

Személyi változások az EU élén – Az Európai Tanács új elnöke és az új külügyi főképviselő

Az elmúlt hónapokban a Jean-Claude Juncker névvel fémjelzett új Európai Bizottság személyi összetételéről és portfólió-kiosztásáról olvashattunk a legtöbbet az EU-val foglalkozó tematikus hírek között. Navracsics Tibor biztosjelölti pozíciója kapcsán némi pártpolitikai színezetet is kapott ez a vita. Ezúttal az Európai Tanács új elnökéről, valamint az új külügyi főképviselőről esik szó.

Az Európai Tanács a tagállamok állam-, illetve kormányfőiből, valamint saját elnökéből és a Bizottság elnökéből áll. Munkájában részt vesz az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője. (Bár a külügyi főképviselő az Európai Bizottság egyik alelnöke, mégis az Európai Tanács keretein belül tárgyaljuk, mivel annak munkájában is fontos szerepet vállal. Különösen hangsúlyos ez a jelenlegi feszült nemzetközi légkörben.) Az EUSz értelmében „a főképviselő biztosítja az Unió külső tevékenységeinek összhangját. A Bizottságon belül ő felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért.”¹ A külügyi főképviselő egy kvázi-külgügyminiszter, noha az EU tagállamainak nem minden esetben sikerül harmadik (a Közösségen kívüli) országokkal szemben ugyanazokat az érdekeket, ráadásul ugyanazzal az intenzitással és következetességgel képviselni. Éppen ezért az Európai Unió stratégiai érdekeinek artikulálása mellett sokkal hangsúlyosabb szerep jut a koordinációnak.

A tagállamok állam- és kormányfői Donald Tusk lengyel liberális konzervatív miniszterelnököt



választották az Európai Tanács következő elnökévé, aki a „konszenzusteremtő” Herman Van Rompuy volt belga kormányfőt váltja majd december 1-jén. Tusk a harmadik Lengyel Köztársaság leghosszabb ideje hivatalban lévő miniszterelnöke (először 2007-ben választották meg, majd az államszocializmus bukását követően

neki sikerült először újraválasztatnia magát 2011-ben). 2012 májusában Walther-Rathenau-díjat kapott az európai integráció iránti elkötelezettsége miatt, melyet a lengyel soros elnökség

¹ EUSz. 18. cikk (4) bekezdés.

idején, 2011 második félévében tanúsított, valamint a lengyel-német párbeszéd előmozdításáért tett erőfeszítéseit honorálandó. Az 57 éves Donald Tusk tehát már 7 éve Lengyelország kormányfője. Tusk elkötelezett az EU-projekt mellett, s valószínűleg keményebb kiállást szorgalmaz majd Oroszországgal szemben. A lengyel politikus emellett komoly támasza lehet a mind szorosabb együttműködést szorgalmazó vezető politikusoknak az integráció mélyítésében, ugyanakkor kevésbé valószínű, hogy Tusk elnöksége a kelet-közép-európai térséget „felértékelné” az uniós döntéshozatalban. Ez a függetlenség követelménye mellett már csak azért is problémás, mert a Visegrádi Négyek az elmúlt időszakban gyökeresen ellentétes pozícióra helyezkedtek számos stratégiai kérdésben. Merkel egy korábbi nyilatkozatában „távolra látó európainak” nevezte Tuskot. A lengyel politikus angol nyelvtudása fejlesztésre szorul, amire beiktatását követően ígéretet is tett. Tusk a legerősebb pártcsalád, az Európai Néppárt sorait erősíti, ráadásul megfelelt az ún. „földrajzi kritériumnak” is, hiszen egy kelet-közép-európai állam miniszterelnöke, mely állam egyébként az elmúlt években nagy diplomáciai erőfeszítéseket tett, hogy Berlin és Párizs mellett részévé válhasson az EU politikai „erőcentrumának”. Bár Lengyelország nem tagja az euróövezetnek, Tusk az Európai Tanács leendő elnökeként az Eurócsúcson is elnökölni fog majd. Itt érdemes megjegyezni, Tusk személyes missziójának tekinti, hogy az euró ne képezzen választóvonalat, vagyis a valutaunió belüli és az azon kívüli országok ne egy „kétsebességes Európát” alkossanak. (Az euróövezet főállású elnökének személyéről a pénzügyminiszteri tanács hivatott dönteni, mely döntés legközelebb egy év múlva esedékes.) A lengyel politikus népszerűségét annak is köszönheti, hogy kormányfőként hazájában sikeres gazdaságpolitikai manővereket hajtott végre a válságperiódusban a recesszió elkerülése érdekében. Herman Van Rompuy leköszönő tanácsi elnök szerint utódjának három kihívással kell majd szembenéznie: felpörgetni a stagnáló európai gazdaságot, kezelni az orosz-ukrán konfliktust, valamint segíteni Nagy-Britanniának az EU-hoz való viszonyának kérdésében. [Az Egyesült Királyságban az elmúlt években rendkívül megerősödtek az euroskeptikusok, a Függetlenségi Párt (UKIP) megnyerte az EP-választást, sikerült képviselőt juttatnia a Képviselőházba, a David Cameron vezette konzervatívok politikai mozgástere pedig rendkívül beszűkült, amikor világossá vált: a brit kezdeményezés ellenére az

EU vezetői nem nyitottak átfogó intézményi reformokra.] Tusk kinyilatkoztatta, hogy elkötelezett az EU-projekt mellett, s hogy a lengyelek 80 százaléka hisz az unióban, nem látja annak semmilyen alternatíváját.² A leendő elnök nyilvánvalóvá tette azt is, hogy kompromisszumra törekszik a britekkel, hogy az EU-ban tarthassa a szigetországot.

Tusk szerint nem kell választani a költségvetési fegyelem és a gazdasági növekedés célja között.³ Ezzel az állásponttal nyilván az volt a célja, hogy tompítsa a mindkét irányból érkező kritikákat, egyúttal hitet tegyen amellett, hogy a két cél valamilyen mértékben harmonizálható. Ez azért is tűnik kézenfekvőnek, mert az EU stratégiai programjai általában rengeteg ellentmondásos célkitűzést tartalmaznak (ez leginkább talán a Lisszaboni Stratégiában volt érezhető, ahol időközben csökkenteni is kellett a prioritások számát, illetve azokat az indikátorokat, amelyekkel az előrehaladást monitoringozták).

A Lisszaboni Szerződés által létrehozott külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő tisztségét a 41 éves Federica Mogherini olasz külügyminiszter veszi át a brit munkáspárti Catherine Ashton-tól. (Egyébként Ashton ismertsége sem volt túlságosan magas a kinevezését megelőzően.) Mogherini a szociáldemokraták sorából került ki, szemben a néppárti Junckerrel (EB) és Tuskkal (EiT), ráadásul egyéb – nem szakmai – kritériumoknak is megfelel (nő és dél-európai, tehát nemi és földrajzi szempontokból is jó választás). Az iménti szempontok – miképpen már szó esett róla – gyakran felülírják a szakmaiság kritériumait. Mogherini esetében sincs ez másképpen: sokan tapasztalatlanak tartják, hiszen nemrég lépett a politika „élvonalába”, csak február óta külügyminiszter. Ez a körülmény, valamint az aktuális nemzetközi konfliktusok (különös tekintettel az orosz-ukrán válságra és az egyre inkább újjáéledő hidegháborús hangulatra) különösképp próbára teszik majd az új külügyi főképviseelő képességeit. Talán nem túlzás azt



állítani, hogy szerencsésebb lett volna egy gyakorlott diplomatát megbízni ezzel a pozícióval. Ezt a vélekedést némileg cáfolja, hogy Mogherini „korábban „az Európai Ifjú Szocialisták (ECOSY) tanácsának tagjaként is tevékenykedett, később pedig az Európa Tanács Parlamenti

² Tusk és Mogherini a nyerő páros:

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20140830-tusk-es-mogherini-a-ket-unios-csucsposzton.html>

³ Visegrádi vezető lett a tanács elnöke:

http://magyarhirlap.hu/cikk/3862/Visegradi_vezeto lett a tanacs_elnoke

Közgyűlésében az olasz delegáció tagjaként e szervezet védelmi bizottságának a titkára is volt, 2013. augusztus 1-től pedig az olasz delegáció tagja a NATO Parlamenti Közgyűlésében. Mogherini november 1-jétől lép hivatalba.”⁴ Közkeletűnek tűnik ugyanakkor az a vélekedés is, miszerint függetlenül a külügyi főképviselő személyétől, az európai külpolitika csapásirányát továbbra is Angela Merkel német kancellár fogja meghatározni.

A megválasztott külügyi főképviselő az orosz-ukrán konfliktus mellett az Ebola terjedése elleni fellépést, valamint az Irakból és Szíriából érkező menekültek nagy számát nevezte meg egyik komoly kihívásként. Nézete szerint a biztonsági kihívások tekintetében az EU-nak nem teheti meg, hogy „válasszon Kelet és Dél között”. Mogherini szólt arról is, hogy „bár Moszkvára nem lehet immár stratégiai partnerként tekinteni, Oroszország továbbra is stratégiai fontosságú ország és szomszéd”. Hozzátette, hogy az EU-nak a legrosszabbra kell felkészülnie, és remélnie a legjobbakat. Az Oroszország elleni addigi szankciókat gazdasági szempontból hatásosnak nevezte. A szankciós politikának szerinte pillanatnyilag nincs alternatívája, hiszen a válság nem oldható meg katonai eszközökkel. Az Oroszországhoz való viszony újraértékelését elkerülhetetlennek nevezte a következő 5 évben. Mogherini 100 napot kért arra, hogy felülvizsgálja az Európai Unió Külügyi Szolgálatának (EEAS) munkáját, továbbá szorosabb koordinációt ígért az EU intézménye, illetve a tagállamok külpolitikája között. Szerinte „a koordinációnak struktúrát kell adni, hogy konstruktív legyen”. Ez a mondat utalhat arra, hogy a korábbi időszakhoz képest többlettartalommal kívánja feltölteni a Lisszaboni Szerződés által teremtett intézményi kereteket, esetleg egy új mechanizmuson keresztül egy kvázi-hatáskörbővítési törekvést próbál érvényesíteni. A Közösség közös külpolitikáját erősítendő Mogherini három konkrét lépést javasolt: egy olyan víziót, amelyet a tagállamok kezdetektől fogva osztanak; együttműködést, mintha nem lenne „mi-ők” viszony; valamint a külső (EU-n kívüli) hatásokat kiváltó cselekvések és politikák összehangolása (pl. az energiapolitika, a migráció és a kereskedelem területén). Mindamellet, hogy Mogherini látszólag leginkább Európa szomszédságára fókuszált, legalább egy ASEAN-országot is megemlített, valamint Dél-Amerikát, Afrikát, Kínát és az Egyesült Államokat. „Számíthatunk kulcsfontosságú partnereinkre, úgymint a transzatlanti partnerségre, mely most minden korábbihoz képest stratégiai jelentőségű.” Az új külügyi főképviselő arról is beszélt, hogy jó kapcsolatot ápol a NATO új főtitkárával, Jens Stoltenberg-gel. Az Egyesült Államokkal való szabadkereskedelmi megállapodás (2014 végére véglegesíthetik), a Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási

⁴ Mogherini, a tehetséges ismeretlen:
<http://www.inforadio.hu/hir/kulfold/hir-662928>

Partnerség (TTIP) vonatkozásában pedig megemlítette, hogy „a kereskedelem nemcsak gazdasági, de egyben stratégiai eszköz is”.⁵

Mogherini megválasztását nem minden tagállam támogatta lelkesen: Dalia Grybauskaitė, Litvánia első női, és első újraválasztott elnöke (az EUobserver szerint egyedüliként) tartózkodott a szavazásnál. Grybauskaitė Tusk jelölése ellen nem emelt kifogást, sőt hangsúlyozta, hogy a lengyel miniszterelnöknek jó rálátása van a geopolitikai kihívásokra, s az Oroszországról való vélekedése tökéletesen egyezik az övével.⁶

Az EU és Magyarország

A harmadik Orbán-kormány EU-val szembeni attitűdjében aligha számíthatunk lényeges változásra. A konfrontatív retorika mellett az integráció iránti elkötelezettség egyszerre jellemzi ezt a hozzáállást. A Fidesz által is hangoztatott „Nemzetek Európája” koncepció pedig a közösségi-tagállami hatáskörmegosztásban a status quo-t preferálja majd, azzal a kitéttel, hogy fontosnak tekinti a fiskális fegyelmet, az euró-övezet tagállamaiban pedig a tagállami gazdaságpolitikák szorosabb összehangolását sem tekinti ördögtől valónak. Komolyabb konfliktusokra a magyar kormány és az integráció intézményei között minden bizonnyal számíthatunk, tekintetbe véve az elmúlt hetek eseményeit, a kizárólagos botrányt, a hazai tüntetéssorozatot támogató külföldi megnyilatkozásokat magas diplomáciai körökből, valamint a kormány kedvezőtlen általános politikai megítélését a nemzetközi porondon. S persze vannak olyan ad-hoc intézkedések, melyekben kötelezettségszegési eljárás indulhat Magyarország ellen. *„Több forrásból is úgy értesült a Heti Válasz, hogy az Európai Bizottság november 1-jei hivatalba lépése után Brüsszel is támadásba lendülhet a magyar kormány ellen, és a politikai döntés is megszületett a lehető legerőteljesebb eljárásokról.”*⁷ Ilyen eljárásokra az „alapjogok sérelmének” feltételezése mellett a nemzetgazdaságot erősítő, lényegében protekcionista lépések mentén kerülhet sor, amelyek a kormány stratégiai céljai értelmében a hazai gazdasági szereplők érdekeit hivatottak védeni, előmozdítani, akár az uniós versenyjogi szabályok, illetve a belső piaci liberalizáció követelményének kijátszása útján is. Az uniós bíróságok miatti különadó-kivetés is potenciális konfliktusforrás lehet, csakúgy, mint minden, az intézményes politikai

⁵ Dancing with bears: Mogherini sketches future EU foreign policy:

<http://www.euractiv.com/sections/global-europe/dancing-bears-mogherini-sketches-future-eu-foreign-policy-308970>

⁶ Lithuanian president reveals her vote in EU appointments:

<http://en.delfi.lt/eu/lithuanian-president-reveals-her-vote-in-eu-appointments.d?id=65710952>

⁷ Az USA után az EU is rászáll a magyar kormányra!:

http://www.portfolio.hu/unios_forrasok/gazdasagfejlesztes/az_usa_utan_az_eu_is_raszall_a_magyar_kormanyra.3.205649.html

rendszert megcélzó közjogi reform, amely nem élvezi az ellenzék támogatását, illetve amit a kormány a kompromisszumos megoldásra törekvés szándékát nélkülözve hajt végre. Az integráció további mélyítését egyébként mind az euroszkeptikus pártok előretörése, mind a gazdasági válságmenedzselés utóhatásai, mind a nyugat-balkáni és kelet-európai bővítés szándéka késlelteti. Az unió intézményi reformja nélkül nem lehet ambiciózus jövőképet festeni, ugyanakkor koordinált európai válságkezelés nélkül – mely olykor-olykor kellő dinamikát kölcsönözhet az integráció mélyítését célzó terveknek is – a tagállami kormányok képtelenek lesznek a romló társadalmi közérzet, és az ezzel párhuzamosan erősödő euroszkeptikus tábor ellenében szorosabb kooperáció irányába fordítani Európa „kormánylapátját”.

Mindamellet, hogy Magyarország bizonyos kérdésekben kisebbségi álláspontot képvisel majd a továbbiakban is, reális veszély mutatkozik arra is, hogy az ország nemzetközileg teljesen elszigetelődik. A november 1-jén hivatalba lépő Juncker-bizottság újabb eljárásokat indíthat Magyarország ellen, s az Európai Parlamentben is folytatódhat a magyar kormány politikájának vesszőfutása. A bilaterális kapcsolatok más tagállami kormányokkal, illetve a transzatlanti szövetség más tagjaival is egyre feszültebbé válhatnak. A kormány várakozásaival ellentétes brüsszeli gazdasági prognózisok, és az azokra alapozott ajánlások, valamint a beharangozott kötelezettségzegési eljárások miatt újabb „kötélhúzásra” számíthatunk.

Michael Roth, a német külügyminisztérium európai ügyekért felelős államminisztere a Közép-Európai Egyetemen (CEU) tartott előadása és egy sajtóbeszélgetés keretében éles kritikával illette a magyar kormány gyakorlatát, valamint a magyarországi politikai folyamatokat, mely értelmezhető úgy is, hogy hamarosan újabb, minden korábbinál határozottabb lépéseket tehet az Európai Unió Magyarországgal szemben. Egyes elemzők elképzelhetőnek tartják azt is, hogy a Lisszaboni Szerződés 7. cikkét is alkalmazzák az országgal szemben.

Hogyan lehet büntetni a 7. cikkely alapján?

A lisszaboni szerződés 7. cikkelye egy uniós ország tagállami státuszának felfüggesztési záradékára utal. Ez egy olyan mechanizmus, amit akkor alkalmazhat az Európai Unió, ha egy tagállam rendszeresen és tartósan megsérti az Európai Unió alapértékeit, így például a demokráciát, a liberalizmust, illetve nem tiszteli az emberi jogokat, vagy a hatályos törvényeket. Arra még nem volt példa az Európai Unió történetében, hogy felfüggeszék egy tagjának státuszát. A 7. cikkely szerinti büntetés a gyakorlatban például az uniós forrásoktól való elzárást is jelenti és a felfüggesztési büntetés elfogadásához a tagállamok négyötödös támogatására van szükség az Európai Tanácsban (az EU állam- és kormányfőinek testülete) és szükség van az Európai Parlament jóváhagyására is.

portfolio.hu

Ezt az „atomfegyvert” valószínűleg csak végső esetben és nagy körültekintéssel alkalmazhatnák, de azért vannak aggasztó jelek is. Egyrészt a magyar kormány szövetségesek híján van az Európai Unión belül, ráadásul konszenzus mutatkozik abban a tekintetben is, hogy az Orbán-kormány hatalomgyakorlási módszere, illetve több intézkedése is sérti az európai értékeket, a liberális demokrácia és a jogállamiság kritériumait. A magyar kormányfő tusnádfürdői beszédében megfogalmazta az „illiberális demokrácia” tézisét (melyet később több alkalommal is próbált árnyalni, illetve átértelmezni), ráadásul rávilágított arra, hogy a nyugati típusú politikai-gazdasági és társadalmi berendezkedés nem mindig a legsikeresebb, következésképp nem kínál alternatíva nélküli utat. A másik kritikus pont a magyarországi civil társadalom és a kormány viszonya, kiváltképp a Norvég Civil Alap forrásainak elosztása és az Ökotárs Alapítvány tevékenysége körüli anomáliák kontextusában.

Mind a magyarországi politikai folyamatok, mind az EU-ban és annak szomszédságában zajló társadalmi és gazdasági folyamatok, mind pedig unió döntéshozatali plénumain bekövetkezett változások egy nehezen kiszámítható, viharos időszakot vetítenek előre, ami alapvetően kihat majd a magyar kormány mozgásterére, valamint hazánknak az EU-val való viszonyára. Egy ilyen bizonytalan légkörben az ellenzéki pártoknak is cselekvési forgatókönyveket kell gyártaniuk, ha 2018-ra le akarják dönteni, vagy legalább megrepszteni a centrális erőtér „falait”, „alappilléreit”.

Felhasznált források

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata:

http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf

Jövőre állhat munkába az új Európai Bizottság (Visszalépett a szlovén biztosjelölt):

http://www.3szek.ro/load/cikk/74465/jovore_allhat_munkaba_az_uj_europai_bizottsag_visszal_epett_a_szloven_biztosjelolt

Tusk és Mogherini a nyerő páros:

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20140830-tusk-es-mogherini-a-ket-unios-csucsposzton.html>

Visegrádi vezető lett a tanács elnöke:

http://magyarhirlap.hu/cikk/3862/Visegradi_vezeto lett a tanacs_elnoke

Mogherini, a tehetséges ismeretlen:

<http://www.inforadio.hu/hir/kulfold/hir-662928>

Dancing with bears: Mogherini sketches future EU foreign policy:

<http://www.euractiv.com/sections/global-europe/dancing-bears-mogherini-sketches-future-eu-foreign-policy-308970>

Lithuanian president reveals her vote in EU appointments:

<http://en.delfi.lt/eu/lithuanian-president-reveals-her-vote-in-eu-appointments.d?id=65710952>

Az USA után az EU is rászáll a magyar kormányra!:

http://www.portfolio.hu/unios_forrasok/gazdasagfejlesztes/az_usa_utan_az_eu_is_raszall_a_magyar_kormanyra.3.205649.html

E-mail: kovacs.janos@iranytuintezet.hu

Honlap: www.iranytuintezet.hu

Blog: www.iranytuintezet.blog.hu

www.facebook.com/iranytuintezet

Telefon: +36-1-700-0760

Fax: +36-1-700-0770