

## MAGYARSÁGUNK A SZERVEZŐDŐ EURÓPÁBAN

BOYTHA GYÖRGY  
c. egyetemi tanár (PPKE JÁK)

### I. Magyarország és Európa az első világháború végéig

A honfoglaló magyarok már a tizedik század első felében számottevő tényezővé váltak Európa szerveződésében. Központilag vezérelt törzsszövetségük előbb a frank Arnulf császárral szövetséget kötött Morávia, másrészt Berengár itáliai király ellen; majd utóbbival II. Rudolf burgundi királlyal szemben; Szent Vencel prágai királlyal Konrád német király ellen; délkeletre pedig előbb Konstantin bizánci császár és Simeon bolgár cárnak a kegyét keresve, majd besenyő szövetségben Konstantinápolyig hatolva. A magyarok széleskörű külpolitikai tevékenységre alapított villámháborúkat vívtak Nagy Károly volt birodalmának egész területén, Itáliában és Spanyolországban is, az akkori marokkói kalifátus által elfoglalt területekre is behatolva. Ezek a 'kalandozások' is hozzájárultak a kelettel szembe kerülő Nyugat-Európa nagy részének a római kereszténység alapjain szerveződő, Német-Római Birodalommá fejlődéséhez.

A fölénk magasodó Birodalom szükségképpen válaszút elé állította a magyarokat. Mint közismert, Szent István sem a hanyatlásnak indult Bizánc, sem a kibontakozó német birodalom mellett nem kötelezte el magát: szuverén módon a nyugat-európai fejlődést meghatározó római keresztény egyháznak rendelte alá népét, s noha Gizella bajor hercegnővel kötött házasságával biztosította nyugati határait, a pápától kért koronát. Amíg az évtizedekkel korábban kereszténységre tért cseh Vencszláv már a 10. században a szász Ottonidáknak vetette magát alá, és Prágában a szász szent Vitusnak szenteltek kötemplomot, Árpád-házi királyaink kitarítottak Szent István döntése mellett, és nem épültek be a német-római birodalomba. Az 1074-től uralkodó I. Géza királyunk, noha az István király halálát követő öröklési harcok során nyoma veszett első korona helyébe VII. Dukász Mihály bizánci császártól kapott koronát (a mai Szent Korona alsó felét), folytatta a római katolikus egyházszervezet kiépítését, és Róma mellé állt VII. Gergely pápa IV. Henrik császárral szemben a püspökök beiktatása körül kiéleződött hatalmi viszályában ('investitura harc'). A pápa elítélte Géza elődjét, Salamon királyt, amiért hűbérül ajánlotta fel Magyarországot a német csá-

szárnak, és megerősítette Géza felé, hogy a magyar királyság „[...] nem lehet semmi más ország királyának alávetve, csak a szent és egyetemes római Anyaszentegyháznak.” Az Árpádok ugyan lemondtak a magyar püspökök beiktatásának jogáról (arra később csak luxemburgi Zsigmond tartott igényt), ám már a XI. században magyar szentek avatását biztosították Rómában: Róma legitímálta az Árpád-házat.

Nyugat és Kelet hatalmi vetélkedésében önálló hatalomra és autonóm külpolitikára törekedtek királyaink. István király az akkor már több évszázados, pogány hitű magyar törzsszövetség védelmében fellázadt Taksonyt, akinek saját elismertetését és pajzsra emelését köszönhette, a bajor Gizella királyné fivére, a későbbi II. Henrik német-római császár seregeinek segítségével verte le. Ezt azonban anélkül tette, hogy utóbbi hűbérésévé vált volna. III. Béla bizánci támogatással jutott trónra, és bizánci példák nyomán fejlesztette közigazgatását. IV. Béla a megsemmisítő tatárjárással szemben viszont az Ausztriában uralkodó babenbergi, bajor ‘harcias’ Frigyes herceg támogatását kérte, és végső szorultságában még azt is kilátásba helyezte, hogy hűbérurának ismeri el. Frigyes azonban hathatós katonai segítség helyett elkozbotta a király kincseit, és elfoglalta az ország három nyugati vármegyéjét. Ezt azután IV. Béla a tatárok váratlan kivonulása után, és az ország erélyes újjászervezése során Ausztria elleni támadással, és Stájerország keleti részének megszállásával torlolta meg; rövidesen azonban a stájer tartománynak a cseh Ottokár részére történő átadására kényszerült.

Az Árpád-ház biztosította Magyarország szuverén, és Európában számot tevő államként való meggyökeresedését a Kárpát-medencében, ami korábban nem sikerült a bizánci kereszténységet már a 9. században felvett, nyitrai központú Nagy-Morvaországnak. A magyarság a honfoglalás után végre tudta hajtani államszervezetének gyökeres átalakítását, megbirkózott a trónutódlásokkal járó belső ellentétekkel, ellen tudott állni a német terjeszkedésnek, és úrrá lett a tatárdúlás következményein, mindközben népébe integrálva kunokat és jászokat, ami korántsem ment simán. IV. Béla a zsidóknak is letelepedésüket és szabad működésüket biztosító kiváltságlevelet adott. A magyar állam alapítását és nemzetközi elfogadtatását nehezítő, a keletről és nyugatról érvényesülő hatalmi árhullámok színteréül szolgáló *geopolitikai helyzete* az Árpádok által *elválasztó hatalommá* szervezett ország számára a középkor utolsó két évszázadára előnyök forrása lett. Nyugat-Európát az akkoriban átszelhetetlen Atlanti-óceán a világ végévé, és a Földközi-tenger felől a kontinensre érkező kereskedelem zsákutcájává tette. Magyarország viszont a délről és délkeletről északra és északnyugatra irányuló áru- és személymozgás átmenő középpontjává, Európa *meghatározó hatalmi pólusává*, a Német-római Birodalom ellensúlyává válhatott. Az Anjou uralkodók után Luxemburgi Zsigmond már magyar királyként lett német-római császár, Hunyadi Mátyás pedig egyszerre vívott eredményes harcot az oszmán és a német birodalmakkal, Stájerország szívéig hatolva.

A középkor végén azonban geopolitikai helyzetünk ismét átminősült. Két évvel Mátyás király Bécsben bekövetkezett halála után, 1492-ben Columbus új távlatokat nyitott Európának. A hajózást tájoló quadráns műszer szélességi körök mentén történő hajózást lehetővé tevő tökéletesítését kihasználva, megtette az első transzatlanti utat. Ezzel első sorban Portugália, Spanyolország, Franciaország és Anglia jutottak közvetlenül elérhető, és ellenőrzés alatt tartható óceánon túli erőforrások kiaknázásá-

hoz. Beköszöntött az újkor. Mátyás szárazföldi fekete serege helyett Európa legnyugatibb országának királya, VIII. Tudor Henrik addig nem is álmodott méretű tengeri flottájának kiépítése eredményezte Európa új hatalmi súlypontját, megvetve a brit birodalom világméretű erőfölényét. A fejlődés erőtere a szárazföldi Magyarországról és a Német-római Birodalomról áthelyeződött Nyugat-Európára. Magyarország *ismét ütköző állammá* vált a törökök, és az immár kényszerűen keletre orientálódó német-római császárok, a Habsburgok között. Mátyás király 1458-ban történt trónra választása után csak úgy tudta a legitimáló koronát III. Frigyes császártól visszaszerezni (aki azt Zsigmond király kiskorú unokája, V. László király gyámjaként, annak halála után is magánál tartotta), hogy 80.000 aranyforintot fizetett érte és az elzalogosított Sopronért. Az 1463. évi bécsújhelyi megállapodásban pedig vállalta, hogy ha örökös nélkül halna meg, a magyar trónt Frigyes vagy Miksa fia öröklí. Mátyás halála után Frigyes és Miksa igényével szemben a magyar főurak még el tudták fogadtatni a cseh trónon ülő II. Ulászló negyed évszázadig tartó magyar királyságát. Ulászlónak azonban már 1491-ben ki kellett ürítenie Ausztria Mátyás által elfoglalt részét, és királyságát illetően neki is el kellett fogadnia, hogy a magyar és a cseh trónt a Habsburgok öröklí, ha ő is törvényes örökös nélkül halna meg, mint Mátyás király. Az 1526. évi mohácsi csatában elesett II. Lajos király halála után ilyen körülmények között integrálódott Magyarország a Habsburg birodalomba.

Ezt követően Szulejmán török szultán és Ferdinánd német császár egyaránt be kívánta kebelezni a török hódításokkal közismerten három részre, Erdélyre, török hódoltsági területekre és a megmaradt királyságra szakadt országot. A trónutódlási megállapodásokkal ellentétben ugyan Szapolyai János erdélyi vajda még 1526-ban saját magát koronáztatta meg Fehérvárott, ám Pozsonyban Ferdinándot is királlyá választották, aki seregeivel betört az országba. Jellemző, hogy mielőtt Szulejmán 1541-ben birtokba vette volna Budát, azt a magyarok ellen már Ferdinánd vétette ostrom alá, és ő kötött békét a törökkel. S jellemző az is, hogy 1686-ban Buda várát Lotharingiai Károly, elsősorban bajorokból álló serege foglalta vissza, és a várnegyedet a Habsburgok saját erődítményüknek tekintették. Nem is engedték magyarok odatelepedését, noha visszaszerzéséért számos magyar vitéz, így például Bottyán János, későbbi kuruc generális is élvonalban küzdött. Ausztria magának tekintette az ország fokozatosan visszahódított többi területét is.

Az osztrák sikerek nyomására Esterházy Pál nádorsága alatt a rendek már az 1687. évi pozsonyi diétán nem csupán lemondtak szabad királyválasztási jogukról, hanem elismerték a Habsburg-ház trónöröklési jogát is (akkor még csak férfi ágon), és eltörölték II. Endre Aranybullájában a királlyal szemben biztosított nemesi ellenállási jogot. Esterházy Pál viszont jelentős birtokokkal együtt megkapta a német-római birodalom hercegi címét is.

Az Ausztriába való bekebelezés folyamatával szemben robbant ki II. Rákóczi Ferenc szabadságharca, amelynek leverése után az 1722. évi Pragmatica Sanctio határozta meg a Habsburg-ház, az osztrák örökös tartományok és Magyarország „feloszt-hatatlanul és elválaszthatatlanul, kölcsönösen és együttesen” összekapcsolt közjogi státuszát, hazánk Közép-Európába integrálását. Magyarország kormányzása lényegében Bécsből folyt, a Habsburg államkancellária irányításával, a Bécsben székelő Magyar Királyi Udvari Kancellária útján, a nádor elnöklete alatt Magyarországon

működő Helytartótanács végrehajtó hatalmával. Magyarország közhatalmi szerve az országgyűlés (diéta) volt, amelynek felső tábláján a nádor elnökölt, akinek személye rövidesen, egészen 1848-ig a Habsburg főhercegek közül került ki. A diéta törvénybe iktatta a birodalmi kormányzás Magyarországot érintő szabályait, ám törvényeit a Habsburg királynak kellett szentesítenie. II. József 1782-ben tovább centralizált: összevont udvari kancelláriában egyesítette Magyarországot, és a török kiverése után közvetlenül irányított Erdély kormányzatát. Az országot a vármegyék fölé szervezett tíz kerületre osztotta, királyi biztosokkal élükön regionalizálva az irányítást. 1765 után 1790-ig nem is hívtak össze országgyűlést, ekkor is csak a francia forradalom hatására került erre sor. A magyar rendek 1791-ben annyit értek el, hogy II. Lipót Magyarország birodalmon belüli közjogi helyzetét az örökös tartományokétól eltérően határozza meg. A Habsburg örökösödés és a többi ausztriai országgal való közös közjogi státusz fenntartásával Magyarország „semmi más országnak vagy népnek nincs alávetve, azaz saját konzisztenciája és alkotmánya van”, ennél fogva „saját törvényei és szokásai szerint, nem pedig más tartományok normája szerint kormányzandó”. A központi kormányzás helyett vagy a mellett azonban az 1791. évi törvény sem rendelkezett az ország saját kormányzati jogköréről.

Ez a közjogi helyzet vezetett a reformkorba, Széchenyi István politikai útkeresésébe, a nemzeti önállóság birodalmi integrációval való összeegyeztetésének problémájához, a társadalmi-gazdasági fejlődés adott közjogi keretek között való előmozdításához. Ezek a nyugati fejlődéshez igazodó magyar törekvések torkollottak az 1848-as forradalomba, majd az 1849-es szabadságharcba, és annak az osztrák császár és az orosz cár által a Szent Szövetség jegyében történt leverésébe, osztrák megtorlásába, és az ország alkotmányos létének átmeneti felszámolásába. Az európai szárazföldi hatalmi viszonyok alakulása, a franciák és poroszok expanziója tették lehetővé az 1867. évi kiegyezést, amely az Osztrák-Magyar Monarchia *perszonálunióját*, felelős magyar kormány elismerését, és meghatározott közös ügyek, a külügy, hadügy és pénzügyek intézésének közjogi szabályozását eredményezte, egy Ausztria és Magyarország konföderációján alapuló, kelet-közép-európai alkotmányos monarchia keretében. Ennek demokratikus államszövetséggé, valamennyi Duna menti állam szabad konföderációjává alakulására már csak elképzelések születhettek; az első világháború darabokra szakította nemcsak a monarchiát, hanem a történelmi Magyarországot is.

## II. Az önállósult Magyarország az 1990. évi rendszerváltozásig

A vesztés háború romjain 1918 októbere végén József főherceg által miniszterelnökké kinevezett, majd 1919 januárjában ideiglenes köztársasági elnökké választott Károlyi Mihály többpárti kormányát 1919. március 22-én puccsszerűen megdöntötték Kun Béla és leninista elveket valló politikustársai. A Moszkvában megalakult Kommunista Magyarországi Pártja élén a Szovjetunióból még novemberben hazatért Kun Bélát Károlyi elnöksége idején fogházba zárták, a szociáldemokraták radikális elemei azonban rövidesen kiszabadították. Elfogadták a kommunista programot, és Kun Béláékkal (köztük Rákosi Mátyással és Szamuely Tiborral) közösen megalapították a Magyarországi Szocialista Pártot, amely máról holnapra felszámolta a par-

lamenti demokráciát. Szovjet mintára tanácsköztársaság, és elsősorban a vidéket sújtó vörös terror következett. Ezt a már 1919 augusztusától fellángoló, az egyetemi köröket és az 1920 elején újra választott nemzetgyűlést is átható antiszemitizmus és ellenforradalom követte. A fehér terrort a trianoni békeszerződéssel egyharmadára csonkítva önállósult országban csak Teleki Pálnak sikerült 1920 második felétől visszaszoritania, pl. azáltal, hogy felfüggesztette az Ébredő Magyarok Egyesületét, megkezdte az önkényes terrorkülönművek felszámolását, és keresztülvitte a Nagyatádi Szabó-féle, jelzés értékű földreformra vonatkozó törvényeket, amelyek vitézi telkek adományozását is szabályozták, és végrehajtásuk során a rákövetkező években eljelentéktelenedtek. Haller István, az ellenforradalmi Friedrich-kormány óta kultuszminiszter, Teleki miniszterelnöki kinevezését követő második napon előterjesztette elhíresült 'numerus clausus' törvénye javaslatát, amelyet nemzetgyűlési képviselők tovább élleztek, Bernolák István javaslatára a nemzethűség megkövetelését és népfajokra utalást is a szövegbe építve. A módosított javaslat megszavazásakor Teleki meg sem jelent, maga Haller pedig ellene szavazott. Haller még az évben, Teleki a következő esztendőben (IV. Károly meghíúsult puccskísérlete után) lemondott. Az állapotokat Bethlen István kormányának sikerült annyira konszolidálnia, hogy gazdaságunk egyrészt talpra állt, másrészt Magyarországon nem lehetett Mussolini és Hitler nagyjából egyidejű hatalomátvételeinek paradigmáját követni. A 'duce' 1922. évi 'Rómába vonulása' (*marcia su Roma*) és az 1923. évi náci puccskísérlet, a Führer 'ébredj Németország' (*Deutschland erwache*) vezérelvű mozgalmi Magyarországra nem terjedtek át, a kommunista Rákosi és a nyilas Szálasi a harmincas évek végén még mindketten a Horthy-korszak börtönében ültek.

Megindult a korszerű magyar nagyipar kiépülése, iskolák építése, társadalombiztosítási és családvédelmi programok érvényesítése. A Trianonban máról holnapra elcsatolt nyersanyagforrások és polgárosodott bányavárosok nélkül maradt ország vezetése azonban nem tudta megoldani a társadalom szerkezeti problémáit, többek közt elmaradt az átfogó földreform és a választójog reformja, ami szükség-szerűen elégedetlenséget szült. A konzervatívizmussal szembeni elégedetlenség egyrészt a nemzeti, másrészt a nemzetközi szocializmus jelszavaira váltak fogékonyá. A hitleri fegyverkezés és nemzetközi szerződések felmondása, fajüldözés és expanzió hatására (1935. évi nürnbergi zsidó-törvények, 1936-ban a rajnai övezet, 1938 márciusában Ausztria megszállása, a szudétanémet kérdés éleződése) megkezdődött a magyar politikában a náci orientáció erősödése. 1938 májusában létrejött az első magyar zsidó-törvény, melyet még – az egyébként Hitler-ellenes beállítottságú – Darányi Kálmán miniszterelnök nyújtott be, de elfogadására már az Imrédy-kormány alatt került sor, jelentős ellenző szavazással. A második, a zsidóság társadalmi részvételét tovább korlátozó zsidótörvényt már Imrédy és igazságügy-minisztere, Tasnády Nagy András készítették és terjesztették a Házak elé, amit a háború utáni népbíróság Imrédy halálra ítélésének egyik indokaként állapított meg. A törvény elfogadására már Teleki Pál újabb miniszterelnökségének harmadik hónapjában, 1939 május elején, az ő indoklásával került sor. Teleki Pál alig két évre rá, a németek Jugoszlávia elleni inváziójától indíttatva és a náci „gazemberek oldalára állás” ellen tiltakozva, öngyilkos lett. Utóda, Bárdossy már másképp ítélte meg országunk tennivalóját.

A német-olasz tengelyhatalmak felé irányulást előmozdította a háború után elcsatolt országrészek túlnyomóan magyarlakta vidékeinek jórészt a két bécsi döntőbíráskodással való visszajuttatása is, ami a trianoni sokkot még fel nem dolgozott magyarság jelentős részének és nem egy politikusunknak az előre látását, európai sorsunk kellő idejű felismerését, és megfelelőbb vágányra terelését nehezítette. A német expanzió nyomása alatt az ország a nemzetközi jogot semmibe vevő, és az emberiség ellenes nemzeti szocialista birodalom mellé állt, a második világháborúba sodródott, és a fajüldözés részesévé vált. A náciknak való behódolást gátló politikusok, tisztességes eltökéltségük ellenére erélytelen, körültekintő előkészítés nélkül kezdett, következetlen és meghiúsuló beavatkozásai, illetőleg későn tervezett kiugrási kísérletei csak Hitler közvetlen katonai reakcióját vonták maguk után. Magyarország 1944. március 19-én, John F. *Montgomery* (1941-ig az Egyesült Államok magyarországi nagykövete) kifejezésével élve „vonakodó csatlósként”, német megszállás alá került. Ezt követően megkezdődött a zsidóság több mint kétharmadának német kézre adása. Lényegében csak a lakosság által bújtatott zsidók, a hátszágban visszatartott munkaszolgálatosok nagy része, és a 100 ezer főnyi budapesti gettó menekülhettek meg a halálba vezető deportálásuktól. A magyar katonai vezetés többségével szembeforduló, és a Szovjetunióval különbékét kezdeményező kormányzót a németek Miklós fia életével zsarolták, a hatalom átadására kényszerítették és elhurcolták. Fél évig a ‘nyilas’ párt korlátlanul gyakorolta a hatalmat a náci Németország teljes kiszolgálásával, totális mozgósítással és kivégzőosztagokkal.

Az 1941-ben átmenetileg megnagyobbodott Magyarország közel 400.000 katonát és fél milliónyi zsidót veszített el. Ugyanakkor nem volt nyugatra emigrált kormánya, amely a budapesti uralom helyett törekedhetett volna államunk képviselőtére.

A harmadik német birodalom megsemmisítése után, két-három éves, demokratikusan induló, többpárti fellélegzést és újrakezdést követően, országunk az Európa keleti felében győztes Szovjetunió által négy és fél évtizeden át megszállva, kommunista terror és diktatúra, egymást átkereszteléssel utódló állampártok kormányzása alá került. A meghiúsult 1956-os forradalom és szabadságharc leverése előtt egy-két napra újra éledt legalább négy történelmi párt koalíciója kivételével, többpárti demokráciára csak több, mint negyven év múlva, a Szovjetunió gazdasági és politikai uralmával nyílt újra út. A nácizmus leverésében való meghatározó részvétele történetileg nem igazolhatta a szocialista diktatúra fennmaradását: a kétféle pártállami rendszer között a demokrácia bizonyult kivezető útnak.

Sajátos geopolitikai helyzetünk, és az abból fakadó külső orientációs kényszer is hozzájárulhattak ahhoz, hogy országunkat belviszályokkal terheltlen tudtuk csak fenn tartani. Pogány reakciók a keresztény felzárkózással szemben, török orientáció a Habsburg pártiak ellenében, kuruc-labanc ellentét, ellenzékiesség és aulikuság, náci együttműködés és angol-amerikai orientáció, kommunista állampárti kiváltságokra törekvés és párton kívüli helytállás, szemben álló diktatúrák relativizálására épülő hatalmi harcok kísérik európai politizálásunk történeti alakulását. A középkorban még önmagát meghatározni, és az európai politikát befolyásolni képes magyar államból a XX. századra európai fejlődésében visszavetett, diktatúrák között hanyóródó, következetesen eltökélt lépésekre képtelen, Ady Endre hasonlatával élve ‘kompországgá’ váltunk, amely most, az 1990. évi rendszerváltozás után, úgy illeszkedik az Európai

Unióba, hogy annak integrálódásából majd fél évszázadon át ki kellett maradnia. A Varsói Szerződés és a KGST szorításából ekkor nyílt meg az út a demokratikus európai keretekbe épüléshez, az Európai Unió rendszerében.

### III. Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz

Hogyan kerültünk az Európai Unióba? Hogyan állunk állami szuverenitásunkkal, és hogyan alakul magyar államiságunk a csatlakozásunk után?

Magyarország rögtön a rendszerváltozást követően, 1991 decemberében társulási szerződést írt alá az akkori Európai Közösségekkel és azok annak idején még csak 12 tagállamával, amelyben kötelezte magát az ún. közösségi vívmányok (*acquis communautaire*) fokozatos átvételére, ami lényegében a közös piaci rendelkezések fokozatos bevezetését és jogunknak a közösségi joghoz való közelítését, azzal összhangba hozatalát jelentette, anélkül, hogy annak megalkotásába addig beleszólhattunk volna.

Európai Közösségeken ma már csak az 1957-ben létesült Európai Gazdasági Közösség jogutódát, az 1992. évi maastrichti felülvizsgálati szerződésben a gazdaságon túlmutató perspektívákat is érzékeltetően átkeresztelt Európai Közösséget, és az ugyancsak 1957-ben létesült Európai Atomenergia Közösséget értjük. Ezeket a maastrichti szerződés az akkor intézményesített Európai Unióba illesztette, melléjük rendelve meghatározott, egyhangú határozathozatalon alapuló, klasszikus *kormányközi* együttműködésen nyugvó, kül- és biztonságpolitikai, illetve bel- és igazságügyi területeket. Utóbbi körből további kormányközi felülvizsgálat során a belügyi igazgatási és a polgári jogi vonatkozások beépültek az Európai Közösség *szupranacionális*, alapszabályként a miniszterek tanácsában minősített többséggel, az európai parlamentben pedig abszolút többséggel határozó szervezetébe. Az egész Európai Unió fejlődését a tagállamok állam- illetve kormányfőiből álló, csak egyhangúan döntő csúcshintézmény, az Európai Tanács mozgatja előre. Ez idő szerint azonban csak az Európai Közösségnek van szerződések kötésére és nemzetközi szervezetekben való részvételre jogosító, nemzetközi jogalanyisága, aminek az Európai Unióra való átruházását csak a jelenlegi alapító szerződések sokirányú módosítását jelentő, 2004 októberében Rómában aláírt, úgynevezett 'alkotmányi szerződés' minden tagállam általi ratifikálása váltaná ki. Eddig 18 tagállam kerített erre sort, Magyarországot is beleértve. Mint ismeretes, a javasolt alkotmányi szerződést Franciaországban ügydöntő, Hollandiában vélemény-nyilvánító népszavazás vetette el. A tagállamok 'meggondolási időszakot' (*reflection period*) irányoztak elő a javaslat megmentése érdekében. Az immár fél évszázada jelentős nehézségek leküzdésével bővülő és szerveződő Európai Közösség intézményi továbbfejlesztése övezetekbe tömörülő világunkban nem kerülhető meg; a módját kell megtalálni.

Társulási szerződésünk végrehajtása még nem vonta maga után automatikusan a Közösségekhez és az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat. Ennek a feltételeit az Európai Tanács 1993. évi koppenhágai ülésén a 'koppenhágai kritériumok' néven ismert előírásaival határozta meg. Ezek a mindmáig, minden további csatlakozó ország számára is irányadó követelmények a következők: a jelölt ország már biztosítsa a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, valamint a kisebbségek megbecsülé-

sét és védelmét szavatoló intézmények stabilitását (ez utóbbi követelmény csak ezen a helyen szerepel, mint az új csatlakozókat kötelező uniós elvárás; nem irányozza elő egyik alapító szerződés és azok minden tagállamot kötelezően elhatározott módosítása, a megerősítésre váró ‘alkotmányi szerződés’ sem); feltétel továbbá működő piacgazdaság léte, és a jelölt alkalmassága arra, hogy az Unión belül megbirkózzon a verseny szorításával és a piaci erővel; vállalni kell a tagsággal járó kötelezettségeket, beleértve a politikai, gazdasági és pénzügyi unió célkitűzéseivel való csatlakozást (noha az euró övezetbe történő csatlakozás határideje nincs megállapítva, csupán az ahhoz megkívánt konvergencia kritériumok teljesítésére törekvés közelítése kötelező). Ugyanakkor „[...] fontos figyelembe veendő szempont mind az Unió, mind a jelölt érdekében, hogy az Unió képes legyen új tagokat az európai integráció lendületének fenntartásával magába olvasztani.”

Magyarország 1994 áprilisában nyújtotta be *csatlakozási kérelmét*. A koppenhágai feltételek hazánkat illetően 2002 decemberére teljesültek. A csatlakozási tárgyalásokat az Európai Tanács 2002 decemberében lezártak nyilvánította. A magyar Országgyűlés még ebben a hónapban elfogadta Alkotmányunknak *a csatlakozáshoz szükséges módosításáról* szóló 2002. évi LXI. törvényt, amely a következő új rendelkezéseket tartalmazza:

Az új 2/A § kimondja, hogy (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

A törvényhozó így felelt meg az Európai Közösség szupranacionalitásának kereteit alapvetően meghatározó *alapító szerződés* 5. cikkében foglaltaknak, amelyek szerint „A Közösség a jelen Szerződés által ráruházott hatáskörök és az abban meghatározott célok keretei között jár el.” Nem saját hatásköreink átruházásáról, hanem az államközi szerződéssel létesített sajátos hatásköröknek az Európai Unióra történő konstitutív ‘ráruházásáról’ (és közös gyakorlásáról) van szó, ami nem állami szuverenitásunk egy részéről való lemondást jelent, csupán szuverenitásunk *gyakorlását* korlátozza, a Magyar Köztársaság által nemzetközi szerződésben vállalt és meghatározott körben. Állami szuverenitásunkat megőrizzük, hiszen elvileg annak alapján léphetünk ki az Európai Unióból, jelenleg a nemzetközi jog irányadó szabályai szerint, az Európai Unió függőben lévő alkotmányos szerződésének minden tagállam által megtörtént megerősítése után az abban részletezett szabályok szerint.

A meghatározott hatáskörök Európai Unióra, illetve az Európai Közösségekre ruházásához szükséges szerződések, így a csatlakozási szerződés megkötéséhez is a magyar Alkotmány új 2/A § (2) bekezdése az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazatát kívánja meg (tehát minősített, nem csak a jelenlévők számához viszonyított többséget). Ezen túlmenően az Alkotmány 6.§-ának új (4) bekezdése előírja, hogy: „A Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.” Ez az immár alkotmányos követelmény mind bel-, mind külpolitikai téren,



jogi, gazdasági és szociális vonatkozásban egyaránt szem előtt tartandó. A rendelkezés alkotmányunkba emelte az Európai Közösség alapító szerződése 10. cikkében foglalt 'közösségi hűség' elvének a lényegét. E cikk szerint: „A tagállamok az e Szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését. A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti a szerződés célkitűzéseinek megvalósítását.”

Az alkotmánymódosítás 2003. április 12-ére a csatlakozás kérdésében *ügydöntő népszavazást* is előírt, amelyen a szavazásra jogosultak közel 46%-a vett részt. A többi csatlakozó államban tartott népszavazásokhoz képest alacsony részvétel mellett az igenlő szavazatok aránya magas, közel 84% volt. A csatlakozási szerződés és okmányok szövege a mellékletekkel együtt mintegy 5000 oldalra terjedően készült el; a régi és az új tagállamok Athénben, 2003. április 16-án írták alá.

A jelenleg hatályos, 2001 elején aláírt nizzai felülvizsgálati szerződésen nyugvó, akkor 15 tagú Európai Unióhoz és a benne foglalt Európai Közösséghez *hazánk 2004. május 1-jei hatállyal csatlakozott*, kilenc másik, kelet-európai, illetve balti és földközi-tengeri állammal együtt. 2007. január 1-jével az Európai Unió tagállamainak száma Bulgáriával és Romániával már 27-re növekedett. Magyarország egy újszerű, bővülő és fejlődő, a Közösséget tekintve szupranacionális európai szervezetbe integrálódott, amely közel fél milliárd lakosával Európa túlnyomó részét felöleli és gazdaságilag, szociálisan és politikailag egyaránt új dimenziókat jelent Magyarországnak.

#### **IV. Magyarország felajánlása és lehetőségei az Európai Unióban**

Mit jelent az alkotmánymódosításunk szerinti önálló, illetve az Európai Unió intézményei útján történő, többi tagállammal *közös hatáskörgyakorlás*?

Koncentráljunk az Európai Közösség közjogi rendszerére és vegyük szemügyre, miként érvényesül a tagállamai által ráruházott *szupranacionalitás*, amelyre tekintettel szuverenitásunk gyakorlását mi is korlátoztuk. A Közösségnek mindenek előtt a tagállamoktól *független intézményei* vannak (a jogalkotásban együttműködő Európai Parlament és a miniszterek Tanácsa; az Európai Bizottság, mint jogalkotást kezdeményező és végrehajtást biztosító intézmény; a Számvevőszék, a pénzügyi háztartás ellenőrzésére; az Európai Bíróság és elsőfokú bírósága a Közösségnek a saját jogát érintő *jogviták elbírálására*; a Közös Piacon belüli Gazdasági és Pénzügyi Unió keretében a független Európai Központi Bank a Közösség monetáris politikájának meghatározására és árstabilitásának a biztosítására). Az egyes közösségi intézményekben mindegyik tagállam képviselteti magát, ám a valamennyiükre kötelező jogszabályokat és az előírt intézményi döntéseket a Tanácsban és a Parlamentben különböző arányú részvétellel, az esetek túlnyomóvá terebélyesedő hányadában, meghatározott mérvű *többségi szavazattal* hozzák meg. A tagállamokban *közvetlenül alkalmazandó* jogszabályokat alkotnak, amelyek nem szorulnak a tagállami parlamentek megerősítésére, közösségi kihirdetésük folytán lépnek hatályba, és velük szemben nem alkalmazható tagállami jog. Amennyiben ezeknek a közösségi jogszabályoknak a tartalma, illetve európai bírósági értelmezése ezt lehetővé teszi, azok magánszemélyekre is

*közvetlen hatályúak*, vagyis azokra az Unió polgárai bíróságai előtt saját államukkal szemben is hivatkozhatnak.

A szupranacionális Közösség azonban nem élvezi egy föderális állam korlátlan szuverenitását: nem állam, az uniós polgárság nem második állampolgárság. Működése azokra a hatáskörökre korlátozódik, amelyeket tagállamai egyhangúan ráruháztak és amelyeket a folyamatosan módosított államközi szerződésekben *kifejezetten rögzítettek*, vagy amelyek az ugyanazokban a szerződésben *meghatározott célok eléréséhez szükségesek*. Ezen, a tagállamok egyhangú döntésével ugyan fokozatosan tárgított, de az állami szuverenitáshoz képest eleve lényegesen szűkebb és újszerű hatáskörén az Európai Unió nem léphet túl: *hatásköre megállapítására nincs hatásköre*.

Mi mindenre kapott az Európai Közösség szupranacionális *hatáskört*? Általánosságban megállapítható, hogy a vámunió alapuló *közös* piacra épülő, belső határok nélküli *egységes piac* megvalósítására, azon belül a szabad mozgások és verseny biztosítására, az ettől elválaszthatatlan gazdasági és pénzügyi kérdések kezelésére, valamint az ezekből fakadó, a belső piac működéséhez szükséges szociális, környezetvédelmi és fejlődéspolitikai követelmények előmozdítására. Nem terjed ki tehát a szupranacionális hatáskör – többek között – az Unió *továbbra is kormányközi* együttműködést kívánó kül- és biztonságpolitikájára, a védelmi politikára (amely a tagállamok nagyobb hányadát, így Magyarországot is tekintve elsősorban a NATO-hoz igazodik), a bűnügyekben való együttműködésre, a közigazgatás gyakorlására, az adókulcsok egyhangú döntést kívánó egységesítésére, az iparfejlesztésre, a magánjognak nem a belső piac megvalósításához szükséges területeire, mint például a családjog.

A szupranacionális közösségi hatáskör *jellege* sem egységes: kizárólagos és nem kizárólagos hatáskörökre oszlik. Vitatlanul *kizárólagos* szupranacionális hatáskörök: a vámunió és a külső vámok szabályozása; a közös kereskedelem politika; a belső piaci versenyszabályozás; az euró-övezet monetáris politikája; a tengerek biológiai erőforrásainak megőrzése és a közös halászati politika. *A nem kizárólagos* hatáskörök *gyakorlását a szubszidiaritás elve szabályozza*. Az Európai Közösség alapító szerződésének ma hatályos szövegében az 5. cikk szerint ebben a körben a Közösség csak *akkor* és csak *annyiban* jár el (feltételesség és arányosság követelményei), amennyiben a közösségi hatáskörben tervezett intézkedés célját a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, ezért az, terjedelmét vagy hatását tekintve, a közösségi szinten jobban megvalósítható. Ilyen nem kizárólagos közösségi hatáskörök például a szociálpolitika fejlesztése; környezetvédelem, fogyasztóvédelem, energiaügy, közlekedés, közegészségügy. Az ilyen nem kizárólagos hatáskörökkel a tagállamok utóbb nem élhetnek abban a körben, amelyben azokat a Közösség már gyakorolta. A függőben lévő alkotmányi szerződés külön kitérne *támogató hatáskörökre*, amelyek gyakorlását az Unió nem vonhatja el tagállami körből, csak segítheti érvényesülésüket, ilyenek pl. a kultúra, oktatás, ifjúság, sport.

Milyen módon *folymhat bele Magyarország* a közösségi hatáskörök gyakorlásába? *A végrehajtás és bíraskodás* terén a többi tagországgal egyformán és egyenlő súllyal egy-egy képviselője van a Bizottságban, a Bíróságban és az Elsőfokú Bíróságban. A döntéshozó intézményekben bonyolultabb a helyzet. *A jogalkotásban* a Tanács és a Parlament már a tagállamok szavazatának különböző *súlyozásával* működnek együtt.

A *Tanácsban* ugyan egyaránt minden tagállam egy-egy, az érintett üggyel függően változó tárcájú miniszterével képviselteti magát; az egyes minisztereknek azonban, némileg államuk gazdasági/politikai súlyától és lakosságszámától függően, különböző számú szavazata van. A döntéshez a *Tanácsban* jelenleg már vagy 70 meghatározott területen, vagyis az esetkörök többségében az összes szavazat *minősített* többségét kívánja meg az alapító szerződés. Ez azt jelenti, hogy a 2007. január 1-jétől 27 tagállam összesen 345 szavazata közül legalább 255 támogató szavazat kell (74%) a javaslat elfogadásához, elutasításához pedig az ún. blokkoló kisebbséget jelentő 91 szavazat. Ha a döntés nem a Bizottság javaslatára történik, a javaslat elfogadásához az *is* szükséges, hogy a tagállamok legalább 2/3-a (18 tagállam) mellette szavazzon. Magyarországnak 12 szavazata van, mint a hozzá hasonló lélekszámú többi tagállamnak, pl. Belgiumnak vagy Csehországnak. Bulgáriának 10, Romániának 14 szavazat jutott. Ezzel szemben a kerekítve 80 milliós Németországnak csak 29, tehát mindössze vagy két és félszer annyi szavazati súlya van a Tanácsban, mint hazánknak. Hozzá képest különösen jól jártak Spanyolország és Lengyelország, amelyek fele annyi népességgel csaknem ugyanannyi, 27 szavazattal bírnak. Ezek a szavazatarányok az alapító országok eredeti megállapodásának a bővítésével alakultak így. Annak idején Franciaország, Németország, Anglia és Olaszország egyforma szavazatszámot biztosítottak egymásnak, és ezen az arányon nem kívántak változtatni. Az alkotmányi szerződés a Közösség bővítésével torzult szavazati arányokon azzal kíván változtatni, hogy a minősített többséghez már nem szavazatarányokat, hanem a szavazó tagállamok számát és népességszámát egyaránt figyelembe vevő többséget kíván meg. Ez a tízmilliós népességű Magyarország szavazati befolyásán nemigen változtatna. A változás előnyös lenne viszont Németországnak, és hátrányos a fele annyi lakosságú Spanyolországnak és Lengyelországnak.

Mind a jelenlegi, mind a tervezett szavazási rend mellett megállapítható, hogy a *döntéshozatal előkészítése* során dől el a szavazás: milyen döntési koalíciókat sikerül pl. kisebb formális befolyású hazánknak esetről esetre előmozdítani saját érdekeink szerint. A közösségi jogalkotásra nem csupán számszerűségek, hanem személyi ráhatások és lobbizások útján tudunk befolyással lenni.

A Tanácsban félevenként váltják egymást az elnökségét adó tagállamok, a Tanácsban hozott döntésben előirányzott rendben. Mint ismeretes, 2007 első félévében Németország, utána Portugália kerül sorra. Az előre egyeztetett sorrendben Magyarország 2011 első félévében kerül sorra.

A *Parlamentben* a jelenlegi, 2009. október végéig terjedő ötéves ciklusban a mai 27 tagállam részvételével összesen 785 képviselői hely van; a tagállamok megállapodtak abban, hogy a 2009. évi választások után a parlamenti képviselők számát 750-re korlátozzák, országonként új elosztásban, de úgy, hogy 99-nél több és 5-nél kevesebb képviselője egyik tagállamnak se lehessen. Az alapító szerződés legutóbbi csatlakozások során módosított szövegében a képviselői helyek tagállamok közötti megoszlását a tanácsbeli súlyozáshoz képest már jelenleg is a népességszámok fokozottabb figyelembevételével állapították meg. Így például Németországnak 99, Lengyelországnak és Spanyolországnak 54–54, Magyarországnak 24 képviselője van. Bulgáriának ehhez képest 18, Romániának 35 helyet kellett pótlólag biztosítani.

Az egyes országok képviselői politikai hovatartozásuk szerint az Európai Parlament csoportjaiban működnek. Jelenleg az Európai Néppárt frakciójának 277 tagja van, köztük 12 FIDESZ és 1 MDF képviselőnk. A második legnagyobb európai frakcióban a 218 szociáldemokrata képviselő között 9 MSZP képviselőnk foglal helyet. 2 magyar SZDSZ képviselő a 106 tagú liberális frakcióban vesz részt. Mindegyik képviselőnek egyformán egy-egy szavazata van. A parlamenti döntéshozatalhoz alapszabályként csupán a ténylegesen leadott szavazatok abszolút többsége kell, tehát a szavazásban résztvevő képviselők felénél csupán egy szavazattal több. Kiemelt kérdésekben azonban a teljes képviselői létszám felét meghaladó igenlő szavazat szükséges, ilyen esetkör például a Tanáccsal együtt meghozandó rendeleteknél a Tanácsban kialakított közös álláspont elutasítása, ami az egyik legerősebb fegyver a Parlament kezében. Még szigorúbb a szabály az Európai Költségvetés parlamenti elutasítása kapcsán: ehhez nem csupán az összes képviselők többségét jelentő, hanem a leadott szavazatok 2/3-át is kitevő szavazat szükséges. A magyar befolyás érvényesítéséhez tehát a parlamentben nem csupán más tagállamok képviselői közötti lobbizás, hanem a különböző frakciókban ülő magyar képviselők nemzeti álláspontot kialakító egyeztetései is szükségesek.

Milyen *alapvető érdekei* fűződnek magyarságunknak az Európai Unióban való részvételhez?

A feltartóztathatatlanul kibontakozó globalizáció, a világméretű gazdasági összefüggések, földrészek szabadkereskedelmi övezetökké fejlődése korában egyetlen kis ország sem tudja saját gazdasági és szociális problémáit önmagában megoldani. Különösen nem egy, földrésze többi államának többségét egybe fogó szervezet árnyékában. Még a kivételes történelmi helyzetben lévő gazdag kis országok, mint pl. Svájc vagy Norvégia sincsenek abban a helyzetben, hogy kontinensük nagyobb egységbe szerveződött egységes piacával szerződéses hálózatával ne kapcsolódjanak össze, még ha annak szupranacionális közjogi rendjébe nem is illeszkednek bele. Magyarország természetes erőforrásainak szűkösége, viszonylag kicsi gazdasági kapacitása, többszörösen megtört politikai, gazdasági és társadalmi kibontakozása, az európai fejlődéshez képest történetileg bekövetkezett lemaradása folytán nincsenek abban a helyzetben, hogy akár mezőgazdasági problémáit, akár világpiacon versenyezőképességének fokozását, akár valutájának spekulációkkal szembeni stabilitását, akár gazdasági-társadalmi fejlődéséhez szükséges alap kutatásait önmagában, a világméretű tényezővé szerveződő európai belső piactól elkülönülten megoldja, vagy akár világpolitikai orientációját, szomszédjaival való viszonyát és a határon túli magyarsággal való közösségvállalását az európai integrációtól függetlenül megnyugtatóan alakíthassa. Az Európai Unióhoz való csatlakozás történelmi szükségszerűség volt, aminek folytán a magyar nép úgy tudja önazonosságát, belső és külső egyensúlyát az európai sokféleségben biztosítani, hogy a többi – kis, közepes és nagy – tagállammal együtt vállalt feltételekre épülő közös gazdaságpolitikában aktivizálódik. Társadalmi-gazdasági felemelkedésünket, nemzeti jövőnket ma már csak világméretben helytálló európai integrációban biztosíthatjuk. Az egységes európai piacból származó előnyöket pedig csak úgy hasznosíthatjuk, ha az Unió célkitűzéseire igazodunk és annak kialakításába, a döntési folya-

matokba beleszólunk, a döntések végrehajtásából pedig időben és jól szervezett módon vesszük ki részünket.

Milyen *közvetlen* gazdasági többletforrást nyújt az Európai Unió rövid távon, az adok-kapok mérlegelés éveken átnyúló folyamatában, amelynek során a Közösség egyre szűkmarkúbban nyúl a fejlődésükben lemaradt új tagok hóna alá?

Az Unió 7 éves (jelenleg a 2007-2013 évi ciklusra) eleve *egyensúlyban* tervezett és a kiadások előirányzatára épülő éves költségvetései a tagállamok összesített bruttó nemzeti jövedelmeihez igazodóan alakulnak. Az EU költségvetés kiadási kerete 2006-ban 121 milliárd eurót tett ki, *2007-re*, a megnövekedett tagságra is tekintettel 5%-al nőtt és közel 127 milliárd euróra rúg, ami megfelel az EU bruttó nemzeti jövedelme 1.08%-ának. Ehhez hazánknek (i) a harmadik országokkal való forgalmunk *vámbevételének*, illetve mezőgazdasági behozatal esetén a közös piaci árszinthez képesti megtakarításunknak 75%-ával, (ii) a *hozzáadott érték adók összesített alapjához* (nem a különböző kulcsok szerint behajtott adóknak) tagállamonként a bruttó nemzeti jövedelem 50%-át meg nem haladóan figyelembe vett értéke után számított, gyakorlatilag fél %-ával, és (iii) a tervezett uniós összkiadások fedezetéhez még szükségessé váló, a tagállamok bruttó nemzeti jövedelme alapján számított 1 %-nyi öszszeggel kell hozzájárulnia; az utóbbi hányad, évente növekvő mértékben, idén már az EU költségvetési forrásainak 69%-át teszi ki.

A tagállamoknak az EU költségvetésből *2007-ben nyújtandó* és megpályázható támogatások alapvető szempontjai a versenyképesség és az egymáshoz közelítő fejlődés előmozdítása. Az előző költségvetési évben igénybe nem vett EU támogatási keretek nem húzódnak át *2007-re*, az így el nem költött összegek beolvadtak az idei költségvetésbe. Ennek újonnan megállapított költségvetési előirányzatai az elmúlt évhez képest különösen jelentősen nőttek a kutatás, energia és szállítási hálózatok, oktatás és képzés, mindenekelőtt pedig az innováció és környezetvédelem előmozdítása végett. A fedezetet jórészt a strukturális alapokból (mintegy 44 milliárd euró; ezen belül a regionális fejlesztési alap önmagában 35 milliárd euró fölé rúg), részben pedig a kohéziós alaphoz (közel 9 milliárd euró) biztosítja a közösség. Ezen kívül irányozták elő a mezőgazdasági támogatásoknak még mindig az EU költségvetés felét közelítő, kerekítve 46 milliárdos összegét.

A *strukturális alapok* célzottjai régiók, nem államok. Céljuk elmaradt régiók felzárkózásának, az átalakulás nehézségeivel küzdő települések problémái megoldásának, valamint humán erőforrások képzésének és a foglalkoztatásnak előmozdítása. Pályázhatnak természetes és jogi személyek, társaságok olyan régiókból, ahol az egy főre eső bruttó *belföldi* össztermék nem éri el az EU átlag 75%-át. *Magyarország* régiói számára 2004 és 2006 között 2 milliárd euró strukturális támogatás állt rendelkezésre. *2007–2013* évekre a magyar régiók számára *22 milliárd eurónyi* strukturális támogatást irányoztak elő; megjegyzendő, hogy a hét magyarországi régióból Közép-Magyarországon már a 27 tagú Európai Unió átlagának 75%-a fölé került az egy főre eső bruttó belföldi össztermék értéke, ezért a támogatásból átmeneti intézkedéssel mint kiváltódó („*phasing out*”) régió részesedhet.

A *kohéziós alap* címzettje az olyan tagállam, amelyben az egy főre eső bruttó *nemzeti* össztermék nem éri el az uniós átlag 90%-át; azzal a feltétellel azonban, hogy adott esetben megkívánt konvergencia programja az európai közösség Maastrichtban

felülvizsgált szerződésében lefektetett kritériumok teljesítésére irányul, így elsősorban a 3%-ot meghaladó, túlzott költségvetési hiány évekre bontott terv szerinti kiűszöbölésére kötelez. Jelenleg a kohéziós alap támogatottja lehet még Portugália, Spanyolország és Görögország, valamint az utóbb csatlakozott 12 ország. A támogatás felfüggeszthető, ha az állam nem teljesíti a Közösség által elfogadott konvergencia programját. A kohéziós alap kettős célja a környezetvédelem és a szállítási infrastruktúra fejlesztése. *Magyarország* részére 2004–2006 években 1,112 milliárd euró kohéziós keret állt rendelkezésre. 2007–2013 között 7.5 milliárd az előirányzat.

Az EU új *részesítési politikája* a strukturális és kohéziós alapok célszerű felhasználásának összhangját célozza és feltételeit szigorítja. Az Európai Bizottság 2006. december 8-án rendelettel intézkedett az 1080 és 1083/2006 tanácsi rendeletek végrehajtásáról, amelyek valamennyi közösségi alap igénybevételét újrászabályozzák. Az eddigi projekt-alapú pályázást felváltja a konkrétebb 'operációs program' előzetes megkövetelése. Rendelet írja elő az eljárás egyszerűsítése mellett annak átláthatóságát, és megkívánja a támogatásban részesülőkre és a támogatott program teljesülésére vonatkozó nyilvános tájékoztatást. A Bizottság meg kíván bizonyosodni arról, hogy a tagállamok eleve megfelelően működő ügyintézési és ellenőrzési rendszerrel rendelkeznek-e ('*contract of confidence*'), és nem térít meg befektetést vagy költséget, mielőtt független testület nem erősíti meg, hogy az ügyintézési és ellenőrzési rendszerek a tagállamban megfelelően működnek. A szankciók a közösségi fizetés felfüggesztésétől a szabálytalanul igénybe vett támogatások visszafizetéséig terjednek.

Közismertté váltak az Unióból kapott *mezőgazdasági támogatások*, amelyek összességükben az Unió költségvetésének több mint 40%-át teszik ki. Ismertté vált azoknak nem eredményhez kötött, hanem a földterület és állatállomány alapján történő számítása is, és az a tény, hogy az újonnan csatlakozók a részükre adódó közvetlen kifizetéseknek először csak 25%-át kaphatják, évente növekvő mértékben csak 2013-ra érve el a 100%-ot; utóbbi viszont minden tagállam viszonylatában csökkeni fog, míg teljesen meg nem szűnik. Közben lehetőséget adott az Unió arra, hogy ezt a csökkent támogatást továbbra is saját eszközeinkből egészíthessük ki, évente változatlanul további 30%-kal, noha a Közösségben versenyvédelmi szempontokból a mezőgazdaság mindennemű állami támogatása tilos, és a gazdák régóta csak központi közösségi támogatást kaphattak. Mivel az újonnan csatlakozók gazdálkodói közben saját állami támogatást élvezhettek, a Közösség indokolatlannak tartotta részükre a teljes támogatás azonnali átvállalását, és ezt csak évente csökkenő diszkriminációval biztosította, korlátozott állami támogatást továbbra is engedve.

A közösségi költségvetés és végrehajtási politika, valamint az elmúlt három év tapasztalatai tükrében megállapítható, hogy megfelelő állami igazgatás és kellő idejű szakszerű pályázat, valamint körültekintő nemzeti fejlesztési terv és a konvergencia program teljesítése esetén tartósan biztosítható Magyarország nettó részesedési pozíciója.

Az egységes európai belső piac működéséből eredő *közvetett előnyök* azonban az összegszerű támogatásoknál még jelentősebbek.

Így például a Közösség által elvárt államháztartási erőfeszítéseink fejében a gazdaságilag jóval erősebb államok teljesítménye által garantált európai valuta és az

ezáltal előmozdított befektetések szervesen fogják gazdaságunk stabilitását, és ennek révén fejlődését előmozdítani.

A határokon túlterjedő, évszázadok során közös sorsot viselő magyarság történelmi önazonosságának fenntartását lényegében szintén csak közvetve biztosítják az Európai Unió okmányai. Amíg a már idézett 1993. évi koppenhágai kritériumok csak az azt követően csatlakozó államokat kötelezik a kisebbségek, mint olyanok tiszteletben tartására és védelmére (azokat azonban tagságuk feltételeként kötelezik), mind az Európai Bíróság, mind Uniót alapító szerződés az egyéni emberi jogok védelméből indul ki. A Közösség jelenleg hatályban lévő nizzai szerződésszövege az állampolgárság szerinti mindennemű megkülönböztetést kifejezetten tiltja (12. cikk), az Unió alapszerződése pedig a tagállamok nemzeti identitását rendeli tiszteletben tartani. A függőben lévő alkotmányi szerződés annyiban lépne tovább, hogy kifejezetten rendelkezik a kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelméről (I.2 cikk). A népek önazonosságát az alkotmányi szerződés praeambuluma annyiban érinti, hogy a tagállamok attól a meggyőződéstől vezéreltetve „[...] hogy Európa népei, miközben büszkék maradnak saját nemzeti identitásukra és történelmükre, elhatározták, hogy felülemelkednek ősi megosztottságaikon és – egymással mind szorosabb egységbe lépve – egy közös jövő megteremtésére törekednek.” Megjegyzendő, hogy az Európa Tanács 1995. évi keretegyezményét, amely a nemzeti kisebbségek védelméről szól (nem csupán a kisebbséghez tartozó személyek jogairól), eddig már 35 állam ratifikálta, köztük 21 európai uniós tagállam, köztük Románia és Szlovákia is.

Végül felvetném azt a kérdést, hogy miként vélekedne európai uniós tagságunkról a nagy magyar reformer, Széchenyi István, ha ma is élne. Tőle idéznék néhány gondolatot. 1829-ben a Hítel végszavában írta az ismert sorokat: „A múlt elesett hatalmunkból, a jövődönék urai vagyunk. Ne bajlódjunk ezért hiábavaló reménytelenül, de bírjuk inkább elszánt hazafiságunkat s hív egyesülésünk által drága anyaföldünket szebb virradásra.” Ugyanebben a művében írta a becsületről és hitelről ‘tágosb’ értelemben: „...néhány csalárd ember az egész ország becsületét veszedelembre hozta. Mennyi idő kell most majd ezen csorba kiküszöbölésére! *A becsület cselekvő mód haszna legtávolabb időkre hat...*” Majd: „*A szó szentsége* azon bíró, mely uralkodó és nép közt ítélt, s ha az egyszer megsemmisül, hiába szól: a törvény – s minden társasági rend – és szerencsének vége.”

1831-ben a Stádium elé a következő szavakat intézte Magyarország képviselőihez: „Az emberiségnek egy nemzetet megtartani [...] hevítsük megint fel a középkor daliás lelkesedését, de ne hogy várainkba elzárkózva egymást üldözzük, s a polgárosítás legnagyobb gátai legyünk [...] kössünk mi újabbak, műveltebbek már valahára egy szebb frigyot, mely alatt nem egyesek haszna és előmenetele lappang, hanem a közjó melegítő sugára fényledez.” Ezekhez a gondolataihoz fűzte Magyarország helyzetéről írva közel két évtizeddel később: „Pillantsunk azért a jelenre, ámde a legközelebb lefolyt időkre is annyiban, amennyiben azok szoros összeköttetésben vannak a mai napokkal, valamint a holnap megint ezek szülöttje.” Magyarország fejlődését előbbre sorolta közjogi önállóságánál. Magyarország felemelkedését önmagában már akkor sem tudta elképzelni: „[...] ha Magyarország, tudja Isten, micsoda különös fátum által, el bírná szakítani magát, fajtánk legcsekélyebb száma, vele született irigy fondorkodása, lapos hona és legfőképp sokkal erősebb szomszédjai következtében

tán csak tizennégy napig sem volna képes fennállni minden támasz vagy inkább valamely erős „fenntartó kéz” nélkül, önállólag; mi aztán természetesen nem lenne fényes csere.” (A szeparatizmus veszélyei)

Ma nem a Habsburg monarchia bomladozó kereteiben, hanem a már éppen fél évszázada zökkenőkkel bár, de folyamatosan fejlődő Európai Unióban kell Széchenyi meggyőződésére gondolnunk: „Magyarország nem volt, hanem lesz”. Rajtunk múlik; az évszázadokon át önállótlan kis ír és finn köztársaságok népei az Unióban egy-két évtized alatt az európai fejlődés élvonalába jutottak.