáris ülésre az európai szocialista frakció a szöveget gyengíteni, szűkíteni tervező (az önkormányzatiságra való utalást a demokratikus decentralizációra való cserével) módosító indítványokat terjesztett be, Calin Popescu Tariceanu román miniszterelnök és a különböző pártállású román megfigyelők erőteljes brüsszeli lobbijának

¹⁷ A tényfeltáró küldöttség egyébként csak Tabajdi Csaba többszöri sürgetésére (többek között napirend előtti felszólalásokban, ld. <http://www.europarl.eu.int>) 2005. január 28-án utazott el a Vajdaságba, ahol három napot töltött.

¹⁸ *Joint motion for a resolution on the harrasment of minorities in Vojvodina*. RC/541632EN. doc.

¹⁹ A washingtoni székhelyű Magyar Emberi Jogok Alapítványa nem-kormányzati szervezet.

²⁰ *Motion for resolution on the situation of the Vojvodina Hungarians*, doc. no.10262, 3 August, 2004, (ld. <http://assembly.coe.int>).

²¹ *European Parliament resolution on the defence of multi-ethnicity in Vojvodina*. P6_TA-PROV(2005)0369.

²² A romániai parlamenti pártok képviselői 2005. szeptemberi kezdettel Románia EU-csatlakozásáig megfigyelőként vehetnek részt az Európai Parlament munkájában – szavazati joguk nincs, de a frakcióüléseken és a szakbizottságok ülésein felszólalhatnak.

²³ A Nemzeti Kisebbségügyi Intergroup társelnöke. (Az Intergroup vonatkozásában ld. a 4.3.2. fejezetet.)

²⁴ A Külügyi Bizottság alelnöke, az észt szocialista delegáció vezetője. (Ld. a Finnugor Fórum együttműködése, 4.3.2. fejezet.)

²⁵ *On the extent of Romania's readiness for accession to the European Union*. A6-0344/2005.



köszönhetően. Végül az eredeti szöveg – szoros szavazás során – a liberális módosító indítvány nyomán a következőképpen módosult: „[az Európai Parlament] megismétli, hogy további intézkedésekre van szükség a magyar kisebbség védelmének biztosítása érdekében, a szubszidiaritás és a kulturális autonómia elvének tiszteletben tartásával”.²⁶

Az EP által december 15-én elfogadott határozat az önkormányzat kifejezés kikerülése ellenére komoly siker, mivel határozottan felszólítja Romániát a kisebbségi törvény mielőbbi elfogadására. A kulturális autonómia említése precedensértékű, sőt történelmi jelentőségű, mivel korábban nemzetközi vagy uniós dokumentumban hivatalosan nem fogalmazódott meg a romániai magyar közösség autonómiája, mégha annak csak kulturális változata is. Ezzel együtt tanulságos, hogy a magyar képviselők erőteljes fellépésének ellenére sem sikerült az ALDE-, illetve a PES-frakcióban a román lobbierőt megfelelően ellensúlyozni, és megvédeni az önkormányzatiság alapelvét.

A romániai határozat több tapasztalattal is szolgál. Fontos következtetéseket lehet levonni az EU nem létező kisebbségpolitikáját és konfúz, ellentmondásos emberi jogvédelmi rendszerét, a koppenhágai kritériumokat illetően, azonban a nemzeti érdekérvényesítés szemszögéből nézve érdemes inkább a vajdasági esettel összehasonlításban a frakcióközi modell korlátait felvázolni.

A vajdasági és romániai határozatok összehasonlításának²⁷ legfőbb tanulsága, hogy a frakcióközi modell abban az esetben működik igazán, mikor a kérdéses ügyben egyértelmű az ütközés az uniós értékrenddel, emberi jogi felfogással, továbbá ha az elérni kívánt döntés ügyében nincs – rendszeren belüli – ellenérdekelt fél. Ha ugyanis – mint azt a román határozat ügyében tapasztalhattuk – az adott ügyben egyrészt nincs világos közösségi standard (például az „önkormányzatiság” elve eltérő módon értelmezhető), másrészt létezik markáns, komoly ellenérdek – illetve azok megjelenítésére, és érvényesítésére képes politikai és lobbierő –, akkor a frakciók meggyőzése, a magyar álláspont közös frakcióálláspontként történő érvényesítése nehezen, vagy egyáltalán nem járható út.

4.2. A „koalíciós modell” – nemzeti érdekek közti érdekkoalíciók, országcsoportok állandó és/vagy *ad hoc* együttműködése

A koalíciós modell fogalma alá több különböző érdekvédelmi, érdekartikulációs forma tartozik:

4.2.1. A tíz új tagállam együttműködése, együttes fellépés érdekeik érvényesítéséért, az őket sújtó diszkrimináció ellen

Annak ellenére, hogy Brüsszelben mindig egy 25 tényező erőterében kell felmérni a lehetőségeket, a különböző konkrét kérdésekben eltérő érdekszövetségek, eltérő alkalmi koalíciók jönnek létre, egyes ügyekben pedig markáns törésvonalról lehet beszélni a tizenötök és tízek között. A 2004. május 1-jén csatlakozott tíz új tagállam ma még számos területen nem teljes jogú tagja az EU-nak. Több olyan terület is van, amelyen az újakat egyértelműen hátrányos megkülönböztetés éri. A tíz új tagállammal, így Magyarországgal szembeni diszkrimináció minden lehetséges formájával szemben fel kell lépni, kihasználva az Európai Parlamentben illetve a Tanácsban adódó együttműködési lehetőségeket egyaránt. A tíz új tagállam összefogása ehhez elengedhetetlen. Mindezek ellenére fontos megjegyezni, hogy ez a törésvonal nem jelent áthidalhatatlan ellentétet a régi és az új tagállamok között, és az

²⁶ *European Parliament resolution on the extent of Romania's readiness for accession to the European Union* [2005/2205(INI)].

²⁷ Megjegyzendő, hogy a két határozat súlya és jogi alapja jelentősen eltér.



erőviszonyok ismeretében²⁸ elvileg célszerű elkerülni a régi és az új tagállamok deklarált szembeállítását – amennyiben ez lehetséges.

Az új tagok diszkriminációja több formában (közvetlen és közvetett módon), illetve területen (például mezőgazdaság, költségvetés) jelentkezik, az egyes érdeksérelmek ellen más és más fellépés szükséges. A közvetlen diszkrimináció az, amikor az új tagokra a régiéktől eltérő szabályozás vagy pénzügyi juttatások vonatkoznak (pl. a szabad munkavállalás vagy a mezőgazdasági közvetlen kifizetések terén). A közvetett diszkrimináció alatt azt értjük, amikor az Unió a szabályok megváltoztatása során nem veszi figyelembe, hogy egy adott lépés (ld. kohéziós alap szabályainak menet közbeni megváltoztatása) egész másképpen érinti a régi, mint az új tagállamokat.

A területi korlátok miatt e helyütt csak három kirívó diszkriminációs eset felvázolására van mód, amelyek érzékenyen érintik az új tagállamokat.

1. Azon túl, hogy a közösségiség szűkülésével az uniós költségvetési források az előzetes várakozásokhoz képest jóval alacsonyabbak lesznek,²⁹ a 2007–2013-as költségvetési terv vitája során nyilvánvaló a régi tagországok – kiemelten az ún. *phasing out*-országok³⁰ – azon törekvése is, hogy az új tagállamok fejlesztési forrásait a felhasználási szabályok menet közbeni szigorításával is megkurtítsák, saját maguknak visszajuttatva a források egy részét. Az N+2 szabály tervezett bevezetése a kohéziós alapra vonatkozóan is (eddig csak a strukturális alapok tekintetében volt irányadó), a vissza nem téríthető áfa elszámolhatóságának kérdése (amely a forráshiányos magyar és más új tagállami és civil szervezetek, önkormányzatok pályázati képessége szempontjából létkérdés), az uniós társfinanszírozás aránya, a lakásfelújítás támogathatósága, valamint a magántőke bevonásának lehetősége (ppp) mind olyan kérdések, amelyekben a régi tagállamok az eddigi játékszabályok megváltoztatásával az újak rovására akartak plusz forrásokhoz jutni.

2. Magyarország csatlakozása előtt a Tanács határozatot hozott a bővítés utáni intézményi létszámbővítésről, valamint ennek pénzügyi háttéréről.³¹ A határozat az ún. földrajzi egyensúlyra épül, ami alapján Magyarország az Európai Bizottságnál kb. 520–525 fő, míg az összes uniós intézményben kb. 600–620 fő felvételére számíthat. A földrajzi egyensúly általános elv, a gyakorlatban a felvétel jelentős részben a jelentkezők alkalmasságán múlik, a földrajzi egyensúly elve sok esetben sérül.

Az eddigi felvételi eljárásokon a magyar jelentkezők kiemelten jól szerepeltek. Az Európai Bizottság legfrissebb statisztikái szerint az Európai Bizottságba eddig 267 magyar alkalmazottat vettek fel. Közülük tizenhárom vezetői, ill. középvezetői állásban helyezkedett el. Vezetői állások tekintetében Magyarország az új tagállamok közül abszolút és relatív viszonylatban is az első helyre került. Összehasonlításképpen: jelenleg Lengyelországnak tizenegy, Csehországnak hat közép-, ill. felsővezetői posztja van. A 267 magyar alkalmazottból 174 fő úgynevezett „A”-kategóriás tisztviselő, ők vesznek részt az uniós törvényjavaslatok előkészítésében. Az új tagállamok közül Lengyelországnak 218, Csehországnak 141 „A”-kategóriás posztja van.³²

A jó eredmények ellenére az új tagállamokból jelentkező uniós tisztviselőjelöltek sok esetben a mai napig hátrányos megkülönböztetéssel szembesülnek. 2004. május 1. óta több olyan uniós pályázat jelent meg tisztviselői állások betöltésére, mely során a pályázók a felvételi teszteket a régi tagállamok valamely két hivatalos nyelvén voltak kötelesek megírni.

²⁸ A tíz új tagállam a 732 fős Európai Parlamentben 162 hellyel rendelkezik, míg a tanácsban a nizzai rendszer szerint a 321 szavazatból 84-gyel, amely a blokkoló kisebbséghez sem elegendő.

²⁹ Az Európai Bizottság eredeti javaslata az éves GNI 1,24%-át irányozza elő közösségi célokra, az Európai Parlament javaslata az 1,14%-át, míg a Tanácsban született megállapodás tárgyalási alapnak az 1,045%-ot javasolja.

³⁰ Spanyolország, Portugália, Görögország.

³¹ 401/2004/EC rendelet.

³² *Bulletin Statistic European Commission*. 2006. január.



Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a régi tagállamok polgárai a saját anyanyelvükön és egy idegen nyelven írták a felvételi tesztet, míg az új tagállamok lakosai két idegen nyelvet voltak kénytelenek használni. Ez egyértelműen hátrányos helyzetbe hozta az új tagállamokból jelentkezőket.

A diszkrimináció jogi háttere egy vitatott tanácsi határozatra³³ vezethető vissza, amely lehetővé teszi, hogy az EPSO (*European Personnel Selection Office*)³⁴ olyan versenyvizsgákat is kiírjon, melyek „főnyelve” a régi tagállamok hivatalos nyelvének egyike. A rendelet azonban nem határozza meg a felvételi eljárás második hivatalos nyelvét. Márpedig az EPSO a felvételi tesztek során használható második nyelvre is kiköti, hogy az csak a régi tagállamok egyik hivatalos nyelve lehet, amely nyílt, közvetlen diszkrimináció.

3. A 2002-es koppenhágai megállapodásban³⁵ a mezőgazdasági közvetlen kifizetések területén a tíz új tagállam kilenc évig tartó nyílt diszkriminációja mutatkozik meg. Az új tagállamok gazdái nincsenek egyenlő versenyhelyzetben, a közvetlen kifizetések összege csak 2013-ra éri el a 15-ök szintjét (2007 és 2013 között az egy gazdálkodóra jutó uniós agrár- és vidékfejlesztési támogatások mértéke a jelenlegi költségvetési elképzelések szerint az EU-tizenötök esetében átlagosan 48 347 euró/gazdálkodó, míg a tíz új tagállam esetében 14 373 euró/gazdálkodó, másképpen 2 416 euró/hektár a 15-öknél, és 1 545 euró/hektár az újaknál).³⁶

A Világkereskedelmi Szervezet (WTO) jelentős nyomást gyakorol az EU agrárpolitikájára, amely ugyan a 15-öket is kedvezőtlenül érinti, mégis okoz feszültségeket a régi és az új tagállamok között. Példa erre a cukorrendtartás reformja, melynek következtében a termelés mennyisége és a cukorár egyaránt csökken, azonban ez az új tagállamok (különösen Lengyelország) területén sokkal komolyabb szociális problémákat okoz, mint a gazdagabb cukortermelő országokban. Ezeket a következményeket az Európai Bizottság nem mérte fel kellőképpen javaslatának kidolgozásakor, és nem volt tekintettel egyes új tagállamok érzékeny helyzetére. Szintén hátrányosan érinti a tíz új tagállamot az exportszubszenciák tervezett teljes eltörlése, melyet a 2005 decemberi hongkongi WTO-tárgyalások³⁷ eredményeképpen 2013-ra teljesíteni kell. A régiek már megerősödtek, de az újak mezőgazdasági termékeinek kivitelét jelentősen segíthetné ennek a támogatási formának a fenntartása.

A vidékfejlesztés és vidékpolitika is érzékeny területe a bővítésnek. A 15-ökhöz viszonyítva kevés összeget szántak 2004 és 2006 között a tíz új tagállam vidéki térségeinek felzárkóztatására. Élt a remény, hogy 2007-től ezek a források kibővülnek, mintegy kompenzálva a koppenhágai szerződés okozta hátrányokat a közvetlen kifizetések terén, de 2007-től várhatóan nem lesz érdemi pénzügyi bővülés a vidékfejlesztési célkitűzések megvalósítása érdekében. Szintén nehezíti a helyzetet, hogy az EU előírja, hogy a magyar nemzeti AVOP- és az NVT-támogatások³⁸ keretének mekkora hányadát lehet bizonyos célokra felhasználni. Így fordulhat elő, hogy egyes támogatások kerete azonnal kimerül, míg mások kihasználtsága alacsony. A közösségi szabályok nem teszik lehetővé azon ágazatok vidékfejlesztés keretében történő kiemelt támogatását (pl. sertésenyésztés), ahol Magyarország problémái jelentősek.

Az új tagállamokat érő közvetett vagy közvetlen diszkrimináció ellen az összefogás létfontosságú. 2002-ben Koppenhágában a régi tagállamok sikeresen „szalámizták le” a

³³ 401/2004/EC rendelet.

³⁴ Az Európai Unió intézményeiben dolgozók kiválasztását felügyelő és bonyolító uniós szerv.

³⁵ *Presidency Conclusions, Copenhagen European Council. 12-13 December 2002. 13/12/2002 (English), 15917/02.*

³⁶ FVM-számítások.

³⁷ *Doha Work Programme. Draft Ministerial Declaration Wt/Min(05)/W/3/Rev.2 18 December 2005.*

³⁸ Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program és Nemzeti Vidékfejlesztési Terv.



tagjelölt tíz országot, részben annak is köszönhetően, hogy hiányzott a szolidaritás és az egyeztetés, s nem volt meg a kellő összetartás, amivel adott esetben komoly engedményeket lehetett volna kicsikarni az EU-ból. Ahogy Martonyi János is írta: „a tárgyalásoknak még a legvégső szakaszában is az Unió külön-külön megoldásokat helyezett ügyesen kilátásba, és minden egyes tagjelölt feje felett ott lebegett a kimaradás szó legszorosabb értelmében vett Damoklész kardja [...] Közép-Európa nem tudta magát a konkrét érdekérvényesítés terén hatékonyan megjeleníteni”.³⁹

Tanulva Koppenhága hibáiból, a visegrádi négyek és a balti országok szorosabban működtek együtt mind a Tanácsban, mind az Európai Parlamentben a hétéves költségvetési terv vitája során. Ez eddig látható eredménnyel járt, hiszen a 2005. decemberi európai tanácsi ülésen kialakult költségvetési kompromisszum a felhasználási szabályok tekintetében aránylag kedvező (N+3 szabály a kohéziós alapban 2010-ig, kedvező áfa-visszatérítési és társfinanszírozási szabályok, EU-támogatás fordítható a lakásfelújításra). Ehhez hasonlóan az új tagállamokat érintő diszkrimináció elleni parlamenti fellépés két sarokpontja a később tárgyalt Visegrád Plusz együttműködés, valamint a Harangozó Gábor szocialista EP-képviselő által megszervezett Kohéziós Országok Kerekasztala az Európai Parlamentben. Ez utóbbi pártállásra való tekintet nélkül tömöríti az új tagállamok EP-képviselőit. A kerekasztal célja szintén a 2007–2013-as költségvetési kohéziós források maximalizálása, valamint a felhasználási szabályok új tagállamok számára kedvező megállapítása. A kerekasztalnak is köszönhetően végül sikerült pozitív eredményt elérni több kérdésben,⁴⁰ bár a plenáris szavazások során nyilvánvalóvá vált az új tagállamok erejének korlátja⁴¹ is, több kulcsfontosságú kérdésben (ÁFA, N+2) ugyanis leszavazták az újakat. Ezért volt különösen fontos a 2007 és 2013 közötti brit költségvetési javaslatnak az a része Magyarország és a többi új tagállam számára, amely a forrásokhoz való hozzájutásban és felhasználásukban a régebbi „játékszabályokat” az újak részére részben fenntartotta, és – eltérően az Európai Parlamenttől – ezáltal nem diszkriminálta őket közvetett módon.

Az EPSO törvénysértéseivel kapcsolatban Tabajdi Csaba 2005. februárjában hivatalos levélben kért magyarázatot az EPSO igazgatójától. Az igazgató kitérő válasza után 2005 szeptemberében Tabajdi Csaba és 34 új tagállami európai parlamenti képviselő írásban fordult Josep Borrellhez, az Európai Parlament, José Manuel Barrosohoz, az Európai Bizottság, valamint Tony Blairhez, az Európai Tanács elnökéhez.

A mezőgazdasági közvetlen kifizetések esetében szűk a mozgástér a diszkriminációval szemben, tekintettel az új tagállamok által a csatlakozási szerződésben vállalt jogi kötelezettségekre, de ezzel együtt szükséges a nyílt diszkrimináció tényének folyamatos hangsúlyozása minden lehetséges fórumon. Érdemes ezt abból a szempontból is megtenni, hogy a felmerült társfinanszírozás tervével kapcsolatosan tudatosodjon, hogy az új tagállamok nemzeti kiegészítés (*top-up*) formájában gyakorlatilag ma is ezt teszik. A társfinanszírozás reformja akár kedvező is lehet, ha ezzel együtt a koppenhágai kompromisszumot is felnyithatnák az új tagállamok, és egyenlő feltételek melletti versenyt biztosíthatnának a tízek gazdái számára. További előnyöket jelenthetne, ha a társfinanszírozás bevezetésének köszönhetően felszabaduló pénzeket a vidékfejlesztésbe csoportosítanák át, melynek révén nőne az esély a gyorsabb ütemű felzárkózásra.

³⁹ Martonyi János: Hogyan tovább Közép-Európa? In: *Közép-Európai olvasókönyv*. Osiris Kiadó – Közép-Európai Kulturális Intézet, Budapest, 2005. 306. o.

⁴⁰ Ld. a 2007–2013-as költségvetésről szóló Böge-jelentést (*Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007–2013*, T6-0224/2005), illetve a Fava (A6-0184/2005), Hatzidakis (A6-0177/2005) és Andria (A6-0178/2005) jelentéseket.

⁴¹ A román és a bolgár csatlakozással valamelyest javulni fog az új tagállamok érdekérvényesítési képessége.



4.2.2. Állandó koalíciók, rendszeres egyeztetés – a Visegrád Plusz együttműködés

Az MSZP-EP Delegáció által kezdeményezett és szervezett együttműködés résztvevői a visegrádi négyek (Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország), valamint Ausztria és Szlovénia szocialista delegációvezetői, valamint vezető pozíciókat betöltő személyei. Az állandó Visegrád Plusz egyeztető fórum megteremtésének célja az érdekegyeztetésen és az információcserén túl az új tagállamokat érő diszkrimináció kezelése is. Ausztria és Szlovénia bevetését a geopolitikai érdekek és a közép-európai dimenzióban rejlő lehetőségek kihasználása mellett az is motiválta, hogy Ausztria mint régi tagállam képviselői segíteni tudnak az újakat érő diszkrimináció kezelésében, illetve leküzdésében.⁴²

Több politikai témában sikerült közös álláspontot kialakítani, azokat a Visegrád Plusz szocialista delegációi később közösen képviselték.⁴³ Alapvető kérdésekben (strukturális alapok és kohéziós alap, 2007–2013) a visegrádi együttműködés vált a tíz új tagállam közös fellépésének motorjává.

4.2.3. Ad hoc koalíciók – a szolgáltatási irányelv

Az uniós döntéshozatal során az esetek jó részében *ad hoc* jelleggel alakulnak ki a koalíciók. A szolgáltatási irányelv kapcsán bemutatandó kusza érdekviszonyok az esetek többségében jellemzőek az uniós döntéshozatalra, így az alkalmi érdekközlések kötése az érdekérvényesítés egyik leggyakrabban alkalmazott eszköze az EU-ban.

A szolgáltatási irányelv ügyében a régi tagállamok többsége rövid távú érdekeiktől vezérelve rendkívül merev állásponton van, és elveti a származási ország elvét (Franciaország, Belgium, Spanyolország), de ezt az álláspontot foglalja el az újak közül például Málta is. Az új tagállamok többsége a bizottsági álláspontot támogatja, együtt az Egyesült Királysággal. Nem egyértelmű néhány tagállam álláspontja, mint például Luxemburg vagy Finnország. Látható, hogy a szolgáltatási irányelvvel kapcsolatos érdekviszonyok és ennek következtében az álláspontok rendkívül összetettek. Magyarország így a szolgáltatási irányelv esetében érdekeinek megfelelően keres alkalmi koalíciós partnereket – akár az egyes részletkérdésben más-más országokkal együttműködve.

A szolgáltatási irányelv kapcsán tanulságos, hogy az érdekek mentén kettős értelemben is, mind a politikai frakciók, mind az országcsoportok tekintetében vegyes koalíciók jönnek létre (az Európai Parlamentben a franciák kivételével az EPP és a PES-ből is több nemzeti delegáció az irányelv mellett volt). Ezáltal el lehetett elkerülni a 15-ök és a 10-ek szembenállását.

4.2.4. A támogatások adásvétele

A támogatások „adásvétele” az érdekérvényesítés egyik leggyakrabban alkalmazott formája az uniós döntéshozatalban, főleg a Tanácsban, de az Európai Parlamentben is jellemző. Lényege, hogy egy tagállam felajánlja támogatását egy vagy több másik tagállamnak egy számára neutrális ügyben, cserébe azért, hogy egy másik számára fontos ügyben ezen ország vagy országok őt támogassák (amely nyilván számukra bír kisebb jelentőséggel). Jó példa erre a mezőgazdaság területén a cukor, illetve a zöldség-gyümölcs reformban zajló magyar–mediterrán együttműködés, ahol a magyar szempontból kevésbé releváns cukorügyben a magyar képviselők teljes súllyal támogatták a déli országokat, amelyeknek a cukorreform

⁴² Elsősorban az Európai Parlament döntéshozatalán belüli diszkriminációt illetően, mint a jelentések elosztása, vagy a részvétel a különböző testületekben.

⁴³ Az osztrák érdekek sok esetben eltérőek voltak, így a Böge-jelentés vagy a szolgáltatási irányelv esetében, de ez nem akadályozta meg az újak együttműködését.



kulcskérdés, cserébe a déliek támogatnak olyan módosításokat a zöldség–gyümölcs reform kapcsán, ahol a magyaroknak (illetve a lengyeleknek) vannak fontos érdekeik (konkrétan a bogyós gyümölcsök támogathatósága ügyében).

4.3. A „hálózati modell” – a lobbipítés

A hálózati modell a legbonyolultabb formája a nemzeti érdekvégyesítésnek, hosszú távon azonban a leghatékonyabb is. A hálózat jelentése ebben az esetben egy adott politikai agenda, ügy, téma vitele érdekében kiépített olyan rendszer, amely túlnyúlik a politikai frakciókon, országokon, országcsoportokon, és összeurópai problémát, vitás kérdést céloz. A hálózat célja, hogy az adott politikai napirend, cél érdekében koordinált munkát és fellépést valósítson meg az Európai Parlamenten belül, illetve az Európai Unióban. Mindeközben természetesen a nemzeti érdekek is megjelenítődnek a hálózaton belül, illetve tagjai többségének elsődleges célja a hálózaton belül saját nemzeti (vagy – mint ahogy azt később látni fogjuk – kisebbségi) érdekének képviselése és érvényesítése.

4.3.1. Konkrét példa: a Nemzeti Kisebbségügyi Intergroup

Magyarország érdekvégyesítésének legnagyobb paradoxona, egyben tartós magyar feladat, hogy nincs uniós kisebbségvédelmi rendszer. Egy koherens uniós kisebbségvédelmi rendszer megteremtése tipikusan hosszú távú cél, amelynek megvalósításában a hálózati modell is segítségül szolgál. A hálózati modell legjobb példája az *intergroupok*, vagyis a pártközi csoportok rendszere, amely félig intézményesített formát ad a modellnek az EP-ben. Ezért Tabajdi Csaba kezdeményezésére és vezetésével, az Európai Parlament négy legnagyobb politikai csoportjának támogatásával 2004 decemberére felállt az a frakcióközi csoport (*intergroup*), amely a nemzeti kisebbségek – köztük a határon túli magyarok – helyzetével, problémáival foglalkozik. A Nemzeti Kisebbségügyi Intergroup (teljes nevén: Frakcióközi Csoport a Történelmi Nemzeti Kisebbségekért, Alkotmányos Régiókért és Regionális Nyelvekért) célja európai uniós kisebbségi jogi normarendszer lefektetése, és a kisebbségvédelmi szisztéma kiépítésének megkezdése. A Nemzeti Kisebbségügyi Intergroup munkájában jelenleg⁴⁴ 50 európai képviselő vesz részt 18 országból, hét politikai csoportból (EPP, PES, ALDE, Zöldek, Egyesült Baloldal, UEN–Nemzetek Európája, IND–DEM). A csoport így a legnagyobbak és legbefolyásosabbak között van az Európai Parlamentben.

Az Intergroup tevékenységét nagy érdeklődés kíséri az Európai Parlamentben és azon kívül is. Az európai parlamenti képviselők mellett a kisebbségek képviselői, a többségi társadalom kormányzati képviselői, az akadémiai szektor kisebbségi ügyvel foglalkozó prominensei is rendszeresen részt vesznek az Intergroup ülésein. Az Intergroup komoly figyelemfelkeltő szerepet játszik és játszhat a jövőben is, kihasználva „félhivatalos” európai parlamenti státuszát, ráirányítja ugyanis a figyelmet az európai kisebbségi problémákra.

Az Intergroup szerepe nem csak vitafórumként fontos, hanem a politikai nyomásgyakorlás eszközeként is működik. Az egyes ügyekben csak az első fázis a probléma megvitatása, ezt követően a média segítségével történő figyelemfelhívás, az érintetteknek küldött levelek, illetve az ügy folyamatos napirenden tartása szükséges a helyzet javításához. Az Intergroup lobbipotenciálja kiemelkedő, mivel széles politikai spektrum befolyásos politikusait tudhatja sorai között. Fontos, hogy az Intergroup továbbra is széles merítéssel, európai kontextusban foglalkozzon a kisebbségi problémákkal, el kell ugyanis kerülni azt a látszatot, hogy csak speciális magyar érdekekért való fellépésről van szó. Jelzésértékű, hogy a második vajdasági határozat vitájában felszólaló tizenöt képviselő kétharmada az Intergroup

⁴⁴ 2005. december 12-i állapot.



tagja. Ez is mutatja, hogy az Intergroup európai dimenziója nagymértékben segíti a határon túli magyar kisebbség ügyét is.

Mindezen pozitív tényezők ellenére kitartó munkára lesz szükség, hogy a számunkra létfontosságú kisebbségtudatos mentalitás meghonosodjon az Európai Parlament, az Európai Unió keretei között, és megteremtődjenek a feltételei egy uniós kisebbségvédelmi rendszer kiépítésének.

Az Intergroup tevékenysége eddigi egyéves fennállása alatt az alábbi csoportokba osztható:

- kisebbségi jogsértések: a lettországi oroszok problémája, az ausztriai és olaszországi szlovén kisebbség helyzete, a finnugor mari kisebbség helyzete Oroszországban, a vajdasági magyarok helyzete;
- regionális és kisebbségi nyelvhasználat: a katalán és a gael (ír) nyelvhasználat támogatása az uniós intézményekben;
- európai autonómiaformák;
- kisebbségi felsőoktatás: az erdélyi magyar állami egyetem ügye.

Az Intergroup hasznosságának bizonyítéka a 2005. május 12-én elfogadott határozat az Oroszországban élő mari kisebbség védelmében, amelyet az Intergroup és a Finnugor Fórum kezdeményezésére és nyomására fogadott el az Európai Parlament.⁴⁵ Az Intergroup ezen túl meghatározó szerepet játszott a második vajdasági határozat elfogadásában is.

Az Intergroup lobbija is közrejátszott abban, hogy a COREPER június 13-i döntései értelmében a spanyolországi regionális nyelvek is használhatók lesznek a tagállam kormányának kérésére bizonyos találkozókön (intézmény vagy testület plenárisán, így az Európai Parlament plenáris ülésén is), tolmácsolást pedig biztosítanak. Az együttdöntési szövegeket és az állampolgárokhoz szóló dokumentumokat (*written communications*) is le fogják fordítani a spanyol regionális nyelvekre. Nagy siker, hogy az ír (gael) nyelv 2007 január 1-től hivatalos munkanyelve lesz az EU-nak.

4.3.2. A Finnugor Fórum (FUF)

Tabajdi Csaba kezdeményezésre és elnökletével 2004 decemberében alakult meg az Európai Parlament Finnugor Fóruma, amely a hálózati modell egy másik fontos példája. A fórum tagja az összes finn, észt és magyar származású képviselő, pártszínektől függetlenül.⁴⁶ A rendszeres finnugor találkozók célja – a Visegrád Plusz együttműködéshez hasonlóan – a közös érdekek azonosítása, közös álláspontok kialakítása és a későbbi közös érdekérvényesítés. A fórum munkájának eredménye és kiemelkedő sikere – a korábban tárgyalt Intergrouppal együttműködésben – hogy az Európai Parlament május 12-én kemény hangú határozatban ítélte el az Oroszországi Mari El Köztársaságban élő finnugor mari kisebbség elleni atrocitásokat és a kisebbségi jogok megsértését. Az Európai Parlament történetében ez volt az egyik első határozat, amelyik kifejezetten egy Oroszországban élő kisebbség jogaiért lép föl.

A Finnugor Fórum hasznos „segédeszköz” a határon túli magyarság érdekeinek érvényesítése terén is. A Moscovici-jelentés kapcsán a szakbizottsági viták során a FUF határozott nyomást gyakorolt a magyar kisebbségek érdekében, sajtóközleményt adott ki, tagjai felszólaltak a vitában, és a módosító indítványokat Tabajdi Csaba az észt Toomas Hendrik Ilves-szel közösen jegyezte. A magyar érdekek védelme így erősödik azzal, hogy „kívülállók” is fellépnek a határon túli magyarok érdekében.

⁴⁵ *European Parliament Resolution on the situation in Mari El*. T6-0185/2005.

⁴⁶ Így az RMDSZ-es megfigyelőkkel kibővült FUF már öt ország képviselőit és megfigyelőit tömöríti (Észtország, Finnország, Magyarország, Szlovákia és Románia).



4.3.3. A magyar hálózat, a magyar lobbizás építése

A nemzeti érdekérvényesítés gerincét a két uniós jogalkotó intézményben (az Európai Parlamentben és az Európai Unió Tanácsában) végzett munka, lobbizás jelenti, kulcsfontosságúak azonban a többi uniós intézményben, mindenekelőtt az Európai Bizottságban zajló folyamatok. A tagállamok számára felbecsülhetetlen érdekérvényesítési lehetőséget jelentenek az uniós intézményekben állandó jelleggel dolgozó tisztviselők. Az Európai Bizottság tisztviselői döntő szerepet játszanak a legújabb uniós törvényjavaslatok kidolgozásában,⁴⁷ az Európai Parlament állandó szakértői pedig a parlamenti döntéshozatali folyamat előkészítésében. Bár az uniós tisztviselők európai érdekek szerint járnak el, természetes, hogy egy magyar tisztviselő munkája során jobban szem előtt tartja a magyar sajátosságokat, problémákat, érdekeket. Éppen ezért Magyarország stratégia érdeke, hogy minél több magyar állampolgár jusson törvény- és politikai döntés-előkészítési szerephez.

A Brüsszelben az Unió különböző intézményeinél, illetve a magánszektorban (lobbicégeknek, érdekvédelmi és civil szervezeteknek) dolgozó magyarokat több különböző hálózat⁴⁸ fogja össze, javítva az információáramlást. Kiemelendő a hálózatok közül az Inotai András és Szlankó Bálint által létrehozott és működtetett Brüsszeli Magyarok Európa Köre (BRÜMEK), amely egy-egy szakterületen (például mezőgazdaság vagy regionális politika) szervez kötetlen beszélgetéseket az adott területen dolgozó magyarokkal. A BRÜMEK nagyban hozzájárul – elsősorban a kapcsolatok megteremtésével és a kommunikáció megkönnyítésével – hogy a brüsszeli magyar lobbizás hatékonyabban működjön.

A magyar kultúra is tulajdonképpen „lobbizeszköz”. A magyar lobbizásban ezen túl a Brüsszeli Magyar Kulturális Intézet is kiemelt szerepet játszik, magas színvonalú kulturális eseményei a magyarok renoméját növelik, és nem mellesleg egy-egy koncert, kiállítás margóján politikai-szakmai háttérbeszélgetésekre is van mód a meghívott külföldi vendégekkel. Történelmi jelentőségű volt például az a magyar, román és bolgár EP-képviselők, -megfigyelők és a diplomáciai testületek tagjai részvételével tartott baráti est és a három kultúrát bemutató komolyzenei koncert, amelynek a Kulturális Intézet adott otthont 2006. január 12-én. A „Megtalált Európa” szobor a Magyar Országgyűlés ajándéka az Európai Parlamentnek, amelyet Szili Katalin házelnök adott át Josep Borrellnek (a tíz új tagállam közül másodikként). Az alkotás nemcsak egy gyönyörű szobor, hanem központi fekvésének köszönhetően találkozási ponttá vált, szervesült az EP mindennapjaiban. Az pedig, hogy mind a 21 tagállami nyelven szerepel a szobor címe a talapzaton, jelzi, hogy Magyarországnak a soknyelvűség alapvető európai érték.

Az elmúlt években, különösen a teljes jogú tagság óta eltelt másfél évben tekintélyes méretű magyar lobbiháló épült ki az Európai Unióban. Tennivaló azonban maradt még bőven, hogy felvehessük a versenyt a régi tagállamok kialakult, jól bevált lobbikapcsolataival, hálózatával és technikáival. Szükség lenne például egy brüsszeli magyar klubra, szigorúan nem pártalapon. A célok között szerepel egy brüsszeli magyar étterem létrehozása is. A magyar és közép-európai ízek egy hangulatos étteremben kiváló helyszínül szolgálhatnának az EU fővárosában lobbizó állami és üzleti szereplők tárgyalásainak lebonyolítására. A magyar borok, a magyar gasztronómiai jelenlét szükséges háttere lenne a magyar lobbizás eredményes kiépítésének és működésének.

⁴⁷ Szlankó Bálint: Sok bába közt – Összeurópai és nemzeti érdekek Brüsszelben. *Magyar Narancs*.

⁴⁸ Klubok, email-listák, sportkörök stb.



Záró gondolatok

Hazánk 2004. május 1-jén az Európai Unió teljes jogú tagjává vált, amely a nemzeti érdekérvényesítésben egy történelmileg új minőséget jelent. Hogyan lehet ebben az új keretben hatékony a nemzeti érdekérvényesítés? Az uniós érdekérvényesítés az informáltságok, a kreatív kezdeményezések és a szervezettségek versenye, így a tanulmányban bemutatott érdekérvényesítési technikák, modellek mellett a politikai kultúra egészének megújítására is szükség van.

Az EU-ban csak határozott, kemény fellépéssel, de keménykedés nélkül, higgadtan, kompromisszumokra nyitottan lehet sikeresen nemzeti érdeket érvényesíteni. Mindenekelőtt radikálisan új magatartásra, együttműködési és érdekérvényesítési kultúrára, mentalitásra van szükség több tekintetben is. Kiindulási pontként a nemzeti méretérzékelés problémájára, a „merjünk nagyok lenni”, illetve a „merjünk kicsik lenni” dichotómiájára fontos megoldást találni. Az EU-ban Magyarország közép méretű tagállamként „merjen önmaga lenni”, kezdeményezően, kreatívan, az erőviszonyok reális felmérésével.

A nemzeti méretérzékeléssel összefüggésben a behódoló labanc, vagyis a túlzott engedékenységgel és a rebellis kuruc, az önmagáért való szembenállás történelmi beidegződésének meghaladása is feladat. Meg kellene válnunk attól az eddigi történelmi beidegződéstől, hogy a kompromisszum rossz (amely természetesen arra vezethető vissza, hogy a kompromisszumokat eddig jobbra ránk kényszerítették), és fel kell ismernünk, hogy az önként vállalt kompromisszum a nemzeti érdekek érvényesítését segíti.

Szemléletváltás szükséges az Európai Unió belpolitikában betöltött szerepében is. Annak tudatosítására van szükség, hogy az EU nemcsak a szakpolitikusok privilegizált területe, hanem áthatja a politika, az adminisztráció, a szakma életének mindennapjait. Mindent EU-s szemüvegen át is kell nézni, mint ahogy minden EU-s döntést mérlegelni kell magyar, új tagállami (tízek), illetve összuniós (huszonötök) szempontból.

Nagy szükség van a magyarországi bilaterális kapcsolatokban és az EU-intézményekben keletkező információk összekapcsolására, hálózattá szervezésére, az információs adatbázisok kiépítésére, és a döntéshozatalban résztvevők számára hozzáférhetővé tételére. Ennek érdekében az információs monopóliumok, féltékenységek felszámolása elengedhetetlen, e nélkül nincs érdemi érdekérvényesítés. Óriási előny az uniós érdekérvényesítésben a 25-ök, illetve a 27-ek helyzetének, érdekeinek, egymáshoz való viszonyának beható ismerete, az informáltság.

Végül az új szemlélet utolsó, legfontosabb eleme, a magyar nemzeti összjáték megteremtése az uniós érdekérvényesítési folyamatban. Az EU a szervezettségek versenye, ahol a szervezettebb vállalkozás, civil szervezet, politikai erő vagy éppen ország nyer. A két Magyarország szembeállítására mára az EU-n belüli sikeres magyar politikizálás legfőbb akadályává vált, és egyre inkább veszélyezteti az ország sikeres nemzetközi érdekérvényesítését. Ez lehet a legnagyobb fékező tényezője a „fenntartható és sikeres”⁴⁹ uniós tagságnak.⁵⁰

2005. december

⁴⁹ Inotai András megfogalmazása.

⁵⁰ Tabajdi Csaba: A magyar optimum. *Népszabadság*, 2005. szeptember 1.