

Nagy Attila Tibor

Az EU-elnökség és a magyar belpolitika

Rendkívüli volt a magyar európai uniós elnökség fél éve – abban az értelemben legalábbis mindenképpen, hogy Magyarország először töltötte be az Európai Unió tanácsának soros elnöki tisztét. 2011 első félévének belpolitikájára mégsem az EU-elnökség, hanem az alkotmányozás, valamint a Széll Kálmán-terv és a konvergenciaprogramban eltervezett kormányzati intézkedések vitája és azok jogszabályokba foglalásának folyamata nyomta rá leginkább a bélyegét. Más okok is közrejátszottak abban, hogy a magyar EU-elnökség miért nem lett különösebben meghatározó a belpolitikában. A mostani elemzés ezeknek az okoknak a számba vételén kívül az Orbán-kormánynak az EU-elnökségben tanúsított teljesítményét is elemzi.

1. Korlátozottan érzékelt EU-elnökség

A magyar EU-elnökség kevésbé volt hangsúlyos a magyar belpolitikában. Ennek egyaránt voltak objektív és szubjektív okai.

Külső tényezők

A 2009-ben hatályba lépett lisszaboni szerződés miatt az EU soros elnökségét betöltő országok szerepe csökkent annak köszönhetően, hogy létrehozták a kormány- és államfőket tömörítő Európai Tanács elnökének, valamint az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a posztját (előbbit Herman Van Rompuy, utóbbit Catherine Ashton) tölti be.

Ennek következtében a magyar kormány ha akart volna, akkor sem lett volna képes olyan látványosan az Unió nevében fellépni, mint egyes elődjai, amelyekre még nem

vonatkozott a lisszaboni szerződés (lásd Sarkozy aktivitását soros elnökként, bár ez Franciaország nagyobb súlyából is adódott).

Más szóval, a magyar elnökségnek az EU képviselőjében folyamatosan egyeztetnie kellett nem pusztán az Európai Bizottsággal, hanem a két említett politikussal is. A korlátozott szerepkör már eleve eltanácsolta az Orbán-kormányt attól, hogy túlságosan felkorbácsolja a magyar közvéleményben az elnökséggel kapcsolatos várakozásokat, már csak azért is, mert az EU igen bonyolult döntéshozatalából és a sokféle érdek összeegyeztetéséből adódó kimeneteket nehéz jól kommunikálható sikerként a hazai közvéleménynek eladni. A magyar elnökség mozgásterét az is korlátozta, hogy az elnökségi program összeállításakor nem csak a tagállamok elvárásaira, de az „elnökségi trojka” koordinált programjára is tekintettel kellett lennie.

Belső tényezők

Ha mindez nem lenne elég, a hazai viszonyok tovább erősítették a magyar EU-elnökség korlátozott hatáskörét. Elsőként azt érdemes számba venni, mit jelent az EU a magyar választópolgárok közösségének. [Az Eurobarometer felmérése](#) szerint 2006-ben a magyarok EU-s intézményekkel szembeni elégedettsége felülmúlta a magyarországi intézményekkel szembeni elégedettséget, ugyanakkor mindössze két évvel a tagság elnyerése után a támogatottság és a tagság előnyös megítélése az uniós átlag (55%) alatt maradt, a 49%-ot érte el.

[Egy 2010-ben publikált felmérés](#) vegyes képet mutatott: egyfelől tovább tartott az EU intézményeivel szembeni erős bizalom, ugyanakkor azt is kimutatta a jelentés, hogy az EU-n belül a magyarok átlagon felül elégedetlenek a saját életükkel és igen pesszimistának látják a jövőjüket.

Ebben persze a hazai viszonyok és a gazdasági válság nyilván nagy szerepet játszottak. A [Szonda Ipsos 2011. januárban](#), tehát még a magyar uniós elnökség kezdetén felmérést készített, amely szerint viszont nőtt az Európai Unió

támogatottsága hazánkban; míg 2010 júliusában 50:38 arányban látták hátrányosnak a magyarok az EU-s tagságot, a január elején mért adatok szerint 46 százalék vélte előnyösnek a tagságot, a hátrányosnak minősítő 42 százalékkal szemben. [A Budapest Analyses](#) merőben ellentétes tendenciára hívta fel a figyelmet június 30-án: eszerint az Európai Unióba vetett bizalom csupán 42%-os arányt ért el, a Fidesz-kormány időszakát közvetlenül követő, 2002 őszi 67% és az egy évvel ezelőtti 49% után.

Az Európai Unió magyarországi megítélése tehát ellentmondásos. Az viszont egyértelmű, hogy a 2004 óta beérkezett uniós pénzek ellenére nem hogy nőtt a magyar lakosság politikai intézményrendszerrel szembeni elégedettsége, hanem egyre nagyobb mértékben csökkent. Nem sikerült tehát meggyökereztetni a lakosság nagy részében azt az érzést, hogy az uniós tagságnak köszönhetően jelentősen fejlődött az ország. Az uniós tagságot nem egyértelmű sikertörténetként élte és éli meg a magyar választópolgárok közössége. Orbán Viktor és kormányának tartózkodása az EU-val szembe ebből a szempontból is érthető.

De a Fidesz, különösen a hozzá kötődő értelmiségi körök EU-szkepticizmusa is megágyazott annak, hogy az Orbán-kormány ne kezelje prioritásként az uniós elnökséget. Ez a szkepticizmus beleilleszkedik a magyar jobboldalnak a nyugati értékekhez és legfőképpen érdekekhez való ambivalens viszonyulásának dimenziójába (pontosabban azon értékek és érdekek dimenziójába, amit a magyar jobboldal körei nyugati értékeknek és érdekeknek láttatnak).

Már a Horn-kormány időszakban megfigyelhető volt olyan jobboldali értelmezés is (pl. Tóth Gy. László, Bencsik András, Makovecz Imre, Tellér Gyula), amelyik a nyugati köröket, különösen nagyvállalatokat azzal vádolta, hogy előnytelen feltételeket kényszerítenek az országra, amelynek gazdasági kizsákmányolásában

részt vállal a velük együttműködő magyar baloldal, az MSZP-SZDSZ kettős. Az EU ebben a narratívában pedig vagy nem jelent meg, vagy ha igen, akkor a nyugati nagytőke kiszolgálójaként.

Bár maga Orbán Viktor folyamatosan támogatta az EU-hoz való csatlakozást, de „az EU-n kívül is van élet”, „rossz feltételekkel is lehet csatlakozni az EU-hoz” kijelentésekkel maga is gesztust gyakorolt pártja és köre EU-val szemben szkeptikusabb csoportjai felé. Második kormányzásának pedig már a legelején úgy érezhette Orbán, hogy az EU vezető szervei akadályokat gördítenek elé (ilyen volt a magasabb költségvetési hiány megvételése az EU Bizottsága részéről, vagy a Magyar Nemzeti Bank elnöke fizetésének az ügye). Mikor Magyarország átvette az EU-elnökséget, a magyar kormányfőben megerősödhetek az EU Magyarország-politikájával kapcsolatos ellenérzések, amelyeket az Európai Parlament médiatörvénnyel kapcsolatos, nagy feltűnést kiváltó vitája – amelyben éles bírálatok érték Orbán Viktort – csak tovább erősíthetett.

A magyar belpolitika eseményei elhomályosították az EU-elnökségünket, amit csak felerősített, hogy áprilisban fogadta el az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényét, és emellett gazdasági-társadalmi reformok sora vette kezdetét a Széll Kálmán-terv és a konvergenciaprogram nyilvánosságra hozatala után. Bár akadtak, akik az alkotmányozás elhalasztását kérték az EU-elnökségre való tekintettel. Azzal érveltek, hogy nem célszerű ebben az időszakban olyan a választókat megosztó és hosszabb távra kiható döntéseket meghozni, amelyet az új alkotmány megalkotása jelent.

Érvelésük azonban lepattant a Fideszről, amely viszont tudatosan a ciklus első másfél-két évére szánta a legnehezebb és legfontosabb döntések meghozatalát, az „ország újjászervezését”, amit akár még egy fél éves halasztás is felboríthatott volna.

Az EU-elnökséghez való visszafogott viszonyulás a külsőségekben megnyilvánult: nem a magyar fővárosban, hanem Gödöllőn tartották a tanácsüléseket; a Fidesz-kormány kommunikációjában korántsem az EU-elnökség méltatása állt a középpontban. Ez persze nem azt jelenti, hogy a magyar EU-elnökség ne törekedett volna eredmények felmutatására, és ha úgy látta, hogy egy-egy uniós ügyben előrehaladás történt, arról persze nem is feledkezett el viszonylag bővebb terjedelemben beszámolni.



2. Az Orbán-kormány teljesítménye

Általános bevezetés

Több dolog is megnehezíti a magyar uniós elnökség valós teljesítményének az értékelését. Ahogy erről már szó volt, a mostani EU-s elnökséget betöltő országok már eleve korlátozottabb mozgástérrel bírnak, szerepük elsősorban a miniszteri és szakértői tanácsülések levezetésére és előkészítésére irányul. Ez nem egy látványos munka; az előkészítés, de még az ülések egy része is zárt körben zajlik, aligha véletlen, hogy ez nem váltotta ki a média, így a közvélemény érdeklődését.

Mégsem volt ez lebecsülendő feladat: a magyar diplomácia komoly tanulási lehetőséget kapott azáltal, hogy EU-s elnökként a 27 tagállam megannyi szerteágazó érdekét kellett összeegyeztetni. Csakhogy az elnökségnek éppen a belterjes és sokszereplős játszma jellege kell, hogy óvatosságra intsen minket a magyar kormány teljesítményét illetően. Nem tudjuk, hogy a sok-sok zárt tárgyaláson, megbeszélésen milyen mértékben vívott ki tekintélyt a magyar diplomáciai-politikusi kar partnerei körében.

Az, hogy a magyar kormány EU-n belüli megítélése javult, vagy éppen rosszabbodott, a következő hetek-hónapok fejleményei mutatják meg igazán. Az már most egyértelmű, hogy az Európai Parlament elsősorban baloldali-liberális frakciói, és egyes kormánytényezők (lásd német és francia kormány egyes tisztségviselőinek korábbi, bíráló megjegyzéseit) tovább folytatják majd a nyomásgyakorlást az Orbán-kormányra a médiatörvény, az alkotmányozás, vagy az egyéni szabadságjogok magyarországi helyzetét illetően. Az EU vezetése pedig fokozott figyelemmel kíséri majd a magyar gazdaságpolitikát, ugyanis felvetődtek kételyek, hogy a magyar kormány hosszabb távon is képes lesz-e a költségvetési hiány tartósan alacsony szinten tartására.

Mindemellett is van némi fogódzó az EU élén eltöltött magyar elnöki periódus értékeléséhez, így a tanácskozások megtartása és a kitűzött célok megvalósítása terén. Annyi ismert, hogy a magyar uniós elnökség szakértői köre, és a lebonyolítás megszervezése elismeréseket kapott. Elvileg segítette a magyar elnökség munkáját az is, hogy az uniós elnökségünk előkészítése már a második Gyurcsány-kormány idején megkezdődött. Ennek ellenére és a nyugati politikai kultúra gyakorlatával szemben a Fidesz-kormány nem kívánta az előző kormányok teljesítményét (pl. szakértői gárda toborzása, felkészítése) elismerni, éppen ellenkezőleg.

Ahogy Orbán Viktor fogalmazott 2011. június 27-i parlamenti beszédében: *„Azzal tettem gesztust az MSZP felé, hogy nem beszéltem az elnökségi felkészültség*

állapotáról, amit örököltünk.” Továbbá segítette a munkát, hogy az elnökségi félév idején nálunk nem volt kormányválság (mint például a cseh elnökség idején), nem került sor választásokra, vagyis a tanácskozásokat koordináló kormányzat élén nem történt változás.

Sikerek-Félsikerek-Kudarcok

A magyar uniós elnökségnek egyik legnagyobb sikere, hogy sikerült elérni, hogy az Európai Bizottság javaslatára az Európai Tanács egyetértett azzal, hogy a csatlakozási tárgyalások fejezeteit Horvátországgal június végéig lezárják, és 2013-ra kiegészüljön a horvát állammal az Európai Unió. A döntés annak fényében értékelhető sikernek, hogy év elején még nem tűnt valószínűnek a csatlakozási tárgyalások júniusi lezárása, ahogy arra [korábbi elemzésünkben](#) már rámutattunk. A magyar kormány komolyan lobbizott **Horvátország EU-csatlakozásáért**, bár a sikerhez az is hozzájárult, hogy a Kosor-kormány májustól erőteljesen felgyorsította a csatlakozási feltételek teljesítéséhez szükséges döntések meghozatalát.

Abban a magyar kormányban igaz van, hogy Horvátország felvételével kapcsolatos döntés túlmutat egy tagjelölt ország sorsán: a Nyugat-Balkán EU-tagságára aspiráló további országok (Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Szerbia) felé is pozitív jelzés született: a „bővítési fáradtság” ellenére nem megvalósíthatatlan számukra sem az uniós csatlakozás.

Orbán Viktor személyesen maga vezényli azt a lobbymunkát, amelyik ezen országok Európai Unióhoz való csatlakozását segíti elő, ennek hangsúlyos eleme volt a miniszterelnök júniusi balkáni körútja. Szerbia csatlakozásának elősegítése erőteljes magyar törekvés, a vele való szomszédság és az ottani magyar kisebbség miatt, valamint annak következtében, hogy Szerbia a Nyugat-Balkán legnagyobb államaként kulcsfontosságú a Magyarországtól délre lévő Nyugat-Balkán (volt

Jugoszlávia) egésze stabilitása szempontjából. Jól látszik, hogy a magyar kormánynek határozott elképzelései vannak a balkáni térséggel kapcsolatban, és az ügy fontosságát mutatja, hogy Orbán Viktor igényt tartott a kormány ezzel kapcsolatos tevékenységének erőteljes irányítói pozíciójára.

Kevésbé egyértelműen pozitív a kép a **gazdasági kormányzás** ügyében, amelyik a görög válság tapasztalataiból kiindulva szorosabban összehangolná a tagállamok gazdaságpolitikáját, a hasonló válságok elkerülése érdekében megkönnyítené a túlzott deficiteljárás megindítását az egyes országokkal szemben, és örködné azon, hogy az országok betartsák a fegyelmezett költségvetési politika követelményeit. Az Európai Parlament [júliusra halasztotta](#) a jogszabálytervezetről (az ún. „hatos csomag”) szóló szavazást. Különösen a fordított többségi szavazás miatt alakult ki nagy vita, ugyanis a fordított szavazás esetén a tagállamok szavazatainak több mint kétharmadára volna szükség az EU Bizottsága javaslatának felülbírálatára, ez pedig sérti a nagy tagállamok érdekeit, mert az ő szavazatuk nem bizonyulna elegendőnek, amennyiben a Bizottság véleményét felül kívánnák bírálni.

Ugyanakkor beindult az Európai Szemeszter, amelynek keretében a tagállamok által benyújtott középtávú költségvetési stratégiákat és nemzeti reformprogramjait kiértékelik, és ajánlásokat fogalmaznak meg ezekkel kapcsolatban.

Egyes nyugati országok (Franciaország, Németország, Hollandia és Finnország) fenntartásai miatt nem sikerült elérni **Románia és Bulgária csatlakozását a schengeni övezethez**, holott ezt Magyarország bevette célkitűzései közé. „A magyar elnökség mindent megtesz annak érdekében, hogy Románia és Bulgária csatlakozhasson a schengeni övezethez”, fogalmazott igen határozottan év elején [az EU magyar elnökségének programja](#). Csakhogy a Franciaországba irányuló roma bevándorlás, az észak-afrikai események valamelyest kikezdték az EU-n belüli határok szabad átjárhatóságának az elvét, és most már a határellenőrzés részleges visszaállítása van napirenden.

Ez a körülmény persze nem kedvez a román és bolgár aspirációknak, ugyanis az ő felvételükkel mintegy 30 millió polgár számára válna lehetővé a nyugati országok felé való akadálytalanabb közlekedés. Az újabb migrációtól való félelemtől sem független, hogy [Hollandia még 2011. júniusában is ellenezte](#) Románia és Bulgária schengeni övezetbe való felvételét, és kezdeményezte, hogy a korrupcióval kapcsolatos új kritériumot is állítsanak fel az újonnan belépni készülőkre számára. A magyar miniszterelnök a már idézett parlamenti felszólalásában nyíltan beszélt erről a kérdéstről s - Hollandia megnevezése nélkül – helytelenítette plusz feltétel állítását: *”Én egyébként nem is rejtettem véka alá a miniszterelnöki csúcstalálkozón a véleményemet ezzel az ügyel kapcsolatban, és világossá tettem, hogy néhány országnak el kellene döntenie, hogy most mitől tart. Attól tart-e, hogy Románia és Bulgária az Unión kívül érkezőket nem tudja a határnál megfelelően ellenőrizni, vagy maguktól a bolgároktól és a románoktól.”*

Az viszont kétségtelen, hogy nem elsősorban a soros magyar elnökség, hanem a román és a bolgár diplomácia feladata ebben eredményt elérni, hiszen ők a leginkább érdekelték ebben a kérdésben.

Sikerült az illetékes testületekkel elfogadtatni **az uniós romastratégiát**, aminek kialakításában aktívan közreműködött Járóka Livia EP-képviselő (Fidesz). Az viszont már most egyértelmű, hogy ez a stratégia csak az egyes tagállamok aktív közreműködése, a stratégia mindennapokba való átültetése esetén lehet sikeres. Ugyancsak sikerült elfogadtatni a **Duna-stratégiát**, amelynek elindítása még az előző nyolc év kormányzatai idején történt meg. Ennek lényege a Duna mentén elterülő nyolc EU-s tagállam (Németország, Ausztria, Magyarország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Bulgária és Románia) és hat, az EU-n kívüli ország (Horvátország, Szerbia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Ukrajna és Moldova) gazdasági együttműködésének erősítése.

Feltűnő, hogy a magyar kormány mérsékelt érdeklődést tanúsított a **megújuló energiaforrások**, a környezetvédelem témája iránt, bár ez is szerepelt elnökségi célkitűzései között. Ez azonban nem csak a magyar politikusokon, hanem azon is múlt, hogy 2011 első félévét egyértelműen a gazdasági kérdések uralták az Európai Unió intézményeiben.

A kitűzött célok teljesítésének értékelésekor figyelembe kell venni azt is, hogy váratlan események eltéríthetik az elnökséget betöltő országot programja egyes elemeinek megvalósításától. Ilyenből pedig most is kijutott; a görög válság napirenden maradására lehetett számítani, az „**arab tavasz**” viszont váratlanul érte a döntéshozókat. Mivel már tevékenykedik az EU-t egy személyben kifelé képviselő két politikus, a magyar elnökségre nem hárult különösebb szerep. De nem hárult azért sem, mert mindkét eseménysorozat nagyhatalmi-gazdasági érdekeket érint, és Magyarországnak sem gazdasági, sem politikai súlya nem akkora, hogy érdemben beleszólhatott volna az eseményekbe.

Különösen az észak-afrikai események idején volt érezhető zavarodottság a magyar kormány háza táján: az EU soros elnökségét ellátó ország miniszterelnökeként Orbán Viktor január 23-án kairói látogatása során stabilnak minősítette a Mubarak-féle vezetést, amelyik a tömegtüntetések miatt pár hét múlva már megbukott. A kényes szituáció után a magyar diplomácia az ország soros elnöksége ellenére sem állt elő nyilvánosan önálló kezdeményezéssel. Ugyanez vonatkozik a görög válság kezelésére is.

Véggövetkeztetés

Láthattuk, hogy az Európai Unió politikájának meglehetősen szerteágazó és komplex volta, valamint az objektív tényezők miatt nehéz egyértelműen megítélni Magyarország EU-elnöki minőségben végzett tevékenységét. A soron következő országok ez irányú munkájával lehetséges az összehasonlítás, mert már rájuk is a Lisszaboni Szerződés vonatkozik. Itt sem lehet elvonatkoztatni az adott ország

súlyától. A július elseje óta a soros elnöki tisztséget betöltő Lengyelország mérete, lakosság száma miatt is eleve nagyobb hatalmi tényezőt jelent az EU-ban, mint Magyarország.

Emlékezetes dolgok kétségtelenül történtek az elmúlt félévben: igen éles bírálatok érték a soros elnök Magyarország belpolitikáját egyfelől, és elmozdulás született Horvátország csatlakozási folyamatában másfelől. A magyar elnökség megítélését hosszabb időtávlatban lehet igazából objektívan elvégezni, amikor már látjuk az utódok teljesítményét, és azt, hogy a magyar kormány az EU-ban, immár elnökségi stállum nélkül, miként képes országa érdekeit érvényesíteni.