

BALÁZS PÉTER

## Közeledés vagy távolodás?

Az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőző mintegy másfél évtizedben, kivált a csatlakozási kérelem 1994. évi benyújtásától a tagságig elvezető tíz évben Magyarország gyorsuló ütemben zárkózott fel az EU formális, főleg jogi és intézményi normákban megfogalmazott követelményrendszeréhez. Ezt nem csak a közelgő tagsággal járó kötelezettségek kényszerítették ki, a folyamatot az ország visszanyert önrendelkezésének felszabadult, olykor euforikus hangulata is motiválta. Ritka és széles nemzeti egység övezte a visszatérés lépéseit ahhoz a civilizációs modellhez, amelyet az ország kisebb-nagyobb távolságból egy évezred óta próbált követni. Ezzel szemben a 2004. évi belépés után, különféle belső és külső okok következtében, Magyarország távolodni kezdett attól az „európai” értékrendtől, amelyet az EU kodifikált és érvényesít. Az Unió centrumához fűződő viszonyunkban a csatlakozást követő évtized éppen ellenkező irányú fejlődést hozott, mint a belépést megelőző, ugyancsak kulcsfontosságú tízéves időszak. Ez a kontrasztos kép ellentmond az előzetes várakozásoknak, és azt mutatja, hogy a belpolitika éppenséggel megfordítva működött (és működik), mint amit a külső mozgástér adottságai (lehetőségei és korlátai) indokolnának. A szerző az EU-tagság tízéves fordulójáról visszatekintve e jelenség egyes okaira próbál rávilágítani. *Journal of Economic Literature* (JEL) kód: F15, F50, N44.

### Az EU-tagságig vezető út tanulságai

#### *A nyugat-európai modell mint külpolitikai stratégiai irány*

A rendszerváltozást követően a nyugati modernizációs utat általános elfogadottság övezte Magyarországon. A piacgazdaságon és demokratikus elveken alapuló modellt valójában egy tágabb, transzatlanti közösség vallja magáénak és követi, amelynek az Egyesült Államok is fontos tartópillére, de ezt az értékrendet a posztszovjet térségben – ideértve a teljes volt szovjet befolyási övezetet Európában – ez idő szerint elsősorban az EU képviseli. A fejlett kapitalizmus transzatlanti változata a szovjet birodalomból kiszakadó népek számára 1990 táján a jólét ígérését hordozta, a nyugati országokban látott fogyasztási szint és szokások gyors követésének csillogó képét vetítette előre. A pártállami hatalomkoncentrációt és a felülről irányított társadal-

mat felváltó többpártrendszer, valamint a gazdasági pluralizmust megvalósító piaci modell a bőséget nyújtó konstrukció kellekeiként tűntek fel, elérésüket főleg az átalakulást szorgalmazó és részben vezető elit fogalmazta meg konkrét és világos célként. A tömegek tágabb köreiből a nyugati irányba történő átfordulás inkább a „más”, a szovjet szürkeséget felváltó színes világot, a turistautakon meglesett fogyasztói örömeiben való részesedést jelentette. Az EU-tagság is egyértelmű politikai vágyként jelent meg: nem készültek hatástanulmányok arról, hogy a közössé váló piacon miként boldogul majd a nyugati túlerővel szemben a közép-ázsiai szovjet tagköztársaságok versenykörülményeihez szokott magyar exportőr; hány munkahely, üzem, sőt iparág szűnik meg; kinek lesz elég pénze a berobbanó nyugati kínálat tetszetős termékeinek megvásárlására.

A rendszerváltozást követően a külpolitika tengelyébe természetes módon az „euroatlanti csatlakozás” sommás célkitűzése került, mellőzve a sokrétű transzatlanti szövetségi rendszer belső tagoltságát: Európa és az Egyesült Államok, az EU és a NATO politikai és szervezeti különbségeit és olykor eltérő érdekviszonyait, nem is beszélve egyéb szervezeteknek (például az OECD-nek, az Európa Tanácsnak, az EBESZ-nek) a bipolaritás utáni nemzetközi rendszerben várható szerepéről és kölcsönös viszonyairól. Az a széles körű hazai támogatás, amely pártokon és kormánykoalíciókon átívelően a NATO- és az EU-belépésig kísérte a magyar külpolitikai cselekvést, elsősorban nem a tartalomnak, hanem a stratégiai iránynak szólt. Lényegében hasonló volt a helyzet a térség többi államában is.

A saját térségünk eközben háttérbe szorult külpolitikánkban, holott hatalmas változások történtek, amelyek legalább akkora figyelmet érdemeltek volna, mint az euroatlanti integráció. A szovjet birodalom meggyengült, darabjaira hullott szét az első világháborút lezáró békerendszer más szövetségi alakulataival – Jugoszláviával és Csehszlovákiával – együtt. E három szövetségi formáció helyén 24 új állam keletkezett saját identitással, nyelvvél, jelképekkel stb. Egy részük valamikor korábban is létezett, más részük ekkor született meg szuverén szereplőként. A leszűkült területeken, többnyire vegyes etnikai háttérrel, valamennyien megkezdték önálló államiságuk felépítését intézményi és politikai szinten, amihez jól jött a kidolgozott, kész nyugati modell.

A nyugati integrálódás melléktermékeként a térségben szaporodtak és bővültek a kisebb méretű, szorosabb szomszédsági együttműködést szolgáló szervezetek. Kiemelkedik közülük a hasznos és tartósan fennmaradt, bár hullámzó teljesítményű és alulintézményesített visegrádi együttműködés. A négy visegrádi ország által alapított Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodást (CEFTA) mások örökölték, és ma csupa olyan ország működteti – mindnyájuk és az EU-hoz való közeledésük hasznára –, amelyek a létrehozásában nem játszottak szerepet.<sup>1</sup> A visegrádi kör bővítésének szándékával jött létre az Ausztriát és Szlovéniát is felölelő Regionális Partnerség hatos köre, amely keresi valódi szerepét. Nagyra nőtt a Közép-európai Kezdeményezés, amely immár 18 tagot számlál, és erős átfedést mutat egy sor más szervezettel, köztük a visegrádiakkal és bizonyos funkciók (például a határ menti együttműködés) tekintetében magával a bővülő EU-val is.

<sup>1</sup> A CEFTA tagjai ma az EU-n kívüli nyugat-balkáni országok és Moldávia.

Rövid idő alatt a korábbi szovjet birodalmi keretből egy egész régió szakadt ki. Először a német egyesülés következtében a volt NDK integrálódott teljességgel az NSZK rendszereibe. Azután a Varsói Szerződés és a KGST megszűnése kiszabadtotta a Szovjetunió volt európai szövetségeseit (a második világháborúban elfoglalt és megtartott területeit) Moszkva fennhatósága alól, megnyitva ezzel számukra a nyugati szövetségi rendszerekhez vezető utat. Végül a szovjet állam felbomlása nyomán a három balti ország közvetlen és gyors fordulattal csatlakozott a nyugati rendszerekhez. Az első hullámban összesen mintegy 120 millió ember cserélt szövetségi kereteket.<sup>2</sup> A Nyugat így nyerte meg a hidegháborút, és vette vissza a meggyengült orosz hatalmi centrumtól a megelőző háborúban szerzett zsákmányát. A NATO többlépcsős keleti bővülése, valamint az EU nagyobb szabású és koncentráltabb terjeszkedése ezt a stratégiai fordulatot foglalta intézményi keretekbe.

### *Sietős EU-csatlakozási tárgyalások*

Az EU-csatlakozási folyamat a tárgyalási feladatokhoz és az EU szokásos ritmusához mérten rendkívül gyorsan zajlott. Az egyes lépések és fokozatok, amelyek más országok esetében évekig, sőt évtizedekig tartottak, a kelet-közép-európai bővülés során szinte egymásra torlódtak. Már a társulási megállapodások végigtárgyalása is rekordidő alatt történt a három – akkori – visegrádi országgal.<sup>3</sup> Éppen hogy életbe lépett a társulás, amikor Magyarország és Lengyelország máris sietve kérelmezte a teljes jogú csatlakozást; ezt a térség többi, rendszert váltó állama hamarosan követte.<sup>4</sup> Az élcsapatot alkotó magyar–lengyel párosnál, majd a visegrádi négyesnél is gyorsabban száguldott a három balti ország, amelyek egyenesen a Szovjetunió testéből szakadtak ki, és az euroatlanti integrálódás kezdetére önálló államiségük megteremtése sem fejeződött be minden tekintetben, hasonlóan a széthullott Jugoszláviából kivált Szlovéniához.

A jelentkező országok sürgették ugyan a csatlakozási tárgyalások mielőbbi megkezdését, alig voltak azonban felkészülve rá. Mihelyt befutott az Európai Unióhoz a rendszert váltó tíz kelet-közép-európai ország csatlakozási kérelme, az Európai Bizottság átadta a jelentkezőknek a sok ezer kérdésből álló kérdőívét (1996-ban), amely szembesítette őket a követelményrendszer bonyolultságával, és amelynek kitöltése erősen próbára tette államigazgatásukat. A nyugati modell ekkor vált álomból tapintható valósággá, ám ezt csupán néhány ezer köztisztviselő tapasztalta meg közleről. Az EU-tagjelöltek valójában csak a tárgyalásokkal párhuzamosan tisztázták önmagukkal – egyrészt a kormányzaton belül, másrészt az érintett ágazatokkal, régiókkal és érdekcsoportokkal – az uniós jogi és intézményi követelmények alkal-

<sup>2</sup> Az EU-hoz 2004-ben és 2007-ben csatlakozott tíz új tagállam és a volt NDK népessége; rajtuk kívül hasonló lehetőség nyílt meg hosszabb távon további, mintegy 100 millió ember előtt, ebből 25 millió a Nyugat-Balkán, 75 millió pedig az EU Keleti Partnerség programjának országaiban él.

<sup>3</sup> Magyarország, Lengyelország és Csehország 1990. december 20-án kezdte meg a társulási tárgyalásokat, amelyek 1991. december 16-án sikeresen véget értek.

<sup>4</sup> Az EU-tagságot legelőször Magyarország kérelmezte 1994. április 1-jén, amit Lengyelország követett április 8-án, a többi ország pedig 1995 és 1996 folyamán nyújtotta be a csatlakozási kérelmét.

mazhatóságát, költségeit és hatásait, és ezek függvényében folyamodtak szükség esetén az uniós szabályok alóli átmeneti mentességekért.

A bővítési tárgyalások mindvégig az erős sürgetettség légkörében folytak; a feszültség fokozatosan nőtt, és a 2002 végi, befejező szakaszban tetőzött. A tagjelöltek a saját teljesítőképességükkel küzdöttek, a gazdaság, a jogalkotás és az állami intézményrendszer túlnyomó részét érintő változások befogadását próbálták gyorsított ütemben végrehajtani. Az EU számára a fő nehézséget a tizenkét országgal párhuzamosan folyó tárgyalások szervezése és vezetése jelentette. A korai szakaszban még könnyebb volt bizonyos egységes sémákat alkalmazni, ám amint sűrűsödtek a problémák, úgy váltak egyre specifikusabbá a megoldások.<sup>5</sup> Összességében viszonylag kevés politikai konfliktus adódott, ám azok elég súlyosnak bizonyultak. 2001 közepére sikerült szembeállítani egymással a két legérzékenyebb témát: egyrészt a leendő új tagállamok munkaerejének bebocsátását az EU-15 piacára, másrészt a régi EU-tagok állampolgárainak földvásárlását az új EU-országokban. Mindkettő az alapszabadságok körébe tartozik, a megoldást kölcsönösen alkalmazott, többlépcsős átmeneti időszakok jelentették. Ezek az érdekütközések már jelezték, hogy az eredeti integrációs modell nem terjeszthető ki zökkenőmentesen az európai periféria mind újabb országaira, kivált akkor, ha a csatlakozókat jellemző jövedelmi szintek a centrumhoz képest egyre alacsonyabbak.

Magyarország mindvégig a tárgyalási folyamat élén haladt, erős kezdeményező szerepet vállalt, és példaértékű megoldásokat is talált. Ebben fontos szerepet játszott a hazai politikai egység, amely pártokon és kormányokon átívelő fontosságú, kiemelt stratégiai kérdésként tekintett az euroatlanti csatlakozás megvalósítására. A magyar–EU-kapcsolatokat 1990-től kezdve egy viszonylag szűk, a demokratikus parlamenti pártokat felölelő csapat irányította, a kormányváltások csupán az indokolt helycserékkel jártak, de a résztvevők köre alig változott.<sup>6</sup>

### *Korlátozott szuverenitás és távlati tervezés*

A csatlakozási tárgyalások Magyarország és a többi leendő EU-tag életében egy sajátos időszakot képeztek, amelyet a szuverenitás átmeneti korlátozása jellemez. A tárgyalási szakaszt az EU-tagsággal járó jogok és kötelezettségek egyensúlyának képlékeny állapota jellemzi, a belépéstől várt előnyök még nem működnek, ám a leendő kötelezettségek, ha jogi tekintetben még nem is léptek életbe, morális értelemben már hatnak. Ilyenkor a társadalom részéről nagy türelemre van szükség, hogy

<sup>5</sup> Magyarország esetében például drámai ütközésekhez vezetett a külföldi beruházóknak nyújtott kedvezmények visszamenőleges módosításával kapcsolatos uniós igény elutasítása. Az EU azt követelte, hogy Magyarország visszamenőleges hatállyal egységesítse a külföldi beruházóknak korábban nyújtott különféle támogatásokat, végül az uniós szabályoknak megfelelő módosítás csupán a belépés napjától lépett hatályba.

<sup>6</sup> Az országgyűlés, a kormány és a diplomácia összesen 11 posztját, amelyek az EU-csatlakozás szempontjából kulcsfontosságúak voltak, 1990-től napjainkig 65-en töltötték be, de ez a különféle helycserék miatt csupán 44 személyt jelent, mivel közülük 11 több, különféle feladatot is ellátott az egymást követő kormányzati ciklusokban (lásd *Balázs* [2011]).

a korlátokat és az alkalmazkodást elfogadja a jövőbeli előnyök érdekében. Az ország nemzetközi mozgásterét az a körülmény is szűkíti, hogy az alternatív diplomáciai megoldások a tárgyalások idejére teljességgel kiiktatódnak: aki egy fontos partnerrel kizárólagos viszonyról tárgyal, az nyilvánvalóan minden más lehetőséget kizár – ha csak a tárgyalások nem fulladnak kudarcba, ami azután új helyzetet teremt. A korlátozott szuverenitás sajátos állapota, amely részben várokozással, részben intenzív tárgyalásokkal telt, Magyarország esetében a rendszerváltozással párhuzamos nyugati fordulattal kezdődött, és az EU-tagság elérésével, 2004-ben ért véget, vagyis összességében mintegy másfél évtizedig tartott.

Ám a kibontakozás 1998–1999 táján már elég nagy biztonsággal láthatóvá vált, amikor is két fontos esemény jelezte, hogy a befejező szakaszba fordultunk. Az egyik a formális EU-csatlakozási tárgyalások megkezdése 1998 márciusában, a másik egy évre rá, 1999 márciusában a NATO-csatlakozás volt. Politikai tekintetben ez utóbbi számít mérföldkőnek, ugyanis az EU nemigen utasít el NATO-tagállamot, ha az egyébként megfelel a követelményeknek.<sup>7</sup> Ettől az időponttól kezdve nemcsak lehetséges, de szükséges lett volna, hogy Magyarország számba vegye az euroatlanti betagozódás várható következményeit, és saját stratégiai koncepciót alkosson, figyelemmel az új szövetségi rendszerek által kínált előnyökre és korlátozásokra. Az ezredfordulóra elég egyértelműen körvonalazódtak az ország számára azok az új nemzetközi viszonyok, amelyek lehetővé tették a hosszú távú (15–20 éves) tervezést. Ez volt az a pillanat, amikor az euroatlanti törekvések politikai tekintetben már beteljesültek, bár technikai és jogi értelemben a betagozódással kapcsolatos tárgyalások még folytak. Innentől kezdve Magyarország ugyanazokkal a biztonsági, politikai, gazdasági és egyéb kockázati tényezőkkel számolhatott, mint az EU, illetve a NATO bármelyik tagállama – például Finnország, Franciaország vagy Kanada. A stratégiakészítés azonban elmaradt, ami legelőször az Orbán–Torgyán-kormány mulasztása volt, és amelyet sem a Medgyessy-, sem a Gyurcsány-kormány nem pótolta a későbbiekben.

### *Regionális átalakulás és külpolitikai konszenzus*

Magyarország nem egyedül és nem pusztán saját elhatározása nyomán lett 1999-ben a NATO és 2004-ben az EU tagja, hanem ezúttal – mondhatnánk, kivételesen – a térség hatalmi viszonyainak átrendeződése kedvezett a magyar szándékoknak és érdekeknek. Ugyanebből az okból a hazai politikában – ismét csak kivételes ritkasággal – összesimultak egymással a társadalmi-gazdasági felemelkedés (háttérben a nemzetbiztonság megbízható garanciáival) és a nemzeti önrendelkezés (valamint az identitás szabad viselése) gyakran divergens célrendszerei. Ezért nem éleződött ki az 1990-es években, az euroatlanti betagozódással párhuzamosan, a magyar nemzet politikai-földrajzi széttagoltságának sokak számára fájó és még mindig feloldásra váró problémája, hanem mindkettő ugyanannak a nyugati orientáltságú külpolitikai stratégiának válhatott a

<sup>7</sup> Az egyedülálló kivétel Törökország, többek között sajátos elhelyezkedése, periferikus európai helyzete és óriási mérete miatt.

részévé. Minthogy a térség valamennyi országa versenyt futott az euroatlanti integrációért, valóban jó eséllyel lehetett arra számítani, hogy a párhuzamosan bekövetkező NATO- és EU-tagság szinte automatikusan rendezze a kényes szomszédsági kapcsolatokat, és – a legszebb nyugat-európai modellek példaszzerű követésével – megnyitja az utat a nemzeti kisebbségek sorsának rendezéséhez.

Az erős történelmi hátszéllel, sietősen letárgyalt EU-tagság, amelyet részben sorozatos politikai mulasztások, részben időhiány miatt menet közben vagy utólag sem egészített ki saját integrációs tervrajz, az európai szervezet normáit ültette át közvetlenül magyar (lengyel, szlovén, észt stb.) talajba. Az EU tisztviselői tették a dolgukat; nekik kevésbé lehet felróni, hogy a felzárkózó – és ráadásul rendszert váltó – új periféria számára nem dolgoztak ki speciális átvezető, „beszoktatási” pályákat és módszereket a tőlük meglehetősen idegen jog és intézmények befogadásának elősegítésére. A stratégia hiányáért a magyar politikai vezetést kell hibáztatni, amely 1989-től 2004-ig, másfél évtizeden át, az EU-tagság formális elérését csupán „külpolitikai prioritásnak” tekintette, függetlenül annak hazai minőségi hatásaitól. A leendő tagállamokban egyébként fokozottan hatott az a rásegítő politikai mechanizmus, amely Nyugat-Európában hosszú időn át anélkül tette lehetővé az integráció lendületes fejlődését, hogy a célt közelebből tisztázták volna. A „megengedő konszenzus” szűkebb értelemben a kelet-közép-európai leendő EU-tagállamokban is úgy működött, hogy a csatlakozástól jóléti, biztonsági és konszolidációs hozadékot reméltek, és nem firtatták a közvetlen hatásokat, nem követelték az esetleges negatív következmények előzetes modellezését.

Az EU-csatlakozást a korábbi bővítési hullámokban rendszerint csalódás követte (például Ausztriában is), aminek fő oka a túlzott előzetes várakozásokban és a hatásvizsgálatok elmaradásában keresendő. Mivel az Európai Unió a kontinens befolyásos centrumát foglalja szervezeti keretekbe, a hozzá való tartozás a periféria felé haladva erősödő politikai-stratégiai tartalmat nyer, ami háttérbe szorítja a konkrét következmények alapos előzetes tanulmányozását. Nyomós ok az is, hogy az EU-csatlakozás alternatíva nélküli lépés: nincs egy vagy több további szervezet, amelyek közül választani lehetne, hanem a döntés a „bent vagy kint?” kérdés megválaszolására egyszerűsödik le, ami nem valódi alternatíva, ugyanakkor sorsdöntő stratégiai körülmény, illetve választás.

## Élet az Európai Unión belül

### *Külpolitikai fordulat a belpolitikában*

A magyar belpolitika a rendszerváltozástól az EU-tagságig tartó időszakban rendszerebb és kiszámíthatóbb pályán mozgott, mint azt követően, európai uniós tagként. 1990 és 2002 között egy-egy parlamenti többség és az általa támogatott kormánykoalíció, a természetesnek tekinthető belső kormányátalakításoktól és minisztercseréktől eltekintve, rendre kitöltötte a négyéves periódust, miközben a régió sok más országában ingatag kormányok váltották egymást egy-két évente. A politikai plu-



ralizmus első tizenkét évében Magyarországon három különféle összetételű koalíció kapott esélyt arra, hogy kormányzati pozícióban megmutassa, mire képes. Ezzel a teljes belpolitikai spektrum felvonult. A magyar belpolitika intézményi stabilitása mögött a még ismeretlen és kipróbálatlan politikai pártokba vetett kezdeti bizalom és a kormányzati próbálkozásaik iránti türelem is megnyilvánult.

Az EU-csatlakozás óta eltelt tíz év a belpolitikai stabilitást tekintve éppenséggel az ellenkező képet mutatja a megelőző időszakhoz képest. A belépés után alig fél évvel Medgyessy Péter miniszterelnököt belső puccs dönti meg. Gyurcsány Ferenc sikeresen veszi kézbe a kormányt és a szocialista pártot, csapongó kormányzati stílusa azonban nem segíti a helyzet konszolidálását. Habár 2006-ban megnyeri a választásokat, és így a többpártrendszer kezdete óta először újrázhat, a célzatosan kiszivároztatott öszödi beszéd – tartalmától függetlenül – lerombolja tekintélyét és politikai hitelességét; két évvel később, a kibontakozó világgazdasági válság miatt mind kormányzati, mind pártelnöki szerepében összeroppan. Bajnai Gordon egyéves kormányzása megmutatja a kiutat, de idejéből arra már nem futja, hogy a közvéleményben is tudatosítsa a forint árfolyamának sikeres stabilizálását és a gazdaság konszolidációjának biztató kezdetét. 2010-től visszatér Orbán Viktor, és Magyarország belesüpped az egypárti diktátumok és haszonszerzés mocsarába, amelyet a kétharmadosra hízott parlamenti többség szolgáiban támogat. Az ország nem távolodik a korábbi kormányok alatt mind arcátlanabban terjeszkedő korrupciótól, hanem éppenséggel intézményesíti azt.

Az EU-hoz való viszony is nagyot fordul. Az elérendő cél és követendő modell szerepéből a kormányzó erő tudatosan egy szimpla szavazatszerző technika belpolitikai céltáblájává silányítja az Európai Uniót. Láthatóan nincs tekintettel arra, hogy az EU gazdasági külforgalmunk mintegy háromnegyede számára képez tartós és mélyen beágyazott környezetet, továbbá katonai szövetségeseink túlnyomó többségét is magában foglalja. A 2004 óta folyó hiánytúllépési eljárás alól Magyarországnak sikerül kikerülnie, ám a források előteremtéséért (beleértve a magánnyugdíjpénztárak vagyonának felhasználását) nagy árat fizetünk, mivel az IMF-et elküldvén, a további finanszírozás többletköltségekkel jár. Az uniós kötelezettségeket rendre átlépve és a velük járó felügyelet elől menekülve Magyarország 2010-től mind több kötelezettségességi eljárásba bonyolódik. Ezek számaránya ugyan nem kirívóan magas,<sup>8</sup> ám politikai súlyuk az Európai Bizottság legmagasabb szintjeit mozgósította, és az EU-n túl is figyelmet keltett. Az európai normák sorozatos megszegése 2012-ben arra indította az Európai Parlamentet, hogy vizsgálatot folytasson Magyarországgal szemben. Az elkészült és nagy többséggel elfogadott *Tavares-jelentés* [2013] korrekt képet fest a helyzetről.<sup>9</sup> Következtetései és javaslatai vita céljára készültek, ám az általa bemutatott tények semmiképpen nem minősíthetők szándékos támadás eredményének – a jelentés inkább tárgyilagos látletnek értékelhető. Hasonló eredményt hozott az Európa Tanács Velencei Bizottságának alapos jogi elemzése az Alaptörvény negyedik módosításáról (*Velencei Bizottság* [2013]).

<sup>8</sup> 2013-ban 54 kötelezettségességi eljárás folyt Magyarország ellen, ennél több eljárás volt folyamatban Olaszország, Görögország vagy Belgium ellen. (E kérdéssel részletesebben foglalkozik Juhász Endre írása ugyanebben a lapszámunkban – *a szerk.*)

<sup>9</sup> A plenáris ülés szavazatai 2013. július 3-án: 370 igen, 249 nem, 82 tartózkodás.

A kormányzati stratégia képernyőjén az EU jelenleg kettős, kontrasztos szerepben tűnik fel: egyrészt pénzforrás, sőt ez idő szerint a hazai közületi fejlesztések szinte kizárólagos finanszírozója,<sup>10</sup> másrészt kötekedő ellenőr, amely tőlünk „idegen”, sőt számunkra „káros” normákat próbálna ránk erőltetni. Ez a szereposztás nemcsak morálisan tarthatatlan, de hamis konfliktusokba sodorja az országot, ami része a magyar külpolitikát legújabbban átható általános konfliktustechnikának. A miniszterelnök által meghirdetett „szabadságharc” egyszerű és közismert dramaturgiai sémán alapszik: az „üldöző–áldozat–megmentő” háromszögben ő a megmentő, az ország vagy a nemzet az áldozat, az üldöző szerepét pedig hol az IMF, hol az EU, hol mások (bankok, multinacionális vállalatok, balliberális sajtó stb.) kapják. Az EU-t érő támadások kormányfői kijelentésekkel pontosan dokumentálhatók.<sup>11</sup> Ezeket szerencsére nemigen követik a kül- és Európa-politikával foglalkozó kormányzati vezetők, mások viszont – politikusok és a média, élén a szélsőjobbal – annál inkább. 2010-től kezdve a kormányzó többség mind erősebben vonta kétségbe az EU mint modell értékét és az általa képviselt európai modernizáció követendő voltát, amiben az orosz külpolitikai doktrínával mutatja a legnagyobb hasonlóságot (*Póti* [2013]). Eközben távoli alternatív álmokat kerget, egyébként fontos ázsiai országok körében, amelyek külforgalmi súlya azonban összesen kb. egytizedét teszi ki az EU magyar gazdaságban elfoglalt részarányának.

A kelet-európai „köztes sáv”<sup>12</sup> oly sokszor elnyomott népeiben történelmi erejű ellenállás halmozódott fel általában az „idegen hatalommal” szemben. Ez a „kurucos” hagyomány jelenik meg a mai magyar kormány törekvéseiben, amely a nacionalizmusra hajló hallgatóságnál nyitott fülekre talál. Márpedig Magyarország jövőképeinek meghatározásából semmiképpen nem mellőzhető az EU. Egyetlen európai állam sem készíthet terveket – akár az EU-n belül, akár azon kívül van – anélkül, hogy az EU-val kapcsolatban felvázolna legalább három forgatókönyvet: a szervezet további sikereiről és terjeszkedéséről, változatlan működéséről és hanyatlásáról. Ma mindháromra van esély, és mindegyik igen lényeges hatással lehet Magyarország mozgásterének alakulására. A kormányzat egyértelműen a harmadik, negatív forgatókönyvre alapozza a lépéseit, holott egy közepes méretű EU-ország érdekeit egyértelműen az első változat szolgálja, amelynek megvalósulását tagállamként maga is képes előmozdítani.

### *Az integráció stratégiai kérdései*

Az EU centrumát több mint fél évtizede, a globális pénzügyi válság 2008 őszi kirobbanása óta az egyik integrációs csúcsteljesítmény, a közös pénz megmentése köti le elsősorban. Ennek gazdaságpolitikai hatásai az unió egészét érintik, beleértve azokat a tagállamokat, amelyek még nem használják az eurót, és a közeljövőben nem is tervezik a bevezetését. E

<sup>10</sup> Erről részletesebben lásd Fazakas Szabolcs és Kengyel Ákos írásait e lapszámunkban – *a szerk.*

<sup>11</sup> Például: „Európa olyan lesz lassan, mint az alkohol: nagy célokra inspirál, és megakadályozza, hogy megvalósítsuk azokat.” (2012. február 8.) „Az unió intézmények alkalmatlanok arra, hogy az Európa előtt álló kihívásokra válaszokat fogalmazzanak meg.” (2013. július 27.)

<sup>12</sup> A 20. század elején a német geopolitika nevezte a térséget „Zwischenraum”-nak.



problémakörön túl, az EU stratégiai problémái közül az újabb tagországokat leginkább az uniós források, a további bővítés és az EU akcióképessége érdeklik.

Magyarország egy folyó uniós költségvetési periódus közepén csatlakozott a szervezethez. Az első pénzügyi keret, amelynek mind a megtárgyalásában, mind a végrehajtásában teljes jogú tagként részt vehetett, a 2007–2013 közötti időszakra esett. Ennek friss tanulságaival láthat neki a 2014–2020 közötti időszakra szóló költségvetés végrehajtásához. Az EU költségvetése óriási összegeket mozgat meg és csatornáz át különféle támogatások formájában a tehetősebb tagállamoktól az Európai Unió belső periferiájára. Az újabb EU-tagállamok számára különösen fontosak az Európai Unión belüli forrástranszferek, amelyeknek ők nettó haszonélvezői. Az uniós szolidaritáson alapuló segítség előmozdíthatja a belső felzárkózást, és erősítheti a nemzetközi versenyképességet, ha jól használják fel, elsősorban a hiányzó infrastruktúra pótlására és hozzáadott értéket termelő beruházások serkentésére. Az EU-ban ma két elosztási-felhasználási módszer működik egymással párhuzamosan. Az „alulról felfelé” áramló javaslatok (például a strukturális alapok területén) helyi igényeket elégítenek ki, de nagy a szétforgácsolódás veszélye, és a hosszabb ügyintézési láncolat inkább nyithat teret a korrupciónak. A „felülről lefelé” történő tervezés és elosztás (például az új, 2030-ig és 2050-ig terjedő közlekedési program esetében) a nagy közösségi projekteket helyezi előtérbe, és jó eséllyel olyan fejlesztéseket valósít meg, amelyekre a tagállamok külön-külön aligha lennének képesek. Ez utóbbiaknál a korrupció veszélye is csökken. (Hacsak maga az állam nem épült össze korrupciós körökkel, ami az új EU-tagállamok esetében nem példa nélküli.)

Az újabb tagállamok az EU keleti és délkeleti peremén helyezkednek el, ezért számukra különösen fontos a szervezet szomszédság- és bővítési politikája. Az EU elvben igényt formált egész Európára: az alapszerződés kezdettől fogva hirdeti, hogy „minden európai állam” kérheti a felvételét, ha megfelel a követelményeknek. Az EU további bővítését illetően azonban elemzők egy ideje a kifáradás jeleit látják feltűnni. Tény, hogy 2007 után a korábbi lendület megtört, és az Európai Bizottság bővítési stratégiája is igen óvatosan fogalmaz (*EB* [2013]). A „nagy” bővülés óta egyetlen új tagállam nyert felvételt: Horvátország csatlakozott 2013-ban. Az Európai Unió tárgyalásokat kezdett Törökország (2005), Izland (2010), Montenegró (2012) és végül Szerbia (2014) belépéséről. Izland egy ideig szüneteltette, majd 2014-ben teljesen leállította a csatlakozási folyamatot. Törökország előrehaladását számos sajátos probléma nehezíti, közte egyes EU-tagállamok lakosságának vele szemben táplált előítéletei, amelyek szűkítik kormányaik mozgásterét.

Biztató tárgyalások folynak Szerbia és Montenegró csatlakozásáról, amelyek középtávon révbe érhetnek, és stabilizálhatják a maradék négy nyugat-balkáni állam helyzetét és uniós viszonyait. Ám mindezzel az EU még távolról sem éri el az elvben felvehető országok teljes körét. Mind az Európai Unión belül, mind annak szomszédságában legalább középtávra kellene előre látni, hogy mikor mely országok alkotják a szervezetet.

Bizonytalanság forrása a Keleti Partnerség címen egységes programba foglalt hat posztsovjet állam szomszédsági viszonyának és uniós jövőjének rendezetlensége és nyitottsága is. Ez a program ötéves fennállása alatt kis részben érte el a célját, mint-hogy csupán Moldávia és Grúzia mozdult előre az EU-társulás felé.

Az Ukrajnában 2013 novemberében kirobbant, eredendően EU-párti tüntetéssorozat, amely véres atrocitásokhoz vezetett, és megbuktatta Janukovics elnököt, igen sok tanulságot hordoz az EU számára. Arra figyelmezteti, hogy sokkal komolyabban nézzen szembe a saját politikai vonzerejének és gazdasági eszköztárának reális hatókörével és eredményességével, továbbá semmilyen módon ne próbálja megkerülni az Oroszországhoz fűződő viszony stratégiai tisztázását. Ezek a kérdések Magyarországot is közvetlenül érintik.

A 2004–2007-es, kétlépcsős „nagy” bővülés erősen megterhelte az Európai Unió döntéshozatali folyamatait. A megnövekedett taglétszám szétfeszíti a korábbi szervezeti struktúrákat, kivált a Tanácsban, ahol a döntéshozatal a tagállamok közvetlen képviselőire épül. Az integráció hosszú története során a közösen gyakorolt funkciók száma egy ideig jobban gyarapodott, mint a tagállamoké, legutóbb azonban megfordult a helyzet: az aktorok (tagállamok) száma fölébe kerekedett a különféle fokozatú integrációs funkciókénak, ami fékezi az Európai Unió működésének hatékonyságát.<sup>13</sup> Ám reformokra igen csekély a remény, hiába sürgetik a bátrabb megújulást különféle formális és informális uniós fórumok és intézmények (lásd például *Future of Europe Group* [2012] vagy *New Pact ...* [2013]).

A legutóbbi bővülésekkel megnőtt a viszonylag kis tagállamok aránya, amelyek – Luxemburg nyomdokain haladva – sok tekintetben egyenjogúságot élveznek (megszólalási lehetőség a Tanácsban, vétőjog egyes fontos ügyekben, biztosok delegálása, állandó képviselők szerepe stb.), illetve szavazati súlyukat relatíve megnövelik.<sup>14</sup> Ugyanakkor az EU nem hasonlítható az ENSZ-hez, ahol az államok szuverén egyenlőségének elve uralkodik, hanem a közösségi teherviselés figyelembe veszi a tagállamok jövedelmi szintjét és méretét (lakosságát). Az EU fenntartási költségeinek zömét viselő nagy tagállamok addig hajlandók a közös célokért áldozatokat vállalni, amíg a kisebb (és szegényebb) országok méltányolják a gazdasági és politikai súlyok közötti reális különbségeket. Egyébként a négy legnagyobb EU-tagállam (és a közvetlen szomszédságában elhelyezkedő Törökország és Oroszország) számára nő a G20 csoportosulás vonzereje, ami az EU jövőjével kapcsolatos érdekmúláshoz is vezethet náluk. Ilyen alternatíva a közepes és kisebb méretű EU-országok számra nem kínálkozik.

### *A demokráciadeficit jelenségei*

Az EU azért is könnyű célpontja az olcsó, belföldre címzett populizmusnak szinte minden tagállamban, mert maga is tett egyet s más népszerűségének csökkentéséért. A Brüsszelben, Strasbourgban és Luxembourgban koncentrálódó uniós intézmények átláthatósági és elszámoltathatósági problémákkal küszködnek, amelyeket „demokráciadeficit” címen szoktak összefoglalóan emlegetni (lásd például *Chrysochoou* [2009]). Az ilyen hiányosságokat az állampolgárok elsősorban az uniós intézmények működésével kapcsolatban tapasztalhatják.

<sup>13</sup> Az EU különféle hatásköri szinteken és formában összesen mintegy 20 kormányzati funkciót gyakorol; a tagállamok száma viszont a legutóbbi három bővítéssel 15-ről 28-ra nőtt.

<sup>14</sup> Az EU-nak a korábbi, kivételnek számító Luxemburggal szemben ma hét olyan tagállama van, amelynek lakossága nem éri el a négymilliót.

Az Európai Parlament újraválasztására legközelebb 2014 májusában kerül sor. Ekor a választópolgárok ismét szembesülnek azzal a körülménnyel, hogy a „közvetlenül választott” EP küldötteit valójában nem ők választják, hanem pártlistákról kerülnek a strasbourgi parlamentbe. A listákat a tagállamok belpolitikájában működő pártok állítják össze, a választók pedig politikai szimpátiájuk szerint szavazhatnak egyik vagy másik pártra és annak listájára. A megválasztott EP-képviselők ötéves mandátumot kapnak, így politikai tekintetben bizonyosan túlélnek azt a hazai parlamentet és kormányt, amelynek környezetéből kikerültek. Kinti tevékenységük az átlagos választópolgár számára igen távoli és megfoghatatlan, az általuk kezelt uniós ügyek a tagállamok mindennapjainak szintjén nehezen értelmezhetők. Minthogy az Európai Parlamentben nincs kormánypárti és ellenzéki oldal, hanem különféle nemzetközi pártcsaládok vitatkoznak egymással, a küldöttek mindenféle személyes és politikai kockázat nélküli tevékenységet űznek.

A lisszaboni szerződéssel az EP növekvő beleszólást kapott az EU jogalkotásába és költségvetésébe, amit csökkenő népszerűsége egyre kevésbé támaszt alá. A fokozatosan süllyedő választási részvétel már-már az intézmény legitimitását kérdőjelezi meg. Az EP szerepe azonban nem pótolja a tagállami parlamentek ellenőrző szerepét. Habár az utóbbiaknak is jutott bizonyos jelző funkció a lisszaboni szerződésben, bekapcsolásuk az EU életébe még távolról sem felel meg a parlamenti demokráciáktól megkövetelhető szintnek.

A 2014 őszén megújuló Európai Bizottság (EB) sem jeleskedik az átláthatóság és az elszámoltathatóság demokratikus normáit illetően. Elnökét az eddigi gyakorlat szerint az uniós kormányfők belső, bizalmas alkuja során választották ki, ahol a legnagyobb tagállamok vezetőinek nyilvánvalóan döntő szava van. A bizottsági elnök legitimitációja egy formális jóváhagyó EP-szavazáson alapszik, továbbá azon a tényen, hogy személyét az Európai Tanácsban legitim kormányfők fogadják el. Ami az EB tagjait illeti, őket az egyes tagállami kormányok javasolják, jelöltjeik személye csak kirívó alkalmatlanság esetén szokott változni. Az EU-biztosok esetében szembetűnően elválik egymástól a jelölés és az elszámoltatás funkciója. Az ötéves mandátumot nyerő biztos garantáltan tovább szolgál annál a tagállami kormánynál, amely őt kiküldte, de visszahívni már nincs joga. A munkáltatói felügyelet az EB elnökéhez kerül, aki legfeljebb „megkérheti” az alkalmatlan biztost, hogy önként mondjon le. A biztosok EP előtti meghallgatásai feladatuk teljesítéséről, illetve konkrét ügyekről erősen formálisak. Ők is kockázat nélkül végzik munkájukat, mivel gyakorlatilag leválthatatlanok.

Általános probléma, hogy az EU igazából nincs jelen a tagállamok mindennapos politikai életében. Miközben az európai uniós intézmények csupa tagállami delegáltból vagy tisztviselőből állnak, megfordítva alig tűnik fel uniós szereplő a tagországok parlamenti vagy kormányzati tevékenységében, eltekintve a saját hazalátogató küldötteiktől. Mivel az „EU” nem tud azonnal válaszolni, vitába szállni, a tagállami fővárosokban tág tere nyílik a felelősség áthárításának, a „brüsszeli bürokrácia” nyakló nélküli szidalmazásának, holott az EU-t a saját tagállamai alkotják és működtetik. Az uniós intézmények a tagállamoknak engedelmeskednek, az ő készségüket és akaratukat tükrözik vissza.

### *Integrációs beérkezés és célvesztés*

Az EU-hoz vezető úton Magyarországot – csakúgy, mint a térség többi, hasonló helyzetben lévő országát – nagy erejű történelmi folyamatok repítették előre, miközben az egymást követő kormányok Antalltól Medgyessyig példamutatóan és kezdeményezően reagáltak a megnyíló új helyzetre. A 2004-es célba érés után azonban a lendület megtört, amiben a magyar belpolitika cikcakkjai, az EU-tagságot egy saját, hosszú távú fejlesztési koncepció részeként kezelő megközelítés hiánya és egy stratégiai célvesztési jelenség játszott fontos szerepet. A rövid távú belpolitikai érdekek azért is tudtak rátelepedni az európai integrációs kapcsolatainkra, mert úgy tűnhetett, hogy politikai célként az EU már betöltötte a szerepét. Az 1990-es években iránytűje volt a politikai-gazdasági átalakulásnak, és vezérlő csillaga a külpolitikai stratégiának. Az átalakulás azonban végbement, illetve eljutott egy bizonyos pontig, ahonnan már nem a rendszer, hanem a benne elfoglalt hatalmi pozíciók megváltoztatása a kérdés, ami persze visszahat magára a rendszerre. A külpolitikai célt pedig a belépéssel elértük, innen nem vezet tovább út újabb magaslatok felé. Magyarország tartósan, Európa részeként ágyazódott be a hidegháború és a bipolaritás utáni világrendbe. Ez megfelel az ország geopolitikai elhelyezkedésének, történelmi és kulturális hagyományainak és annak a politikai orientációnak, amely a rendszerváltozás óta egészen a legutóbbi időig elkísérte legújabb kori történelmünket.

A beérkezéssel általában összekapcsolódó célvesztési szindrómát az újabb EU-tagok esetében az is súlyosbította, hogy az EU éppen akkortájt került hasonló helyzetbe. Az ezredforduló körüli években még sorra születtek az ambiciózus tervek. Sikeresnek látszott az euró bevezetése, folyt minden idők legnagyobb bővítése. Ekkor született a nagyratörő lisszaboni stratégia (2000), amely „a világ legversenyképesebb tudásalapú gazdaságának” álmodta az EU-t (és amelyet öt év múlva alaposan átdolgoztak). Hasonló terv volt az „európai alkotmány” kidolgozása, amelyben 2002–2003-ban már a tagjelöltek is részt vehettek. Az elképzelés azonban 2005-ben zátonyra futott, mivel éppen két alapító tagállam (Franciaország és Hollandia) utasította el népszavazáson. Kétéves tanácstalanság után sikerült módosított formában életre kelteni; ebből született a lisszaboni szerződés, amely végül 2009. december 1-jén léphetett életbe. Az új tagállamok tehát egy olyan unióba érkeztek, amely jövetelük után mintegy fél évtizeden át a saját céljaival sem volt tisztában, miközben nyakába szakadt a nemzetközi pénzügyi-gazdasági válság. Ilyen háttérrel csak nagyon szilárd és elkötelezett, hosszú távra gondolkodó nemzeti politikusok képesek egyenesen tartani a kormányrudat.

Az említett célvesztési szindróma több-kevesebb súllyal minden újabb EU-tagállamban tapasztalható. Feloldása nem az eddigi út meghosszabbításában, tudniillik újabb kitörési kísérletekben keresendő, hanem minőségileg új orientációs pontok kijelölésében. Mindenekelőtt nagyobb figyelmet igényel a sokáig háttérbe szoruló térségi politika, Magyarország esetében a hét szomszédos állam, a visegrádi együttműködés, a Kárpát-medence és a Duna-régió köre szerveződő gazdasági és kulturális kapcsolatok, a Nyugat-Balkán és a keleti posztszovjet szomszédság. Az EU-n belüli érdekérvényesítés nem durcás és kisebbségi görcsöket sugárzó különállással,

hanem erős koalíciók építésével mozdítható előre. Ebben Németország és más közép-európai tagállamok hagyományosan jó partnerei lehetnek Magyarországnak. A távolabbi kapcsolatok, elsősorban a mind szorosabban szerveződő G20-at alkotó nagy országok igen fontosak, de egy Európába, azon belül is a szárazföld kellős közepébe mélyen beágyazott ország esetében objektív okokból sohasem fogják helyettesíteni azokat a hagyományos partnereket, amelyek stratégiai közelségben – egy ezer kilométeres körön belül – helyezkednek el.

A távolabbi országokkal fenntartott kapcsolataiban EU- és NATO-tagként összehasonlíthatatlanul több esélye van Magyarországnak, mint ha a saját szövetségeseinek hátat fordítva, külön utas megoldásokkal próbálkozik. Az európai integrációs rendszer, ha célja már nem is, de kerete és fóruma lehet a hosszú távú stratégiai tervezésnek. Magyarország számára az EU-ban és az EU-val vezet tovább az út a jólét, stabilitás és általános felemelkedés felé.

### Hivatkozások

- BALÁZS PÉTER [2011]: A Magyarország európai integrációjában fontos szerepet játszó személyek. Megjelent: Magyarország és Európa. Napvilág Kiadó, Budapest, melléklet, 247–250. o.
- CHRYSSOCHOOU, D. [2009]: Europe's Contested Democracy. Megjelent: *Cini, M.* (szerk.): European Union Politics. Oxford University Press, Oxford–New York, 359–374. o.
- EB [2013]: Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2013–2014. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Európai Bizottság, Brüsszel, október 16. COM(2013) 700, végző, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/strategy\\_paper\\_2013\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_hu.pdf).
- FUTURE OF EUROPE GROUP [2012]: Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain. Szeptember 17., <http://app.expansion.com/zonadescargas/obtenerDocumento.html?codigo=14676>.
- NEW PACT... [2013]: New Pact for Europe: First Report Strategic Options for Europe's Future. King Baudouin Foundation–Bertelsmann Stiftung–European Policy Centre (EPC), [http://www.newpactforeurope.eu/documents/1st\\_report\\_new\\_pact\\_for\\_europe.pdf](http://www.newpactforeurope.eu/documents/1st_report_new_pact_for_europe.pdf).
- PÓTI LÁSZLÓ [2013]: „Gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan”, az orosz külpolitika koncepcionális keretei. *Külügyi Szemle*, 3. sz.
- TAVARES-JELENTÉS [2013]: Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján). Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, június 24. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+V0//HU>.
- VELENCEI BIZOTTSÁG [2013]: Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, 720/2013. Strasbourg, június 17

---

A szerző az MTA doktora, egyetemi tanár, 2002–2003-ban a Külügyminisztérium Integrációs Államtitkárságának vezetője, 2003–2004-ben a Magyar Köztársaság EU-missziójának vezetője, 2004-ben az Európai Bizottság első magyar tagja, 2009–2010-ben külügyminiszter.