

A magyar uniós elnökség szakpolitikai hatékonysága

Vasali Zoltán



Az elmúlt 30–40 év integrációs fejlődésekor nehéz olyan stabil szempontrendszert felállítani, amely pontosan megmutatná, hogy egy uniós tagország milyen szinten képes egy-egy szakpolitika dinamikáját felvenni elnöksége idején. A féléves elnökség szakpolitikai feladatait talán joggal aposztrofálják pusztán az egyes uniós intézmények együttműködését elősegítő elvárásnak, hiszen a szakpolitikák ügymenete folyamatos, így az elnökségi prioritások befolyása a Bizottság–Tanács–Parlament döntéshozatali háromszögére egyre kevésbé érvényesülhet. Elemzésemben elsősorban két elnökségi prioritás eredményei alapján szeretném meghatározni Magyarország szakpolitikai teljesítményét.

Amennyiben azt a szempontrendszert keressük, amely alapján megállapítható, hogy egy elnökségi posztot betöltő tagország milyen teljesítményt képes nyújtani a szakpolitikák működtetése terén, akkor elsősorban az önazonosság tűnik fontosnak. Bármely tagállam esetében egy nemzeti érdekeket hangsúlyozó elnökségi pozíció ugyanis azért kockázatos, mert egy olyan közösséget kell vezetni, amelynek célja, hogy a tagok önrendelkezését több területen sikeresen korlátozzák. A magyar EU-elnökség viszont épp egy olyan kormányváltás után kezdte meg mandátumát, ahol az új, „nemzeti külpolitika” meghirdetésével komoly változásokra lehetett számítani. Másrészt egyszerre kellett a magyar tár-

VASALI ZOLTÁN főiskolai oktató, Zsigmond Király Főiskola, Nemzetközi és Politikai Tanulmányok Intézete (zvasalo@gmail.com)

Polgári Szemle · 7. évfolyam 4. szám

sadalmi és EU-szintű politikai elvárásoknak megfelelni, amit kommunikációs téren nehéz összehangolni.

A Lisszaboni Szerződés januári életbelépése ellenére továbbra is elmondható, hogy az intézmények működtetése az elnöklő tagállamot belpolitikailag és szakpolitikai fejlődését tekintve is értékeli, valamint átvilágítja. A szakpolitikai önazonosság az egyes uniós politikai területek működtetésének hitelességét határozza meg, hiszen az egyes problémák hazai szintű kezelése az adott szakpolitikai célok hiteles uniós szintű képviselését teszi lehetővé. Természetesen elnökségünk egyes tapasztalatainak vizsgálata mutatni fogja, ennek az egyszerű összefüggésnek a fordítottja is igaz lehet. Az elnöklő ország teljesítményére irányuló figyelem erejét csak megnövelte, hogy Magyarországon egy különlegesen erős parlamenti támogatással bíró kormány alakult meg, melynek működése a kritikusok szerint európai normák érvényesülését kérdőjelezte meg. Ráadásul a magyar elnökség *Erős Európa* mottója mellett hazánk egy új, egyedi kormányzati modell bemutatását is ígérte integrációs partnereinek, amely egyszerre kezeli a munkanélküliséget és a tartós gazdasági növekedés feltételeit.

Ha a szempontok között feltételezhetjük, hogy az elnökséget betöltő ország ezekben az éppen aktuális szakpolitikai csúcskérdésekben képes hozzátenni valamit a problémakör lezárásához, akkor szakpolitikailag sikeresnek mondható. Érdeemes leszögezni, hogy ezek a kérdések sokrétűek, és hazánk érdekei alapján belpolitikailag is csak nehezen kommunikálhatók. A magyar elnökség alatt, az egyes tanácsi értekezletek napi-rendjén szereplő, éppen aktuális vagy csak lezárásra váró kérdések többsége komoly szakpolitikai háttéralkut igényelt, tehát az intézmények együttműködésén túl, hazánknak a lobbierdekek és a civil szervezetek kritikáira is ügyelni kellett. A mi félévünkben ilyen kérdések között szerepelt például az egységes európai szabadalom vagy például az új élelmiszerekről szóló rendelet módosítása is. Elmondható tehát, hogy a félév szakpolitikai feladatai közül kiemelkednek az elnökségi prioritások (például a romastratégia, Duna-stratégia, horvát csatlakozás és a román–bolgár schengeni elvárások) és az intézmények ügymenetéből fakadó feladatok (líbiai válság kezelése és a versenyképességi paktum, később a hatos csomag menedzselése, valamint a szakminiszteri találkozók; a COREPER és az intézmények közötti politikai egyeztetések koordinációja). Annak ellenére, hogy az elnökségi félévünkre való fel-

Vasali Zoltán – A magyar uniós elnökség szakpolitikai hatékonysága

készülés idejére már egyértelművé vált, hogy a sikeres elnökséget szakemberek és diplomaták működtetik, a magyar elnökség próbált a politikai elit szintjén is egy jól működő dramaturgiát kialakítani.

Ilyen téren az uniós döntéshozatalra vonatkozó természetes kommunikációs formák átláthatóbbá tették az elnökséget működtető kormányzat működését is. Az elnökség kommunikációja ugyanis erősen perszonalizált, és ehhez a magyar elnökség rendszere egy a mandátum közepére

... egy Közép-Európa-központú közösségi víziót is el akart fogadtatni a meghatározó uniós tagállamokkal.

már olajozottnak tűnő szereposztás szerint próbált meg alkalmazkodni. Diszkurzív elemzéssel kimutatható, hogy az intézményi döntéshozatali belső feladatairól és a szakpolitikai álláspontok hátteréről Győri Enikő külügyi államtitkár adott tájékoztatást.

Martonyi János külügyminiszter elsősorban a líbiai válság közös külpolitikai feladatait menedzselte vagy a közös gazdasági kormányzás aktuális feladatait mutatta be a nyilvánosságnak. Orbán Viktor elnökségi pozícióban elmondott beszédeiben pedig egyrészt az új kormányzás magyar modelljének népszerűsítésére tett kísérletet, másrészt pedig egy Közép-Európa-központú közösségi víziót is el akart fogadtatni a meghatározó uniós tagállamokkal.¹ A magyar modell európai szintű bemutatása egyrészt az adórendszer versenyképességével, másrészt a munkahelyteremtés változó szerkezetének kialakításával volt összekapcsolható. A kétharmados felhatalmazás európai értelmezése a kritikusok szerint viszont sajátos, kettős beszédhelyzetet eredményezett, hiszen a magyar kormányfő például Berlinben elhangzott beszédében a demokratikus érzékenységet és az ellenzékkel való együttműködés fenntartását ígérte. Ehhez képest az elnökség szakpolitikai eredményességét is beárnyékolta, hogy az alkotmányozás, a médiatörvény és egyes intézmények ellensúlyszerepének csökkentése negatív visszhangot váltott ki uniós partnereink többségéből. Az új magyar külpolitika elnökségi megnyilvánulásából kiderült, hogy a karakterváltás minden szakpolitikai témakör súlyát a „nemzeti érdekeink” szerint határozta meg és rendezte valódi prioritásokká.²

A szakpolitikai eredményesség olyan periódusokban különösen fontos, amikor a közösség csak a gazdasági válság időszakos kezelésére képes, és a minőségi – transzparens és szubszidiális – politikacsinálás in-

Polgári Szemle · 7. évfolyam 4. szám

tézményi lehetőségei elsősorban a konfliktusok felerősödése, a finanszírozási problémák miatt igen szűk körűek. Az elnökségi félév szakpolitikai hatékonyságának megítélésekor ugyanis egyszerre kell intézménymenedzselési, társadalompolitikai, költségvetési és integratív szempontokat figyelembe vennünk. Azaz elsősorban az elnökségi prioritások esetében kell vizsgálnunk azt, hogy az adott célkitűzés hogyan finanszírozható, milyen szinten kezelte a tagállamokhoz köthető, eddig megismert konfliktusokat, és milyen szakmai és társadalmi konszenzust épített az elfogadott megállapodás mögé.³

Az uniós elnökség fél éve alatt a hazai kormány szinte folyamatos kommentárjai automatikusan növelték a terítékre kerülő szakpolitikai kérdések transzparenciáját. Ez az elemzést elősegítő tendencia sajátos értelmezési környezetet eredményezett, hiszen 2011 első félévében a belpolitikailag fontos szakpolitikai kérdések is európai megvilágításba kerültek. Ez az aktualitások és a prioritások területén is érzékelhető volt, hiszen például ha a romastratégiáról vitatkoztak az Európai Parlamentben, akkor nemcsak az olasz vagy a francia problémák kerültek elő, hanem a magyarországi konfliktusok is. Ilyen téren például az Európai Duna Stratégia vitája véleményem szerint tudatosan tompított volt az amúgy is feszült szlovák–magyar viszony megkímélése miatt, valamint a Romániában tapasztalható környezetvédelmi anomáliák csökkentése érdekében. Elemzésem alapjaként szeretném leszögezni, hogy a Lisszaboni Szerződés életbelépése hiába csökkentette az éppen aktuális uniós elnökség lehetőségeit, a gazdasági integráció válságkezelő menetrendje és az összeurópai társadalmi feszültségek az éppen aktuális elnököt automatikusan reflektorfénybe állították.

Ugyancsak érdemes hipotézisként rögzíteni, hogy a szakpolitikák hatékonyságának megítélésében fontos szerepe van olyan uniós normák érvényesülésének, mint például a fenntarthatóság vagy a versenyképesség. Emellett épp ilyen fontos, hogy az „új” elnökségi prioritások mögött van-e valódi tagállami együttműködés, finanszírozható-e a célkitűzések és a résztvevők szintjén számon kérhető-e a stratégia. A szakpolitikai teljesítmény elnökségi félévhez kötött mérlege tehát nem lehet önkényes. Egyszerre jelenti egy diplomata és szakértői stáb alkalmasságát arra, hogy az intézményeket képes szakpolitikai minőséget eredményezően működtetni. Másrészt vizsgálja olyan szakpolitikai célok elérését, amelyek elfogadtatásával európai és nemzeti célok, ha nem is azonnal, de középtávon bizto-

Vasali Zoltán – A magyar uniós elnökség szakpolitikai hatékonysága

san teljesülnek.⁴ A szakpolitikai hatékonyság vizsgálatakor ugyanis szerencsés megmaradni a Lowi-féle kategóriáknál, amelyek már a hatvanas években hangsúlyozták, hogy a szakpolitikák működtetése normákat közvetít és értékeket generál.⁵ Mindezt az integrációs politikákra alkalmazva elmondható, hogy bizonyos európai normák megléte vagy éppen hiánya meghatározhatják egy uniós elnökség szakpolitikai karakterét. A magyar elnökség azzal az elhatározással indította félét, hogy egyszerre tudja professzionálisan működtetni az elnökség intézményi feladatait, másrészt a „magyar érdekek” hangsúlyozásával bebizonyítani, hogy az EU-nak a jövőben komolyabban kell vennie térségünk stratégiai fontosságát. Fogalmazhatunk úgy is, hogy a magyar elnökség képes volt összeegyeztetni realista/szkeptikus Európa-képét a professzionális/bürokratikus elvárások teljesítésével. Összehasonlításban elmondható, hogy a magyar elnökség nem ismételte meg a cseh elnökség agresszív és durván EU-szkeptikus hangnemét, másrészt képes volt példát venni a szlovén elnökség professzionális „intézményműködtetési” tapasztalataiból.⁶

NEMZETI ROMA STRATÉGIÁK EURÓPAI KERETRENDSZERE

Szakpolitikai „besorolását” tekintve a bel- és igazságügyi kérdések stockholmi programjának megvalósítása miatt került a magyar uniós elnökség prioritásai közé a romastratégia, amelyről közösségi szinten már évek óta folytak az egyeztetések. A korábban uniós romastratégiaként emlegetett, végül Nemzeti Roma Stratégiák Európai Keretrendszere (NRSEK) címmel elfogadott bizottsági dokumentum a magyar elnökség talán legkevesebbet kritizált és a közösségi intézmények által leginkább támogatott prioritásának számított 2011 első félévében.⁷ Annak ellenére, hogy végleges elnevezése sem emelte közös, önálló politikák rangjára a romák integrációjának európai kérdését, olyan bizottsági monitoringrendszer felállításáról döntött, amely eséllyel ellenőrzi majd az egyes tagállami stratégiák végrehajtását. Az NRSEK szakpolitikai megalapozottsága több szempont alapján is bizonyítható. Járóka Livia az első roma származású politikusa az Európai Parlamentnek, aki szakmai felkészültsége révén nemcsak napirenden tudta tartani a stratégia éppen változó témaköreit, hanem lobbizni is képes volt egyes intézményi megoldások és szakpolitikai hangsúlyok meghatározásakor. Más szakpolitikai prioritások képviselőjében pont ebben a perszonalizált

összhangban voltak hiányosságok, például a Duna-stratégia elnökségi kommunikációja esetében.

Az előterjesztésben található helyzetjelentés, valamint a bizottság által elfogadott végleges keretterv differenciált társadalmi és gazdasági helyzetértékelést ad a különböző életmódot folytató romaközösségek problémáiról, és a tagországokra komoly felelősséget ruház a saját területükön uralkodó állapotok felmérésében.⁸ Az „okos” szakpolitikai menedzsmenthez tartozik, hogy a romastratégia részleteinek vitájakor nem alakult ki rivalizálás a tagországok között az eddig elért egyedi eredmények lehetséges exportjáról, másrészt a szoros határidők elfogadásakor az uniós intézmények csökkenteni tudták a tagállami ellenállást. Viszont az európai parlamenti vitában a stratégia egyértelmű hiányosságaként rótták fel az önkormányzati szektor hatásköreinek meghatározását, azonban ezt az egyes tagországok eltérő politikai szerkeze- te is nehezen tette volna lehetővé.

Kritikák elsősorban a stratégia végrehajtásáért felelős intézmények eszközrendszerét érték. A véglegesen elfogadott bizottsági NRSEK egy alapvető jogi ügynökséget nevez meg ellenőrző szervként, amely már a lengyel elnökség idején demonstrálhatná erejét, hiszen a romákkal kapcsolatos konfliktusok 2011 második felében is szolgáltattak aktualitásokat. Az intézményi súlyok hiányát jelzi az is, hogy az NRSEK elfogadását méltató nyilatkozatában maga Balog Zoltán társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkár is elismerte, hogy a téma napirenden tartásához elengedhetetlen lenne az Európai Roma Platform megerősítése, ahol évente akár többször is a legmagasabb szinten tekinthetnék át a részeredményeket a döntéshozók, valamint a szakmai és civil szervezetek.⁹ A tanulmány kéziratának lezárásakor látott napvilágot például az az ENSZ-jelentés, amely a brit rendszert vizsgálná egy illegális romatelepen megkezdett kilakoltatási eljárás miatt. A bizottság az elmúlt években képes volt tekintélyt szerezni magának, elsősorban a francia és az olasz romákat ért hatósági eljárások kritikájának következetes fenntartása miatt. Amennyiben a témát ellenőrző ügynökség még a közeljövőben megkapja a tagállami jelentéseket a romák helyzetéről, akkor valószínűleg csak a bizottságon keresztül képes majd nyomást gyakorolni a tagállami normasértésekre és megalázó eljárásformákra.¹⁰ A jelenlegi tervek szerint ugyanis a tagországok feladata lesz még az idén egy jelentést és krízistérképet összeállítani a területükön élő romák problémái-

Vasali Zoltán – A magyar uniós elnökség szakpolitikai hatékonysága

nak felméréséről. Amennyiben ennek a tagországok eleget tesznek, akkor nyilvánosan elismerik, hogy melyek azok a régiók, ahol a társadalmi kirekesztésben és hátrányos gazdasági helyzetben élnek roma csoportok. A bizottság szakpolitikai feladatai az oktatáspolitikában is számon kérhetőek lennének a stratégia szerint. Az NRSEK-ben külön elvárásokat fogalmaznak meg az iskolai képzezből kieső diákok felzárkóztatásával és a szegregáció kezelésével kapcsolatban is. A NRSEK megvalósítását elősegíti az is, hogy beillesztették az Európa 2020 stratégiába, amelyben a finanszírozható célok között szerepel a foglalkoztatás arányának emelése és a szegénység érdemi visszaszorítása. Amennyiben a bizottság tervei érvényesülnek a gyakorlatban, akkor nemcsak a pénzügyi források felhasználása válhat könnyebbé a romastratégia céljainak megvalósításában, hanem a strukturális alapok felhasználását is aszerint szigorítják meg, hogy ki hogyan teljesít, többek között az NRSEK végrehajtásában.

A program prioritásait ért kritikák közül említésre méltó, hogy az EP szocialista és zöld frakciója hiányolta a cigányellenességre és a rasszizmusra vonatkozó határozott fellépés alapját a programból. Az NRSEK felépítését Andor László, az Európai Bizottság kérdésben érintett biztos azzal hátrította el, hogy az idegengyűlölet elleni fellépés más uniós dokumentumokban is elég hangsúllyal kifejezésre jut.¹¹ Összességében elmondható, hogy a hivatalos magyar elnökségi kommunikáció joggal tartja a leg sikeresebb eredménynek az NRSEK-et, hiszen e mögött érzékelhető a legerősebb intézményi, civil szervezeti és szakértői kompromisszum, finanszírozása megoldható és a tagállami ellenállás is kontrollálható.

AZ EU DUNA RÉGIÓ STRATÉGIÁJA

Az EU Duna Régió Stratégiája (DRS) története és elnökségi beágyazottsága már 2011 elején komoly lehetőségeket biztosított egy szakpolitikailag összetett siker elérésére, azonban ehhez képest a DRS végrehajtásával kapcsolatban komoly kétségek érzékelhetők. A NRSEK eredményei kapcsán leírt perszonalizált elvárások a DRS esetében kevésbé érvényesültek, Barsiné Pataky Etelka közös makroregionális identitásról folytatott filozófiai szintű kommunikációja nem adott elég lendületet a DRS következetes véghezviteléhez. A Duna Bizottság munkája vagy a Duna Védelmi Nemzetközi Bizottság tevékenysége a kilencvenes évek óta napirenden tartotta a

Duna középső szakaszának energetikai és közlekedési hasznosításának ökológiai feltételeknek megfelelő vitáját. Természetesen a Duna hasznosításával kapcsolatos szakpolitikai konfliktusok a folyamatos egyeztetés fenntartásától nem jutottak nyugvópontra. A DRS elnökségi prioritássá emelése azonban azt a lehetőséget teremtette meg, hogy a vízügyi és energiapolitikai célokat szakpolitikai kompromisszumok elfogadásával erősítsék meg. A DRS komoly szakmai előtörténete miatt automatikusan komoly elvárásokat támasztott ezzel az elnökségi prioritással szemben. A Duna középszakaszának ingadozó vízállása, hajózásra alkalmatlan időszakok magas aránya már a magyar elnökség kezdete előtt életre hívott különböző szakmai konferenciákat és állásfoglalásokat. A legfontosabbak közül kiemelhető a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutatóintézet Kht. (VITUKI) átfogó tanulmánya a Duna hajózhatóvá tételéről, amely elsősorban mederkotrással tenné járhatóvá a Duna közel 30 problémás szakaszát.¹² A környezetvédelmi civil szervezetek – elsősorban a Duna Charta, a Védegylet és a WWF Magyarország – az elnökség ideje alatt, minimális nyilvánosság mellett követelték a kormánytól, hogy a VITUKI tervzetének megvalósítására vonatkozó terveit állítsa le, mert a meder kotrása radikális beavatkozás a folyó ökológiai rendszerébe, és közvetlenül is veszélyezteti a középszakaszon még mindig jó állapotban lévő vízbázisokat.

A másik komoly visszhangot kiváltó tervet a Magyar Tudományos Akadémia készítette, amelyben több vízlépcső megépítésének lehetőségét is felvetik a hajózhatóság megteremtése érdekében.¹³ A civil szervezetek az uniós magyar elnökséget épp arra használták volna fel, hogy az ötlet kormányzati megjelenése után (Új Széchenyi Terv) a DRS vezetőjét egyeztetésre bírnák.¹⁴ Sikertelenül, pedig a mindenkori magyar kormányok az ezredforduló óta megtanulhatták, hogy a környezetvédő szervezetek ismerik és használják a bizottság tájékoztatására szolgáló informális csatornákat, azaz kritikájukat is eljuttathatják az illetékes intézményekhez. Az elnökségi teljesítmény szakpolitikai megítélése és a bevezetőben említett hitelességi szempont, az önazonosság, éppen itt hiányolható a leginkább. 2011 első félévét felhasználhattuk volna arra, hogy az egymással ütköző álláspontokat közelítsük egymáshoz, és felül-

... több vízlépcső megépítésének lehetőségét is felvetik ...

Vasali Zoltán – A magyar uniós elnökség szakpolitikai hatékonysága

emelkedjünk a DRS forráshiányos háttere miatt kialakuló pesszimizmuson. A DRS-t konszenzuálisnak, nyitottnak és integratívnak álmodták meg a makroregionális együttműködésében részt vevő tagállamok, azonban konszenzust a már évek óta vitatott hajózási, energetikai és környezetvédelmi kérdésekben nem sikerült elérni. Nyitottnak sem nevezhető, hiszen az érintett civil és szakmai szervezetek csak korlátozottan vagy sehogy nem érvényesíthették az álláspontjukat a DRS-ről szóló vitában. Valamint integratívnak is alig nevezhető, hiszen a gazdasági és a fenntarthatósági szempontok sem kerültek egymáshoz közelebb. Azonban az integráltságra vagy akár a szubszidiaritás alkalmazására is érdekes összehasonlítási alapot ad a DRS mintájának tekintett Rajna-program története, ahol már a kilencvenes évekre sikerült elérni a hajózhatóság feltételeinek javítása mellett környezetvédelmi elvárások teljesülését is.

A DRS megvalósítását féltő, az sem javítja, hogy még 2011 februárjában országonként kiosztották az egyes prioritások felelősségi köreit, így Magyarország és Csehország felel a fenntartható energia használatának ösztönzéséért, Szlovákia és Románia a vizek minőségének helyreállításáért és a környezeti kockázatok kezeléséért. A háttérben érzékelhető, hogy a DRS jövője elsősorban nem attól függ, hogy a következő elnökségi trió lengyel félve elkezd-e a keretprogram végrehajtását, hanem sokkal inkább attól, hogy a német támogatás a gazdasági válság elhúzódó időszakában is elég tartós és aktív marad.¹⁵ A DRS végrehajtásának másik jellemző kockázata a WWF Magyarország mutatott rá, miszerint a keretprogram prioritásaival már eddig is több bilaterális munkacsoport foglalkozott, és sokszor egymással ellentétes célokat próbált meg megvalósítani.¹⁶ Például ilyen konfliktus, hogy a Duna hajózási feltételeinek javítására költött források ellehetetlenítik bizonyos veszélyeztetett halfajták megóvását.

Összességében elmondhatjuk, hogy a DRS elnökségi prezentációja tudatosan tompította az eddig megismert szakpolitikai konfliktusokat, és a keretprogram prioritásai közül a közlekedési mobilitás fokozása és a fenntartható energiahasználat előmozdítása nem vált igazán integrálttá. A DRS inkább emlékeztetett egy piknikre a Duna-parton, amely megerősítheti közös kulturális identitásunkat, mint egy olyan, legalább középtávon megvalósuló szakmai programra, amely fenntarthatóvá teszi a közlekedést és az energiatermelést a Dunán.

KONKLÚZIÓ HELYETT

Összefoglalva elmondható, hogy a magyar elnökség a kormányváltás mellett is fel tudott készülni a félév feladatainak technikai lebonyolítására, és képes volt az intézmények együttdöntését fenntartani egy sor aktuális vagy éppen lezárásra váró szakpolitikai kérdésben. A stáb sikere önmagában is elismerésre méltó, de hogy a félév szakpolitikai eredményei között lehetne felsorolni az aktuális ügymenetben éppen következő témák lezárását, az továbbra is kérdéses. A magyar elnökségről szóló összefoglalóban azt találjuk, hogy összességében 103 ügy zárult le, ebből 43 az Európai Parlamenttel közös rendes jogalkotási eljárás keretében (húsz első olvasatban, hat második olvasatban, és egy harmadik olvasatban), valamint 60 tanácsi és elnökségi következtetést fogadtak el. A működtetés mint feladat olyan benyomást kelthetett a magyar elnökségről, hogy képes sokféle érdek között kompromisszumot létrehozni és ezzel együtt ügy szelektálni az ügyek között, hogy az elősegítse a sikeres döntéshozatalt.

Az elnökségi kommunikáció a prioritások között sokszor ragaszkodott olyan szimbolikus ügyekhez is, amelynek sikeres lezárásában elsősorban hazánk csak a pozíciójából fakadó kommunikációs súlyával tudott nyomás gyakorolni. Akár a schengeni rendszer bővítése, akár a horvát csatlakozás is ebbe a kategóriába tartozhat, hiszen a technikai feltételek teljesítését vagy a fejezetek lezárását más intézmények ellenőrizték és más tagállamok kitartó kritikája tartotta folyamatosan napirenden. Az utóbbi fél-évek elnökségi tapasztalatai jól mutatják, hogy a sikeres elnökség másik fontos záloga, a váratlan helyzetekre való gyors és hatékony reakció képessége. Az elmúlt félévben ez a megmérettetés az észak-afrikai válság kezelésekor következett el, amikor a tripoli magyar nagykövetség maradt az EU egyetlen működő képviselete a térségben. Az elnökségi trió teljes időszakára áthúzódó feladatok között több unióval foglalkozó kutatóintézet arra számított, hogy az utolsó félév napirendjét is meghatározza majd a Lisszaboni Szerződés esetleges módosítása és a klíma- és energiapolitika aktuális konfliktusai. A félév befejezésével már látható, hogy ez a várható tematika volt a legkevésbé hangsúlyos 2011 első hat hónapja alatt. Az elnökség képes volt elkerülni a Lisszaboni Szerződés módosításából származó káoszt, viszont az energiapolitika területén egy hosszú távú stratég-

Vasali Zoltán – A magyar uniós elnökség szakpolitikai hatékonysága

gia elfogadásával messze nem teljesült az elnökségünkkel kapcsolatos elvárások többsége.

Az elemzés bevezetőjében említett, az EU-elnökség szakpolitikai teljesítményéhez kötött normaközvetítés elsősorban a kormányfői kommunikációhoz köthető. A szakpolitikai sikerek, próbálkozások és kudarcok

**... „Brüsszel” nem hozhat
Magyarország számára
hátrányos döntéseket.**

azonban a meghatározó uniós tagországok diplomáciája és az EU-intézmények vezető bürokratái előtt is bizonyíthatta hazánk közösségi együttműködés iránti elkötelezettségét és felkészültségét. Másrészt az elmúlt fél év uniót érintő kormányfői megnyilatkozásai egy olyan víziót vázoltak fel, amely Magyarországot már nemcsak a kontinens geostratégiai központjában helyezi el, hanem egy keletre többszörösen nyitott, kezdeményező országgént jelenítik meg. Orbán Viktor Európa-képében a követendő normarendszer elsősorban a saját érdekeit komoly konfliktusokon keresztül védő Magyarországot ír le, amely többet konfrontálódik az EU-val a korábbi időszakokhoz képest. Az elnökségünk normarendszerre gyakorolt hatását talán legegyszerűbben azzal a koncepcióval lehetne bemutatni, hogy az „Erősebb Európa” csak akkor érhető el, ha jobban érvényesülnek a tagállamok érdekei. Az orbáni új, nemzeti külpolitika több olyan témakört is belpolitikai kommunikációja középpontjába állított, amelyben nehéz eldönteni, hogy a nemzeti érdek érvényesítése mennyire szolgálta az integráció dinamikus fejlődését. Akár a földvásárlási moratórium meghosszabbításának kormányfői tálalása, akár a március tizenötödikei miniszterelnöki beszéd, vagy zárásként a mandátum végén elhangzott tusnádfürdői előadás is abba a kommunikációs üzenetfolyamba illeszkedik, ahol az EU éppen elnöklő tagországának vezetője egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy „Brüsszel” nem hozhat Magyarország számára hátrányos döntéseket. Az elnökségi félévek részletes elemzései, valamint eredményeik összehasonlítása egyértelműen bizonyítja, hogy térségünk országai maradandó emléket hagynak maguk után teljesítményükkel.¹⁷ A magyar elnökség pedig a lengyelekkel kezdődő trió előtt szerette volna megalapozni a volt kelet-európai blokk új célkitűzését. Az új „jelmondat” sikere majd csak a lengyel elnökség befejezése után lesz értékelhető. Az uniót eddig összetartó közös normarendszer pedig biztosan változóban van, ez a folyamat jól látható a multikulturalizmusról, a be-

Polgári Szemle · 7. évfolyam 4. szám

vándorlásról vagy akár a társadalmi szolidaritásról szóló vitákból. A magyar félév ilyen szempontból pont egy olyan pesszimista európai hangulatban vitte a stafétát, amikor a változások értelmezésében az elnöklő ország kormányfője szabad teret kaphat víziója bemutatására. Az a szemtelennek tűnő orbáni retorika, melyben az EU egy régóta megoldatlan problémahalmaz hordozójaként tűnik fel, amely csak kezelni tudja saját válságait, a félév végére egyre reálisabbnak tűnt. Mivel ez a kép nemcsak normarendszereket sérthet, hanem idegen a rendszerváltás utáni, elsősorban konszenzusra törekvő magyar külpolitikai identitástól, az is valószínűsíthető, hogy a váltás maradandó feszültséget okoz.

A lengyel félév megkezdése után különösen érdekes visszaolvasni azoknak az agytrösztöknek az elemzéseit, akik a változó világpolitikai és gazdasági környezetben előre megpróbálták felállítani a Lisszaboni Szerződés által átformálódó elnökségi feladatok ellátásának hatékonysági mércéjét. Az elemzők abból indultak ki, hogy a belga kormányváltás után a magyar elnökség stabil kormányzati háttere önmagában lendületet adhat. Az egyes prioritások szakpolitikai eredményét összehasonlítva jól látható, hogy az ambíció és a törekvés nem hiányzott a magyar elnökség motivációi közül. A váltás kormányzati stabilitás tekintetében a belga és a magyar elnökség között azért is volt zökkenőmentes, mert egy kétharmados felhatalmazást nyert új kormány dinamikája egyre inkább érződött a magyarok teljesítményében. Az elemzők egy része hiába számított arra, hogy „kis” országgént a rengeteg sürgető uniós konfliktus között nem fogjuk tudni nemzeti ügyeinket az EU szintjére emelni. Az elnökség szakpolitikai sikere, talán a két legfontosabb prioritásunk – a romaügyek és a Duna-stratégia – esetében viszont felemásra sikeredett. Mindkét témában be tudtunk tölteni egy összekötő szerepet a tagországok érintett része között, és Magyarország számára fontos kérdéseket tudtunk uniós napirenden tartani. Azonban a roma témakörben reálisabbnak tűnik, hogy a célok meg is valósíthatók, míg a Duna-stratégiánál az optimizmus nem tűnik megalapozottnak.

JEGYZETEK

¹ *A konszenzusteremtés a legfontosabb feladat. Interjú Győri Enikő európai uniós ügyekért felelős államtitkárral.* Európai Tükör, 2010. december, 7. o.

² Túrke András István: *A magyar uniós elnökség lehetőségei.* EuVI elemzés, Európai Varietas Intézet, 2011. január 9.

Vasali Zoltán – A magyar uniós elnökség szakpolitikai hatékonysága

- ³ Arne Niemann–Jeannette Mak: (*How*) do norms guide Presidency behaviour in EU negotiations? *Journal of European Public Policy*, 2010. augusztus, 727–742. o.
- ⁴ Niemann–Mak, i. m. 727–742. o.
- ⁵ A Theodore Lowi-féle szakpolitikai kategóriák (1964) szerint léteznek: alkotmányozó politika (olyan meghatározó politikák, amelyek működésük révén európai értékeket generálnak); elosztó politika (például a közös mezőgazdasági politika); újraelosztó politikák, amelyek gazdagabb régióktól a szegényebb térségek felé áramoltatják a forrásokat és szabályozó jellegű politikák, amelyek nem elsősorban uniós szintű intézkedésekkel kötelezik a tagországokat az együttműködésre. (Szűcs Tamás: *Az EU-politikák természetrajza, fejlődése és perspektívái*. In: *Az Európai Unió politikái*. Szerk. Kende Tamás, Szűcs Tamás, Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- ⁶ *Az EU-elnökség csapdái*. Bruxinfo, Európai Elemző Iroda, 2009. január. www.bruxinfo.hu/files/euelnokseg0901.pdf
- ⁷ Járóka Livia: *Jelentéstervezet a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról*. 2010/2276(INI), Európai Parlament, 2010. december 24.
- ⁸ A spanyol ACCEDER-program elsősorban romákat segít beilleszkedni a munka világába, 2000 és 2009 között 25 000 embert segített így munkához. (Forrás: www.gitanos.org/acceder/)
- ⁹ *Gratulált az EP a roma keretprogramhoz*. Bruxinfo, 2011. június 16. <http://bruxinfo.hu/cikk/20110616-gratulalt-az-ep-a-roma-keretprogramhoz.html>
- ¹⁰ *Franciaország ultimátumot kapott a romák ügyében*. Euractiv, 2010. szeptember 30. www.euractiv.hu/bovites/hirek/franciaorszag-ultimatumot-kapott-a-romak-ugyeben-002992
- ¹¹ *Andor László biztos az EU első romastratégiájáról*. Euractiv, 2010. április 07.
- ¹² *Stratégiai Környezeti Vizsgálat. „Tanulmányok a Duna hajózhatóságának javításáról” program*. VITUKI, 2009. november. www.vituki.hu/dunaprojekt/DunaHajo_SKV.pdf
- ¹³ Büki Gergely–Lovas Rezső: *Megújuló energiák hasznosítása*. Magyar Tudományos Akadémia, 2010. <http://mta.hu/cikkek/megujulo-energiak-hasznositasa-125828>
- ¹⁴ *Új Széchenyi Terv. A talpra állás, megújulás és felemelkedés fejlesztéspolitikai programja*. Hivatalos honlap, 2011. január. <http://ujszecsenyiterv.gov.hu/>
- ¹⁵ Közép-Európa szimbóluma a Duna-stratégia; megtalálható a magyar elnökség hivatalos honlapján: www.eu2011.hu/hu/hir/budapesti-merfoldko-duna-regio-strategiaban
- ¹⁶ Figezky Gábor: *Ködös célok a Duna-stratégia felett*. 2011. június 25. www.greenfo.hu/hirek/2011/06/25/kodos-celok-a-duna-strategia-felett
- ¹⁷ A Külügyi Szemle értékelései és tanulmányai az egyes elnökségi félévekről 2006 és 2010 között. www.hiia.hu/pub/default.asp