

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 4

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



• nemzetközi kitekintés

Navracsics Tibor

NEMZETI ÉRDEK ÉS EURÓPA

Navracsics Tibor külgazdasági és külügyminiszter május 15-én, a Nemzeti Közszerológati Egyetem 10 év az Európai Unióban: tanulságok és új kihívások című konferenciáján elmondott beszédében összegezte a magyar EU-tagság első évtizedének tapasztalatait. Két szélsőséges álláspont létezik az Európai Unió jövőjével kapcsolatban: az egyik szerint ki kell lépni az Európai Unióból, a másik szerint föl kell oldani a nemzetállamokat egy nagy, szupranacionális egységben. Mindkét nézet ugyanabból a felismerésből – félreértésből – származik, mely szerint az Európai Unió ellentétes a nemzeti érdekekkel. Valójában azonban azok az államok sikeresek az Európai Unióban belül, amelyek képesek megfogalmazni és érvényesíteni nemzeti érdekeiket. Az elmúlt egy évtized alapján elmondható, hogy a közös szabályalkotás fontosabb, mint az adaptáció, és hogy a már tagnak számító országok szemében az Európai Unió inkább eszköz, mint cél. Magyarország és az Európai Unió viszonya, beleértve a konfliktusokat is, nem nevezhető sem speciálisnak, sem egyedinek.



10 éve vagyunk tagok az Európai Unióban, és ahogyan ma elnézem az európai parlamenti választás kampányszlogenjeit, a két végpontot ott tudom kijelölni, hogy Európai Egyesült Államok, illetve a másik végpont, hogy hagyjuk el az Európai Uniót és lépünk ki az Európai Unióból. Az én alaptézisem, hogy mind a kettő azonos tévedésből fakad. Azonos tévedésből fakad, és ebből adódóan ez a két jelszó akár felcserélhető is lenne, ha nem politikai, taktikai okokból határozza meg a két végpont emellett magát. Az azonos tévedés pedig az, hogy az Európai Unió alapvetően a nemzeti érdekekkel ellentétes. Ebből vonja le az egyik fél azt a következtetést, hogy fel kell oldódnia a magyar nemzeti érdekeknek valamilyen nagy, magasztos, nemzetek fölötti európai érdekekben, illetve ebből vonja le a következtetést a másik végpont, hogy ott kell hagyni az európai ügyet, mert a nemzeti érdek képviselője csak az Európai Unióban kívül képviselhető.

Én úgy gondolom, hogy részben az európai integráció története, részben a magyar európai múltbéli tagság története is azt támasztja alá, hogy ezzel a közös tőről fakadó két tévedéssel szemben a magyar európai uniósi tagság a nemzeti érdek érvényesülésére, lehetőségére való

ráébredés története. Egészen pontosan, ahogyan az a politikában sok esetben szokott lenni, nem pusztán egy aufklérista felvilágosodás szellemének megfelelő tanulási folyamat, hanem konfliktusról konfliktusra értelmezésből, félreértelmezésre haladó hosszú és kínkeserves folyamat eredményeként Magyarország az Európai Unióban ma afelé halad, hogy egyrészt saját helyét pontosan meg tudja határozni az Európai Unión belül, ebbe beleértve a magyar nemzeti érdeket is, amely képvisellete érdemes az Európai Unión belül. Másrészt pedig ebből a pozíciómeghatározásból adódóan a jövőben hasznos szó a politikai értelemben vett hasznos elemekkel tud hozzájárulni az Európai Unió jövőjéről folyó vitákhoz, hiszen az Európai Unió és ebből adódóan az Európai Unió jövője is a közösségi emelkedés – az én meggyőződésem szerint – nemzeti érdekek között, azok közös halmazaként képzelhető el. Mondhatnám úgy is, hogy a közös érdek elképzelhetetlen a nemzeti érdekekkel szemben megfogalmazva, hiszen maga az egész Európai Unió döntéshozatali munkája is ezt igazolja.

Három kérdés, amire röviden kitérnék. Közös szabályrendszer alkotásról van-e szó, vagy pedig adaptációról, amikor az európai uniós tagságról és az Európai Unió joganyagáról és intézményrendszeréről beszélünk? A második: az európai uniós tagság cél-e, vagy pedig eszköz? A harmadik pont pedig, hogy a magyar eset, a magyar európai uniós tagság egyedi és párját ritkító történet-e, vagy pedig egy a 27 rajtunk kívüli többi történeti halmazban? Ami az első pontot illeti, én úgy gondolom, hogy az Európai Unió adaptációs kényszerként is megjelenik a tagállamok számára. Elsősorban, nyilvánvalóan azon tagállamok számára, amelyek az európai adaptációba menet közben csatlakoztak be, és a bővítések eredményeként váltak az Európai Unió részévé, de különösen azon tagállamok számára, amelyek a keleti bővítéssel már az új évezredben váltak az Európai Unió részévé, hiszen számunkra már adaptációs kényszerként megjelent egy olyan politikai kritériumrendszer, amely a korábbi tagállamok számára nem állt fenn. Nevezetesen akár az 1973-as brit bővítést nézzük, akár a dél-európai bővítéseket, az akkori Európai Közösség, ma már Európai Unió névre hallgató integrációs intézményrendszer, nem fogalmazódott meg politikai követelményekben a tagsággal, a felvétellel kapcsolatban, mint ahogyan az Európai Unió önképéhez sem tartozott egy expresszív, természetben megfogalmazott politikai definíció. Volt egy, a tagállamok által hallgatólagosan, konszenzusosan elfogadott önzonosság-tudat, a demokrácia, a piacgazdaság, Nyugat-Európa, a nyugati kereszténység kultúrköre és egyéb ilyen fogalmak köré csoportosítva, de igazán első politikai kritériumrendszerrel csak az úgynevezett koppenhágai kritériumokkal találkozhatunk. 1993-ban mi, kelet-európaiak jó okkal feltételezhettük már akkor is, hogy a velünk szemben nyugatról érzett bizalmatlanság fogalmaztatta meg az akkori döntéshozókkal a koppenhágai kritériumrendszert, amely az új tagság feltételül szabta a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogok tiszteletét, a működő piacgazdaságot. Erre mondhatjuk, hogy közhelyek, de ami fontos és a későbbiekben is fontos lesz a tagállamokkal szemben, az a kötelezettségek vállalásának képessége, azaz egyrészt az uniós, a közösségi jogból származó kötelezettségek vállalásának kötelezettségét és a kötelezettségek vállalásának és teljesítésének kötelezettségét is, másrészt pedig nemcsak az uniós jogból, hanem ezt követően, a belépés során vállalt kötelezettségek teljesítésére való kötelezettségek is jelentik.

És hogy továbblépjünk az intézményrendszer felé, az adaptációs kényszer egyre markánsabbá válik felénk, 1995-ben a korábbi koppenhágait kiegészítették a madridi kritériummal,

amely megkövetelte a leendő új tagállamok adminisztratív kapacitásának a növelését, hatékonyabbá tételét, amely egyértelműen mutat már a tagállamok intézményrendszerének reformja irányába. Adaptációs kényszer mellett azonban tagságunkat tekintve, ahogy a konferenciának a 10 éves magyar tagság a témája, ezért azt mondhatom, hogy a konferencia témája szempontjából nem annyira az adaptáció a kulcsfontosságú, mint a közös szabályok elfogadása. Hiszen Magyarország ott van a jogalkotó fórumokon, az Európai Unió döntéshozó fórumaiban, legyen szó akár a Tanácsról, legyen szó akár az Európai Parlamentről, legyen szó akár az együttdöntési eljárásról, akár más formájáról az eljárásoknak, Magyarország ott van, és hallathatja a szavát döntés-előkészítés során, döntéshozatal során, elmondhatja véleményét markánsan, kevésbé markánsan. Éppen ezért azt is mondhatjuk, hogy a 2004 óta eltelt időszak szabályrendszerének alakításában Magyarországnak megvan a felelőssége, olyan szabályok születtek, amelyek meghozatalában Magyarország is részt vett, elmondhattuk, hogy mit akartunk, ha tudtuk éppen akkor, a szabályok meghozatalakor, hogy mit akarunk, és ez vezet át engem a második vitapontra.

Cél, vagy eszköz az európai uniós tagság? Azt gondolom, hogy ebből a szempontból a magyar európai uniós tagság és a magyar Európa-politika egyfajta paradigmaváltáson ment keresztül az elmúlt 10 évben. Érthető módon az 1990 és 2004 közötti időszakban az európai uniós tagság, ahogyan húzóerő volt a felvétel folyamata, illetve ahogyan távolodott maga a perspektíva, egyre inkább céljá vált. Céljá, amely a magyar demokratikus átmenet egyik legfőbb legitimáló érve is volt. 1989–90-ben a demokratikus átmenet során, az egyik legfontosabb legitimáló érv az volt, hogy el kell viselni minden intézményi, gazdasági és politikai átalakulást, el kell viselni a teljes felfordulást azért, hogy ennek eredményeként a végén majd mi is részévé válhatunk Európának, mi is beleszólhatunk Európa jövőjének alakításába. Egy olyan legitimációs érv volt, amely az idő folyamán szépen lassan céljá alakult át, azaz a cél volt az európai uniós tagság, és ezért, amikor 2004-ben beléphetünk az Európai Unióba, akkor hirtelen csak annyit értünk meg, hogy elértük a célunkat. Igen ám, csakhogy a tagállamok számára, a tagállami többség számára ekkor már az európai uniós tagság nem célként, hanem eszközként fogalmazódott meg. A nemzeti érdekérvényesítés, a nemzeti célok elérésének egyik hatékony eszközévé, hiszen számos olyan nemzeti stratégiát tudunk említeni, ahol az európai uniós tagság és az ezáltal bővülő politikai tér pénzügyi forrása, eszköztára mind-mind azt a célt szolgálták, hogy a saját nemzeti céljaikat, természetesen az európai integráció célkitűzésével összhangban, minél hatékonyabban és minél jobban tudják megvalósítani. Ehhez viszont, hogy az európai uniós tagság eszközzé alakuljon át és eszközként jelenjen meg, mindennél fontosabb volt a nemzeti érdek meghatározása.

Az az ország, amelyik nem tudja meghatározni, hogy mi az ő nemzeti érdeke, amelyik fogalmazzunk úgy durvábban, nem tudja, miért lépett be az Európai Unióba, hanem úgy gondolja, hogy csak azért lépett be, mert az Európai Unióban lenni jó, azt egyértelműen bizonyítják az elmúlt évek fejleményei, alulmarad az érdekérvényesítésben, alulmarad a forrásokért vívott harcban, és ezek eredményeként alulmarad az Európa jövőjéről folytatott vitában is, nem tudja érvényesíteni saját súlyát, hiszen mind a formális, mind az informális rangsorokban elveszíti folyamatosan a befolyását, elpazarolja azt a tőkét, akár erkölcsi tőkét, akár gazdasági tőkét is, amit magával vitt az Európai Unióba. Éppen ezért úgy gondolom,

hogy az elmúlt 10 év magyar európai uniós tagsága és a viták, amelyeket folytattunk az Európai Unióban, különösen az utóbbi időben, éppen annak a jele, hogy célból eszközzé kezdett átfogalmazódni a magyar külpolitikában az európai uniós tagság csakúgy, mint más országok esetében is. Megfogalmazódott a magyar nemzeti érdek, megfogalmazódik egy olyan európai jövőkép, amely azonosítható a magyar európai jövőképpel, és a magyar Európa-politikának vannak olyan markáns sajátosságai, amelyek megkülönböztethetővé teszik más országok európai fejlesztésétől. Ez vezet át minket a harmadik pontra: Egyedi-e a magyar történet, egyedi-e a magyar történet az elmúlt 10 év távlatában vizsgálva, akár a célból eszközzé válás folyamatában, illetve egyedi-e a magyar történet az elmúlt 4 év folyamatában, az Európai Unióval folytatott viták perspektívájában és előzményeiben? En úgy gondolom, hogy miközben szólnak amellet érvek, hogy a magyar eset sok szempontból speciális, nem egyedi a magyar eset. Speciális a magyar eset, mert nem látok, nincs arra példa, hogy európai uniós tagállam az Európai Unióba való belépése után, európai uniós tagként olyan mélyreható közjogi, intézményi és jogi változtatást hajtson végre, mint ami Magyarország esetében történt. Az új Alaptörvénytől kezdve, az új államigazgatási rendszeren keresztül a joganyag teljes megújulásáig, olyan mértékű átalakulás volt – és ebből a szempontból olyan mértékű különbség van a 2004. május 1-jén belépett Magyarország és a 2014. május 15-én európai uniós tagként létező Magyarország között –, amely sok szempontból speciálissá teszi a különbséget, és mondhatom, mint ezen ország egyeztetője, sok szempontból érthetővé is teszi a vitákat. Érthetővé teszi a gyanakvást a nagyon nagymértékű átalakítással kapcsolatban, és érthetővé teszi azokat a vitákat is, amiket mi folytatunk saját megoldásaink elfogadtatása érdekében. Hiszen sok esetben nem is nézetbeli különbségekre, hanem nyelvi különbségekre vezethetőek vissza. Legtöbbször a viták valójában a bizalmatlanság, a meg nem értés vagy a fogalmakon való különböző értelmezések vagy a fogalmak értelmezéséből adódó vitákból állnak, és igazából nem politikai, vagy adott esetben nem is jogi különbségekről volt szó. Hanem sok esetben egy olyan új jelenségről, hogy egy mélyreható változást kellett megmagyaráznunk vagy elfogadtatnunk az Európai Unióval, ami speciálissá teszi. Speciálissá, de nem idegenné, ugyanis a specialitás a változások mélységéből és szélességéből adódik, ugyanakkor nem Magyarország az egyetlen, amely vitában áll az Európai Unióval, akár a közösségi jog vonatkozásában, akár az egyes intézményi megoldások vonatkozásában. Adódik ez a közösségi jog természetéből, mondhatnám a jog természetéből, hiszen a jogfejlődés és az intézményfejlődés egyik jelentős hajtómotorja az azokról, azaz a jogszabályokról és az intézményekről és azok működéséről, illetve azok tartalmáról folyó viták értelmezésbeli vitái, ekkor derülnek ki a megoldások hibái, hátrányai, vagy adott esetben a változtatás szükségessége, de adódik sok esetben abból is, hogy a nemzetállami törekvések, a tagállami törekvések sok esetben akaratlanul is ütközhetnek a közösségi intézmények elképzeléseivel, és ebben az esetben valahol fel kell oldani, és talán ez az intézményi és jogrendszerváltozás legérzékenyebb pontja és talán egyik legnagyobb vitaindítója a bevezető számára.

Az utóbbi időben fölmerült az úgynevezett jogállamisági mechanizmusok bevezetése, hiszen az Európai Unió belül vannak olyan tagállamok, vannak olyan politikusok – és a közösségi intézmények egy része is fogékony erre –, amelyek úgy gondolják, hogy nem elégséges deklaratív szinten megállapítani azt, hogy a jogállamiság, az emberi jogok tisztelete és

a demokrácia mellett elkötelezi magát az Európai Unió és annak minden tagállama, hanem valamely olyan politikai mechanizmusnak is léteznie kell, amely politikai szempontból értékeli a tagállamok ezen a téren mutatott teljesítményét. Van egy jogi megoldás, a kötelezettségzegési eljárás, illetve van egy egészen kivételes, eddig még nem alkalmazott megoldás, ez a 7-es cikkely, amely azt mondja, hogy ha valamely tagállam kirívóan együttműködés-képtelen, kirívóan sérti az uniós, az unió alapvetően vett szabályait és nem is hajlandó együttműködni a közösségi intézményekkel ennek orvoslásában, akkor végső soron szankciók lépnek életbe vele szemben. De a jogállamisági mechanizmus, amit most javasolnak, az valahogy politikai értékelési mechanizmus, amely politikai koncepciók mentén és politikai fogalmakra alapozva nagyon fontos, jogilag nem definiált fogalmakra alapozva próbálja értékelni az egyes tagállamok esélyeit. Hiszen azt, hogy mi a demokrácia, vagy mi a jogállamiság, azt egyetlen uniós dokumentumban sem találjuk meg. Nincs meghatározva pontos definíció. Ilyen értelemben kihúzza a közösségi jog szférájából a jogi és intézményi adaptáció folyamatának ezt a mozzanatát a javaslat, és átteszi a tagállamok közötti politikai mechanizmusok irodalmába, amely azt eredményezi, hogy a tagállamok közötti együttműködés, tagállami és a közösségi szint közötti kapcsolat az eddig szigorúan jogi kapcsolatok mellett most már expliciten politikaivá is vált. Én úgy gondolom, hogy jelen pillanatban a magyar viták, de nemcsak a magyar viták, például a német adatvédelmi szabályozással kapcsolatos vita vagy az osztrák adatvédelmi szabályozással kapcsolatos vita, hogy a közelmúltban lezajló néhány ilyen jogiasított, de politikai elemekkel is rendelkező vitát is említsek, folyamatosan bizonyítják azt, hogy az Európai Unión belül az adaptációs problémákra, a közös szabályok alkalmazásának a problémájának a megoldására jelen pillanatban a kötelezettségzegési eljárás tökéletesen alkalmas. A meglévő uniós eszközök mindezedig tökéletesen alkalmasnak bizonyultak arra, hogy minden olyan, akár adaptációs, akár harmonizációs, akár együttműködési problémát, amik a tagállamok között időről időre felmerülnek, kezelni tudnak. Úgy gondolom tehát, hogy amíg ennek nem merítettük ki minden lehetőségét, addig csak rendkívül óvatosan lehet politikai eszközöket igénybe venni az együttműködés során.

Összefoglalva tehát úgy gondolom, hogy ma már a 10 éves magyar európai uniós tagság intézményi és jogfejlődésében, a közös szabályokban a magyar részvétel Magyarországra vonatkoztatva is fontosabb, mint az adaptáció, a kívülről jövő adaptáció. A magyar Európa-politika az európai uniós tagság célként való megfogalmazásában az utóbbi években eszközként való megfogalmazássá alakult át, és ennek fényében határozza meg nyilvánvalóan a további intézményi fejlődést és jogfejlődést is, és a magyar eset nem speciális és semmiképpen sem egyedi az európai uniós tagállamok közötti kapcsolatrendszerben.