

IVÁN GÁBOR

Emlékképek Magyarország uniós tagságának első éveiből

2004. májusi csatlakozása és a 2011. évi magyar uniós elnöksége között eltelt időszakban Magyarország egyrészt az unió történetének kivételes időszakát élte meg új tagállamként, másrészt az elnökségi feladatok teljesítésével az uniós tagságból eredő előnyök érvényesítéséhez szükséges minden tapasztalattal rendelkező tagállammá vált. Ez alatt a hét év alatt részese lett az unió szerződéses rendszere megújításának, Európa-politikai stratégiát alkotott, átesett a pénzügyi keretek vitájának tűzkeresztségén, részévé vált a schengeni övezetnek, eredményesen teljesítette elnökségi felkészülési és mindennapi elnökségi feladatait, döntő szerepet játszott Horvátország csatlakozási tárgyalásának lezárásában; miközben lejártak olyan átmeneti időszakok, mint a kohéziós támogatások felfuttatása, a munkaerő szabad mozgása vagy a tőke-mozgások átmeneti periódusa. Kitartott az a lendület, az az elkötelezettség, az a hit az unió és Magyarország közös érdekeiben, amely a magyar csatlakozási tárgyalásokat is jellemezte. Az alábbiakban a szerző azokat az emlékeket idézi fel húsz év távlatából, amelyek az uniós tagság első hét évében meghatározó jelentőségűek voltak. Teszi ezt a teljesség igénye nélkül, alapvetően személyes közreműködésének élményei alapján.*
Journal of Economic Literature (JEL) kód: F15, N44.

A visszaemlékezést öt téma köré csoportosítjuk. Először az EU többéves pénzügyi kereteinek tárgyalásában való részvételt idézzük fel. Ezt követően a 2007-ben elfogadott magyar Európa-politika kidolgozásának motivációjába és célkitűzéseibe avatjuk be az olvasót. Harmadik témánk az EU ma is hatályban lévő lisszaboni alapszerződéséhez vezető viták bemutatása. Negyedikként az uniós elnökség küldetését vázoljuk a 2011. évi magyar elnökségi felkészülés tükrében. Végezetül pedig az unió legutóbbi bővülésének, Horvátország csatlakozásának kulcselemeit vizsgáljuk.

* A szerző 2004 és 2006 között az Európai Ügyek Hivatalának elnökhelyettese, 2006–2009 között uniós ügyekért felelős szakállamtitkár, 2010-ben a Magyar Köztársaság brüsszeli Állandó Képviselőtének vezetője, 2011–2014 között zágrábi nagykövet volt.

Az írás nem tükrözi a Tanács, illetve a Főtitkárság álláspontját.

Többéves pénzügyi keretek (2007–2013, 2014–2020)

A többéves pénzügyi keretek tárgyalása,¹ a keret költségvetés elfogadása 1988 óta mindig is a tagállamok kiélezett, elhúzódozó és kompromisszumokkal záródó vitáját hozta. Az első, Magyarország szempontjából kiemelt jelentőségű keret a 2000–2006-os volt, amely biztosította a 2004. évi történelmi bővítés költségvetési alapjait. A 2000–2006-os keretet felvázoló, Agenda 2000 címet viselő dokumentum (*Európai Bizottság [1997a]*) vitájában 1996 és 1999 között Magyarország értelemszerűen még nem vehetett részt, mégis különös figyelemmel követte azt a bővítés érzékeny költségvetési vonatkozásai miatt. Az EU mellé rendelt akkori magyar misszió minden informális lehetőséget megragadott az Agenda 2000 kimenetelének Magyarország számára kedvező befolyásolására.

A 2007–2013-as időszak

Az első olyan többéves keret költségvetés, amelynek vitájában már Magyarország is részt vett, a 2007–2013-as időszakra vonatkozott.² A 2004-ben megkezdődő tárgyalásokon (*Európai Bizottság [2004]*) esett át Magyarország a tűzkeresztségen. A sikeres tagállami érdekérvényesítéshez hozzájárult a felkészült szakmai stáb, a hatékony tárcaközi koordináció, az eredményes koalícióépítés a többi kohéziós országgal, a folyamatos egyeztetés a három legnagyobb tagállammal, a kormányzati álláspont mögötti összpárti támogatás és annak határozott képviselője az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsában, illetve az Európai Tanácsban. A magyar érdekérvényesítést segítette, hogy a Tanácsban a nemzeti érdek messzemenő képviselője mellett is konstruktív magatartást mutató tagállamként tartották számon Magyarországot. A 2007–2013-as többéves keret vitájában szerzett tapasztalat és szakmai-politikai tőkénk hozzájárult ahhoz, hogy a következő, a 2014–2020-as időszakra vonatkozó keret tárgyalásai is hasonlóan sikeresek legyenek.

A többéves pénzügyi keretről folytatott vita homlokterében – azelőtt és azóta is – gyakran a tagállamok nettó költségvetési pozíciója állt.³ Alapvetően az uniós költségvetés nettó befizetőinek és a költségvetés nettó kedvezményezettjeinek érdekei⁴

¹ Az első többéves pénzügyi keret – akkor még pénzügyi perspektíva néven – öt éves időszakra (1988–1992) vonatkozott, a többi viszont már hét évet ölelt fel.

² Ebben a pontban a 2007–2013-as időszakra vonatkozó összegek 2004-es árakon értendők. A tárgyalások 2004-es árakon folytak, mert a javaslatot abban az évben dolgozták ki.

³ A költségvetés politikai vitáiban a leginkább hivatkozott nettó pozíció a számviteli nettó egyenleg (*accounting net balance*). A számviteli nettó egyenleg a tagállamhoz rendelhető összes allokált kiadás és a tagállam összes befizetésének különbsége. Itt a tagállami befizetések között figyelembe veszik az uniós politikákból eredő befizetéseket (döntően a vámbevételeket), ez kedvezőtlenebb nettó pozíciót mutat. Így a számviteli nettó egyenleg mutatójának használata inkább a nettó befizetők érdekeit szolgálja (*Iván [2007a]* 108–112. o.).

⁴ Az uniós költségvetéssel szembeni nettó pozíció kapcsán osztjuk azt a véleményt (*Európai Bizottság [1997b]*), miszerint az nem tükrözi mindazokat az előnyöket, amelyek az uniós tagságból erednek. Az integráció előnyei, különösen az egységes belső piac vagy a monetáris unió létrejöttéből fakadó előnyök nem jelennek meg a nettó pozíció egyszerű számértékében.

feszültek egymásnak (lásd még *Szemlér* [2004]). Az álláspontjukat szorosan egyeztető nettó befizető tagállamok Ausztria, Dánia, az Egyesült Királyság, Hollandia, Németország és Svédország voltak (*Iván* [2006a]). A nettó kedvezményezettek (vagy – ahogyan akkor nevezték őket – „a kohéziós politika barátainak”) csoportját a 2004-ben csatlakozó tagállamok, valamint Görögország, Spanyolország és Portugália alkották.⁵ A vitát árnyalták a mezőgazdasági politika közvetlen kifizetéseit fenntartani kívánó tagállamok érdekei, amely érdekek leghatározottabb szószólója Franciaország volt, Görögország, Lengyelország, Magyarország, Olaszország és Spanyolország erős támogatásával (*Iván* [2006b]).

A 2007–2013-as pénzügyi keret vitája az Európai Tanács 2005. júniusi ülésén érte el tetőpontját (*Európai Tanács* [2005b]). A luxemburgi elnökség javaslata – hosszú viták után – mégsem nyerte el a tagállamok egyhangú támogatását (*Luxemburg Kormány* [2005]). A döntés a következő, a brit elnökség időszakára, annak is a legvégére, 2005 decemberére maradt (*Európai Tanács* [2005c]). A várakozásokkal ellentétben a 2005. decemberi csúcsra benyújtott elnökségi javaslat alig változtatott a luxemburgi kudarcba torkolló korábbi tárgyalási anyagon, kivéve a kohéziós politika támogatásának csökkentésére irányuló szándékot (*Egyesült Királyság Kormány* [2005a]). Ez azonban még a jelentősebb közép-európai működőtőke-beruházásokkal rendelkező nettó befizetők támogatását sem nyerte el.

A kohéziós politika kereteinek megvédése és a brit elnökségi javaslatnál nagyobb összegű támogatás elérése elsősorban az összehangolt magyar és lengyel fellépésnek, valamint a balti országok kitartásának volt köszönhető. (Annak ellenére, hogy több kohéziós ország esetében is működött a brit elnökség szalámitaktikája: a megajánlott egyedi kedvezmények, valamint a felhasználási szabályok szigorodásának elmaradása elfogadhatóvá tette a kevesebb kohéziós támogatást egyes tagállamok számára.)

A magyar kormány értelemszerűen különös figyelemmel követte a kohéziós támogatásokat csökkenteni, a felhasználási szabályokat pedig szigorítani szándékozó javaslatokat. A tárgyalások eredményeképpen Magyarország kohéziós támogatása az ország GDP-jének 3,524 százaléka, 22,6 milliárd euró lett.⁶ A közép-magyarországi régió a fenti összesen felül 140 millió euró többlettámogatásban részesült, és a megállapodás a tervezettnél nagyobb mozgásteret teremtett a régió infrastruktúrájának fejlesztéséhez. Magyarország a 2005. decemberi csúcstalálkozó vitájában a brit elnökségi javaslathoz képest egymilliárd euróval több kohéziós támogatást ért el. Ezzel a 25 tagállam közül a második legnagyobb egy főre jutó kohéziós támogatást kaptuk 2007–2013 között.

A felhasználási szabályok is kedvezők maradtak, illetve Magyarország számára jó irányban változtak: továbbra is lehetett uniós támogatásból finanszírozni a vissza nem térítendő áfát, az uniós társfinanszírozás lehetséges felső határát 75-ről 85 százalékra

⁵ „A kohéziós politika barátainak” csoportjában Magyarország aktív szerepet játszott, amit az is tanúsít, hogy e csoport magas szintű képviselői Budapesten egyeztették tárgyalási taktikájukat 2005. október 7-én.

⁶ Az itt következő adatok alapja: *Egyesült Királyság Kormány* [2005b]. Az adatok a szerző saját számításai, illetve korabeli hivatali számítások.

emelték, elszámolhatók maradtak a köz- és magánforrásból együttesen finanszírozott projektek költségei, támogatást lehetett nyújtani a lakhatási feltételek javítására. A Kohéziós Alap esetében az $n + 2$ éves szabály bevezetése ellen egységesen felléptek az új tagállamok; ennek eredményeképpen sikerült ezt $n + 3$ évre módosítani.⁷

A Magyarország számára legjelentősebb másik kiadási tételt, a mezőgazdasági politika esetében – ahol a jelentős mezőgazdasággal rendelkező régi és új tagállamok érdekei részben egybeestek, legalábbis ami a politika közös finanszírozásnak megtartását illette – a közvetlen termelői és a piaci alapú támogatásokat a magyar csatlakozási szerződésben foglaltak szerint, változatlan módon folyósították. A vidékfejlesztés támogatása hét év alatt 3,5 milliárd eurót ért el.

A 2014–2020-as időszak⁸

A 2014–2020-as pénzügyi keret vitája 2011 júniusától (*Európai Bizottság* [2011]) 2013 februárjáig tartott. A megállapodás elérése már túlmutat ennek az írásnak az időhorizontján, mégsem lehet ellenállni a kísértésnek, hogy itt is megemlékezzünk róla. Egyrészt a 2014–2020-as keretről folytatott tárgyalások tulajdonképpen az előző keret vitájának továbbvitelét jelentették, másrészt a két pénzügyi keret tárgyalásai során elért magyar eredmények nagyon hasonlóak.

A 2014–2020-as keretekről folytatott vitában szintén a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek érdekei ütköztek. A nettó befizetők egyre nagyobb hangsúlyt kívántak adni az „új politikáknak”, avagy a „jövő politikáinak”: a kutatás-fejlesztésnek, a felsőoktatásnak, a belső piaci politikáknak, a szabadság és jog térségének – a „rég”, „hagyományos” politikákkal, vagyis a mezőgazdasági és a kohéziós politikával szemben. A nettó befizetőket nemcsak a jövő kihívásainak való megfelelés vezette, hanem a pályázati elven működő kutatás-fejlesztési programokban meglévő versenyelőnyük is motiválta őket. (A „hagyományos” politikák esetében a tagállamok számára hét évre előre allokált támogatást biztosított a költségvetés, amelyért a továbbiakban már nem kellett pályázniuk.)

Magyarország szempontjából az Európai Tanács 2013. februári ülésének eredményei⁹ megismételték a 2005. decemberi sikert. A kohéziós politika az európai régiók szélesebb körére terjedt ugyan ki (némileg csökkentve ezzel a 2004–2007-ben csatlakozott országok lehetőségeit: az egy főre jutó uniós GDP-átlag 75 százaléka alatti régiók részesedése 57-ről 50,5 százalékra mérséklődött). Bár Magyarország kohéziós támogatásának felső határa az ország nemzeti jövedelmének 2,59 százalékára csökkent (a korábbi 3,524 százalékról), ez mégis magasabb lett, mint a Bizottság

⁷ Ezek szerint a kötelezettségvállalást követő második vagy harmadik év végéig kell a végrehajtást számlákkal igazolni.

⁸ Ebben a pontban mind a 2014–2020-as, mind a 2007–2013-as időszakra vonatkozó összegek 2011-es áron értendők. A 2014–2020-as keret tárgyalásai 2011-es áron folytak, a javaslat közzétételi évének megfelelően.

⁹ Az itt következő adatok és számítások alapja: *Európai Tanács* [2013], továbbá *Európai Unió–Euratom* [2013]. Az adatok a szerző saját számításai, illetve korabeli hivatali számítások.

eredeti javaslata, részben a nemzeti jövedelem növekedésének, részben olyan további tárgyalási eredményeknek köszönhetően, mint például az uniós fejlettségi átlag 75 százaléka alatti magyar régiók számára elért 1,56 milliárd euró külön támogatás. A magyar kohéziós allokáció így 20,56 milliárd eurót tett ki, szemben a Bizottság eredeti javaslata szerinti 18,3 milliárddal.

A kohéziós támogatások felhasználási szabályainál sikerült megőrizni a 85 százalékos uniós társfinanszírozási arányt az elmaradott régiók esetében. (Ugyanakkor a közép-magyarországi régió esetében a társfinanszírozási arány 50 százalékra csökkent.) A Bizottság javaslatával és a korábbi tervezetekkel ellentétben továbbra is teljeskörűen elszámolható maradt a vissza nem térítendő áfa.

A mezőgazdasági politika esetében a magyar közvetlen kifizetések 2007–2013-hoz képest 6,3-ról 7,9 milliárd euróra növekedtek, ami annak volt köszönhető, hogy a csatlakozási szerződésben foglaltak szerint a közvetlen kifizetések 2013-ig csak fokozatosan, átmeneti időszak után érték el azok teljes szintjét. Vidékfejlesztésre (összehasonlítható áron) 3,1 milliárd eurót irányoztak elő Magyarország számára a 2007–2013-as időszak 3,9 milliárd eurójával szemben (lásd még bővebben *Fazakas* [2014]).

Mindezek alapján elmondható, hogy mind a 2005. decemberi, mind a 2013. februári eredmény Magyarország szempontjából sikertörténet. Magyarország mindkét esetben hasonló mozgástérrel és célokkal rendelkezett, kitartott álláspontjának képviselésében, és az euróban kifejezhető eredmények igencsak közel állnak egymáshoz. Nettó értelemben Magyarország egy főre jutóan ismét a második legtöbb támogatást kapta a tagállamok között.¹⁰

A 2007. évi Európa-politikai stratégia

Magyarország uniós tagságának első két évét követően mind a kormány, mind a parlament berkeiben megfogalmazódott az az igény, hogy tekintsük át az addigi tapasztalatokat, és fogalmazzunk meg egy hosszabb távú kitekintésre módot adó Európa-politikai stratégiát, vegyük számba a Magyarország számára kívánatos Európa-politikai irányokat és az ezekből adódó feladatokat. A munkavázlatok megszületését követően 2006 novemberében készítettük el az első kormány-előterjesztést, amelyet 2007 tavaszán kutatóintézeti, majd politikai konzultációk követtek, köztük az Országgyűlés Európai ügyek bizottságának vitái (*Kormány* [2007a], *Országgyűlés* [2007a] és *Külügyminisztérium* [2007a]). Az elfogadott dokumentum (*Külügyminisztérium* [2007b]) dátuma 2007. augusztus 1.

A 2007. évi uniós stratégia szerint a magyar Európa-politika sarokpontjai a következők:

- a tagállamok értékközössége,
- az uniós polgárok jóléte, valamint
- széles értelemben vett biztonsága.

¹⁰ A 2007–2013-as időszakban 2333 euró/fő, a 2014–2020-as időszakban 2513 euró/fő, 2011-es áron. (A növekményhez a nemzeti jövedelem növekedése és a lakosság csökkenése is hozzájárult.)

A sarokpontok alapján négy célkitűzést fogalmazott meg a dokumentum, különös tekintettel Magyarország tagállami érdekeire.

1. Az első célkitűzés az *unió egységének megőrzését*, a tagállamok együttműködését tartotta szem előtt. Az utóbbiba beletartozott ún. megerősített együttműködések¹¹ létrejöttének támogatása is, amennyiben azok a közösség egészének hosszú távú érdekeit szolgálják, és nyitottak valamennyi tagállam számára. Amint az megfogalmazódott:

„Magyarország érdeke, hogy az unió közös értékeken és célokon nyugvó közösség maradjon. Magyarország célja, hogy tevékenyen hozzájáruljon az unió működőképességéhez; a közösség hatékony, demokratikus és átlátható működéséhez. Magyarország részévé kíván válni az unió politikai integrációjának perspektíváját szolgáló együttműködéseknek. Magyarország csatlakozik az eurózonához és a schengeni övezethez.” (*Külgymisztérium* [2007b] 4. o.)

Az értékközösség hangsúlyozása mellett megjelent „a politikai integráció perspektívája” – amint azonban azt a következő mondat egyértelművé teszi, nem egyfajta „Európai Egyesült Államokról” volt szó. A hivatkozott perspektíva a politikai integráció már jelen lévő, de még Magyarország nélkül működő két fontos dimenziójára vonatkozott: az euróövezetre és a schengeni övezetre, és a kormány kinyilvánította az ország csatlakozási szándékát.

2. A második célkitűzést a *modernizáció és a versenyképesség növelése* jelentette. A stratégiai dokumentum szerint Magyarország uniós tagságának kézzelfoghatóan kedvező hatással kell lennie egyrészt a polgárok mindennapi életkörülményeire, az életszínvonal javulására, másrészt a vállalkozások sikerességére. Ehhez gazdaságilag sikeres, a világgazdaság globális versenyében helytálló unióra van szükség, amely biztosítja az európai társadalmi modell alapjait, továbbá elősegíti Magyarország gazdasági felzárkózását.

„Magyarország érdeke, hogy az uniós tagság, az egységes belső piac és a közösségi politikák közvetlenül hozzájáruljanak az ország modernizációjához, gazdasági felzárkozásához, állampolgárai életminőségének javulásához, az esélyegyenlőség biztosításához, a természeti környezet megőrzéséhez. Magyarország kezdeményező szerepet kíván játszani az unió versenyképességét szolgáló eszközök és közös politikák erősítésében. [...] Magyarország hosszú távon meg kívánja őrizni a régiók és a tagállamok gazdasági felemelkedését szolgáló és a közösség egészének versenyképességét elősegítő kohéziós politikát. Kiemelt jelentőségű, hogy a vidéki Magyarország életszínvonala és életminősége javuljon, ehhez közvetlenül járuljon hozzá [...]

¹¹ A megerősített együttműködést az Európai Unióról szóló szerződés 20. cikke határozza meg. Olyan együttműködési formát tesz lehetővé, amelynek keretében legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést hozhat létre az unión belül egy konkrét területen, amennyiben az együttműködés célkitűzései az unió egésze által észszerű határidőn belül nem érhetők el. Az eljárás végső megoldásként alkalmazható. A részt vevő tagállamok számára lehetőség nyílik arra, hogy a kimaradóknál gyorsabban haladjanak előre egy adott területen. Az együttműködés azonban nem áthatja alá a belső piacot vagy a gazdasági, szociális vagy területi kohéziót, nem hozhat létre kereskedelmi akadályokat, és nem torzíthatja a versenyt a tagállamok között.

az unió mezőgazdasági politikája. Magyarország érdekelt abban, hogy az unió előtt álló kihívásoknak megfelelően bővüljön a közösség eszköztára. Jöjjön létre az ellátásbiztonságot erősítő, az infrastruktúra fejlesztését támogató, fenntartható és szolidáris közös energiapolitika. Az innováció kiemelt fontosságú eleme a versenyképesség növelése, ehhez a közös kutatási-fejlesztési politika bővítésére van szükség.” (Külgügyminisztérium [2007b] 4–5. o.)

Ez a célrendszer helyenként konzervatívnak, helyenként erősen újszerűnek volt tekinthető. Éppúgy magában foglalta a közös mezőgazdasági politikát (az azt már akkor elavultnak ítéelő nézetek¹² ellenére) és a kohéziós politikát,¹³ mint egy jövőbeli közös energiapolitikát, amely az ellátásbiztonságot szem előtt tartva valósítana meg infrastruktúra-fejlesztési és fenntarthatósági célokat. 2007-ben már nyilvánvaló volt, hogy az unió energiapolitikája kulcsfontosságú lesz számos kiemelt stratégiai cél, mint például a biztonságos és diverzifikált források elérése vagy a fosszilis energia-hordozók szerepének újragondolása szempontjából, bár számos ma már velünk élő kihívás még nem volt előre látható. Érdemes felhívni a figyelmet továbbá az innováció fontosságának nevesítésére.

3. A harmadik célkitűzést a *konzolidáció megvalósítása és a nyitottság fenntartása* képezte. Három évvel voltunk az unió történelmi bővítése után, éppen a román és bolgár csatlakozás évében, amikor bőven akadtak még kritikus hangok a 27 tagú közösség működőképességét illetően. Így célként fogalmaztuk meg az unió belső egységének megerősítéséhez való hozzájárulást. Ugyanakkor Magyarország egyértelmű érdeke volt az unió nyitott jellegének fenntartása, elsősorban a nyugat-balkáni országok, különösen Horvátország esetében, amely már megkezdte az unióval a csatlakozási tárgyalásokat. A további bővítés alapjaként az értékközösség vállalását és a csatlakozás feltételeinek maradéktalan teljesítését határoztuk meg.

„Magyarország érdeke, hogy hozzájáruljon a kibővült unió belső kohéziójának, politikai cselekvőképességének megerősítéséhez. Alapvető érdeke továbbá, hogy az unió megőrizze nyitottságát, és hiteles európai perspektívát biztosítson az azonos értékközösséget valló európai országok számára. Magyarország különleges misszióját a Balkán térsége európai integrációs folyamatának támogatásában látja.” (Külgügyminisztérium [2007b] 5. o.)

4. A negyedik kiemelt terület a *biztonság* kérdése volt. A hangsúly az unió polgárainak biztonságán volt, a tagállamok polgárainak tágabb értelemben vett biztonságát garantáló feltételeken, beleértve a kül- és biztonságpolitikai együttműködés erősítését.

¹² Igen határozott álláspontot képviselt ebben a kérdésben Hollandia, Dánia, Svédország és az Egyesült Királyság.

¹³ A kohéziós politikával kapcsolatban már erősen jelen voltak az azt a fejlettebb régiók javára kiterjesztő szándékok. A kohéziós politika területfejlesztési aspektusának kiterjesztését a korábbi szerényebb jövedelmű kedvezményezett régiókon túl a közepesen fejlett régiókra alapvetően a nettó befizető tagállamok javasolták (különösen Franciaország és Németország, de támogatta Ausztria, Belgium, Finnország, Hollandia, Olaszország és Svédország is).

„Magyarország érdeke, hogy az uniós tagság erősítse polgárai hétköznapijainak biztonságérzetét. Magyarország célja, hogy létrejöjjön a belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség. Magyarország kezdeményező szerepet kíván játszani annak érdekében, hogy a közösség belső és külső fenyegetettségektől mentesen, biztonságos külső határok között működjön. Magyarország érdekelt a közös kül- és biztonságpolitika területén a tagállamok közötti együttműködés mélyítésében.” (Uo.)

A dokumentum megfogalmazásakor kiemelt célkitűzésünk volt a schengeni övezet-höz való csatlakozás. A szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kiteljesedése fontos szempont volt a jövő bizonytalanságai közepette.

Ezek voltak azok az alapelvek, amelyek meghatározták Magyarország részvételét a lisszaboni szerződés véglegesítését szolgáló 2007. évi kormányközi konferencia munkájában.

A lisszaboni szerződés

A ma is hatályos lisszaboni szerződés (amely valójában nem is egy, hanem két szerződést takar, az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Unió működéséről szóló szerződést, az azokhoz csatolt jegyzőkönyveket és nyilatkozatokat, továbbá az Alapjogi Chartának az elsődleges uniós jogba emelését) hosszú és viszontagságos utat járt be, mielőtt 2009. december 1-jén hatályba lépett volna (*Európai Unió* [2007]). E szerződés megszületésének folyamatában Magyarország is részt vett: a csatlakozást megelőzően a konvent munkájában (még korlátozott jogokkal), majd – az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés kudarca után – a lisszaboni szerződés kidolgozásában és véglegesítésében már teljes jogú tagként.

Az alkotmányszerződéstől Lisszabonig

A lisszaboni szerződéshez vezető folyamat még jóval Magyarország uniós csatlakozása előtt kezdődött, a 2001. decemberi laekeni nyilatkozattal Európa jövőjéről (*Európai Tanács* [2001]). A konvent formájában összehívott kormányközi konferencia alakuló ülését 2002. február 28-án tartották, az elkészült alkotmánytervezetet (*European Convention* [2003]) pedig a konvent elnöke, Valéry Giscard d’Estaing 2003. június 19-én mutatta be az Európai Tanács thesszaloni ülésén (*Európai Tanács* [2003]). Ezután a konvent 2003. július 10-én véglegesítette azt, majd a tagállamok – számos kompromisszumos módosítást követően – 2004. október 29-én Rómában írták alá (*Európai Unió* [2004]). A terv az volt, hogy az alapokmány 2006. november 1-jén lép hatályba. A ratifikációs folyamat kezdetét is vette, elsőként a litván parlament, majd másodikként a magyar Országgyűlés erősítette meg, 2004. december 20-án (*Országgyűlés* [2004]). Míg 2005. február 20-án Spanyolországban a szavazók nagy többségének támogatásával tartottak sikeres népszavazást, később pedig Luxemburgban zárult hasonlóan kedvező kimenettel

a referendum, addig a 2005. május 29-i francia, majd a június 1-ji holland népszavazáson a polgárok többsége elutasította az alkotmányszerződést. Számos vélemény szerint ez az adott kormányok elleni tiltakozás kifejeződése volt, mások szerint azonban az uniós döntéshozatal elszakadt a polgárok hétköznapi gondjaitól. Egy alkotmányos absztrakció közösségi tudati leképezésének korlátai sem szolgálták a referendumok sikerét. Valószínűleg számos ok vezetett az alkotmányszerződés elutasításához, hiba lenne egyetlen tényezőt kiemelni.

Az állam- és kormányfők 2005. június 18-án nyilatkozatot fogadtak el (*Európai Tanács [2005a]*), amelyben – tiszteletben tartva a két népszavazás eredményét – hitet tettek az egységes és szolidáris unió mellett, továbbá széles körű társadalmi vitára hívtak fel. Ezzel kezdetét vette egy reflexiós időszaknak nevezett periódus, amelyet a római szerződés 50 éves évfordulója alkalmából a német elnökség által összehívott csúcstalálkozón elfogadott nyilatkozat zárt le 2007. március 25-én.

„Európa egyesülésével az előző generációk álma vált valóra. Történelmünk arra int bennünket, hogy Európa egységét a jövőbeli generációk számára is őrizzük meg. Ennek érdekében, lépést tartva az idővel, folyamatosan meg kell újítanunk Európa politikai kereteit. Ezért ma – 50 évvel a római szerződések aláírása után – közös célunk, hogy a 2009. évi európai parlamenti választásokig egy megújított közös alapra helyezzük az Európai Uniót. Hiszen tisztában vagyunk vele, hogy Európa jelenti a közös jövőnket.” (*Európai Tanács [2007] 2. o.*)

A berlini nyilatkozatot követően a 2007. évi portugál elnökség alatt újabb kormányközi konferenciára került sor, ahol konszenzus született a tagállamok között az alkotmányjellegű, de az alkotmányszerződés tartalmi irányvonalát sok esetben megtartó, új szerződéses rendszerről. A kormányközi konferencia munkáját a 2007. október 18–19-i informális állam- és kormányfői találkozó zárta le. Az Európai Unióról szóló szerződést (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződést (EUMSZ) 2007. december 13-án írták alá Lisszabonban.

A lisszaboni szerződés megerősítési folyamatát Magyarország indította el: parlamentünk 2007. december 17-én elsőként ratifikálta a szerződést (*Országgyűlés [2007b]*). Annak hatálybalépése azonban további akadályokba ütközött. Előbb az ír népszavazás utasította el 2008. június 12-én, majd Csehország ragaszkodott a brit és lengyel mentességhez hasonló elbánáshoz az Alapjogi Charta rendelkezéseit illetően (amit aztán a 2014-ben hivatalba lépett cseh kormány visszavont). A lisszaboni szerződés kálváriája a megismételt és sikeres 2009. október 3-i ír népszavazást követően lezárult, miután Írország garanciákat kapott szuverenitását érintő kérdésekben. A lisszaboni szerződés 2009. december 1-jén lépett hatályba.

Mindezek a történések jól ismertek. Az talán már kevésbé, hogy Magyarország milyen szerepet játszott ebben a folyamatban azon a látványos és az Európai Unió közös ügye mellett mélyen elkötelezett magatartáson túlmenően, hogy az alkotmányszerződést másodikként, a lisszaboni szerződést pedig elsőként erősítette meg az Országgyűlés.

Magyarország és a lisszaboni szerződés vitája

Magyarország képviselői már az alkotmánytervezést előkészítő konvent munkájában is aktívan részt vettek. Az unió közös és Magyarország tagállami érdekei összehangolásának lehetősége az ország uniós taggá válását követően teljesebben ki.

Magyarország a tagállami egyeztetések minden formális és informális módjával élt. Volt véleménye arról, hogy milyen Európai Uniót akar, és azt határozottan képviselte is. E szerep fontos eleme volt, hogy Magyarország egy sikeres unión belül kívánta növelni a súlyát és befolyását, minthogy az unió sikere végső soron egybeesett az ország érdekével. A szerződésekről folyó tanácsi vitában a magyar kormány képviselője minden ülésen hozzászólt, és így történt ez az Európai Tanács hivatalos és informális ülésein is. Magyarország a hivatalos szakértői egyeztetéseknek is figyelemre méltóan aktív tagja volt, különösen a kormányközi konferencia jogi szakértői munkacsoportjában.

A döntés-előkészítés szintjén az európai igazgatók egy csoportjának részvételével 2006-tól kezdődően működött egy informális egyeztetési fórum, amelyben esetenként hat, majd rendszeresen kilenc tagállam vett részt (Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia, Magyarország, Németország, Portugália, Spanyolország és Szlovénia). Ezek a rendszeres találkozók módot adtak arra, hogy a részt vevő tagállamok politikai felelősségvállalás nélkül megismerjék egymás álláspontjainak érzékeny részleteit, és lehetőséget nyújtottak számos gondolat egymás közötti tesztelésére is. Ez az együttműködés különösen a 2007. évi német elnökség, majd a 2007. évi kormányközi konferencia alatt különösen hatékonyan működött, és 2009-ig fennmaradt. A német elnökség nemegyszer használta ezt az informális kört konkrét elgondolásainak előzetes kontrolljára is. A megvitattott kérdések közé tartozott például az új szerződés szerkezete, a korábbi pillérrendszeren való túllépés, az Európai Unió és az Európai Közösségek közötti különbségtétel felszámolása, az Alapjogi Charta elsődleges jogba integrálása, az alkotmányos szimbólumok elhagyása, az alapértékek – köztük a kisebbségekhez tartozók jogainak – garantálása, a tagállami parlamentek szerepének erősítése, az uniós intézményrendszer egyensúlya, az Európai Bizottság összetételére vonatkozó elvek, a közös hatáskörök meghatározása, az energiapolitikára vonatkozó rendelkezések, a szolidaritási cikk erősítése, az éghajlatváltozás elleni küzdelem megfogalmazása, a szociális dimenzió hangsúlyosabbá tétele, a megerősített együttműködés lehetőségének kritériumai, az együttműködés egyes területeiről való távol maradás lehetőségei, a kettős többségre vonatkozó szavazati szabályok, valamint a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó eljárás.

A 2007. évi német elnökség a berlini nyilatkozat megfogalmazása során is alkalmazott kapcsolattartók bevonásával igyekezett feltérképezni az egyes tagállamok álláspontját, valamint keresni a megegyezés lehetőségét. Ez magában foglalta a kapcsolattartók eseti megkeresését (adott esetben a tagállam fővárosában tartott informális konzultáció révén, mint Budapest esetében), illetve valamennyi kapcsolattartó részvételével tartott plenáris üléseket is. A napirendre vett kérdések köre nagyban hasonlított az európai igazgatók szűkebb körében megvitattakhoz.

Az alkotmány szerződést előkészítő konvent összehívásától a lisszaboni szerződés hatálybalépéséig eltelt hosszú évek alatt megtartott számtalan ülésen, egyeztetésen, politikai és szakértői viták során, az új szerződéses rendszer egyhangú elfogadásáig vezető úton az eszmecserék dinamikája, a felbukkanó, majd elsüllyedő ötletek sora, a realitásokhoz közelebb vagy azoktól távolabb álló gondolatok özöne valamennyi tagállam döntéshozó és kompromisszumképességét próbára tette. Az alkotmány szerződés kudarcát követően Magyarország formális tárgyalási pozíciójának elvi alapját a 2006–2007-ben kidolgozott uniós stratégia képezte.

A teljesség igénye nélkül a magyar tárgyalási törekvések és azok eredményei nagy vonalakban a következők szerint összegezhetők.

a) Az alkotmány szerződésben megfogalmazott alkotmányos szimbólumoknak a szerződésben történő rögzítése – különösen a francia és a holland népszavazás után – nem élvezte a tagállamok egyhangú támogatását. Az „Alkotmány szerződés” cím által megjelenített politikai absztrakció nem segítette az integráció mélyítésébe vetett hit megerősítését. Az a döntés született, hogy az új szerződés nevéből az „alkotmányos” jelző kerüljön ki, és a szerződés ne határozzon meg himnuszt, zászlót vagy közös mottót. Ugyanakkor Németország kezdeményezésére tizenhat tagállam közös nyilatkozatban rögzítette, hogy polgáraiknak az EU-hoz való közös kötődését jelképek erősítik meg. Ezt tartalmazza a lisszaboni szerződéshez csatolt 52. számú nyilatkozat, amelynek Magyarország is részese.¹⁴

b) A korábbi szerződéses rendszer módosításának az a módja, amely létrehozta az EU elvi-politikai kereteit meghatározó, Európai Unióról szóló szerződést, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződést, továbbá az Alapjogi Chartát úgy emelte az elsődleges jogba, hogy az nem lett formálisan a szerződések része, találkozó Magyarországnak szándékaival.

c) Az Európai Unióról szóló szerződés alapértékeit meghatározó 2. cikke az alkotmány szerződés 2. cikkén alapszik. Fontos magyar törekvés volt, hogy az emberi jogok tisztelete nevesítse a kisebbségekhez tartozók jogait.¹⁵ Ez a törekvés sikerrel járt, hiszen a szerződés elfogadott szövegében ezt olvashatjuk:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” (EUSZ 2. cikk)

¹⁴ „Belgium, Bulgária, Németország, Görögország, Spanyolország, Olaszország, Ciprus, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Ausztria, Portugália, Románia, Szlovénia és Szlovákia kijelenti, hogy a kék alapon tizenkét arany csillag alkotta körből álló zászlót, Ludwig van Beethoven IX. szimfóniája Örömdójának részletét mint himnuszt, az »Egyesülve a sokféleségben« jelmondatot, az eurót mint az Európai Unió pénznemét, valamint a május 9-i Európa-napot továbbra is a polgárok Európai Unióhoz való közös kötődése és az Európai Unióval való kapcsolata jelképeinek tekinti.” (*Európai Unió* [2012])

¹⁵ A kisebbségekhez tartozók jogainak nevesítése az alkotmány szerződés 2003. júliusi tervezetéből (amit a Konvent elfogadott) még hiányzott, ugyanakkor a tagállamok által 2004 októberében aláírt változatban már szerepelt. Ez feltétele volt a magyar aláírásnak (*European Convention* [2003], [2004]).

d) A maastrichti szerződés által 1993-ban bevezetett három pillér (az európai közösségek, a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés) rendszerének megszüntetése, különösen a harmadik pillért érintő változtatás (a kormányközi jelleg feladása, az uniós együtt döntési szabályok alkalmazása) elfogadható volt Magyarország számára.

e) Az intézmények közötti egyensúly biztosítására jelentősen megerősítették az Európai Parlament szerepét, különösen azon területek kiterjesztésével, ahol a Tanács és a Parlament együtt dönt. Ugyanakkor az Európai Bizottság hatáskörében maradt a jogalkotás kizárólagos kezdeményezésének lehetősége, ami megfelelt az egyensúly fenntartására irányuló céloknak.

f) Magyarország támogatta a tagállami parlamentek szerepének erősítését, különösen a szubszidiaritás és az arányosság elvének ellenőrzésében. Ezek az elvek, illetve a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepe került a szerződésekhez csatolt 1. és 2. jegyzőkönyvbe.

g) A magyar kormány nem támogatta egyértelműen az Európai Tanács állandó elnöki tisztségének létrehozását. Kétségek merültek fel, hogy milyen szerepe marad a soros elnökséget adó kormány fejének: miközben a kormányának tagjai tanácsi formációkat elnökölnek, számára nem marad uniós elnökségi feladat. Határozott törekvés volt, hogy olyan rendszer jöjjön létre, amely biztosítja, hogy az Európai Tanács és a soros elnökség tevékenysége ne szakadjon el egymástól. Ennek lett aztán eszköze a soros elnökséget adó ország kormányfőjének kitüntetett szerepe az Európai Tanács ülésein: az első hozzászólás joga, valamint az elnökség munkájáról való beszámoló. További magyar törekvés volt (ami aztán gyakorlattá is vált), hogy a soros elnökség miniszterelnöke az Európai Parlamentben az elnökségi félév elején mutassa be az elnökség programját.

h) A kül- és biztonságpolitikai főképviselő esetében Magyarország azt az álláspontot képviselte, hogy a megválasztandó politikus valamennyi tagállam számára elfogadható, az integráció iránt elkötelezett személy legyen. Mivel a főképviselő tölti be a Külügyek Tanácsának elnöki posztját is, fontos volt a főképviselő és a soros elnökség (annak külügyminisztere) közötti folyamatos együttműködés biztosítása is.

i) Az uniós hatáskörök meghatározása során a kizárólagos uniós hatáskörök és a megosztott, illetve a tagállami hatáskörök egyensúlyának kialakítása volt a fő cél. Az öt területre szorítkozó kizárólagos uniós hatáskörök elfogadhatók voltak számunkra (úgy mint a vámunió, a versenypolitika, az euróövezet monetáris politikája, a tengeri biodiverzitás megőrzése a halászati politika keretei között, valamint a közös kereskedelempolitika). Ezek a területek jórészt már korábban is közös hatáskörben voltak (mint a vámunió és a kereskedelmi politika), biztosították a belső piac egységességét (versenypolitika), következtek az euró bevezetéséből (közös monetáris politika), illetve közös fellépés nélkül eredménytelenek lettek volna (tengeri biodiverzitás megőrzése).

j) A kettős többséget igénylő szavazási rendre több javaslat is felmerült. Magyarország részéről konstruktív kompromisszumkészséget igényelt a jelenleg is hatályos eljárás elfogadása (miszerint a döntéshez 65 százalékos népességarányos többség és a tagállamok 55 százalékos többsége szükséges bizottsági vagy főképviselői javaslat

előterjesztése esetén; miközben a blokkoló kisebbséghez legalább négy tagállam szavazata kell). Fontos célként fogalmazódott meg a korábbi, úgynevezett nizzai szavazási rend minél tovább tartó átmeneti időre való megtartása. Végül a 2014. november 1-jei határidőt sikerült elérni. Továbbá 2017. március 31-ig bármely tagállam kérhette, hogy a döntéshozatalra a nizzai szavazati rend alapján kerüljön sor.

k) A megerősített együttműködés lehetőségét támogatta Magyarország, azokkal a megkötésekkel, hogy abban lehetőség szerint minél több tagállam vegyen részt, legyen nyitott a később csatlakozni kívánók számára, és ne érinthesse az uniós együttműködés olyan alapvető elemeit, mint például a belső piac vagy a kohéziós politika.

l) Az uniós szakpolitikai kérdésekben természetes magyar érdek volt a mezőgazdasági és a kohéziós politika megőrzése. Ezeken felül különös figyelmet kapott az energiapolitika, annak ellátásbiztonsági aspektusai, valamint a tagállami szabadság megőrzése az energiamixük meghatározásában.

m) A bővítési politika vonatkozásában megjelentek olyan javaslatok, amelyek megnehezítették volna további tagok felvételét. Magyarország azonban a bővítés, különösen a nyugat-balkáni bővítés perspektívájának fenntartásában volt érdekelt. Ebben a tekintetben az Európai Unióról szóló szerződés végül az Európai Tanács szerepét erősítette meg – ami elfogadható volt számunkra, hiszen ebben az intézményben általában konszenzussal születnek a döntések.

n) A többéves költségvetésről hozott döntést, a korábbi intézményközi (Parlament, Tanács, Bizottság) megállapodásokat (*Európai Unió* [1993] és [1999]) tanácsi rendelettel kívánták felváltani. A kiadások visszafogására irányuló tendenciák tükrében a magyar érdek az egyhangúság fenntartása volt. További szempontként jelent meg a Parlament szerepének szabályozása, hatáskörének korlátok között tartása. Ezeket a célokat sikerült is elérni – a többéves pénzügyi keretek rendelete különleges jogalkotási eljárás alá került: a tagállamok egyhangú szavazata és az Európai Parlament (módosító javaslatokra lehetőséget nem nyújtó) egyetértése szükséges a pénzügyi keretek elfogadásához.

Az első magyar uniós elnökségre való felkészülés¹⁶

2011 első félévében Magyarország először töltötte be az Európai Unió Tanácsának soros elnökségi feladatait. Egy újonnan csatlakozott ország akkor válik igazán tagállammá, akkor látja át az európai intézmények működését, a tagállami érdekérvényesítés lehetőségeit, az eljárásrendek útvesztőit, a jogszabályi környezet kereteit, akkor lesz képes használni az intézmények memóriáját és megismerni a tagállamok érdekeinek mélyebb rétegeit, ha túlesik az első elnökségi feladaton. A 2011. évi magyar elnökség lehetőséget teremtett arra, hogy Magyarország pontosan megértse az unió intézményi és döntéshozatali rendjét, valamint a közös érdek érvényesítésének szükségességét.

¹⁶ Az itt következő pont a felkészülés intézményi, szervezeti kereteire, a trió tagjainak együttműködésére, a hat hónapra szóló elnökségi programra és az erőforrások közül alapvetően az emberi erőforrások biztosítására tér ki. Nem célja a logisztikai-technikai-közbeszerzési felkészülés áttekintése.

A Tanács elnökségének missziója

A Tanács elnöksége komplex politikai, operatív, képviseleti és kommunikációs feladatok összességét jelenti. A tanácsi elnökség küldetésének lényege, hogy tisztességes közvetítőként (*honest broker*) vezesse a Tanács munkáját a tagállamok közösségének javát szolgáló döntések elfogadása érdekében.

A Tanács elnökségének felelőssége sokrétű. Először is van egy nemes politikai felelősség, amely egyben a missziójának is a magva: a tagállamok értékközösségének alapján, a tagállamok közösségének érdekeit szem előtt tartva kell megőriznie a tagállamok politikai kohézióját a lehető legszélesebb támogatással elérhető kompromisszumok kimunkálásával és elfogadtatásával.

Az elnökség operatív feladata a Tanács működésének, döntéshozatali képességének biztosítása, a tanácsi előkészítő és döntéshozatali fórumok elnöklése, minden azzal járó feladattal: az ülések időpontjának, napirendjeinek meghatározásától az ülések levezettségig. Mindezek jelentős erőforrásokat és felkészültséget igényelnek.

A Tanács elnökségének fontos intézményközi képviseleti felelőssége is van. Az elnökségnek egyrészt képviselnie kell a tagállamoktól kapott mandátumát a többi intézménnyel való tárgyalás során, különösen az Európai Parlamenttel az együttdöntési eljárás során, másrészt általában is biztosítani kell az uniós intézmények közötti egyensúlyt. Az uniós szerződés szerinti intézményi szerepekkel pontosan tisztában kell lennie. Képesnek kell lennie ellenállni mind a Parlament, mind a Bizottság esetleg túlterjeszkedő törekvéseinek.

Az elnökség egyben a Tanács, a tagállamok közösségének arca és szócsöve. Az elnökségi kommunikáció kényes feladat: minden kimondott szónak, üzenetnek tükröznie kell a tanácsi álláspontot, a tagállamok közösségének véleményét. Az elnökségnek nincs módja önnön tagállami véleményét képviselni nyilvánosan, mert azzal az elnökség sikerét veszélyeztető hitelvesztést kockáztatná.

A spanyol–belga–magyar trió

Magyarország a lisszaboni szerződés hatálybalépését követő első trió tagjaként töltötte be az elnöki feladatkört 2011 első félévében. A három tagállam (sorrendben Spanyolország, Belgium és Magyarország) óriási lelkesedéssel és a 18 hónapos együttműködés sikerébe vetett hittel készült az elnökségre. A közös célokat azóta sem látott részletességű trióprogramban foglaltuk össze. A közös szellemiséget jól tükrözte, hogy – magyar kezdeményezésre – a három tagállam közös elnökségi logót használt, annak csak színezete tért el, követve az adott tagállam zászlajának színeit.

A spanyol–belga–magyar csoport egy összetartó, egymást kiegészítő hármast alkotott már a felkészülés idején. Noha a három tagállam különböző fázisú integrációs tapasztalatot képviselt (Belgiumnak – mint alapító tagállamnak – tizenegy elnökség volt a háta mögött, Spanyolországnak négy), mindhárom tagállamot hasonlóan erős integrációs elkötelezettség és európai jövőkép jellemezte. A trió földrajzi kiegyensúlyozottsága is figyelemre méltó: Dél-, Nyugat- és

Közép-Európa, az Európai Unió három különböző földrajzi és kulturális dimenziója egyaránt képviselve volt.

Az elnökségi trió 18 hónapos programja tizenkét, különös figyelmet igénylő feladatkört tartalmazott (*ES–BE–HU Elnökség* [2009]). Többek között válaszokat keresett a gazdasági és pénzügyi világválságból eredő kihívásokra, szorgalmazta új szociális menetrend megtervezését (magyar kezdeményezésre beleértve a romák integrációjára irányuló politikák támogatását), hatékony európai pénzügyi felügyeleti rendszer megteremtését, egy közös európai energiapolitika vonalainak feltárását, a természeti erőforrások fenntartható használatát, a biodiverzitás védelmét, a víz stratégiai értéként való kezelését (szintén magyar kezdeményezésre, lásd alább a Duna-stratégiát), a fenntartható mezőgazdasági és halászati politika jövőjének megalapozását, az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumból adódó feladatok végrehajtását, a horvát csatlakozási folyamat végigvitelét, a szomszédságpolitika déli és a keleti dimenziója egyensúlyának biztosítását, valamint az uniós költségvetés félidei felülvizsgálatát.

A magyar elnökség hat hónapos programja

A magyar elnökség programjának felütése így szólt:

„Erős Európa – ez a mottónk. Mégpedig azért, mert úgy gondoljuk, hogy a válság és annak leküzdése érdekében hozott tagállami döntések megmutatják, hogy az előttünk álló hatalmas kihívásokra a válasz a több és nem a kevesebb Európa kell legyen. Ez a célunk elnökségként is: egy gazdasági, szociális, politikai és intézményi szempontból egyaránt erős Európa építéséhez történő hozzájárulás.” (*Külgyminisztérium* [2010] 1. o.)

A hat hónapra szóló program sarokpontjai a következők voltak (*Külgyminisztérium* [2010] 2–9. o.):

1. *Növekedés, munkahelyteremtés és társadalmi befogadás.* Ennek keretében az európai gazdaság konszolidációja, a gazdaságpolitikai koordináció és jogszabályi kereteinek megerősítése, a pénzügyi piacok kiszámíthatóbbá tétele, a munkahelyteremtés ösztönzése, a romák integrációja, a gyermekszegénység elleni küzdelem, valamint a kis- és középvállalkozások támogatása jelent meg célkitűzésként.

2. *Erős és hatékony közös politikák fenntartása* („Erősebb Európa – építsünk az alapokra, és védjük meg a jövőt”). A program különös hangsúlyt helyezett a kohéziós politika, valamint a mezőgazdasági politika jövőjére a 2014-től induló többéves pénzügyi keretekre történő felkészülés tükrében. Nagy figyelmet kapott továbbá az energiapolitika, az éghajlatváltozás és a biodiverzitás ügye. Itt jelent meg kiemelt célként az uniós Duna-stratégia elfogadása.¹⁷

¹⁷ Az európai Duna-stratégiát az Európai Tanács 2011. június 23–24-i ülése fogadta el (*Európai Tanács* [2011]). Az elnökségi felkészülés időszakában a Duna-stratégia kidolgozásában és elfogadásának folyamatában mérföldkő volt a 2010. február 25-én Budapesten megtartott „Duna-csúcstalálkozó”, amelyen a hat Duna menti tagállam (Ausztria, Bulgária, Magyarország, Németország, Románia és Szlovákia) mellett a régió további hét országa (Bosznia–Hercegovina, Csehország, Horvátország, Moldova, Szerbia, Szlovénia és Ukrajna) vett részt miniszterelnöki, illetve miniszteri szinten.

3. *Polgárbarát Európai Unió.* Ide tartozott a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztése, Románia és Bulgária schengeni csatlakozásának támogatása, az Alapjogi Chartába foglalt jogok érvényesülésének biztosítása, az önkéntesség európai évének¹⁸ támogatása, a „migrációs áramlatok jobb kezelése”.

4. *Felelősség, bővítés, globális elkötelezettség.* A negyedik célkitűzés magában foglalta a horvát csatlakozási tárgyalások lezárását, a szomszédságpolitika megújítását, a külügyi szolgálat működése megkezdésének támogatását, a lisszaboni szerződés közös biztonság- és védelempolitikával kapcsolatos újításainak kibontását.

Mind az elnökségi trió programját, mind a magyar elnökség féléves programját jórészt meghatározott keretek között lehetett megfogalmazni: a folyamatban lévő ügyek, a Tanács asztalán lévő javaslatok már megkezdett vitája, az Európai Bizottság munkaprogramja, továbbá külső kényszerítő tényezők (mint például az euróövezet néhány államának szuverén adósságválsága) nagyban behatárolták az elnökség mozgásterét. Ez a jelentős mértékű determináltság mindig is sajátossága volt az elnökségi programok összeállításának. Ebből a szempontból is figyelemre méltó, hogy az elnökségi felkészülés időszakában olyan sajátos és magyar szempontból különös jelentőségű célkitűzéseket is sikerült mind a trió, mind a magyar elnökség programjának részévé tennünk, mint a víz stratégiai jelentősége, az európai Duna-stratégia elfogadása, a romaintegráció programja, a horvát csatlakozási tárgyalások sikeres befejezésének célja vagy a gazdaságpolitikai koordináció szempontjából kiemelt jelentőségű „hatos csomag”¹⁹ tárgyalásának végigvitele. Mindehhez politikai tőkét biztosított az Országgyűlés ötpárti munkacsoportjának támogatása (lásd alább).

A szervezeti keretek

Az elnökségi felkészülés kereteiről meglehetősen korán, már 2007 tavaszán döntés született (*Kormány [2007b]*).

A szervezeti keretek létrehozásának alapelve volt, hogy azoknak a tagállami működésből kellett kinőniük, de meg kellett haladniuk a tagállami szerepkör nemzeti érdekek érvényesítését szolgáló jellegét. A tagállami és az elnökségi szerepkör közötti eltérés nem csupán a feladatok növekedéséből adódó mennyiségi, hanem minőségi különbség is volt. Ez utóbbi jelentősége, hogy a tagállami közös érdekek alapján történő kompromisszumok kidolgozására kellett átállítani a nemzeti adminisztráció hétköznapi működésének váltóit.

¹⁸ <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/hu/be-heard/eurobarometer/2011-european-year-of-volunteering>.

¹⁹ 2010 szeptemberében az Európai Bizottság a Stabilitási és Növekedési Paktum megreformálását célzó hat jogszabálytervezetet tett közzé az európai szuverén adósságválságra adandó válaszul. A javaslatok a költségvetési, a makrogazdasági és a strukturális politikák szigorúbb felügyeletét célozták. A jogszabálytervezetekről a magyar elnökség alatt jött létre megállapodás a Tanács és az Európai Parlament között (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_898).

Más tagállamok gyakorlatához hasonlóan Magyarországon is létrejött 2007 májusában a kormányon belül egy szűkebb politikai testület, az „EU-elnökség Bizottság”. A testület a miniszterelnök vezetésével a külügyminiszter, a kancelláriaminiszter, a pénzügyminiszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, a szociális és munkaügyi miniszter, valamint a kormányzati személyügyért felelős államtitkár részvételével működött. Az EU-elnökség Bizottság szolgált stratégiai iránymutatással a kormány és a központi közigazgatás számára olyan kérdésekben, mint a sikeres elnökséghez szükséges társadalmi és politikai konszenzus, az elnökség programjának és arculatának meghatározása, valamint az elnökségi feladatok ellátásához szükséges emberi és költségvetési erőforrások biztosítása.

Az elnökségi felkészülésből adódó feladatok szakértői tárcaközi koordinációját a – már az uniós tagságot megelőzően létrehozott – Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) látta el. Az EKTB az elnökségi felkészüléssel összefüggő kérdések egyeztetését, kidolgozását végezte el, amelyeket az EU-elnökség Bizottság vagy a kormány elé terjesztett jóváhagyásra. Az EKTB szerepe tehát kibővült, de továbbra is ez a fórum állt a tagállami működés szempontjából kulcsfontosságú tárcaközi koordináció középpontjában (*Iván [2007b]*).

Fontos feladat volt az elnökségi felkészülés lehető legszélesebb politikai támogatásának biztosítása. Amellett, hogy az Országgyűlés Európai ügyek bizottsága rendszeresen napirendjére vette a felkészülés menetét, a parlamenti pártok vezetőiből álló konzultációs bizottság²⁰ is figyelemmel kísérte a felkészülés előrehaladását, amelyről a kormányt rendszeresen beszámoltatta. Ezen túlmenően 2007 decemberében öspárti EU-elnökségi munkacsoport jött létre. Az öt parlamenti párt frakcióvezető-helyettesi szinten képviseltette magát, és aktívan részt vett az elnökség politikai irányvonalának meghatározásában. A munkacsoport olyan kérdéseket vitatott meg többek között, mint a magyar EU-elnökség hat hónapos programja, az elnökség személyzeti-intézményi struktúrájának elvei, valamint az elnökség arculata. A munkacsoport az elnökség végéig működött.

Az elnökségi felkészüléshez jelentős segítséget nyújtott az Európai Unió Tanácsának Főtitkársága mind szervezeti-intézményi, mind tartalmi-politikai szempontból.

Az elnökségi erőforrások biztosítása

A tanácsi döntés-előkészítő és döntéshozó testületek elnöklésének biztosítása jelentős emberi erőforrásokat igényelt. Idetartozott a munkacsoportok elnökeinek és helyetteseinek kiválasztása és szakmai háttérének biztosítása, a tanácsüléseket vezető miniszterek és kabinetjeik felkészítése, a brüsszeli Állandó Képviselőt állományának bővítése, a kormányzati koordináció és a tárcákon belüli elnökségi koordináció létrehozása.

²⁰ Lásd az Országgyűlés és a kormány európai ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény 2007. évi módosítását.

A felkészülés során hangsúlyt kapott, hogy a köztisztviselői kar megfelelően kiválasztott, képzett, motivált és stabil legyen. 2007 őszére elkészült az elnökség emberierőforrás-igényének felmérését és biztosítását szolgáló tervet, az év végéig pedig az elnökség előkészítésében és lebonyolításában részt vevő személyi állomány felkészítési és képzési terve.

A személyi kiválasztás szempontjai a szükséges szakmai tudás, az adott szakpolitika kiváló ismerete, az uniós döntéshozatalban szerzett tapasztalat, uniós intézményi és eljárási ismeretek, nyelvismeret, valamint a tanácsi formációkban vagy munkacsoportokban szerzett tárgyalási ismeretek voltak. Az elnökség szakmai állományának gerincét azok a köztisztviselők adták, akik már a felkészülés időszakában is uniós kérdésekkel foglalkoztak, már tagjai voltak az adott tanácsi munkacsoportnak. Az elnökségi stáb munkacsoport-vezetői szinten másfél évvel az elnökség kezdete előtt csaknem teljesen összeállt.

A felkészülés további alapvető eleme volt az elnökség költségvetésének előkészítése, kidolgozása és a felhasználás nyomon követése. Az elnökségi költségvetés tervezését – hazai tapasztalat híján – más, Magyarországhoz mérhető tagállamok információi, az emberierőforrás-igény, a protokolláris rendezvények igényei, valamint az Állandó Képviselőtestület bővítésének elvárásai határozták meg. Az első költségvetési tervek elég nagy határok, 50 és 100 millió euró között mozogtak. Az elnökség költségei végül 75 millió eurót (akkori árfolyamon 22 milliárd forintot) tettek ki (*Marján* [2014] 181. o.), ami – más tagállamokéival összehasonlítva – mértéktartónak minősíthető.

Az elnökséggel összefüggő technikai, logisztikai feladatokról, azok ütemezéséről 2009 őszére született döntés. Ezt követte az elnökségi feladatoknak megfelelő koordinációs és döntéshozatali rend véglegesítése, amelynek keretében kijelölték a felkészülés szakpolitikai, tartalmi, szervezési és logisztikai teendőinek felelőseit. A 2010. évi kormányzati átadás-átvételt követően 2010 végére minden készen állt az elnökségi feladatok sikeres ellátására.

Horvátország uniós csatlakozása

Horvátország uniós csatlakozása – a tagjelölti státusának elnyerésétől kezdve – összparti támogatást élvezett Magyarországon. Azon túl, hogy hazánk érdekelt a szomszédjaink uniós taggá válásában, a több mint 800 éves közös múlt kulturális öröksége, Közép-Európa közösen megélt örömei és hányattatásai, a két nyelven beszélő, író és hazájukat külső ellenségtől védő magyar és horvát hősök sora, az elmúlt évtizedek jelentős magyar befektetései, továbbá manapság az évente Horvátországban nyaraló sok százezer honfitársunk kötődése, mind-mind sajátossá tették és teszik a magyar–horvát viszonyt.

A horvát kormány 2003-ban nyújtotta be csatlakozási kérelmét. A csatlakozási tárgyalások 2005 októberében kezdődtek meg, és a magyar uniós elnökség utolsó napján, 2011. június 30-án zárultak le.

A tárgyalások menete nehezebb lett, mint azt Zágrábban remélték. Ennek oka jórészt abban keresendő, hogy egy nem sokkal korábban még háborúban álló

országról volt szó. A háború nyomait magán viselte még a társadalom, a gazdaság, a jog- és intézményrendszer, és a horvát polgárok esetenként másokat láttak hősöknek és háborús bűnösöknek, mint a nemzetközi jog és közvélemény.

A csatlakozási tárgyalások megindítása precedensértékű volt a jugoszláv utódállamok esetében (hiszen a 2004-ben csatlakozó Szlovénia nem keveredett háborúba torkolló fegyveres konfliktusba), mégis nemcsak a háborús múlt, hanem a jugoszláv államutódlás egyes nyitott kérdései is komoly akadályokat gördítettek a tárgyalások sikere elé.

A csatlakozási tárgyalások első szakasza, a jogszabályok összehasonlító áttekintése (*screening*) dinamikusan indult, bár a 35 tárgyalási fejezet több volt, mint a korábbi bővítések esetében. A háborús örökség miatt két fejezet: a (23.) igazságszolgáltatás és alapvető jogok, valamint a (24.) igazság, szabadság, biztonság fejezete rendkívül érzékeny volt. Ezeken felül nehéz kérdésnek bizonyult a személyek szabad mozgása, a szolgáltatások szabadsága, a közbeszerzés, a versenyszabályozás (különösen az állami támogatásból élő horvát hajógyárak miatt), a pénzügyi szolgáltatások, a mezőgazdaság, az élelmiszer-biztonság, az adózás, a szociálpolitika, a kohéziós politika intézményrendszere, a környezetvédelem és az uniós költségvetés ügye.

A horvát jogszabályoknak az uniós joggal való összevetése 2005–2006-ban megtörtént, ezt követően nyíltak meg az egyes tárgyalási fejezetek. Ezek a tárgyalások, mint minden hasonló esetben, az uniós jogszabályok, normák átvételére, illetve – az azonnali átvétel képességének hiányában – átmeneti időszakok meghatározására irányultak. 2008 decemberére 22 tárgyalási fejezetet nyitottak meg a felek, amelyek közül hetet ideiglenesen le is zártak. A 2008. évi francia elnökség és a horvát fél szándékaival ellentétben nem sikerült több fejezetben előrelépni. Ennek oka az volt, hogy 2008 őszén elmérgesedett Szlovénia és Horvátország határvitája, ami mind a tengeri határt (Szlovénia kijutását a nemzetközi vizekre a Pirani-öbölben), mind a két ország szárazföldi határát érintette. Ezért Ljubljana nem járult hozzá 13 csatlakozási fejezet esetében az előrehaladáshoz; ezeket a fejezeteket befagyasztották. A fordulatot a két kormány megegyezése hozta el, miszerint készek alávetni magukat nemzetközi választott bíróság döntésének. Erről kétoldalú megállapodás született 2009 novemberében, amelynek végrehajtását Ljubljana népszavazásra bocsátotta 2010. június 6-án, ahol megkapta a polgárok többségének támogatását. A 2009. novemberi megállapodást követően a tárgyalások szlovén blokkolása megszűnt, és azok a 2011. évi magyar uniós elnökség idejére jutottak végső és kritikus szakaszukba.

A magyar kormány már 2010 őszén kinyilvánította, hogy kiemelt politikai célkitűzésként kezeli Horvátország csatlakozási tárgyalásainak lezárását. Ekkor még a Tanács berkeiben elég általános volt az a nézet, hogy ez egy talán túlságosan is ambiciózus cél. 2011 elején még hét csatlakozási fejezet volt nyitva, köztük a legérzékenyebbek, mint a versenypolitika, az igazságszolgáltatás és alapvető jogok, a szabadság és biztonság, valamint a költségvetési kérdések.

A horvát csatlakozási folyamat magyar támogatása, a kiemelkedő elnökségi erőfeszítések, a magyar diplomácia közvetítő és tanácsadó tevékenysége (mind Brüsszelben, mind Zágrábban) elengedhetetlennek bizonyult a sikerhez. Komoly versenyfutás volt az idővel: a legnehezebb fejezeteket illetően kellett Zágrábnak bizonyítania

megfelelését, köztük olyan kérdésekben, mint az igazságügy reformja, együttműködés a hágai törvényszékkel, a háborús bűnösök elítélése, a kisebbségek (különösen a szerbek) jogainak tiszteletben tartása, a hajógyárak állami támogatásának kivezetése (ami közvetlen csóddal és nagyszámú munkahely elvesztésével fenyegetett).

A magyar elnökségnek sikerült egyrészt rávennie a horvát hatóságokat a szükséges intézkedések meghozatalára, másrészt olyan kompromisszumokat találnia, amelyeket a tagállamok egyhangúan elfogadtak. A magyar elnökség utolsó napján, 2011. június 30-án Brüsszelben és Zágrábban egy időben jelenthettük be, hogy Horvátország uniós csatlakozási tárgyalásai sikeresen lezárultak, és az ország történelmében új fejezet kezdődhet.

A horvát csatlakozási tárgyalások eredményes lezárása megkoronázta a 2011. évi magyar elnökség sikerét. Ezt követően 2011. december 9-én Horvátország és a tagállamok aláírták a csatlakozási szerződést, amelynek megerősítését követően, 2013. július 1-jén Horvátország az Európai Unió tagja lett. Tíz évvel később pedig bevezette az eurót, és a schengeni övezet tagjává vált, mélyebben integrálódva immár az Unióba, mint az őt a csatlakozási tárgyalások során támogató Magyarország.

Zárszó

A felidézett emlékképek döntő része olyan ügy volt, amelyek egyrészt nyomot hagytak az unió történetében, illetve kereteket adtak annak közép- és hosszabb távú működéséhez (mint a lisszaboni szerződés vagy Horvátország csatlakozása); másrészt a tagállamok egyhangú döntését igényelték (tekintsük akár az alapszerződések, a pénzügyi keretek vagy a bővítés ügyét); továbbá hozzájárultak a Magyarország uniós tagságából származó előnyök kihasználásához (mint a nemzeti Európa-politika kidolgozása vagy az első elnökség sikeres végrehajtása). Az utóbbihoz szükség volt a magyar nemzeti érdekek azonosítására, az unió közös érdekeinek felismerésére, valamint a nemzeti érdekek határozott és szakszerű képviselőre, szem előtt tartva a közösség érdekeit és értékeit is.

A nemzeti érdekek érvényesítéséért vállalt konfliktusok mindennaposak az unió életében, a nemzeti érdekek akár végsőkig történő képviselője nem ördög-től való. Számos példa mutatja azonban, hogy úgy is el lehet érni a nemzeti érdekek messzemenő védelmét, hogy egy adott tagállam az egyhangúságból adódó egyszerű lehetőség kiaknázása helyett a kompromisszumok fáradtságosabb elérését részesíti előnyben, amíg csak lehetséges. A nemzeti érdekek és a tagállamok közösségének érdeke igen tekintélyes közös halmazt alkot, különösen egy olyan ország esetében, amelynek gazdasága rendkívül mélyen integrálódott az egység belső piacba, történelme és kulturális öröksége Európához köti, és értékelvei közősek a többi tagállaméival.

A szerző 2009-ben, csatlakozásunk ötödik évfordulóján azt írta:

„Magyarország nemzeti érdekeit szolgálja az, hogy az ország tagja az Európai Uniónak. Magyarország alapvető politikai értékei, gazdasági kapcsolatai, történelmi és kulturális

hagyományai az európai országok egy olyan közösségében teszik érdekeltté Magyarországot, amelyben annak tagjai közösen vallott értékek és célok alapján működnek együtt, szolidárisak egymással, és szem előtt tartják polgáraik jólétét és biztonságát.” (Iván [2009] 5. o.)

Ezek a mondatok ma is vállalható gondolatoknak tűnnek...

Azóta eltelt újabb tizenöt év, a csatlakozásunk óta immár húsz esztendő, a csatlakozási tárgyalások megkezdése óta pedig már egy emberöltő. Magyarország taggá válása óta megváltozott az unió intézményrendszere, jelentősen bővült, majd eggyel csökkent a tagállamok száma, válságok sora tette próbára a tagállamok közösségét korábban nem látott módon és formákban. Mindez nem változtat azon, hogy Magyarország uniós tagsága, a többi tagállammal közösen vallott érdek- és értékközössége továbbra is az ország nemzeti érdekeit szolgálja.

Mint minden nagy politikai rendszerben, az unió működésében is lépnek fel zavarok. Az unió jórészt külső tényezők által kiváltott válságok során esett át az elmúlt másfél évtizedben. Ellenálló képességét mégis bizonyította olyan helyzetekben is, mint a szuverén adósságválság, a brexit vagy a koronavírus-járvány okozta precedens nélküli válságok.

Történt mindez úgy, hogy az unió *sui generis* jellegéből adódóan nehéz pontosan definiálni, milyen integrációs fokozatban is tart a tagállamok közössége. A föderalista *versus* kormányközi iskolák vitáján túllépett az idő. Az Európai Unió nem politika unió (bár a monetáris unió és a schengeni övezet már a politikai unió jegyeit viseli magán), de már messze nem is csupán egy regionális gazdasági együttműködés (még ha időnként a tagállamok kormányközi megállapodásra is kényszerülhetnek az uniós jog keretein kívül). Az Unió jelenlegi állapota vizsgálható ugyan a funkcionalizmus, illetve neofunkcionalizmus, az institucionalizmus vagy akár az optimális valutaövezet elmélete alapján, számos kétséget hagyva bennünk; de ugyanígy járunk a liberális, illetve neoliberais vagy a regulációs elméletekkel is: az európai integráció egy-egy dimenziójának, egyes fejlődési sajátosságainak értelmezésében segítségünkre lehetnek, de pontos képet nem adnak.²¹ Talán még ma is a *William Wallace*-féle kollektív politikai rendszer leírása felel meg leginkább az unió integrációs sajátosságai bemutatásának.²²

Legyen bármilyen elméleti vagy gyakorlati magyarázata is annak, hogy hol tart vagy hová vezet az európai integrációs építkezés, egy dolog bizonyos: Magyarország alapvető nemzeti érdekei és értékei alapján ehhez az európai családhoz tartozik.

²¹ Részletesebben lásd Iván [2007a] 22–33. o.

²² „A politikacsínálás az EU-ban posztszuverénként írható le. Keresztülgyűrűzik az államhatáron, mélyen behatol a nemzeti politikák és adminisztráció korábban helyi aspektusaiba. [...] Az európai jog és szabályok nemzeti adminisztrációk általi végrehajtása a kölcsönös bizalmon és a kollektív egyetértésen nyugszik. Az államok, amelyeket a nemzeti kormányok képviselnek, az EU politikai folyamatának középpontjában maradnak ugyan, de már nem az egyedüli fontos szereplők, s nem is mindig meghatározó szereplők. Cselekvéseiket intézményi keretek korlátozzák, és olyan, intézményileg autonóm szereplők beavatkozása módosítja, mint a Bizottság, az Európai Bíróság vagy éppen a legszélén az Európai Parlament.” (Wallace–Wallace [2000] 532. o.)

Hivatkozások

- EGYESÜLT KIRÁLYSÁG KORMÁNYA [2005a]: A 2007–2013-as pénzügyi keret. Elnökségi előterjesztés az Európai Tanács számára. December 5. (CADREFIN 256, 15393/05.)
- EGYESÜLT KIRÁLYSÁG KORMÁNYA [2005b]: A 2007–2013-as pénzügyi keret. Elnökségi előterjesztés az Európai Tanács számára. December 19. (CADREFIN 268, 15915/05, 2005. december 19. – Az Európai Tanács 2005. december 15–16-i tárgyalásainak eredménye.)
- ES–BE–HU ELNÖKSÉG [2009]: A jövőbeli spanyol, belga és magyar elnökség előterjesztése a Tanács 18 hónapra szóló programjára. Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, november 27. (POLGEN 219, 16771/09.) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16771-2009-INIT/en/pdf>.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG [1997a]: Agenda 2000. COM (97) 2000 final. Brüsszel, július 15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A51997DC2000>.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG [1997b]: Budget contributions, EU expenditure, budgetary balances and relative prosperity of the Member States. Communication of President Santer to the Eco-fin Council. Brüsszel, október 13.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG [2004]: Financial Perspectives 2007–2013. COM (2004) 487 final. Július 14. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM%3A2004%3A487%3AFIN>.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG [2011]: Communication from the Commission: A Budget for Europe 2020, Part I and Part II. COM (2011) 500/I-II. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d0e5c248-4e35-450f-8e30-3472afbc7a7e.0011.02/DOC_4&format=PDF.
- EURÓPAI TANÁCS [2001]: Presidency Conclusions. European Council in Laeken. Annex I. Laeken Declaration on the future of the European Union (SN 300/1/01). European Council, december 14–15. <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>.
- EURÓPAI TANÁCS [2002]: Presidency Conclusions. European Council, Koppenhága, december 12–13. <https://www.consilium.europa.eu/media/20906/73842.pdf>.
- EURÓPAI TANÁCS [2003]: Presidency Conclusions. European Council, Thessaloniki, június 19–20. (POLGEN 55, 11638/03.) <https://www.consilium.europa.eu/media/20847/76279.pdf>.
- EURÓPAI TANÁCS [2005a]: Az Európai Unió tagállamai állam- és kormányfőinek nyilatkozata az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés ratifikálásáról. Európai Tanács, Brüsszel, június 16–17. (ST 117/05.) https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/85325.pdf.
- EURÓPAI TANÁCS [2005b]: Az Európai Tanács következtetései. Európai Tanács, Brüsszel, június 16–17. (10255/1/05.) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10255-2005-REV-1/hu/pdf>.
- EURÓPAI TANÁCS [2005c]: Az Európai Tanács következtetései. December 17. (15914/05.) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15914-2005-INIT/hu/pdf>.
- EURÓPAI TANÁCS [2007]: Nyilatkozat a római szerződések aláírásának 50. évfordulója alkalmából. Berlin, március 25. https://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_hu.pdf.
- EURÓPAI TANÁCS [2011]: Az Európai Tanács következtetései. Európai Tanács, Brüsszel, június 24. (EUCO 23/11.) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-23-2011-INIT/hu/pdf>.
- EURÓPAI TANÁCS [2013]: Az Európai Tanács következtetései (a többéves pénzügyi keretről). Európai Tanács, Brüsszel, február 7–8. (EUCO 37/13.) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-37-2013-INIT/hu/pdf>.
- EURÓPAI UNIÓ [1993]: Interinstitutional Agreement. HL, C 315, november 22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41993A1207%2801%29>.

- EURÓPAI UNIÓ [1999]: Interinstitutional Agreement. HL, C 172, június 18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31999Y0618%2802%29>.
- EURÓPAI UNIÓ [2004]: Szerződés európai alkotmány létrehozásáról. Jegyzőkönyvek és mellékletek. Záróokmány. HL, C 310, december 16. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:C:2004:310:TOC>.
- EURÓPAI UNIÓ [2006]: Intézményközi megállapodás. Európai Unió, HL, C 139, május 14. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2006:139:FULL>.
- EURÓPAI UNIÓ [2007]: Lisszaboni szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. HL, C 306, december 17. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/5/a-lisszaboni-szerzodes>.
- EURÓPAI UNIÓ [2012]: A 2007. december 13-án aláírt lisszaboni szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok. HL, C 326, október 26. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_5&format=PDF.
- EURÓPAI UNIÓ–EURATOM [2013]: A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. HL, L 347, december 20. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32013R1311>.
- EUROPEAN CONVENTION [2003]: Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. HL, C 169/01, július 18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52003XX0718%2801%29>.
- EUROPEAN CONVENTION [2004]: Treaty Establishing a Constitution for Europe. HL, C 310, október 29.
- FAZAKAS SZABOLCS [2014]: Magyarország tízéves EU-tagságának pénzügyi mérlege. Közgazdasági Szemle, 61. évf. 4. sz. 391–403. o.
- IVÁN GÁBOR [2006a]: Az Európai Unió pénzügyi keretterve 2007–2013-ra. Az infúzió bekötve. Közgazdasági Szemle, 53. évf. 5. sz. 428–451. o.
- IVÁN GÁBOR [2006b]: Tagállami motivációk a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva vitájában. Európai Tükör, 11. évf. 5. sz. 9–25. o.
- IVÁN GÁBOR [2007a]: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe. Osiris Kiadó, Budapest.
- IVÁN GÁBOR [2007b]: Az elnökségi felkészülés legfontosabb feladatai, az előttünk álló kihívások. Európai Tükör, 12. évf. 7–8. sz. 82–90. o.
- IVÁN GÁBOR [2009]: Ötéves uniós tagságunkra. Európai Tükör, 14. évf. Különszám, 5–12. o.
- KORMÁNY [2007a]: Jelentés a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről. Április. (J228.)
- KORMÁNY [2007b]: A 2011. első félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról szóló 2079/2007. (V. 11.) kormányhatározat. <https://njt.hu/jogszabaly/2007-2079-30-22>.
- KÜLÜGYMINISZTERIUM [2007a]: Összefoglaló az Európa-politikai stratégia társadalmi vitája során beérkezett, elhangzott véleményekről. Kézirat, március 14.
- KÜLÜGYMINISZTERIUM [2007b]: A Kormány Európa-politikai stratégiájának irányai és feladatai. Kézirat, augusztus 1.
- KÜLÜGYMINISZTERIUM [2010]: Az Európai Unió Tanácsa 2011. első félévi magyar elnökségének programja. Kézirat.
- LUXEMBURG KORMÁNYA [2005]: A 2007–2013-as pénzügyi keret. Elnökségi előterjesztés az Európai Tanács számára. Június 15. (CADREFIN 130, 10090/05.)
- MARJÁN ATTILA (szerk.) [2014]: Magyarország első évtizede az Európai Unióban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.

ORSZÁGGYŰLÉS [2004]: 133/2004. (XII. 23.) OGY határozat az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés megerősítéséről. <https://jogkodex.hu/doc/7492246>.

ORSZÁGGYŰLÉS [2007a]: Jegyzőkönyv az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottságának 2007. március 12-én, hétfőn megtartott üléséről. (EIB-8/2007.) <https://www.parlament.hu/documents/static/biz38/bizjkv38/EIB/0703121.htm>.

ORSZÁGGYŰLÉS [2007b]: 2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700168.tv>.

SZEMLÉR TAMÁS (szerk.) [2004]: EU-költségvetés 2007–2013: érdekek és álláspontok. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.

WALLACE, H.–WALLACE, W. (szerk.) [2000]: Policy Making in the European Union. Oxford University Press, Oxford.