

Gazdag Ferenc

Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség

A lisszaboni szerződés óta jogilag szűkebb területre szorult a rotáló EU-elnökség szerepe, mindazonáltal továbbra is fontos szerepet tölt be mind az integráció egésze, mind az érintett tagállam szempontjából. Alapvetően minden európai uniós elnökség két dologról: az integráció fejlődésének közvetlen irányairól és az elnökség aspirációiról szól. A két elem értelemszerűen különböző dimenziókban jelentkezik, de elemei eshetnek egybe is. Minél több az egybeesés, annál sikeresebb az elnökség az elnökség szempontjából. A kérdés tehát, amely az elnökség sikerességét firtatja, valójában arra kérdez rá, hogy milyen mértékű az egybeesés az integráció fejlődésének széles vonulata és az adott ország külpolitikai prioritásai között. Jelen tanulmány első része (Nemzet és Biztonság, 2010. 9. szám) a magyar EU-elnökség (2011. január 1. – 2011. június 30.) aspirációival foglalkozott, ezúttal az eredmények számbavétele és értékelése kerül sorra.

Előzmények

A leendő történelemkönyvekben mindössze néhány szikár dátum fogja a magyar elnökséget említeni: eszerint az EU Tanácsa soros elnökségét 2010 januárjától 2011 júliusáig a spanyol-belga-magyar trió látta el, ezen belül Magyarország 2004-es taggá válása után első ízben 2011 januárjától töltötte be a posztot. Budapesttől a stafétabot Lengyelországhoz került.

Néhány szó magáról az elnökség intézményi oldaláról! Az EU-ban a legfelső döntéshozó szervként és a tagállami érdekek megjelenítőjeként szereplő tanácsban (együttfogalom egyaránt jelenti az állam- és kormányfők testületét, a miniszterek és nagykövetek tanácsát, s az alattuk tevékenykedő seregnyi más testületet) az elnöklést az integrációs folyamat kezdetén féléves rotálással ábécésorrendben töltöt-

ték be a tagállamok. Az integrációs érdekeket megjelenítő Bizottságtól eltérően az Európai Tanácsnak csak kis létszámú saját apparátusa van, s a soros elnökséghez az adminisztratív háttérrel mindig az adott állam külügyminisztériuma biztosítja. A növekvő számú ügyek folyamatosságának biztosítása érdekében a gyakorlati igényekből nőtt ki az úgynevezett trojka-megoldás, amikor az előző, a hivatalban lévő és a leendő elnökség dolgozott együtt. 1999-től módosították az ábécésorrendet oly módon, hogy a trojkában mindig legyen egy nagy tagállam, 2004-től pedig teljesen feladva ezt az ábécélogikát, 15 évre előre elosztották az elnökségi ciklusokat. Azóta az elnökségi trióban szereplő három ország együtt készülhet a feladatra, közösen határozhatják meg prioritásait, a tárgyalásra bevinni szándékozott témaköröket.

A soros elnöki posztot betöltő ország részére a szerződések egy sor lehetőséget biztosítanak. Közülük a legfontosabb, hogy a tanács napirendjének kezelőjeként preferált témákat tárgyalathat, továbbá az áthúzódó ügyek tárgyalását közvetítőként előbbre viheti. Mivel a tanácsi formációk által tárgyalt kérdések túlnyomó többsége az áthúzódó kategóriához tartozik, az elnökség „saját” preferenciáihoz tartozó kérdést értelemszerűen csak a többi tagállammal való előzetes egyeztetés és a szokásos uniós döntéshozatali eljáráson keresztül vihet a tagállamok elé. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján az mondható, hogy a mindenkori elnökszörszágok a ciklusuk alatt tárgyalt témák 90–95%-át a tanácstól kapják, azaz csak néhány százaléknyi témát vallhatnak igazán magukénak. Ez nem tűnik soknak, ugyanakkor egy-egy jól megválasztott speciális területtel az elnökszörszág rajta hagyhatja keze nyomát az unió fejlődésén. Például a svéd elnökség (2001 és 2009) alatt alakította ki az EU a válságkezelés rá jellemző formáit és szabályait. Az elnökségi triók programjai azt mutatják, hogy a tagállamok rendszerint a kontinuitást tekintik legfőbb feladatuknak.

A 2009. december 1-jén hatályba lépett lisszaboni szerződéssel az elnökszörszág szerepe két vonatkozásban is radikálisan csökkent. Az Európai Tanács állandó elnöki tisztségének létrehozásával az EU állam- és kormányfőinek tanácskozásait ekortól nem a soros elnökszörszág vezetője, hanem az állandó elnök vezeti. A tagállamok állam- és kormányfői ugyanis évente legalább négyszer tartanak csúcstalálkozót, amelyen irányt szabnak az unió fejlődésének. A mindenkori csúcstalálkozók csak akkor lehetnek sikeresek, ha azokat jól előkészítik, az eltérő álláspontokat már előzőleg feltárták, és lépések történnek a távolságok áthidalására. Az ezekkel kap-

csolatos teendőket korábban mindenkor annak az országnak a vezetője végezte – az Európai Tanács soros elnökeként –, amelyik az adott időszakban az EU soros elnökségét látta el. Ennek a rendszernek számos gyengéje volt: hiányzott az ügyek vitelénél oly fontos folyamatosság, és a külvilág is nehezen tudta követni, hogy hathavonta más-más politikus képviseli csúcsszinten az Európai Uniót. Ráadásul az ideiglenes tiszte ellátó politikus „főállásban” maga is miniszterelnök vagy államfő volt, akit lefoglaltak otthoni ügyei is. A lisszaboni szerződés értelmében viszont létrejött az állandó elnöki poszt az Európai Tanács élén. Betöltőjét az Európai Tanács tagjai minősített többséggel két és fél éves, egyszer meghosszabbítható mandátummal választják. Az állandó elnöknek ugyanakkor folyó ügyekben érdemi hatással bíró döntési hatásköre nincs: tiszte az állam- és kormányfői testület munkájának a menedzselése, az ülések elnöklése, az elfogadott álláspontok csúcsszintű képviselése.

Másfelől viszont a lisszaboni szerződés létrehozta a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő posztot is, aki egyúttal alelnöki tisztséget tölt be a Bizottságban, és elnököl az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának ülésein. Az új tisztségek következetesebb külső fellépést és hangsúlyosabb szerepet biztosítanak az EU számára a világpolitika színpadán, mivel általában az unió felismerhető arculatot nyer. Az EU „külügyminisztereként” a főképviseelő a soros elnök korábbi feladatainak azt a részét vette át, amelyben az elnökszörszág tiszte volt az EU külső képviselése, a közös álláspontok tolmácsolása különféle nemzetközi fórumokon. A lisszaboni szerződés értelmében tehát az állandó elnök posztjának létrejöttével az elnökszörszág nemzetközi feladatai átkerültek az EU elnökéhez, a

kül- és biztonságpolitikai főmegbízotthoz, a gyakorlati-technikai tennivalók pedig az Európai Külügyi Szolgálathoz. A leggyakrabban üléselő Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője (Catherine Ashton), az állam és kormányfőket tömörítő Európai Tanácsnak az üléseit pedig az EU elnöke, Herman von Rompuy vezeti. Az új intézményi struktúra felállítása és az új vezetői eljárás bevezetése a gyakorlatban első ízben a spanyol–belga–magyar trió alatt kezdődött, s a mechanizmus kisebb-nagyobb súrlódásokkal működni kezdett.

A trió és a magyar elnökségi közös program

A spanyol–belga–magyar közös program előkészítése 2007-ben indult, s a három külügyminisztérium egyeztetései után a tanács 2009. december 7-én hagyta jóvá. A terjedelmes (90 oldalas) és az integráció szinte minden vonatkozását érintő dokumentum a trió összevont, a 2010 januárja és 2011 júniusa közötti időszakot felölelő programját ismerteti. Két részre tagolódik: az első rész a program stratégiai keretét tartalmazza, amely a programot tágabb összefüggésbe helyezi, és a három egymást követő elnökség idején végigvonuló, hosszabb távú célkitűzések perspektívájából foglalja össze. A második rész az operatív program, amely a 18 hónapos időszak alatt várható kérdéseket ismerteti. A fő területek a következők voltak.

1. Társadalmi-gazdasági problémák: az EU egészét sújtó gazdasági válság leküzdése a növekedés újraindításán keresztül, melyhez a pénzügyi piacok nagyobb felügyeletét biztosító intézkedések szolgálnak eszközül; a zöld munkahelyek, innováció és a „zöld tudásalapú

gazdaságba” való átmenet támogatása.

2. Szociális ügyek, ezen belül kiemelten a társadalmi kohézió támogatása.
3. Környezeti és klimatikus kihívások kezelése, annak minden aspektusával együtt: energia, közlekedés, üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése, közös nemzetközi fellépésben való részvétel.
4. Bel- és igazságügyek. A 2009-ben indított Stockholmi Program végrehajtása, a közös bevándorlási és menekültügy-kezelés, a bírósági döntések kölcsönös elismerése, illetve annak gyakorlati végrehajtása.
5. Külkapcsolatok, koherens külső fellépés. Az EU-bővítés folytatása, az Európai Külügyi Szolgálat beüzemelése, a polgári-katonai képességek összehangolt fejlesztése.

A magyar elnökségi program

Az „Erős Európa” jelmondatot választó magyar programot 2011. január 10-én tették közzé, s benne négy prioritás köré csoportosították a feladatokat:

1. Növekedés, munkahelyek létrehozása, az EU 2020 program, azaz az EU versenyképességének növeléséről szóló tervezet. A stabilitási és növekedési paktum felülvizsgálata, az állandó válságkezelési és megelőzési mechanizmusok keresése.
2. Az „Erősebb Európa” célkitűzés első sorban a közösségi politikák további erősítését célozta. Ezen belül a fókuszban a belső kohézió megerősítése, a közös agrárpolitika jövője, az energia-biztonság növelése, a vízzel kapcsolatos politikák és a Duna-stratégia álltak.



3. A polgárbarát EU-megközelítés erősítése. E tételben a kulturális sokszínűség megőrzése és támogatása, a román és bolgár schengeni csatlakozás elfogadtatása, az európai menekültstátusz kidolgozása, a Stockholmi Program keretében a bel- és igazságügyi együttműködés megerősítése állt. Ide sorolhatjuk még az Alapvető Jogok Chartájának beillesztését az alapszerződésekbe és az Európai Önkéntesség Éve célkitűzését.
4. Végül a globális felelősségvállalás programja. E pontban elsősorban a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása és az izlandi csatlakozás megkezdése álltak előtérben. Szerepelt továbbá az Európai Külügyi Szolgálat tényleges működőképességének elősegítése és a Keleti Partnerség program továbbvitele is.

Ahhoz képest, hogy 2004-es csatlakozása óta Magyarország első ízben készített elnökségi programot, s még nem rendelkezett saját tapasztalatokkal, az elkészült dokumentum ambiciózusnak nevezhető. A régi tagállamoknak vegyes benyomásai maradtak a színtelen szlovén (2008. január–június) és a kifejezetten gyenge cseh (2009. január–június) elnökség után. A magyar elnökségi program végrehajtása alapvetően sikeresnek bizonyult, bár talánunk eredmény nélkül zárult tételeket is. Az elnökségi programról készített kormányzati összefoglaló mintegy 30 oldalon sorakoztatja fel a jogi aktusok hierarchiája szerint az elfogadott döntéseket. Számszerűen 140 rendeletről, irányelvről, határozatról, és egyéb uniós dokumentumról van szó, amelyek az EU hatáskörébe tartozó legkülönbélebb területekre vonatkoznak. Értelemszerűen a megszületett dokumentumok az EU egészének mozgásirányait és a tagállamok közös erőfeszítéseit tartalmazzák, konkrét megszületésük és formába öntésük azonban a magyar elnökségi

stáb keze nyomát viseli. Lássuk a legfontosabbakat!

Növekedés, munkahelyteremtés, társadalmi befogadás

Ezen a területen a magyar elnökség arra törekedett, hogy megpróbálja egyidejűleg elősegíteni az államháztartások fenntarthatóságát, a költségvetési fegyelem betartását, továbbá a gazdasági növekedés ösztönzését. A kitűzött cél, azaz a gazdasági kormányzás erősítése felé vezető úton a magyar elnökség az úgynevezett hatos jogszabálycsomagról folyó tárgyalásokat tekintette fő feladatának. A „hatos csomag” elnevezés az EU-n belüli szigorúbb gazdasági kormányzás kialakítását célzó hat jogalkotási aktust takarja. Ezek közül négy költségvetési kérdésekkel – többek között az EU stabilitási és növekedési paktumának reformjával – foglalkozik, két új rendelet pedig az EU-n, illetve az euróövezeten belüli makrogazdasági egyensúlyhiányok hatékony felismerését és kezelését célozza. A részletek megtárgyalása a magyar elnökségre jutott, s a Brüsszelben dolgozó magyar diplomatáknak kulcsszerepe volt abban, hogy a meg egyezés a tagállamok kormányai között megszületett. A színpalak mögött zajló egyeztetésekhez sok alkudozásra és rugalmasságra, de mindenekelőtt kitartásra volt szükség. Az Európai Parlamentnek az áprilisi bizottsági szavazások után például több mint kétezer módosító indítványt kellett megtárgyalnia, s a magyar diplomaták, kormánytisztviselők érdeme, hogy az elnökség végén mindössze egyetlen érdemi, nyitott kérdés volt, az úgynevezett fordított minőségi többségű szavazás kiterjesztése. A lengyel elnökségre már „csak” a formális elfogadtatás feladata maradt.

Az elnökségi program gazdasági programja kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy Magyarország nem része az eurózónának, sőt túlzottdeficit-eljárás folyik ellene, ami a magyar pozíciókat alapjaiban gyengítette. Mivel Magyarország nem vesz részt az eurócsoport munkájában, a tagállamok ezen a téren csak az ülések technikai levezetését várták el.

Új feladat volt az először 2011 januárjában induló „Európai Szemeszter” végigvitele. Magyarország elsőként bonyolította le az eljárást, amit a görög típusú válság megelőzésére dolgoztak ki. Az Európai Szemeszter célja, hogy a tagállamok a Stabilitási és Növekedési Paktummal és az Európa 2020 növekedési stratégiával összhangban lévő nemzeti költségvetéseket fogadjanak el. A gazdasági folyamatok új felügyeleti eljárása keretében a tagállamok április végéig nyújtották be stabilitási és konvergenciaprogramjaikat, s a Bizottság a tagállami programok értékelése alapján készített országspecifikus ajánlásokat. A 2011. júniusi Európai Tanács által megerősített első szemeszter ajánlásait a tagállamoknak figyelembe kell venniük nemzeti költségvetésük elkészítésekor, valamint az ágazati politikák végrehajtása során.

Magyar elnökségi kezdeményezés volt a romakérdéssel való uniós szintű foglalkozás, illetve a nemzeti fellépések koordinálása. „A romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszer 2020-ig” című programot a szakmailag illetékes testület május 19-én fogadta el, majd június 23–24-én az Európai Tanács is megerősítette. A dokumentum értelmében a hátrányos helyzetű csoportok, köztük a romák befogadása elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozik, így a tagállamoknak 2011 végéig kell erre irányuló, integrált intézkedési csomagot elfogadniuk. Négy te-

rületre kell az intézkedéseknek koncentrálniuk: oktatás, foglalkoztatás, lakhatás és egészségügy. A tagállami stratégiákat a Bizottság jövő év tavaszáig értékeli, és ezekről jelentést készít. A magyar politika a romastratégia kapcsán támaszkodni tudott az Európa Parlament egyetlen, magát romának valló tagjára, Járóka Líviára, aki rapportörként kiváló jelentést vitt az EP és a szakbizottságok elé.

Erősebb Európa, erős közös politikák

A második fő irány középpontjában a közös uniós politikák fejlesztésének és finanszírozásának jövője állt. Ennek keretében került sor a 2013 utáni közös agrárpolitika, a 2013 utáni kohéziós politika, az EU energiapolitikájának megvitatására (EIT 2011. február 14). A tanács döntése értelmében 2014-ig kell kialakítani az EU integrált energiapiacát, s 2015-ig kell felszámolni az unión belüli, összeköttetés nélküli „szigeteket”. A közös energiapiac kérdése már az EP előtt van, s a testület várhatóan a lengyel elnökség alatt foglal állást. A 2011. március 11-i nagy erejű földrengés Japánban nukleáris katasztrófát okozott az ország központi térségét ellátó fukusimai atomerőműben. A katasztrófa egyik következménye lett, hogy az atomenergia felhasználását ellenző tagállamok azonnal kihasználták a helyzetet, s az EU-n belül ösztönözni kezdték a teljes atomenergiapolitika felülvizsgálatát. A magyar elnökség március 21-re hívott össze rendkívüli energetikai miniszteri tanácsülést, ahol a nukleáris energiát preferáló (Franciaország, Olaszország, V–4 országok) és ellenző országok (Németország, Dánia, Ausztria) heves vitát folytattak. A vitát vezető magyar fél a leginkább érintettek kö-



zé tartozik, mert villamosenergia-ellátásának közel felét a paksi erőmű szolgáltatja. Az ülésen a miniszterek az Európában működő 134 nukleáris erőműben úgynevezett stresszteszt elvégzését javasolták.

Az ugyancsak sikerrel kezelt közlekedési csomag (közlekedéspolitikai fehér könyv, transzeurópai közlekedési hálózat, európai vasúti térség, eurovignette) mellett nagy hangsúly esett a fenntartható vízgazdálkodásra. A magyar kezdeményezések eredményei a bizottság 2012-ben megjelentetni tervezett dokumentumaiban foglalkoznak napvilágot látni.

Jelentős eredménynek tekinthető a Duna-stratégia nevű makrorégiós stratégia elfogadtatása. (EIT 2011. június 24.) A stratégia célja a határon átvívelő kihívásokra adandó összehangolt válaszokon keresztül a gazdasági növekedés, a munkahelyteremtés és az élhető Duna-medence kialakítása és fejlesztése. Több területre terjed ki, többek között az infrastrukturális fejlesztésekre, az ökológiai szempontokra, a Duna hajózhatóságára, az energiatermelésre, a kis- és középvállalatok támogatására, társadalmi és kulturális szempontokra, stb. Johannes Hahn regionális biztos a Duna-stratégia bemutatásakor (2010. december 9.) a környezetvédelem és a fenntartható gazdasági törekvések szempontjainak egyidejű alkalmazását megvalósítható javaslatnak tartotta. A Duna-stratégia célkitűzéseit és javaslatait tekintve a 2008-as Balti-tengeri stratégia nyomvonalán készült, s tőle a projektben részt vevő 14 ország (8 EU-tag: Ausztria, Bulgária, Csehország, Magyarország, Németország, Románia, Szlovákia, Szlovénia, 6 nem tagállam: Horvátország, Szerbia, Ukrajna, Montenegró, Bosznia-Hercegovina) a „társadalmi és gazdasági együttműködés szorosabbra fűzését” reméli. Mivel a jelenlegi pénzügyi tervek 2013-ig nem irányoznak

elő e célra külön forrásokat, a program pénzügyi hátterét a meglévő regionális fejlesztési és környezetvédelmi forrásokból, illetve a tagállami hozzájárulásokból kellene fedezni.

Polgárbarát Európa

Ebben a csomagban eredendően olyan tételek szerepeltek, mint például az „európai polgári kezdeményezés”, amely azon feltételeket rögzíti, amelyek alapján az EU polgárai a Bizottsághoz fordulhatnak, hogy az kezdeményezze egy konkrét kérdésben a közös fellépést, vagy mint az Alapjogi Charta alkalmazásának/végrehajtásának ügye. Ez utóbbiban az Általános Ügyek Tanácsa május 23-án fogadott el elnökségi következtetéseket. A magyar politika számára annál is inkább figyelemre méltó ez a döntés, mivel az Alapjogi Chartáról szóló következtetések az unió történetében először tartalmazzák a nemzeti kisebbségi jogokra való utalást, illetve a kulturális és nyelvi sokszínűség fontosságát hangsúlyozó bekezdést.

Azonban a „polgárbarát Európa” fejezet napirendjében mindinkább előtérbe sorolódtak a migráció és a menekültügy kérdései, részint az „arab tavasz”, részint a schengeni rendszer kiterjesztésének vitái miatt. A főként Olaszországot és Máltát érintő észak-afrikai migrációs hullám miatt a magyar elnökség több alkalommal tűzte az érintett tanácsai formációk napirendjére a déli szomszédságban történtek vizsgálatát.

A magyar elnökség kiemelt figyelemmel kezelte a schengeni rendszer reformjával kapcsolatos törekvéseket: májusban a Bizottság adott ki közleményt a schengeni rendszer megerősítéséről. Eszerint a tagállamok mellett a Bizottság és más uniós szervek is nagyobb szerepet kapnak a

rendszer működésének ellenőrzésében. Ugyanezen közlemény értelmében, amennyiben az EU egy külső határszakaszát nagyobb nyomás éri, és az érintett tagállam nem képes eleget tenni a határszakasz őrizetére vonatkozó összes schengeni követelménynek, úgy ideiglenes jelleggel lehetővé válik a belső határon történő ellenőrzés visszaállítása.

Ugyancsak az eredmények között számolható el, hogy sikerült lezárni az uniós határőrizeti ügynökség (Frontex) szerepéről folyó vitát. Az első ízben Görögországban, 2010-ben bevetett gyorsreagálású egységek hatékonyan csökkentették az országba áramló migránsok számát, a 2011 februárjában indított Hermes-művelet alapvető szerepet játszik az Észak-Afrikából érkező migrációs hullám feltartásában. E dosszié tekintetében a lengyel elnökségre már csak a formális elfogadás maradt.

Több lépés történt a közös európai menekültügyi rendszer megteremtése érdekében. A felállított intézményi elemek (Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal) alapvető célja, hogy olyan menekültügyi eljárások álljanak rendelkezésre, amelyek egyidejűleg képesek a védelem magas szintjének biztosítására és a visszaélések kiszűrésére. A tagállamok közötti gyakorlati együttműködés javítását ugyancsak a hivataltól várják, amelynek tevékenységéhez alapot egyébiránt egy komplex jogalkotási csomag (befogadási irányelv, dublini és Eurodac-rendelet, kvalifikációs és eljárási irányelv, a huzamos tartózkodás szabályozása). A csomagból a kvalifikációs irányelv a menekültügyi szabályozás egyik alapvető eleme: meghatározza a menekültként és kiegészítő védelemben részesítettként való elismerés feltételeit, továbbá a menekültstusszal járó legfontosabb jogosultságokat.

A magyar elnökség kiemelkedő teljesítménye, hogy a tanács 2011. június 9-i ülésén kimondták: Románia és Bulgária meg-

felelően felkészült a schengeni vívmányok teljes körű alkalmazására, így valamennyi feltétel teljesült a két ország rendszerbe történő belépéséhez. Hozzá kell tenni, hogy a technikai feltételek teljesülése mellé a bolgár és román csatlakozáshoz még egy politikai döntés is szükséges, amelyet több tagállam (élükön a franciákkal és a németekkel) még korainak tart. Az uniós belügyminiszterek ülésén (szeptember 23-án, immár lengyel elnökség alatt) elutasították a két ország csatlakozását a schengeni rendszerhez. A legtöbb ellenérvet (korrupció, szervezett bűnözés) felvonultató hollandok és finnek nem tartották kivihetőnek a kétlépcsős magyar javaslatot sem, miszerint a két országgal kapcsolatban 2011-ben csak a vízi és a légikikötőkben törölnék el a határellenőrzést, a szárazföldi átkelőről pedig csak a jövő évben döntenének.

A „polgárbarát csomag” további lényeges elemét képezték a szervezett bűnözés elleni küzdelem, az adatvédelem és a terrorizmus elleni fellépést érintő lépések. 2011 februárjában születtek meg a belső biztonsági stratégiára vonatkozó tanácsi következtetések, majd néhány hónappal később a 2011 és 2013 közötti időszakra tervezett program is. Elkészült az elnökség által kidolgozott kézikönyv a szervezett bűnözés elleni harc segítéséhez. A belső biztonsági stratégia több területet, közöttük az emberkereskedelmet és a számítógépes bűnözést kiemelt jelentőségűnek tekint. A közlekedésbiztonságot veszélyeztető cselekmények elkövetőivel kapcsolatos adatok cseréjéről szintén elkészült egy irányelvtervezet, amely szándéka szerint elő kívánja segíteni a felelősség megállapítását és a felelősségre vonás megtörténését abban az esetben is, ha a közlekedési szabálysértés a járművezető állampolgársága szerintitől eltérő államban történt.



A globális felelősségvállalás, az EU bővítése

A külkapcsolatok közösségi csomagjából kiemelésre kívánkozik a kereskedelempolitika ügye. A magyar elnökség „nagy figyelmet fordított arra, hogy az Európai Unió közös kereskedelempolitikája hatékonyan segítse az európai növekedést és munkahelyteremtést” – olvasható a kormányzati értékelőben. Tartalmilag ez azt jelentette, hogy a magyar elnökség erőfeszítéseinek eredményeként 2011 második felétől érvénybe lép az EU és Dél-Korea közötti szabadkereskedelmi megállapodás, s megkezdődtek az előkészítő munkálatok egy EU–Japán szabadkereskedelmi egyezmény elfogadásához is. A félév folyamán Magyarország elnökölte a Külügyek Tanácsa kereskedelempolitikai formációjának ülését, és irányította a WTO (Kereskedelmi Világszervezet) tevékenységével kapcsolatos genfi koordinációt.

A magyar elnökség kiemelt ügyként, mondhatni presztízskérdésként kezelte a bővítési folyamat nyugat-balkáni továbbhaladását, közelebről a Horvátországgal folyó csatlakozási tárgyalások lezárását. 2011 elején, a magyar elnökség kezdetekor még hét tárgyalási fejezet volt nyitva. Jórészt a magyar diplomácia ismételt erőfeszítéseinek köszönhető, hogy a tárgyalások felgyorsultak, s 2011. június 30-án le is zárultak.

Ugyancsak a magyar elnökség idejére esett a Luxemburgban megtartott Nyugat-Balkán Fórum (június 20.). Az EIT 2003-ban döntött a nyugat-balkáni térség külügyminisztereivel való találkozó rendszerítéséről, s ennek keretében úgynevezett Gymnich-típusú találkozásokat szerveztek. (A gymnichi kastélyról elnevezett találkozók kötetlen jellegűek, s elvileg bármilyen kérdés vitájára lehetőséget adnak.) A ki-

alakult gyakorlat szerint a találkozóra minden év tavaszán kerül sor, de 2011-ben a líbiai események sűrű napirendje miatt a találkozót a nyárra kellett halasztani. Az Európai Külügyi Szolgálat végül június 20-át tűzte ki időpontnak, és a térség európai perspektíváját, a regionális együttműködést, valamint a választások kérdéskörét jelölte meg központi témaként. Meghívta az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) illetékes képviselőit is. A találkozón szó volt a déli szomszédság ügyeiről is.

A magyar politikusoknak (köztársasági elnök, házelnök, miniszterelnök) és a diplomácia képviselőinek a térség mindegyik államaiban tett látogatásai jelzik, hogy a magyar elnökség elkötelezett a Nyugat-Balkán országainak uniós csatlakozási folyamata mellett. Ezt a folyamatot esetenként nem várt belpolitikai döntések akadályozzák, mint ahogy Szerbia restitúciós törvénye okán történt, amelyet azonban Belgrád a magyar kifogások hatására módosított.

Nem történt előrehaladás a török tárgyalási folyamatban, viszont Izland esetében a június 27-i tárgyalási forduló négy fejezetet megnyitott, sőt ebből kettőt le is zárt.

Az EU külső megjelenítése terén a spanyol elnökség után a magyar elnökség volt a második, amely a lisszaboni szerződés által bevezetett változások gyakorlati átültetésében részt vehetett. A szerződés által felállított Európai Külügyi Szolgálat 2010 decemberétől kezdte meg működését, s a magyar elnökségi program célja az volt, hogy tevékenyen segítse az uniós diplomáciai gépezet beillesztését a mindennapi rutinba. Alapvetően sikerrel oldotta meg ezt a feladatot. Nemcsak a külkapcsolati munkacsoportok vezetését oldotta meg a magyar fél, hanem válsághelyzetekben hatékonyan biztosította az EU külső képviseletét Fehéroroszországban, Iránban és Líbiá-

ban. A magyar külügyi irányítás tucatnyi alkalommal helyettesítette az EU főképviselőjét harmadik országgal vagy régióval tartott rendezvényeken (például EU–Montenegró, Dél-Kaukázus, Közép-Ázsia, Izrael). Az intézményi változások által óhatatlanul fellépő súrlódásokat kellő rugalmassággal kezelte a tanácsi formációk és a Külügyek Tanácsa tevékenysége között, s az igyekezet a két intézményi vonal működési összhangjának megteremtésére irányult. Az EU-n belül a lisszaboni szerződés végrehajtásában a kül- és biztonságpolitikai főképviselő, a felügyelete alatt álló Külügyi Szolgálat és a soros elnökszág hatásköreinek és tevékenységi területeinek pontos megrajzolása még folyamatban van, s a magyar elnökség a kialakítandó együttműködési modell követhető útjának tűnik.

A magyar elnökségre hárult a kétévenként megrendezésre kerülő Ázsia–Európa Találkozó (ASEM) soros fordulójának megrendezése. (2011. június 6–7. Gödöllő) A 27 EU-ország mellett a találkozóon a tíz ASEAN-tagállam, valamint Ausztrália, Új-Zéland, Oroszország, Kína, Japán, Dél-Korea, India, Mongólia és Pakisztán külügyminiszterei vettek részt. A tanácskozás egyik fő témája a nem hagyományos biztonsági kihívások (természeti katasztrófák, nukleáris balesetek, energia- és élelmiszerbiztonság) kezelése volt, amelynek a Japánban történt földrengés után különös aktualitása lett.

Az elnökségi félév eredményeként kell elkönyvelni az Európai Humanitárius Konzensus program keretében született iránymutatási dokumentumot. Ez a döntés a nemzetközi fejlesztés és humanitárius segítségnyújtás témaköréhez tartozik, amelyről folyamatos vita alakult ki nemcsak a különböző mértékben hozzájáruló tagállamok, hanem főként az EU és az USA között. A magyar elnökség közvetítői

tevékenysége nyomán az EU és az USA megállapodott a nemzetközi fejlesztési együttműködés hatékonyságát növelő munkatervről.

Az elnökségi időszak váratlan elemei

A Keleti partnerség-csúcs elmaradása

Eredetileg a magyar elnökség programja 2011 májusára, Gödöllőre tervezte a második Keleti partnerség-csúcstalálkozó megrendezését. A kormány azonban 2011. február 17-én bejelentette, hogy a soros magyar EU-elnökség és a következő soros elnökséget adó Lengyelország az Európai Tanács állandó elnökével folytatott konzultációk után kezdeményezte, hogy a csúcstalálkozót 2011 második felében, Lengyelországban tartsák meg. A bejelentés szerint a „találkozó tervezett májusi időpontjában ugyanis olyan más nagy nemzetközi rendezvények torlódtak össze, mint a G8/G20-találkozó vagy az OECD 50. évfordulós miniszteri tanácsi ülése”, s emiatt megoldhatatlan szervezési és logisztikai problémák keletkeztek. Mivel „mind Magyarország, mind az egész unió számára rendkívül fontos” rendezvényről van szó, ezért a magyar fél nem akarta kockáztatni a csúcstalálkozó programját és eredményességét, inkább a halasztás mellett döntött.

A Keleti partnerség együttműködési folyamatot az Európai Unió a 2009. május 7-i prágai csúcstalálkozón indította útjára. A kezdeményezés az európai szomszédságpolitika (2004) részeként célul tűzte ki az EU és hat volt szovjet tagköztársaság (Azerbajdzsán, Örményország, Fehéroroszország, Grúzia, Moldova és Ukrajna) gazdasági és politikai kapcsolatainak fejlesztését. Az együttműködés többoldalú



dimenziójának legmagasabb szintű, két-évente sorra kerülő rendezvénye a keleti partnerségi csúcstalálkozó a 27 EU-tagállam és a hat partnerország állam- és kormányfőinek részvételével. A program arra ösztönzi a résztvevőket, hogy közelítsék jogrendszerüket az EU-normákhoz, de nem kínálja fel számukra a tagság lehetőségét. Az együttműködésre közösségi forrásokból fordított összeg a 2008. évi 450 millió eurós induló szintről 2013-ra 785 millió euróra bővül. Ezt további 50 százalékkal kiegészítik az intézményfejlesztést, 20 százalékkal pedig a regionális fejlesztést célzó alapok.

Különös jelentőséget ad a keleti partnerségi találkozóknak, hogy az EU figyelme jobbra a déli irányba, azaz az euro-mediterrán partnerségre (2008) koncentrált, viszont ezzel a kezdeményezéssel a szomszédságpolitika két fő iránya egyenúlyosabb lett.

A csúcstalálkozó időpontjának (szep-tember 30.) és helyszínének (Gödöllő helyett Varsó) változása nem jelenti azt, hogy a tartalmi része is megváltozott volna. Lengyelország Svédországgal közösen a Keleti partnerség társkezdeményezője volt, s a magyar féllel megállapodott, hogy Magyarország a csúcstalálkozó társházigazdája, mint ahogyan eredetileg a Gödöllőre tervezett csúcson Lengyelország is társházigazda lett volna. A varsói találkozó fő üzenete részint az volt, hogy az EU a dél-európai fejlemények ellenére sem veszíti szem elől keleti szomszédjait, valamint a lengyel és a magyar miniszterelnök is kijelentette: az Európai unió is profitálni fog abból, hogy a hat szomszédos ország közelebb kerül az EU-hoz.

A találkozó elhalasztása a magyar elnökségi félév egyik politikai kudarcának tekinthető. Nem az integráció egésze szempontjából és nem tartalmi értelemben, te-

kintve, hogy Magyarország a varsói találkozó társrendezőjeként megfelelő szerepet kapott, hanem abban a vonatkozásban, hogy a magyar belpolitikát idegenkedve figyelő francia politika láthatóan szándékkal szervezte rá a már korábban rögzített magyar elnökségi programra a G8/G20 találkozót. A sajtójelentések a francia lépés mögött továbbá a magyar kormány gazdaságpolitikai döntéseivel kapcsolatos amerikai neheztelést is vélelmezik.

Versenyképességi paktum

Március végén, intenzív francia–német egyeztetés után fogadták el az euró-zóna tagállamai az versenyképességi paktumnak nevezett intézkedéscsomagot, amelynek fő célja az euróövezet pénzügyi stabilitásának erősítése. A csomag tartalmazza az úgynevezett versenyképességi paktumot, a hat jogszabály tervezetét, az állandó stabilitási mechanizmus (ESM) létrehozását és a jelenleg érvényben lévő mentési mechanizmus keretének növelését.

Sarkozy francia elnök és Merkel német kancellár megállapodása szerint a hatékonyabb válságkezelés érdekében a két ország szorosabban összehangolja országai gazdaságpolitikáját. A versenyképességi paktum értelmében egységesítenék az adó- és nyugdíjrendszert, a tagországok alkotmányában rögzítenék az államadósság maximális mértékét, megszüntetnék az inflációkövető béremelés gyakorlatát, és központi bankfelügyeletet vezetne be.

A paktum ötlete 2011 elején merült fel, miután egymás után több tagállamot ért el (Görögország, Írország, Portugália) az adósságválság. A krízis rámutatott az euró-zóna legfőbb gazdasági gyengeségére, azaz arra, hogy hiába van közös monetáris politika – vagyis közös pénz, közös

központi bank –, ha eközben a költségvetési politika és a gazdasági kormányzás nem egységes. A versenyképességi paktumhoz hat eurózónán kívüli ország: Lengyelország, Bulgária, Románia, Lettország, Litvánia és Dánia is csatlakozott, Nagy-Britannia, Svédország, Csehország és Magyarország azonban nem. Magyar részről a döntést azzal indokolták, hogy a kormány meg akarja tartani függetlenségét adózási ügyekben. Mivel az eurót nem használó országok szabadon dönthettek a paktumhoz való csatlakozásról, Magyarország saját érdekeit követve maradt távol az egyezménytől. „Érdemi egyeztetés nem volt az euróvezeten kívüli tagállamok között, bár természetesen figyeltük, hogy a többiek milyen álláspontra helyezkednek. Az Európai Bizottság részéről nem tapasztaltunk erős nyomásgyakorlást” – nyilatkozta Ódor Bálint, a Külügyminisztérium uniós ügyekért felelős helyettes államtitkára.

Arab tavasz

A cseh elnökség kudarcából tanulva a magyar elnökségi felkészülés során komolyan felmerült, hogy a váratlan helyzetekre való felkészülés legyen önálló elnökségi prioritás. A cseh elnökséget már a negyedik napon alapjaiban rázta meg a közel-keleti konfliktus felerősödése. Magyarország számára a japán nukleáris katasztrófa mellett ilyennek bizonyult az „arab tavasznak” nevezett felkeléssorozat, amely elementáris erővel söpört végig Tunézián, Egyiptomon, Líbián, Jemenen, Bahreinen és Szírián. A népfelkelések hatalmas hullámot keltettek a nemzetközi kapcsolatokban, s az EU szervezatként, valamint vezető hatalmainak politikáin keresztül tagállamokként is aktívan részt vett a rendezésre irányuló erőfeszítésekben. Az előbbi, a szervezeti dimenzió volt a kevésbé erőteljes: az EU

kül- és biztonságpolitikájának koordinálása a frissen életbe lépett lisszaboni szerződés értelmében a főképviselő (Catherine Ashton) hatáskörébe került, s az EU főképviselője érezhetően még nem találta meg pontos helyét a rendkívüli helyzetekben. A soros elnökségnek ezen a téren csak annyi feladata maradt, hogy koordináló tevékenységgel segítse elő az EU egységességnek csak jóindulattal nevezhető fellépését. A térségben érintett két európai hatalom (Franciaország és Nagy-Britannia) játszotta ezúttal is az európai főszerepet, s vett részt katonai erővel is a Kaddáfi-rendszer megbuktatásában Líbiában.

Az elsőként kirobbant tunéziai és egyiptomi esetben a magyar külügyminiszter elsőként tett látogatást, s igyekezett felmérni a humanitárius helyzetet. Líbia esetében a bizottsággal egyeztetve és az EU polgárvédelmi mechanizmusának kereteiben bővítették az EU evakuációs eszköztárát, és válságkezelési szakértőket biztosítottak. Az érintett országokban, tehát Tripoliban is a magyar nagykövetség koordinálta az uniós polgárokkal kapcsolatos konzuli és evakuációs feladatokat, képviselte az EU-t és később számos EU-n kívüli országot. Líbiát és Csádot magyar légi járaton hagyhatták el a menekülők.

A Líbia ellen foganatosított 1970. számú ENSZ BT-határozaton alapuló, de több vonatkozásban azon túlnyúló uniós szankciós csomagot a magyar elnökséggel működő RELEX munkacsoport gyors munkával dolgozta ki, s terjesztette a tanács elé.

Értékelések. Siker és/vagy kudarc?

A magyar elnökség végén az Országgyűlés EU-elnökségi munkacsoportjában a politikai pártok értékelték a hat hónapos



teljesítményt. A kormányzati oldal szerint Magyarország eredményesen látta el az elnökséggel kapcsolatos feladatokat, és sikerült teljesíteni az „Erősebb Európa” elnökségi célkitűzést.

Martonyi János külügyminiszter a magyar szerepjátszást a „tisztes közvetítő” (*honest broker*) meghatározással illette, s megítélése szerint a legnagyobb teljesítménynek a hatos gazdasági csomag végigtárgyalása, a schengeni bővítés előbbre mozdítása, s a horvát csatlakozás lezárása tekinthető.

Az elnökségi programokért felelős kormánybiztos, Robák Ferenc emlékeztetett arra, hogy a parlamenti választások miatt a rendezvények előkészítésére nagyon rövid idő állt rendelkezésre, ám ennek ellenére azokat sikerült magas színvonalon, de egyúttal takarékosan megoldani. A gödöllői helyszín is szerencsés választásnak bizonyult. A felkészüléssel együtt ugyanis összesen 70-75 millió euróba, vagyis körülbelül 22 milliárd forintba került a 2011 első félévi magyar uniós elnökség, amely az egyik legkisebb összeg a többi elnökség költségvetéséhez viszonyítva. Az elmúlt évek soros elnökei közül minden tagállam több mint 100 millió eurót költött az elnökségi feladatokra és előkészületekre.

Az ellenzéki pártok az elnökségi félév szakmai teljesítményét elismerték ugyan, de hozzátették, hogy a programot körülvevő „negatív politikai elemek” miatt nem tudják sikeresnek tekinteni az elnökséget. Szabó Vilmos (MSZP) szerint az elnökségi félév nyomán Magyarország tekintélye nem nőtt, és „rekordot döntött a Magyarországról szóló negatív hírek száma”.

A Jobbik értékelését Balczó Zoltán foglalta össze. Szerinte az elmúlt félév során az EU – a magyar elnökség segítségével – továbbhaladt egy központosított európai állam létrejötté felé. Összességében úgy

vélte, hogy Magyarország sikeresen megfelelt a brüsszeli elvárásoknak, és az EU közelebb került egy szuperállami berendezkedéshez, ami azonban a politikus szerint ellentétes a magyar érdekekkel.

Az Európai Parlament 2011. július 5-én vitatta meg a magyar elnökségi beszámólót. Ebben a magyar miniszterelnök hangsúlyozta, hogy Magyarország teljesítette a vállalásait, s kifejezte azon meggyőződését, hogy a gazdasági kormányzásra vonatkozó szabályozás elfogadása, az uniós határvédelem, Horvátország csatlakozása, a roma- és a Duna-stratégia elfogadása után az unió erősebb, mint korábban volt. Bár az EU-nak 2011 első félévében három nagyon erős kihívással kellett szembesülnie (az eurózóna válsága, a fukusimai nukleáris katasztrófa és az észak-afrikai események), végül is mindegyikre gyorsan és hatékonyan tudott reagálni.

A bizottság elnöke, José Manuel Barroso ugyancsak a sikerek közé sorolta a horvát csatlakozás lezárását, aminek értelmében Horvátország 2013. július 1-jétől lesz az EU 28. tagállama. Elismerően méltatta a hatos gazdasági szabályozási csomagot, a schengeni rendszer reformjának megindulását, illetve az EU külső határainak megerősítését.

Az Európai Néppárt frakcióvezetője, Joseph Daul ugyancsak méltatta a magyar eredményeket, s kiemelte, hogy a soros elnöknek a lisszaboni szerződés változtatásai nyomán is komoly szerepe van a döntéshozatalban, amelyből a magyar elnökség felelősséggel vette ki a részét.

Az Európai Néppárton kívül az EP többi pártja (szocialisták, liberálisok, zöldek) a magyar program bemutatásakor (január 19.) alkalmazott módszert követte: a program szakmai részének rövid, pozitív méltatása, valamint a magyar diplomáciának címzett elismerések után a magyar belpo-

litikában történtek bírálatával foglalkozott. A közel kétórás plenáris vitában a legnagyobb figyelmet ismét a médiatörvény és az új magyar alkotmány kapta, amelyeket a bírálók a magyar demokrácia lebontásának jeleként értelmeztek.

A nemzetközi sajtómérleg a parlamentre hasonló képet mutat. Az eredményeket méltató oldalon a leginkább szakmai áttekintést nyújtó *European Voice* (július 14.) hat cikkből álló összeállítása említhető. Az összeállítást szerkesztő Andrew Gardner nem állt be a magyar miniszterelnököt reflexből elmarasztalók sorába, s megállapítja, hogy a magyar elnökség „professzionális elnökség volt”, kemény munkával és „egyértelmű, nyitott kommunikációval”.

A sajtó nagyobbik része viszont – nem kis részben a magyar ellenzék köreiből kapott inspirációk alapján – figyelmét inkább a médiaszabadságot és az alkotmányosságot fenyegető veszélyekre irányozza. Ezen a vonalon haladva a magyar elnökség teljesítményéről túl sokat nem tudunk meg, viszont olvashatunk arról, hogy Magyarországon cenzúrázzák az újságokat, hogy Orbán tulajdonképp Bonaparte szellemi örököse, akinek ráadásul még náci ideológiája is van, aki revizionista ábrándokat dédelget, s gőzerővel zúzza szét az alkotmányos struktúrákat. A kritikai ösztűz vonalán tájékoztató orgánusok (példaként idézhető akár az ARTE Journal, akár a magyar HVG) még az elismerésre méltó rendezvények jelentőségét is kisebbiteni igyekeznek, újból és újból visszavezetve a gondolatmenetet a médiatörvényre és az alkotmányra.

Jelen dolgozatnak nem célkitűzése sem az elnökség sajtómérlegének, sem belpolitikai fogadtatásának értékelése. Ehhez újabb dolgozatok – valószínűleg páronként egy-egy – kellenének. De a siker vagy kudarc kérdését akkor is fel kell tenni, még ha nyilvánvaló is, hogy a válasz az optika meg-

választásától függ. Az elnökségi félév előkészítésében és elindításában aktív szerepet betöltő korábbi külügyminiszter, Balázs Péter a „felsiker” kifejezést használta értékelésében. Azzal érvelt, hogy míg a program végrehajtásában a „magyar elnökség kitűnőre végzett”, addig az „EU-elnökség nem vált ünneppé Magyarországon: kezdetét politikai zavar, a folytatást feszültség és bizonytalanság övezte... Az elnökség végzetével Magyarország megítélése összességében rosszabb, mint annak előtte”.

Ha pusztán az európai uniós gépezet működtetése a megítélés alapja, akkor a magyar elnökség – figyelemmel arra, hogy első alkalommal történt, s hogy egy kicsi országról van szó –, egyértelmű siker. Az elfogadott jogi aktusok száma önmagában impozáns, s az elnökségi program egyébiránt többet nem is ígért.

Ha viszont a sajtóvisszhangot, a parlamenti vitákat és a belpolitikai vonatkozásokat is hozzávesszük, akkor mindenütt a „rendben volt, de” formulát láthatjuk. Legyinteni lehetne, mondván, hogy különböző dimenziók politikai számításból történő összekeveréséről van szó. De van a magyar elnökségnek egy olyan vonatkozása, amit célszerűnek látszik megemlíteni: az elnökségi (azaz javarészt külpolitikai-külszolgálati) tevékenység és a belső kormányzás történéseinek ismétlődő egymásra tolását. Ezen a ponton kérdések sora vetődik fel: Hogyan jut el addig egy ország politikai elitjének ellenzéki része, hogy egy súlyos választási vereség után a belső viták külföldre vitelével teljes erővel a kormányon lévők lejáratására koncentráljon? Nem tűnik-e fel, hogy a lejáratással az országra is rossz fény vetül? Miért nem ejtenek az elnökségi teljesítményt belülről bírálók egyetlen szót sem arról, hogy a csatlakozási tárgyalások megkezdésekor még a közép-európai élbolyhoz tartozó Ma-



gyarország miként került az elnökség idejére a legrosszabb tanulók padjába? Miért kérnek számon olyan teljesítményeket, amelyek a lisszaboni szerződés után már nem az elnökség kompetenciájába tartoznak? Nem sejtett-e fel a bírálók közül senkinek, hogy a versenyképességi pakettől való magyar távolmaradás legfontosabb eleme nem a magyar kormányhoz az európai megoldásoktól való divergálása, hanem az, hogy Magyarország fényévnyi távolságra van az euró bevezetésétől? Hogy a médiatörvény a végső formáját az Európai Bizottságtól kapott javaslatok beépítése után nyerte el?

A kérdések természetesen ugyanilyen számosak a kormányzati oldalon, főként ami az intézkedések időzítését és a politikai kommunikációt érinti: Mi volt az a sürgető indok, ami miatt a médiatörvényt közvetlenül az elnökség kezdete előtt be kellett vinni a parlamentbe, holott előre látható volt a

negatív hozzáállás? Az elnökségi teljesítményről szóló kritikai írások özöne egyébként remek eszköz lehetne a sajtószabadság korlátozását emlegetők csillapítására. További kérdés: miért nem várható a magyar parlament az alaptörvény elfogadásával 2011 közepéig? Így például lett volna idő egy sor kívülről érkező javaslat megvitatására, s a magyar kormány szükségtelenül tette ki magát a helyenként már dühödtnek mondható támadásoknak. A nemzetközi rendszerben a kis országoknak jobbra a *policy taker* pozíciója jut, tekintve, hogy kezdeményező szerepet erőforrások és egyéb adottságok híján nem képesek játszani. Ezek az országok úgy tudnak eredményeket elérni, akkor tudnak sikeresek lenni, ha hatékonyan és gyorsan alkalmazkodnak. A *cavalier seul*, a magányos lovag pozíció erre nem alkalmas, s a globalizáció világában Magyarországnak szélcsendre, s majdnem néma építkezésre van szüksége. ■