Czékus Bálint

A 2014. második félévi olasz EU-elnökség értékelése



Az EU Tanácsának tizenkettedik alkalommal ellátott olasz soros elnöksége még az uniós intézmények hosszú nyári szünete, illetve a karácsonyi ünnepek miatt megszokott módon lerövidülő második féléves elnökségekhez képest is kurtábbra sikerült. Az olasz szemeszter időszakára esett ugyanis az EU-intézmények vezetői gárdájának 2014-es megújítása is: a májusi Európai Parlament (EP) választásokat követően először az Európai Bizottság (EB) elnökének, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek, majd a EB tagjainak és az Európai Tanács (EiT) új elnökének kiválasztásával elkerülhetetlenül együtt járó nagypolitikai alkufolyamat hátráltatta az egyes dossziék előrehaladását, az intézmények „normál" jogalkotási tevékenységet.

Ehhez hozzá kell tenni, hogy a lisszaboni szerződés rendelkezései szerint a soros elnökség a korábbiakhoz képest eleve mérsékelt jogkörökkel rendelkezik, de pl. annak napirend-meghatározó szerepe még mindig jelentős.

A 2014. július elején megjelent olasz elnökségi program a korábbi hangzatos elképzelésekhez[1] képest jelentősen visszafogott, a valósághoz jobban igazodó ambíciókról árulkodott.[2]

Az **elnökségi programm**al Róma kifejezetten a számára nagy jelentőséggel bíró témákat kívánta a figyelem középpontjába állítani, az alábbi három nagy prioritáscsoport alapján:

*1. Gazdasági növekedés és foglalkoztatás:*munkahelyteremtés (ifjúsági garancia); az európai versenyképesség növelése;i parpolitika; kis- és középvállalkozások; Európa 2020 stratégia felülvizsgálatának elindítása; a GMU mélyítése a négypilléres menetrend mentén (gazdasági és fiskális unió felé tett lépések); az energiafüggőség csökkentése; a 2020 és 2030 közötti időszakra vonatkozó klíma- és energiapolitikai keretprogram és a második egységes piaci intézkedéscsomag elemeinek elfogadása; elmozdulás az egységes digitális piac felé.

2. Az EU mint a demokrácia, a jog és a szabadság térsége: gondolkodási folyamat elindítása az intézmények működésének demokratikusabbá tételéről, a hatáskör-átruházás, a szubszidiaritás és az arányosság elvének tiszteletben tartásával; a 2014-es intézményi átmenet zökkenőmentes levezénylése; az EU szerepének erősítése a

[1] Pl. a volt külügyminiszter, Emma Bonino terve az *Ünnepélyes nyilatkozat Európa jövőjéről* c. dokumentum elfogadásáról.

[2] *Europe – a Fresh Start. Programme of the Italian Presidency of the European Union.* In: http://italia2014.eu/en/presidency-and-eu/programme-and-priorities/programme-of-the-italian-presidency-of-the-council-of-the-european-union/

Földközi-tenger régiójában elsősorban migrációs téren – a valóban közös, nagyobb szolidaritáson alapuló migrációs és menekültügyi politika kialakítása, a schengeni acquis megerősítése (ún. határőrségek európai rendszerének megteremtése).

3. Az EU globális szerepének erősítése: az európai szomszédság-politikában hangsúly a földközi-tengeri térségre, szorosabb koordináció a Mediterrán Unióval (Észak-Afrikában és a Közel-Keleten zajló demokratikus átmenet támogatása, az EU és Irán közötti párbeszéd, a líbiai megbékélés és tartós stabilizáció előmozdítása); az ukrán válság diplomáciai rendezésének elősegítése, új lendület az EU–Oroszország párbeszédnek; a transzatlanti kapcsolatok erősítése (transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségi /TTIP/ tárgyalások); az októberi Ázsia–Európa találkozó (ASEM) megszervezése Milánóban; makroregionális stratégiák (különösen az Adriai-Jón és az Alpok Régió stratégia) előkészítése.

Jelen dolgozatom az egyes dossziék terén történt előrehaladás részletes leírása nélkül, csak a legfontosabb és olasz szempontból jelentős eredmények értékelésére szorítkozik.[3]

Minden soros elnökségnek fel kell készülnie **nem várt esemény**re, pl. természeti katasztrófákra vagy akut külpolitika problémákra, amelyek kisebb vagy nagyobb mértékben, de hatással vannak az eredeti tervek megvalósítására, továbbá kifejezetten gyors reakciókat igényelnek az elnökség részéről. Az olasz szemeszter során ilyen volt az orosz–ukrán konfliktus elmélyülése, és az ezzel járó uniós szankciók „levezénylése", valamint az ebola-járványra, továbbá romló közel-keleti biztonsági helyzetre (az Iszlám Állam előretörése) adott válaszok tagállamok közötti egyeztetése. E szerepkörében az elnökség alapvetően jól vizsgázott.

Nagypolitikai szempontból a leglátványosabb sikernek a májusi EP-választásokat követő, az euroszkeptikus erők előretörése miatt nyugtalan közhangulat ellenére eredményes intézményi váltás, a „top job"-okról történt kiegyensúlyozott alku létrehozása bizonyult. E vonatkozásban vitathatatlan olasz siker a külügyi és biztonságpolitikai főképviselői pozíció megszerzése Federica Mogherini számára. Az egyik uniós csúcspozíció „begyűjtése" egyenes következménye annak, hogy az olasz belpolitikába újítást hozó Matteo Renzi miniszterelnök Demokrata Pártja (PD) meggyőző, az európai baloldali erők között kiemelkedő fölénnyel nyerte meg az olaszországi EP-választást.

Tekintettel arra, hogy a gazdasági és pénzügyi válság hatására az állampolgárok uniós intézményekbe vetett bizalma jelentősen csökkent, az elnökség figyelmet szentelt az **intézmények működésének** javítására, az intézményközi párbeszéd és partnerség erősítésére. Ennek jegyében olasz kezdeményezésére létrejött egy ún. elnökség barátai tanácsi munkacsoport (*Friends of Presidency/FoP*) azzal a céllal, hogy áttekintse az EU működésének javítási lehetőségeit a jelenlegi szerződéses keretek között. A FoP négy ülése során egyetértés mutatkozott a tagállamok között a főbb követendő

[3] Az elnökségi eredmények teljes leltára megtalálható a *Six-month Italian Presidency of the Council of the European Union – Summary Report* c. kiadványban a http://italia2014.eu/en/news/post/il-semestre-di-presidenza-italiana-del-consiglio-dell-ue-1-luglio-31-dicembre-2014/ linken.

irányvonalakat illetően (az ÁÜT szerepének erősítése, különösen az EiT üléseinek hatékonyabb előkészítése és nyomon követése terén).

A szakpolitikák közül az olasz elnökség vitathatatlanul legfőbb prioritásaként szerepelt a **növekedésösztönzés és foglalkoztatás** előmozdítása, valamint az eddigi uniós válságkezelő lépések során olasz álláspont szerint túlságosan előtérbe helyezett költségvetési kiigazításokkal szemben/mellett a növekedés előmozdítása. E téren kifejezetten jó eredménynek tekinthetjük a 315 Mrd eurós nagyságrendű, köz- és magánforrásokat egyaránt mobilizálni kívánó Juncker-féle beruházási csomag 2014. decemberi EiT általi elfogadását, ugyanakkor annak számos részletkérdése (pl. a tervezett Európai Stratégiai Beruházási Alap (*EFSI)* feltöltése, működése) további tisztázásra vár.

Részleges eredményt sikerült elérni a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) alkalmazásával kapcsolatos rugalmassági lehetőségek maximális kihasználása terén, amely az olasz Európa-politika egyik sarkalatos, kormányokon átívelő követelése. Az új EB 2015 januárjában hozta nyilvánosságra új iránymutatásait arról, miképpen fogja a továbbiakban alkalmazni az SNP szabályait. A közlemény fő céljai a nemzeti szerkezeti reformok ösztönzése, a beruházások előmozdítása, valamint a tagállamok gazdasági ciklusainak eddiginél fokozottabb figyelembe vétele. A strukturális reformokat végrehajtó tagállamok számára az eddigieknél fokozottabb költségvetési rugalmasságot biztosító új rend egyértelműen kedvező Olaszország számára. Mindazonáltal le kell szögezni, hogy a beruházási záradék alkalmazása nem jelent egyet a Róma által rendszeresen szorgalmazott ún. aranyszabály bevezetésével.[4]

Szintén a gazdaságpolitikai témák közé tartozik a munkahelyteremtés kérdése, amely kapcsán 1914. október 8-án állam- és kormányfői szintű foglalkoztatási témájú csúcstalálkozóra került sor Milánóban. A rendezvény jó médiaszereplési lehetőséget adott Renzi miniszterelnöknek és hozzájárult a téma fontosságának tudatosításához, európai napirendre emeléséhez, ugyanakkor jelentős konkrét előrelépést, döntést nem eredményezett.

A **bankunió** terén az elnökségi félév kezdetén (tehát alapvetően még nem olasz elnökségi eredményként) fogadták el a gazdasági és pénzügyminiszterek az egységes bankszanálási mechanizmusról *(SRM)* szóló rendeletet. A jogszabály lehetővé teszi a részt vevő országok számára az összehangolt és hatékony bankszanálási döntések meghozatalát, „lazítva" az banki adósságok és államadósságok közötti ördögi körön, amely a korábbi években jelentős részben hozzájárult az eurózónával kapcsolatos pénzpiaci pánikok kialakulásához. Megjegyzést érdemel, hogy a bankunió első pillérét jelentő egységes felügyeleti mechanizmus *(SSM)* a kapcsolódó teljes körű felügyeleti feladat- és hatáskörök Európai Központi Bankhoz történt utalásával az olasz elnökség idején, 2014. november 4-én kezdte meg működését.

Az olasz elnökségi időszak során elért talán legnagyobb siker a 2020 és 2030 közötti időszakra vonatkozó **klíma- és energiapolitikai keret**ről az EiT októberi ülésén történt

[4] Ez utóbbi – talán legrészletesebben Mario Monti egykori miniszterelnök által kidolgozott módon – kvázi automatikus mentességet adna a növekedésösztönző közberuházások költségvetési hiányba való beszámítása alól.

megállapodás volt.[5] A megállapodás kétségkívül komoly hitelességet biztosít az EU-nak a globális klímatárgyalások során, ugyanakkor az áttörés csak kisebb részben tulajdonítható a soros elnökség munkájának: Herman Van Rompuy személyes befolyása nélkül (az EiT elnöke presztízskérdésnek tekintette a kompromisszum elnöki mandátuma lejárta előtti létrejöttét).

A kapcsolódó, olasz szempontból ugyancsak kiemelt cél, az EU **belső energiapiac**ának kiteljesítése terén részleges eredményt sikerült elérni a prioritást élvező intézkedéseket (elsősorban a határokon átnyúló együttműködés, infrastruktúra és szabályozói kérdések) megjelölő tanácsi következtetések elfogadásával.

A környezetvédelemmel is összefüggő, de mégis elsősorban fogyasztóvédelmi szempontokat szolgáló elnökségi eredmény, hogy többéves patthelyzet után sikerült megállapodásra jutni a genetikailag módosított szervezetekre (**GMO**) vonatkozó irányelvről. A jogszabály lehetőséget biztosít a tagállamoknak a GMO-k köztermesztésbe vonásának korlátozására, illetve tiltására, még akkor is, ha az adott terméket uniós szinten engedélyezték. Ez egy olyan témának bizonyult, amelyben teljes nézet- és érdekazonosság állt fenn Olaszország és Magyarország között.

A **bel-és igazságügyi** témakörök közül kiemelést érdemelnek az októberi Bel- és Igazságügyi Tanács következtetései a migrációs áramlások jobb kezelése érdekében történő fellépésről. Olaszország Európa-politikájában – földrajzi helyzete okán – természetesen kiemelt prioritásként tekint a közös, nagyobb szolidaritáson alapuló uniós migrációs politika kialakítására. Ennek keretében célja, hogy a migrációs hullámokkal leginkább szembesülő tagállamok a külső határok védelme keretében minél hatékonyabb uniós segítségben részesüljenek (pl. a Frontex érdemi megerősítése által is). A fent említett tanácsi következtetések, valamint egyedüli jelentősebb konkrétumként a földközi-tengeri Triton-művelet beindítása ugyanakkor olasz szempontból mindössze e célok felé tett első lépésként értelmezhetőek, paradigmaváltásként semmiképpen.

A Renzi-kormány fontos politikai célként jelölte meg – az EU Szerződés 7. cikke szerinti eljárás „előszobájaként" – az EB 2014. márciusi közleményével kezdeményezett ún. jogállamisági mechanizmus elfogadtatását, azonban ennek kilátásai a Tanács Jogi Szolgálatának véleménye fényében (miszerint a javasolt mechanizmus a fennálló jogi keretek között nem alkalmazható) eleve egy alacsonyabb ambíciószinttel lehetett számolni.

Az Általános Ügyek Tanácsa decemberi ülésén ennek megfelelően az eredeti tervekhez képest erősen felvizezett (jogi eszköz helyett politikai keretet, párbeszédet jelentő) eszközöket előirányozó következtetéseket fogadott el a jogállamisági feladatok területén az EiT és a tagállamok együttes fellépésének kereteiről és feltételeiről – lényegében a magyar érdekeknek megfelelően.

A **külkapcsolati** témák között említésre érdemes eredmény, hogy az olasz elnökség alatt zárultak le a Kanadával folytatott szabadkereskedelmi tárgyalások (átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás, *CETA*), valamint hogy – részben az ellenzők

[5] 1990-hez képest az üvegházhatású gázok kibocsátásának 40%-os csökkentése; EU-szinten a 27%-os megújulóenergia-részarány elérése; az energiahatékonyság 27%-os javítása.

nyomására – nyilvánosságra hozták az Egyesült Államokkal folyó transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségi tárgyalások (*TTIP*) uniós tárgyalási irányelveit. Olaszország egyébként hagyományos fenntartásai mellett (GMO-k, eredetvédelem, kultúraipar) támogatja a TTIP megkötését, és a tárgyalásokat reményei szerint még 2015-ben le lehet zárni.

A bővítési politika terén – a Montenegróval folyó tárgyalások során négy fejezet lezárását, a Szerbiával való tárgyaláskezdés előkészítését és a Törökországgal folyó tárgyalások keretében a gazdasági és monetáris politikai fejezet megnyitásának előkészítését – kiemelt jelentőségű döntések, események nem történtek.

Egyértelmű siker ugyanakkor a hagyományos olasz külpolitikai érdekszférák egyike, a Nyugat-Balkán felé való nagyobb uniós nyitottságot, a régió stabilitását is szolgáló adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozóstratégia (*EUSAIR*) elindítása, amelynek az októberi Európai Tanács adott zöld utat.

Az olasz elnökség legjelentősebb nemzetközi rendezvénye kétségkívül az októberi milánói ASEM-csúcstalálkozó volt, amely margóján az olasz elnökség kezdeményezésére sor került az ukrajnai válság enyhítését célzó magas szintű találkozókra is – mérsékelt eredménnyel.

Összegzés

Ez az értékelés csak az olasz elnökség alatt elért legfontosabb eredményekre tért ki, nem volt célja részletes áttekintést adni az összes szakpolitikai döntésről.

Összességében kijelenthető, hogy a tizenkettedik olasz EU-elnökség eredményei alapján nem tekinthető kiemelkedőnek, de jelentéktelennek sem. A lisszaboni szerződés által objektíve erősen csökkent soros elnökségi hatáskörök keretei között Olaszország elsősorban a számára fontos témák (gazdasági növekedés, foglalkoztatás, költségvetési politikai flexibilitás, migráció) európai napirendre helyezésére koncentrált.

Egyértelművé kell tenni, hogy az olasz elnökségi félév során elfogadott legfontosabb döntések (pl. a klíma-energia keretről való megegyezés) inkább tulajdoníthatóak egyéb intézményi szereplőknek (pl. az EiT elnökének), mintsem a soros elnökségi munkának. Más témákban (pl. jogállamisági kezdeményezés, intézményközi párbeszéd) az elnökségi célkitűzésekhez képest lényegesen „halványabb” eredmények születtek, és – igaz, ezt senki nem is várta – nem sikerült paradigmaváltást elérni a migrációs és határvédelmi politikák olasz szempontból oly fontos „közösségiesítése” felé.

Mindenképpen komoly eredménynek tekinthetjük a növekedés-ösztönzésre irányuló olasz politikai célok visszatükröződését mind a 2014 júniusában elfogadott stratégiai agendában, mind a beruházások szintjének emelésére hivatott 315 Mrd eurós ún. Juncker-csomagban. A nagyobb költségvetési rugalmasságra irányuló törekvések pedig – ha nem is a klasszikus olasz vesszőparipaként szereplő „aranyszabály” megteremtésével – az EB által 2015 januárjában a Stabilitási és Növekedési Paktum alkalmazásáról kiadott közleményével nyertek megerősítést.

Sikerként tekinthetünk továbbá az EU adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozóstratégiájának (EUSAIR) elfogadására, valamint a GMO-k termesztésének tagállami korlátozását és tilalmát biztosító lehetőség megteremtésére is.

A nagypolitikai döntések közül egyértelmű olasz (elsősorban Matteo Renzi belpolitikai támogatottságának szóló) érdekérvényesítési eredmény a négy uniós csúcspozíció egyikének, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselői tisztségnek az olasz Federica Mogherini általi elnyerése. Az EP-választásokat megelőzően erre – figyelembe véve, hogy egy másik kulcsfontosságú európai intézmény, az Európai Központi Bank élén is olasz szakember áll, Mario Draghi személyében – nem sokan mertek volna nagy tétekben fogadni.