

Budapesti Corvinus Egyetem
Nemzetközi Kapcsolatok
Multidiszciplináris Doktori Iskola

TAGÁLLAMI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Ph.D. értekezés

*Témavezető:
Dr. Balázs Péter
egyetemi tanár*

Kégler Ádám

Budapest, 2008

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezető.....	5
I. fejezet: A dolgozat tárgyának bemutatása, irodalom, elméleti háttér.....	7
I. 1. State of the Art.....	8
I. 2. Fogalmi definíció.....	14
I. 3. A dolgozat témaköréhez kapcsolódó elméleti munkák rövid áttekintése.....	20
II. Fejezet: Az Európai Unió Tanácsának működése.....	42
II. 1. A Tanácsi elnökség.....	67
II. 2. Tagállami érdekérvényesítés egyéb uniós szervezetekben.....	77
III. Fejezet: Az EU politikai napirendje és az érdekérvényesítési index modell.....	91
III. 1. Az Európai Unió politikai napirendje.....	92
III. 2. Az EU tagországainak befolyásolási ereje: Az érdekérvényesítési index.....	101
Végkövetkeztetés.....	128
Irodalomjegyzék.....	136
Publikációs Lista.....	154
Függelék.....	155

Táblázatok

1. táblázat: Föderatív alapú elméletek.....	27
2. táblázat: Könföderatív alapú elméletek.....	27
3. táblázat: Vegyes elméletek.....	27
4. táblázat: Miniszteri ülések napirend-statisztikája (2004. október – december)	58
5. táblázat: Az Európai Unió Tanácsában meghozott döntések (2004-2007)	58
6. táblázat: Összes miniszteri tanácsi szavazás 1999 - 2004.....	59
7. táblázat: Tanácsi szavazások témakörönkénti bontásban 1998 - 2004	60
8. táblázat: Ellenzavazatok és tartózkodások (1994 – 2004).....	61
9. táblázat: A Tanácsban első olvasatban elfogadott ügyek.....	62
10. táblázat: az EU soros elnökségét ellátó tagállamok sorrendje	75
11. táblázat: Az Egyeztetési Bizottság eljárásainak időintervalluma 1991 - 2004	86
12. táblázat: A COM 2003/742-es számú ügy eseménytáblája.....	100
13. táblázat: A költségvetés szerkezete	108
14. táblázat: A nettó befizető rangsorolási pontrendszere	108
15. táblázat: A tagország méretének rangsorolási pontrendszere	109
16. táblázat: Az érdekérvényesítési index részadatai	110
17. táblázat: Érdekérvényesítési indexek	111
18. táblázat: A nettó befizető tagállamok rangsora (2007)	114
19. táblázat: Az Európai Unió Tanácsának Főigazgatóságai	162
20. táblázat: Tanácsi ülések száma (1997-2007).....	162

Ábrák

1. ábra: Az Európai Unió egyszerűsített döntéshozatali folyamatábrája	47
2. ábra: Munkacsoporti ülések	54
3. ábra: a Miniszteri Tanácsok összesített döntései (1994 – 2006).....	65
4. ábra: Tanácsi és COREPER ülések (1997-2007).....	65
5. ábra: Tanácsi munkacsoporti ülések (1997-2007)	65
6. ábra: az EU elnökségek prioritásrendszere	73
7. ábra: Az együttdöntési eljárás keretében meghozott döntések (1999 - 2007).....	94
8. ábra: Az együttdöntési eljárás keretében zajló hivatalos és informális egyeztetések	96
9. ábra: Az Európai Unió politikai napirendjének általánosított időszalagja.....	97
10. ábra Az ügy grafikus ábrázolása a PreLex rendszerben.....	100
11. ábra: Az érdekpiramis	108
12. ábra: Tagállami érdekek a költségvetési vitában.....	122
13. ábra: Új tagállamok (12) pozitív szavazatai.....	158
14. ábra: Alapítók blokkolása.....	158
15. ábra: „Germán” blokk	159
16. ábra: Franko-anglo blokk	159
17. ábra: Nettó befizetők csoportja	160
18. ábra: Haszonélvezők csoportja.....	160
19. ábra: Az Európai Unió Tanácsának szervezeti felépítése	161
20. ábra: Az Európai Parlament szervezeti felépítése	163
21. ábra: Az Európai Bizottság szervezeti felépítése	163

BEVEZETŐ

„Ha az EU vezetőinek kellene döntenük a Salamon király elé járuló két asszony ügyében, akkor valószínűleg mindkét nőt lecsuknák, építenének uniós költségvetésből két óvodát, és csak 2014-ben vizsgálnák felül a döntést.”

A fenti mondat nem egy humoristától, és nem is egy euroszkeptikus politikustól ered, hanem a világ talán legtekintélyesebb gazdasági hetilapjának, a The Economist európai kiadásának 2008. márciusi számából¹. Mi történt Európa legnagyobb szerűbb politikai kezdeményezésével az elmúlt ötven évben, és mit várhatunk a következő időszakban? Kik és hogyan döntenek el Európa sorsát? Milyen érdekek, és erőviszonyok alapján formálódik az Európai Unió? Hogyan működik a szervezet döntéshozatali rendszere?

Dolgozatomban elsősorban azt vizsgálom, hogy az Európai Unió tagállamainak kormányai hol és milyen eszközökkel próbálják meg érdekeiket érvényesíteni a szervezet döntés-előkészítési és döntéshozatali mechanizmusain belül. Ennek érdekében az első fejezetben vázolom a kutatási témához kötődő szakmai motivációimat, megkísérlem bemutatni a tagállamok érdekérvényesítésére vonatkozó elméleteket, valamint a nemzetközi kapcsolatok elméletei közül azokat, amelyek megítélésem szerint kapcsolódnak a dolgozat tárgyköréhez. A fejezetben külön kitérek az általam használt irodalom bemutatására.

A dolgozat második fejezetében bemutatom az Európai Unió döntés-előkészítési és döntéshozatali eljárásrendjét különös tekintettel az Európai Unió Tanácsának felépítésére és működésére, a hivatalos és informális döntéshozatali csatornáira. Részletesen elemzem a Tanács és a többi uniós intézmény viszonyrendszerét, valamint azokat a körülményeket, amelyek szerepet játszanak a döntés előkészítés, illetve a döntéshozatal folyamatában. A közelgő magyar uniós elnökségre tekintettel részletesen elemzem a soros elnökségi rendszer és a tagállami érdekérvényesítés lehetőségeit.

¹ Forrás:

http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=10852850&CFID=2232807&CFTOKEN=37834771

A harmadik fejezetben bemutatom azt a rangsorolási modellt, amelynek segítségével kielemezem egy tagország befolyási erejének összetevőit. Az elemzés alapja egy ismert játékelméleti modell módszertanán alapszik: a kategóriák megalkotását és azok beszámítási kritériumait alkalmazom az általam felállított ún. érdekérvényesítési index modellben, amely különböző változók alapján kísérel meg rangsort állítani a tagállamok érdekérvényesítő képességeit befolyásoló tényezők alapján. A fejezetet esetleírások zárják, amelyek segítségével igyekszem bizonyítani modellem működőképességét. A megvizsgált témakörrel kapcsolatos kutatási eredményeimet, valamint a tézisem végkövetkeztetéseit a dolgozat záró részében fejtem ki.

Kutatásaimban a legnagyobb segítséget a Nemzetközi Visegrádi Alap által elnyert ösztöndíj jelentette, amelynek köszönhetően közel fél évet tölthettem Brüsszelben. Ez idő alatt lehetőségem volt találkozni és beszélni szinte az összes magyar EP képviselővel, a Magyar Állandó Képviselet diplomataival, a magyar és az észt Biztos Kabinetjének tagjaival, az Európai Tanács munkatársaival, valamint a magyar vállalatok brüsszeli képviselőivel, akiknek a segítségét, tanácsait ezúton is köszönöm.

Külön köszönöm Julian Priestleynek az Európai Parlament volt főtitkárának, amiért ösztöndíjam kinti fogadójaként mindig volt rám ideje. Köszönöm Szűcs Tamásnak, az Európai Bizottság munkatársának a sok hasznos gyakorlati tanácsot.

Köszönöm Robert J. Aumann professzornak, hogy magyarországi látogatása idején szakított időt arra, hogy tanácsokat adjon az érdekérvényesítési modellemmel kapcsolatban.

Köszönöm Andrew Moravcsiknak, hogy érdemben reagált néhány kérdésemre az elméleteit illetően, és ötleteket adott a további szakirodalom vonatkozásában.

Végül, de nem utolsó sorban szeretném megköszönni témavezetőmnek Balázs Péternek a segítséget, valamint a Doktori Iskola oktatóinak és vendégprofesszorainak, hogy tanácsaikkal segítettek formába önteni dolgozatomat.

**I. FEJEZET: A DOLGOZAT TÁRGYÁNAK BEMUTATÁSA,
IRODALOM, ELMÉLETI HÁTTÉR**

I. 1. State of the Art

A kutatási téma bemutatása

Az érdekérvényesítés kutatása közel ötven éves hagyományokra nyúlik vissza az Egyesült Államokban és azon belül is kiemelten a Harvard Egyetem John F. Kennedy College-ban.

A politikai és gazdasági érdekek egymásra kölcsönösen ható folyamatainak vizsgálata Európában főleg a '70-es évektől bontakozott ki, jelenleg az érdekérvényesítéssel foglalkozó kutatások három nagyobb ága meghatározó: az egyes uniós intézményekben zajló nyomásgyakorlás vizsgálata, az aktorok (tagállamok, gazdasági szereplők és a civil szféra) ilyen jellegű tevékenységének kutatása, valamint a szakpolitikai témakörökhöz kapcsolódó vizsgálatok.

Az általam vizsgált terület - európai uniós intézmények irányába történő tagállami érdekérvényesítés - az egyes uniós szerződések és reformok hatásai nyomán egyre meghatározóbb elemévé vált az uniós politikai folyamatoknak. A tagállami érdekérvényesítés napjainkra egy meglehetősen komplex folyamattá fejlődött, amelynek során a tagállamok hagyományos, hatalom- és erőforrás alapú nemzeti nyomásgyakorlással ellentétben sokkal összetettebb, a külső tényezőkkel jobban számoló tárgyalási struktúrák alakultak ki, amelyek a politikai napirend különböző fázisaiban (bizottsági előkészítés, beterjesztés, intézményközi tárgyalás, döntéshozatal, végrehajtás) különböző eszközök, és intézmények segítségével próbálják meg érdekeiket érvényesíteni.² A huszonhét tagúra bővült Európai Unióban olyan összetett alkufolyamatok rendszere alakult ki, amelyek sok esetben a szervezet működésének korlátait feszegetik. Az intézményi reform szükségessége – a legutolsó bővítési hullám óta - ugyanakkor folyamatosan beleütközik a tagállamok állampolgárainak elutasításába,³ amelyek mögött meghúzódó okokat csak részben lehet az intézményekkel szemben érzett állampolgári bizalmatlanság számlájára írni.

² Nugent, [2006], p. 48; Hayes-Renshaw és Wallace, [2006] p. 239; Sherrington, [2000] p. 29

³ Francia és holland referendum 2005-ben és az ír referendum 2008-ben.

A kutatás célja

Az Európai Unió működésének egyik legfontosabb vezérelve azon alapszik, hogy az egyes tagállamok miként tudják saját érdekeiket megjeleníteni és érvényesíteni a szervezet különböző intézményeiben. A tagállamok akarata, kompromisszumra való készsége és együttműködési hajlandósága szabja meg a szervezet fejlődésének mindenkori irányvonalát, működésének kereteit. Ugyanakkor a 2005-ös referendumok bukása, majd a 2008-sa írástudás igen erőteljesen felszínre hozta a szervezet működési zavarait. Az EU egyszerre szembesül egy óriási legitimációs válsággal, illetve a jogi-intézményi alapok megújításának kényszerével.⁴

Ezek alapján kutatásom kiindulópontja és tézise, hogy **az Európai Unió döntéshozatali rendszere egy olyan hatalmi struktúra leképeződése, amelyet a befolyásos tagállamok dominanciája jellemez. Ameddig a döntéshozatal a tagállamok érdekérvényesítési képességén múlik, a teljes politikai integráció nem jöhet létre. Ennek legfőbb akadály a jelenlegi döntéshozatali struktúra, amely képtelen önálló kormányzati szerepkört ellátni.**

A tagállamok mindaddig, amíg a belpolitikai indíttatásból késleltetik vagy túl sok kompromisszummal „felhígtják” a döntéseket, az Európai Uniót továbbra is csak a saját – (tag)állami – érdekeik szerint fogják használni. Ezt a feltevésemet számos integrációs elméleti iskola kutatásai is alátámasztják és végül így lettek kutatásom legfontosabb elméleti megalapozói a hatalom és érdek viszonyára vonatkozó Morgenthau-i alapelvek, illetve az intergovernmentalista tézisek⁵, amelyeket részletesen az elméleti iskolákat összefoglaló résznél mutatok be. Annak érdekében, hogy tézisemet kellően alátámasszam, bemutatom az uniós döntéshozatali rendszer működését (különös tekintettel az Európai Unió Tanácsára), különös tekintettel a háttérben zajló mechanizmusokra. A leíró részt egy általam felállított modell követi, amelyben kísérletet teszek a tagállami érdekérvényesítés egyes alkotóelemeinek rendszerezésére és egy kategóriarendszerbe helyezésére.

⁴ Az állításokat alátámasztja a Külügyminisztérium által nyilvánossá tett Magyarország külkapcsolati stratégiájának sikeres EU tagság fejezetének általános helyzetértékelése is (17-20. oldal).

Forrás: http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/1F0F946B-DC8D-4E40-AFA5-A488D8CCC3AB/0/A_sikeresEU_tagsag070508.pdf

⁵ (Hoffmann, [1995], Keohane-Nye, [2001], Moravcsik, [1993, 1998, 2007])

A modell legfőképpen azt hivatott bizonyítani, hogy a legnagyobb érdekérvényesítési képességgel rendelkező kisszámú ország befolyása alapvetően határozza meg az EU működését.

Dolgozatom célja a tagállami érdekérvényesítés intézményeinek és módszereinek bemutatása, valamint egy olyan modell felállítása, amely bizonyos változók alapján rangsorolja a tagállamok érdekérvényesítési erejét.

A modell ötlete egy Nobel-díjas matematikai modell alapján született, amely ellentétben a játékelméleti modellek main-stream elgondolásaival, lehetőséget biztosít az egyes „játékosok” erejének súlyozására. A Nash-féle alkumodell illetve a Shapley-érték ezen logikáját felhasználva, felállítottam egy kategóriarendszert amelyben több változó segítségével határozom meg, hogy pontosan mely tulajdonságai miatt lesz egy tagállam befolyásos az uniós alkufolyamatok során.

Annak érdekében, hogy az általam kigondolt indexszámokat megfelelően alátámasszam, szükséges az Európai Unió döntéshozatali rendszerének néhány fontos elemét is bemutatni, különösen azokat az alkotórészeit, amelyek az egyes tagállamok érdekérvényesítő képességét meghatározzák vagy magának az intézményi struktúrának az alapvető önellentmondásait és korlátait mutatják be. Ez a fejezet nem a szokásos működési folyamatokat mutatja be, hanem azokat a nem látható háttér folyamatokat elemezni, amelyekből következik az egész uniós döntéshozatali rendszer túlbujánzó és feleslegesen túlbürokratizált jellege. Mivel dolgozatom tézisében szerepel a túlbonyolított uniós döntéshozatali rendszerrel szembeni kritika, ezért is tartom fontosnak, hogy röviden bemutassam a döntéshozatali rendszer erre utaló jellegzetességeit. A modell alapján végül egy rangsort állítok fel a tagállamok integrációs folyamatokra gyakorolt befolyásolási ereje alapján. Az elméletem igazolása érdekében vázlatosan néhány aktuális ügyet is bemutatok a politikai alkufolyamatok oldaláról közelítve.

Mivel a szakirodalom számos ehhez hasonló megközelítésben (is) feldolgozta az uniós döntéshozatali struktúrát, ezért különösen fontosnak tartom, hogy dolgozatom legelején,

rögtön a fogalmi definíciók leírását követően bemutassam azokat az elméleteket, amelyek a leginkább befolyásolták kutatásaimat.

Amikor elkezdtem a dolgozatomhoz szükséges kutatásokat, elsőként a témában eddig elért kutatási eredményeket és a kapcsolódó irodalmat vizsgáltam meg és azt tapasztaltam, hogy számos megközelítés mentén kutatták és dolgozták fel egy-egy tagállam befolyásolási erejét (Bulmer [1983], Greenwood [1998], Schendelen [2006], Talberg [2007], Wilhelm [2003]), ám komplex modellt a tagállami érdekérvényesítésről egyetlen általam ismert kutatás sem állított fel. Az általam kidolgozott modell kísérletet próbál tenni arra, hogy bizonyos mérhető értékek mentén rangsorolja egy-egy tagállam befolyását az Európai Unió intézményeiben.

Irodalom

A dolgozat megírásához felhasznált irodalmat négy nagyobb csoportra osztottam fel.

Az *első csoportba* tartoznak az integrációs elméleteket bemutató alapmunkák, amelyek esetében feltétlenül említést kell tenni Deutsch [1957], Haas [1958], Schmitter [1969], Morgenthau [1978], Waltz [1979], Keohane-Nye [1989], Hoffmann [1960], , Baldwin [1993], Wallace [1990], Milward [1992], Glaser [1995], Dahl [1996], Greenwood [1997], Lindberg [1994], Morgenthau [1993], Kegley [1995], Krasner [1983], Moravcsik [1993b], Moravcsik [1994], Moravcsik [1998], Sandholtz és Sweet [1998], Sandholtz és Sweet [2001], Rosamond [2000], Bache és George [2006], Nugent [2006] írásairól, a magyar szakirodalomban pedig, többek között Navracsics [1998], Kiss J. [2000], Kiss J. [2005], Vass [2002], G. Fodor [2006] munkáiról.

A *második csoportba* tartoznak az EU intézményi struktúráját és történetét általánosan bemutató munkák, amelyek leíró módon ismertetik az egyes intézmények működési rendszereit, a szakpolitikákat valamint az intézmények fejlődéstörténetét. Ezek közül külön kiemelném Hoffmann [1966], Beyers [1997], Friis [1998], Sherrington [2000], Tsebellis [2000], Elgström [2003], Christiansen és Piattoni [2003], Tallberg [2003], Tallberg [2007], Mattila [2004], Spence [2006], Hayes-Renshaw és Wallace [2006]⁶, Slapin [2006], Westalke és Galloway [2006], Schalk et al. [2007], Greenwood [2007], Häge [2007], König [2008] írásait, a magyar szakirodalomból pedig Balázs [2005], Horváth [2005], Csaba [2006], Blahó [2007], Klotz [2008] munkáit.

⁶ A Palgrave Macmillan, illetve Pinter Publisher gondozásában megjelent köteteket, a három legfontosabb uniós intézményt külön kötetekben elemzik. A 2006 májusában megjelent új és kibővített kiadások, már a 25 tagúra bővült, illetve 27 tagúra 2007-től bővülő szervezeti struktúrákat és az átalakuló döntéshozatali mechanizmusokat is részletesen elemzik. Az uniós intézményeket bemutató sorozatok közül a gondozásában kiadott, az Európai Tanácsban zajló munkát elemző kötet számít az egyik legrészletesebb és alaposabb munkának. A Philippa Sherrington által szerkesztett kötet (The Council of Ministers) elemzi legátfogóbban a testület munkáját, méghozzá olyan korábban ott dolgozó diplomaták és eurokraták segítségével, akik a hagyományos leíró tanulmányokon túl számos, a külvilág számára nem látható aspektusból is bemutatják a Miniszterek Tanácsa, az elnökségek, valamint az egyes bizottságok (COREPER I., II.; Antici, Mertens, stb.) és munkacsoportok munkáját. A kormányköziség problematikáját legátfogóbban Neill Nugent: The Government and Politics of the European Union című kötete elemzi. A mű hosszasan foglalkozik a belpolitika és az uniós szintű politika összefüggéseivel.

A szakirodalom *harmadik nagy csoportja* az érdekérvényesítéssel foglalkozó munkákat foglalja magában. Ezek közül külön kiemelném Rynus Van Schendelen: *Macchiavelli in Brussels*, Justin Greenwood: *Lobbying the European Union* és Stafanie Bailer: *Nationale Interessen in der Europäischen Union: Macht und Verhandlungserfolg im Ministerrat* című munkáikat. Ez a három alapmű az érdekérvényesítés stratégiáit kategorizálja és mutatja be, illetve számos esettanulmányon keresztül elemzi a brüsszeli érdekérvényesítés fejlődéstörténetét.

A szakirodalom *negyedik csoportjába* soroltam az Európai Unióval és az érdekérvényesítéssel kapcsolatos szakfolyóiratokban és egyéb periodikákban megjelent írásokat. A nemzetközi folyóiratok közül a *Journal of European Public Policy*, a *European Union Politics* és a *Journal of Theoretical Politics* című folyóiratokat emelném ki. Az itt megjelenő írások a szervezeti struktúrák folyamatos átalakulásainak elemzésén felül olyan speciális témákat is feldolgoznak, amelyek még az intézményközi egyeztetéseken játszanak óriási szerepet (Conciliation Committee, komitológia) és gyakorlatilag láthatatlan folyamatai az uniós döntéshozatali rendszernek. Az elmúlt öt évfolyam szinte valamennyi számában volt olyan cikk, amelyet fel tudtam használni kutatásaim során.

A nemzetközi hetilapok közül a *The Economist* brüsszeli hetilapját a *European Voice*-t, valamint a *New Europe* című hetilap egyes számait, míg a magyar folyóiratok közül a *Külpolitikai Szemlét*, az *Európai Utast* illetve a Külügyminisztérium *Európai Tükör* sorozatát emelném ki.

I. 2. Fogalmi definíció

Mivel dolgozatom témája a tagállami érdekérvényesítés, ezért fontosnak tartom három fogalom tisztázását és különválasztását. Az Európai Unióban zajló, a politikai döntések befolyásolására irányuló tevékenységek kapcsán három fogalmat kell különválasztanunk. Az első az *érdekérvényesítés* [*interest representation*], amely kifejezés leginkább az uniós tagállamok tevékenységét jellemzi - főként az Európai Tanácsban. A második fogalom a *lobbizás*⁷ [*lobbying*], amely a vállalatokra és érdekvédelmi szervezetekre jellemző tevékenység és fő színtere az Európai Bizottság, az Európai Parlament és bizonyos esetekben a tagállami kormányzatokon keresztül a Tanács. A harmadik fogalom a *nyomásgyakorlás* [*influencing*], amely a civil szervezetek – főként – az Európai Parlamentben kifejtett tevékenységét legkifejezőbben mutatja be.⁸

Az érdekérvényesítés definiálásánál falakba ütközünk, ugyanis egyik társadalomtudományi diszciplína sem adott egységes, széleskörűen elfogadott definíciót alkotni a fogalomra. Ennek azonban nem elsősorban a multidiszciplinaritás az oka, hanem sokkal inkább az érdekérvényesítés országokénti hagyományainak eltérése, ugyanakkor az átfogó nemzetközi kapcsolatok elméletével foglalkozó munkák⁹ szinte kivétel nélkül kísérletet tesznek a nemzeti érdek és az érdekek érvényesítésének definiálására, mint az államok nemzetközi szerepvállalásának eredőjére. Míg Nugent három kategóriát különböztet meg (*lobbying, interest representation, influence*), addig Greenwood szerint a lobbizás szó kizárólag az üzleti célú érdekkijárást jelenti, a tagállamok ilyen jellegű tevékenységét a szakdiplomácia körébe sorolja. Ezzel szemben Van Schendelen minden gazdasági és civil lobbitevékenységet a „*Public Affairs Management*” körébe sorol, míg a tagállam érdekérvényesítésével

⁷ A lobbizásra az Európai Unió sem adott semmilyen definíciót. A 2008. június 23.-án beindított lobbizási regisztrációs portálon különböző besorolások vannak, ám egyértelmű meghatározása a tevékenységnek nem került közzétételre. Forrás: <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regin/welcome.do?locale=fr#fr>

⁸ Természetesen ez a hármas felosztás nem ennyire jól elkülöníthető, hiszen a tagállamok érdekei is megjelennek a Bizottság előkészítő munkájában, a nemzeti nagyvállalatok is próbálják saját kormányaikat meggyőzni egy-egy fontos ügy képviseléről az Európai Tanácsban, és a civilek is eljuttatják álláspontjaikat a nemzeti kormányoknak és az EU többi intézményének, mégis értelmezési keretnek érdemes ebből a felosztásból kiindulni.

⁹ Greenwood [1998, 2003], Haas [1958], Hoffmann et al. [1993], Keohane-Nye [2001], Kiss J. [2000], Milward [1999], Moravcsik [1991], Pap [1998], Rosamond [2000], Waltz [1979]

kapcsolatban kijelenti, hogy az Európai Unió egyik tagállamában sem lehet teljesen különválasztani a köz- és magánszférát, ezért csak eseteket lehet megállapítani, amelyekben az EU, a tagállamok, a nemzeti gazdasági szereplők és az uniós szintű gazdasági szereplők megpróbálnak egymásra hatást gyakorolni. Az érdekről szóló diskurzusnak csak egy szelete a *befolyásolással* kapcsolatos problémahalmaz. Az ügyek megkonstruálásán, a róluk való beszéd formálásán és képviselésén túl ugyanakkor arra is szükség lehet, hogy az egyes aktoroknak politikai nyomást kell gyakorolniuk annak érdekében, hogy a *policy* alakulását (a tárgyalásokat, a döntéshozatalt, az intézményi eljárásokat) befolyásolni tudják. Nem biztos ugyanis, hogy az ügyek diskurzív megjelenítése, a problémák legitimitásának a bizonyítása elegendő ahhoz, hogy a politika valóban felvegye napirendjére az ügyet, és intézményi vagy magatartási változásokhoz vezető folyamatot indítson el (Boda, [2004] p. 82).

Jól jelzi a különböző érdekcsoportok [*interest groups*] szerepének növekedését, hogy a nemzetközi kapcsolatok rendszerét kutatók egy részének érdeklődése is egyre inkább a politika formális intézményi aspektusairól egyrészt a politikai hatalomgyakorlásra, másrészt az informális politika dimenzióira, azaz a politikai irányítás és környezet sajátos kapcsolatára terelődik. Az érdek, mint ahogy az érdekérvényesítés igénye is, különböző szinteken jelenhet meg. A közösségi politikai érdek a nemzetállamok korában nem egyszer a nemzeti érdek színét ölti magára. Mindez azt jelenti, hogy az egyes politikai közösségek nemcsak önmagukon belül állnak szemben az érdekküzdelmek problémájával, hanem kifelé más politikai közösségekkel szemben is (Greenwood, [2007] p. 35). Ebben az értelemben a nemzeti érdekre hivatkozás nyomatékosíthatja a belső érdekharokban kialakítandó döntések hatását az adott ország nemzetközi pozíciójára nézve. Ugyanakkor az Európai Unió léte bizonyos értelemben maga is módosítja az érdekérvényesítés szintjeit, hiszen az Európai Unió egyrészt az érdekérvényesítés nemzetközi politikai szintje, másrészt maga is politikai közösség (Nugent, [2006] pp. 460-463).

Az uniós döntéshozatal befolyásolásának ennek megfelelően két fő színtere létezik: a nemzeti, illetve a közösségi vonal. A tagországokból kiinduló érdekérvényesítés súlya azonban az évtizedek során egyre csökkent, míg a brüsszeli stratégia és jelenlét jelentősége viszont ezzel fordított arányban nőtt (Lékó, [2003] p. 238). Mindebből az is következik, hogy a nemzeti

szintű érdekeknek gyakran európai szintű érdekcsoportok keretében kell megjelenie - a nemzethez, mint politikai közösséghez fűződő érdekérvényesítés az uniós lobbi-tevékenység részévé válik tehát. Ez az önellentmondás különösen érdekesen jelenik meg az Európai Parlamentben, ahol az egyes nemzetek képviselői pártcsaládokban végzik munkájukat, de gyakran a frakció véleménye ellentétes egy ország képviselőinek álláspontjával.¹⁰

Az Európai Unió érdekérvényesítést illetően az érdekek megfogalmazásával kapcsolatos problémák egy jelentős része azonban éppen abból származik, hogy a politikai közösség(ek) és a hozzájuk kapcsolódó közjó státusa válik bizonytalanná. Miről is van szó? A magyar politikai életet megosztó viták ellenére abban egyetértés mutatkozik, hogy az Európai Unió tagságunk az egyik legfontosabb ügy, egyik parlamenti párt sem vitatja, hogy a tagság előnyünkre van, hozzájárul az ország gazdasági fejlődéséhez. Az Európai Unió érdekérvényesítésünk tétje voltaképpen a magyar politikai közösség közjává az előmozdítása. A közjó „gyarapítására” irányuló érdekérvényesítés terepe tehát a nemzet, mint politikai közösség feletti szint. Ugyanakkor az Európai Unió önmaga is egyre inkább politikai közösségként próbálja definiálni magát, de legalábbis mindenképpen olyan közösségként, amely birtokol egy közös identitást¹¹. Az Unió politikai formájának „kitalálása” és ennek a variánsai tulajdonképpen megoldási kísérletekként is felfoghatóak annak a dilemmának a megválaszolására, hogy végül kinek is a közjava az, ami számít. Mindaddig azonban, amíg ez a kérdés nem jut valamilyen végpontra, az uniós diskurzus visszatérő eleme lesz a rivális közjavak problémája. Bizonyos erővonalak azonban világosan kirajzolódni látszanak: egyrészt, mindaddig, amíg az Európai Unió elsősorban kölcsönös előnyök érdekében létrehozott gazdasági társulás, nem pedig valóságos politikai közösség, s mindaddig, amíg a nemzet a politikai közösség identitásteremtő formája, a „kinek közjava?” kérdés az egyes tagállamok „partikuláris” közjói felé látszik eldőlni. Másrészt azonban, az egyes nemzeteknek a saját közjóra [*public good*] irányuló politikáit a nemzeti érdekeket keresztbemetsző európai szintű érdekcsoportok saját rivális közjóra [*common good*] irányuló tevékenysége állítja

¹⁰ A közelmúlt egyik ilyen magyar vonatkozású ügye volt az ún. szolgáltatási irányelv, amelyben a néppárti magyar képviselők és a szocialisták egy része is a frakciójával szemben szavazott.

¹¹ A legnyilvánvalóbb módon mutat ebbe az irányba a közös alkotmány átmentése a Reformszerződésbe, majd a Lisszaboni Szerződés is.

kihívás elé, talán valamikor a távoli jövőben felvillantva az egymással konvergáló közös javakból előálló Európa közjavának eszméjét.

Az érdekérvényesítés definiálási kísérlete közben nem szabad megfeledkezni a hivatásszerű érdekérvényesítésről, amelyet a politikai intézmények összetett rendszere hívott életre. A mai kormányzati rendszerekben több tucatra tehető a szakpolitikai ágak száma, és ebből következően az ezeket üzemeltető apparátus is hatalmas méretűre duzzadt. Amíg korábban egy döntés meghozatalához „elegendő” volt egy-egy uralkodót vagy tejhatalmú vezetőt meggyőzni, mára számos bizottság, minisztérium, képviselő és szervezet állásfoglalása szükséges. Ezt azért különösen fontos hangsúlyozni, mivel a tagállamok érdekérvényesítésében is megjelennek gazdasági, vállalati érdekek is, amelyeket különböző csatornákon keresztül juttatnak el a kormányzathoz.¹²

A gazdaság oldaláról hasonló folyamatok zajlottak le: a technológiai fejlődés valamint a vállalkozások számának ugrásszerű növekedése egyre több új érdeket artikulált. A demokratizálódás valamint a gazdasági verseny erősödése tehát kölcsönösen hatott egymásra. Lényegében ezek a folyamatok vezettek el odáig, hogy az egyéni érdekek sűrű hálójában, illetve a bonyolult bürokratikus rendszerekben egyre többen próbáltak meg gyorsabb utat találni a döntéshozatali központokhoz, megelőzve versenytársaikat¹³. Ez az Európai Unióban hatványozottan igaz, hiszen nem csupán az uniós intézmények között szükséges eligazodni, de figyelembe kell venni bizonyos esetekben a tagállamok, valamint a gazdasági és a civil szféra érdekeit is. A fentiek alapján a következő meghatározással tennék kísérletet az európai uniós tagállamok érdekérvényesítésének definiálására: *az EU tagállamainak hivatalos és informális tárgyalási fórumain történő szakpolitikai egyeztetések rendszere, amelyek során az adott tagállam a saját állampolgárai, területe, kisebbségei, kultúrája, identitása, vállalatai és nemzeti iparágainak érdekeiben képviseli álláspontját a Közösség intézményeiben, bilaterális és multilaterális diplomáciai kapcsolatrendszerén keresztül.*

¹² Nugent [2006], Schendelen [2005], Greenwood [2007]

¹³ A herceg, a kalmár és a polgár közismert összefüggése ez esetben is tökéletesen tetten érhető, hiszen a politika és a gazdaság megtalálta a csatornákat az integráción belül is az együttműködésre, míg a polgár még ötven év után is idegenkedik az integrációtól. Lásd a francia és a holland népszavazási eredményeket.

A dolgozat, figyelembe véve a kutatási célokat, éppen ezért nem kíván az érdekérvényesítés definíciójának problémakörével - a fentiekben vázoltaknál - részletesebben foglalkozni. Így a disszertáció szerint az érdekérvényesítés körébe értendő minden olyan cselekvés, amely a különböző egyének, csoportok, társadalmi rétegek gazdasági, társadalmi, szociális és egyéb céljainak elérésére irányul, fennálló (uniós és nemzeti) jogrendszerrel legitim eszközrendszerek segítségével.

Mivel dolgozatom az érdekérvényesítés egy speciális szegmensével – egy (tag)állam érdekérvényesítésével – kíván foglalkozni, fontos kiemelni, hogy a kutatás feltételezi azt a tételt, amely szerint egy adott ország közös érdekei (egyéni vagy csoportos, valamint gazdasági, politikai, regionális, állami) homogenizálható, azaz az adott kormányzat által képviselhető. Azonban fontosnak tartom azt is kiemelni, hogy a tagállami és a kormányzati érdek két egymástól természetében elkülönülő dolog: a tagállami érdek főleg ideák szintjén értelmezhető, abszolút célként megjelölhető; ezzel ellentétben a kormányzati érdekérvényesítés gyakorlati, eredményorientált és magában hordozza a mindenkor politikai és az ahhoz kapcsolódó gazdasági elit prioritásait (Sandholtz, [1998] p. 48). Az Európai Unióban sok kritika éri a tagállamok kormányait azért, mert számos alkalommal döntenek az európai integrációs folyamatok mélyítése ellen, előtérbe tolva a belpolitikai politikai szavazat, népszerűségi nyereséget¹⁴.

Ugyanakkor ennek az ellenkezője is megfigyelhető, mert számos olyan döntést fogad el az Európai Unió Tanácsa, amelyet a tagállam kormánya ódzkodik felvállalni a belpolitikai közvélemény előtt, azonban így Brüsszelre, mint a döntés eredőjére mutogathat. Az előbb bemutatott két jelenség is azt sejteti, hogy a tagállami, illetve a kormányzati érdekek között különbség van, amely a belpolitika torzító hatása. A fentiekből következtetek arra, hogy igen nagy a játéktér a kompromisszumok, kölcsönös alkupozíciók és egy-egy adott nemzeti érdek között. Gyakorlatilag az unió politikai napirendjén felmerülő minden egyes ügy kapcsán a tagállamoknak pontosan tisztában kell lenniük azzal, hogy kinél találhat támogatókra, vagy éppenséggel milyen egyéb érdekekkel ütközik.

¹⁴ Az Európai Tanács egyik magas rangú tisztviselője úgy fogalmazott: „politikuskok pontosan tudják mit kellene tenniük, de akkor nem választanák meg őket újra”.

Mára az Európai Unió egy olyan hatalmas szervezet, amely a tagországoktól számos jogkört átvéve próbálja egyszerre elmélyíteni a tagállamok közti kapcsolatokat, felzárkóztatni az átlag alatti országokat és közös fejlődési pályára állítani az európai közösséget. Természetes folyamat tehát az, hogy a politikai kompetenciák kiszélesítésével egyre fontosabb lett a tagországoknak az érdekeik hangsúlyosabb megjelenítése, azaz a tagországi érdekérvényesítés. A Közösség gazdasági integrációjának előrehaladásával a gazdasági és társadalmi érdekérvényesítés is egyre hangsúlyosabban jelent meg Brüsszelben. 2004. május 1.-től az Európai Unió már nem az, ami volt közel ötven éven át. A tíz új tagállam belépése számos olyan új folyamatot indított el, amelyek részben az intézményi struktúrák felépítését, részben pedig azok kompetenciáit rajzolják át jelentős mértékben.

I. 3. A dolgozat témaköréhez kapcsolódó elméleti munkák rövid áttekintése

Az integráció folyamatának jobb megértése céljából számos elmélet született, amelyek megpróbálták modellezni a jelenség folyamatát. Az integrációs modellek két alaptípusa a föderáció és a konföderáció.

Az Európai Unió államelméleti vizsgálatakor elkerülhetetlen ezen két alapmodell vizsgálata. A **konföderáció** (államszövetség, Staatenbund) a szuverén államok szerződéses kapcsolatán alapuló, közös célok elérését kitűző nemzetközi jogi viszonyt értjük, amely csupán másodlagos jogi személyiséggel bír tagállamaihoz képest.

A **föderációban** (szövetségi állam, Bundesstaat) a hatáskörök megoszlanak a tagállami és a szövetségi szint között, és ezt a hatáskörmegosztást Alkotmány rögzíti. Tehát egyidejűleg két joghatóság érvényesül, mégpedig a központi kormányzat és jog primátusával. A föderális struktúra tehát inkább „sui generis” jellegűnek tekinthető (Rosamond, [2000] pp. 16-18).

Az integrációs elméletek egy másik csoportja, inkább az alrendszerek működésére helyezi a hangsúlyt. A két alapelméleti irányzat, amely a későbbiekben megalapozta az elméleti vizsgálatokat a funkcionalista és a föderalista iskola. Mindkét elmélet a nemzetállamok rendszerét tartja az államok közötti konfliktusok forrásának, amelyet egy új nemzetközi rend megszületésével képzel el megoldani, mivel ez a nemzetek feletti rendszer biztosítaná a konfliktusok megelőzését. Mindkét irányzat államok közötti szoros együttműködést szorgalmaz, ám míg a funkcionalisták a gazdasági, addig a föderalisták a politikai integrációt tekintik elsődlegesnek. Másik igen jelentős különbség a két elméleti iskola között, hogy a föderalizmus kitűzi a politikai végcélt, és megtervezi az ehhez vezető alkotmányjogi utat, a funkcionalizmus a gazdasági területekre összpontosít, és a közös intézményi rendszerre koncentrál.

Föderalizmus

A föderalizmus fő képviselői *Altiero Spinelli*, *Roy Pryce* és *John Pinder* elképzelései szerint a föderáció jogi fogalmával ellentétben (amely az államkapcsolatok egyik alaptípusát jelenti) inkább egyfajta politikai irányzatnak tekintették, amely a szövetségi államot tartja a legjobb államformának (Navracsics, [1998]). A II. világháború végén a föderalizmus mérsékelt irányzata a fokozatosságot hangsúlyozta, és a nemzeti kormányok egyre több területre kiterjedő együttműködését szorgalmazta. Az elmélet célja a nemzetállami szuverenitás kettéválasztása volt, a szupranacionális, nemzeti és szubnacionális szint között, a szubszidiaritás elvére alapozva. A szupra- és szubnacionális szint megerősítésével, az elmélet értelmezése szerint, a nemzetállami szint másodlagossá válik. *Altiero Spinelli* szerint a kormányközi politika főszereplői, a tagállamok kormányai csak a kritikus helyzetekben - „a kreatív feszültségek idején” - mozdítják előbbre az európai integráció ügyét (Spinelli, [1966] pp. 13-15). Ezért a közösségi intézmények, az Európai Parlament és a Bizottság demokratikus reformjára kell törekedni. Spinelli meglátása szerint csak így küzdhető le az Európai Közösséget jellemző demokratikus deficit.

Föderális alapú modellek

Funkcionalizmus

Ez az elmélet szintén a nemzetállami struktúra megváltoztathatatlanságából indul ki, ezért annak meghaladását tartja szükségesnek, de elfogadja, hogy a nemzetállamok nem számolhatók fel. Az iskola képviselője *David Mitrany* szerint a nemzetállamok integrációját a politikamentes területeken kell elkezdeni, és kialakítani a nemzetek feletti szektorális-funkcionális szervezeteket, amelyek segítenek feloldani az államközi konfliktusokat. Ezen szervezetek hatásköre fokozatosan kibővül és a többi területre is kiterjed, azaz a forma követi a funkciót */form follows function/*.

Neofunkcionalizmus

A neofunkcionalista iskola az 1950-es évek derekától az 1970-es évek közepéig élte fénykorát. Az iskola elméleti alapjait *Ernst B. Haas* és *Leon Lindberg* teremtette meg. Az elmélet alaptételei a föderalizmusból, a funkcionalizmusból és a tranzakcionizmusból származtathatóak. Az elmélet az európai érdekcsoportok kialakulását tartja elsődlegesnek, végcélja pedig a föderalistákéhoz hasonlóan a szupranacionális integráció.

A neofunkcionalizmus próbált meg először elvi magyarázatot adni az integrációs intézmények létrejöttére és működésére. Az elmélet legfontosabb fogalma a „*spill over*”, amely a nemzetgazdaságok interdependenciáját mélyítve intézményesíti és politizálja az integráció folyamatát. Ennek megfelelően a közös piac megalapítása létrehozta azt a kényszert, amelynek hatására kialakul az unió, mint intézményi keret, amely viszont megköveteli a szupranacionális irányítás evolúcióját is (Lindberg, [1994] pp. 32-36.). A neofunkcionalisták szerint a gazdasági együttműködésből következően egyre szélesebb területek integrálódnak, és ez a folyamat végül az egységes gazdasági és politikai integrációhoz vezet */funkcionális spill-over és politikai spill-over/*¹⁵.

A gazdasági tevékenység transznacionalizálódásával, amelyet a közösség négy szabadsága (is) garantál, megkezdődik a gazdasági szereplők érdekeinek átformálódása és működési és profitmaximalizáló tevékenységük közösségi szintű garanciái miatt lojalitásuk egyre inkább az újonnan létrejött gazdasági tér felé irányul. Ez a fajta gazdasági, intézményi és politikai integráció „öngerjesztő” folyamat, amely egyre több területre kiterjedő, egyre mélyebb együttműködéshez vezet, amelyből a benne résztvevők is egyre nehezebben tudnának kilépni */locking-in/*. A neofunkcionalista elmélet legnagyobb válsága az „üres székek politikája” volt 1965-ben, majd ezt követte az 1971-73-as gazdasági válság, amelyből a tagállamok önállóan próbáltak kilábalni. Az 1980-as évek közepén azonban az integráció folyamata ismét a neofunkcionalista elmélet szerinti fejlődést mutatott, és az Európai Egységokmány következtében tovább nőtt a szupranacionális szintű döntéshozatal mértéke.

¹⁵ Az Európai Unió esetében a politikai *spill over* eredményeképpen, a döntési hatáskörök és döntéshozói intézmények Brüsszelbe koncentrálódnak, ami magával vonzza az érdekvégyesítő csoportokat is.

Konföderatív alapú modellek

Intergovernmentalizmus

Az elmélet a nemzetközi kapcsolatok realista iskoláiból fejlődött ki, és az „euroszklerózis” időszakában (1966-1985) fejtette ki legjobban hatását. Fő képviselői *Stanley Hoffmann* és *Robert Keohane* szerint a nemzeti érdekek egyáltalán nem halványultak el¹⁶. A tagállamok (és az általuk is képviselt iparágak és nemzeti óriásvállalatok) érdekei továbbra is elsődlegesek, és az államok közötti megállapodások csupán a legkisebb közös többszöröst jelentik. A tagállamok érdekvezérelt politikai attitűdjét az intergovernmentalista iskola a „biliárdgolyó elmélettel” szemlélteti, mely szerint az államok önállóak, és amennyiben érdekeik megkívánják, összeütköznek egymással - eszerint a tagállamok hatalmának megtartása a cél, és ezt sorozatos kormányközi alkuk árán éri el. Az elmélet egyik legfontosabb konklúziója, hogy az Európai Unió tagállamai a saját érdekeiket követik, és magatartásukat nem vagy szinte alig változtatják meg a közösségi érdekek megfelelően. Az EU tevékenysége csupán korlátozott célok érdekében folytatott alacsony szintű és a kompromisszumok útján teljesen felhígított együttműködést jelent, amely csak addig marad fenn, amíg a (legerősebb) tagállamok érdeke azt kívánja.

A kormányközi elméletnek két fő iskolája jött létre: a liberális és a történeti elmélet.

Liberális kormányközi (intergovernmentalista) elmélet

Az elmélet fő képviselője, *Andrew Moravcsik* előfeltételezése szerint a tagállamok racionálisan cselekszenek, és nemzeti preferenciáikat az állami szintű politikai (és gazdasági) csoportok nyomására alakítják ki¹⁷. Az állam nemzetközi kapcsolataiban is ezt képviseli, és külpolitikáját az alkufolyamat eredménye határozza meg. Ennélfogva a bel- és külpolitika állandóan hat egymásra, és ebből következően a közösségi szint nem áll a nemzeti szint fölött. A kormányok az európai szintű alkuikat belpolitikai pozíciójuk erősítésére használják, és legfontosabb céljuk - amelynek mindent alárendelnek – a hatalom megtartása. Egyik

¹⁶ Keohane, [1986]; Hoffmann [1995]

¹⁷ Moravcsik, [1995] pp. 13 - 19

végkövetkeztetése szerint az Európai Unió intézményrendszere csupán megkönnyíti a tárgyalások lebonyolítását, de nem hoz minőségi különbséget az alkufolyamatok lefolyása tekintetében.

Történeti kormányközi megközelítés

Az *Alan Milward* fémjelezte elmélet értelmében az integráció az államok számára nem leépülésüket jelenti, hanem éppen ellenkezőleg a menekülésüket, ugyanis az államok csak akkor választják az integrációt, ha a nemzetközi együttműködés hagyományos formái már nem elégségesek, és ha az integráció nem vezet szuverenitásuk jelentős csökkenéséhez.¹⁸

Vegyes elméletek

Az 1970-es évek végére bebizonyosodott, hogy sem a föderatív, sem a konföderatív modellt célzó elméletek nem képesek maradéktalanul magyarázatot adni az integráció folyamatára. A két modell ötvözetét használó ún. „vegyes” elméleti iskolák fénykora is erre az időszakra tehető. Három meghatározó elméleti iskola próbált meg válaszokat adni a további fejlődési lehetőségekről:

A *Simon Bulmer* névéhez kötődő többszintű kormányzás elmélete [*multi-level governance*] szerint az Európai Közösségek Bírósága és a közösségi jog jelentik az integráció központját. Az integráció intézményrendszerein keresztül e köré a jogi struktúra köré épül fel.¹⁹

A szabályozó állam elmélete csak kiegészítő szerepet lát az EU intézményrendszerében a nemzeti tagállamok mellett, mivel az EU szervei nem veszik át a nemzetállamok legfontosabb hatásköreit (adó, szociális rendszer működtetése), csupán szabályozzák egy részüket (Moravcsik, [2007]). Az elmélet szerint az Európai Unió és a tagállamok között a szigorú vertikális hierarchia helyett tehát csupán horizontális partneri kapcsolat áll fenn.

¹⁸ Milward, [1999]

¹⁹ Bulmer, [1983]

Integrációelméletek a kilencvenes években

A neoliberaisok a tagállami érdekek interakcióját tekintik fő kiindulási területnek (Kegley, 1995), míg a realisták a tagállamokon belüli és közti [*poilitics within and among nations*] vizsgálati kiindulópont esetén az integrációs szintű események derivátumaként tekintik az egyes tagországok Európa politikáját, nem pedig a belső érdekek kifele történő megjelenítésének ütköztetésének.²⁰ Bulmer meglátása szerint az európai integráció dinamikája is a tagállamok mindenkori hozzáállásában tükröződik. A tagállami és (uniós) intézményi alkufolyamatok megértéséhez elengedhetetlen az egyes tagállamok preferenciáinak vizsgálata, belső politikai (legitimitási) motivációrendszerének megértése.²¹

Ez a fajta tagállami érdekek vezérelte közösségi integráció-evolúció volt az egyik fő kutatási kiindulópontja Andrew Moravcsiknak a liberális intergovernmentalista elméletének kidolgozásakor. Moravcsik az Európai Egységokmány létrejövetelét állította párhuzamba a három legnagyobb EU tagállam (Németország, Franciaország, Egyesült Királyság) neoliberais gazdaságpolitikai elvárásaival. Ennek a tanulmánynak az volt az egyik fő konklúziója, mi szerint „az európai integráció elsődleges forrása a tagállami érdek és az egyes tagországok brüsszeli érdekérvényesítő képessége és ereje” [Moravcsik, 1991, 75. old.].

Az elmélet gyakorlatilag a kétszintű kormányzás fogalomrendszerének metamorfózisaként a kétszintű játék²² legitimációs kérdéskörét vizsgálja, amennyiben a tagországi, tehát „otthoni” érdekcsoportok alkufolyamatokat a döntéshozó egy sokkal tágabb és több szereplős nemzetközi arénában próbál meg képviselni. Ennek a kétszintűségnek nyújtotta átfogó elemzését a liberális intergovernmentalista megközelítés [Moravcsik, 1993, 1998].

²⁰ Bulmer, [1983]

²¹ Ez az elméleti megközelítés véleményem szerint tökéletesen leképződik a születendő döntések kapcsán, hiszen az igazán fajsúlyos kérdésekben minden tagállam hajlamos a pillanatnyi politikai és gazdaságpolitikai érdekei alapján dönteni. Ennek egyik példája az orosz energiaválság kapcsán kiújult vita az EU energiapolitikájával kapcsolatban, ahol is miközben a tagállamok szövegezték a közös energiapolitikát, Franciaország és Németország megkötötte a háttérben a különalkuit az orosz állammal, és annak legfontosabb energetikai vállalatával, a Gazprommal a hosszú távú gázszállítások kérdésében. Az ügy külön érdekessége, hogy a pillanatnyilag geostratégiai szempontból kulcspozícióban levő Magyarország igen határozott jelzéseket kapott Brüsszelből a Nabucco ill. a Kék Áramlat gázvezeték preferálása tekintetében.

²² Putnam, [1988]

Ezen irányzat alapján lehetővé válik a nemzeti preferencia kialakítását és az intergovernmentalista stratégiai alkufolyamatoknak a modellezése. A vizsgálat egyik fő megállapítása szerint: „a kormányok elsődleges érdeke a hivatalban maradás (...) ezek alapján képviseli az állam az érdekeket a nemzetközi tárgyalásokon”.²³ *Moravcsik* ezen felül három feltevessel él az uniós alkufolyamatokkal kapcsolatban:

1. Az Európai Unió történelmi döntéseit mindig egyhangúan hozta meg, maximális kompromisszumok árán.
2. A döntések a lehető legszélesebb információs térben születnek, mind technikai, mind pedig a tagállami álláspontok viszonylatában.
3. Az uniós alkufolyamatok tranzakciós költsége igen alacsony, mivel rengeteg lehetőség nyílik egy-egy alku kapcsán a különböző témák és prioritások összekötésére és külön-, illetve háttéralkuk megkötésére.

Leon Lindberg szerint *Moravcsik* elméleti megközelítése számos ponton alátámasztja a neofunkcionalista állításokat, amennyiben a tagállamok számos esetben „egyfajta relatív autonómiába tudják manőverezni magukat saját alkotmányaikhoz képest” (Lindberg, 1994, 139.)

A tagállami érdekek elméleti hátterének vizsgálatakor feltétlenül érdemes szót ejteni *Wolfgang Wessels* „fúzió hipotéziséről”, amely szerint az integráció tulajdonképpen egy lineáris progresszió a „szent cél” azaz a politikai és gazdasági integráció irányába.²⁴ A fúzió jegyeit abban látja, hogy az integráció olyan problémák kezelésére született, amelyek egyszerre hivatottak megoldani az egyes tagállamok állampolgárainak problémáit (munkahelyteremtés, gazdasági fejlődés, biztonság) és az integrációban részt vevő államok közös céljait (adminisztrációs és vámhatárok lebontása, globális versenyképesség, népesedési problémák, környezetvédelmi kihívások). Wessels értelmezési tartományként a jóléti, szolgáltatói állammodellt veszi alapul, és nem számol (1997-ben nem számolhatott) többek között az eltérő fejlettség (ilyen arányú és méretű) problematikájával, amely különösen a 2004-es bővítési hullám után lett az Európai Unió egyik legfőbb problémája.

²³ Moravcsik, [1993] pp. 483-484

²⁴ Wessels, [1997]

AZ INTEGRÁCIÓS ELMÉLETEK ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLÁI

1. táblázat: Föderatív alapú elméletek

	elmélet	képviselő(k)	az elmélet összefoglalása	időszak
	Föderalizmus	Altiero Spinelli	European Union of Federalists	1950
	Funkcionális-föderalizmus	Robert Schuman, Jean Monet	szupranacionális intézmények	1955-1960
	Funkcionalizmus	David Mitrany	egymástól elkülönülő nemzetközi szakügynökségek	1950-66
	Neo-funkcionalizmus	Ernst Haas, Leon Lindberg, Philippe Schmitter	komplex állam, az érdekcsoportok és uniós bürokraták kihagyják a tagállamokat, nem-állami szereplők fontossága, funkcionális "spillover"	1958-1970

2. táblázat: Könföderatív alapú elméletek

	elmélet	képviselő(k)	az elmélet összefoglalása	időszak
	intergovernmentalizmus	Stanley Hoffmann, Robert Keohane	tagállami érdekek vs. high politics	1964 - 66
	liberális intergovernmentalizmus	Andrew Moravcsik	two level games (az otthoni politizálás kihatása a közösségre)	1993-1999
	történelmi intergovernmentalizmus	Alan Milward	tagállami szuverenitások megtartása	1999

3. táblázat: Vegyes elméletek

	elmélet	képviselő(k)	az elmélet összefoglalása	időszak
	neoliberális elmélet	Charles W. Kegley Simon J. Bulmer	„politics within and among nations”	
	Kétszintű kormányzás	Robert D. Putnam	hazai érdekek, érdekcsoportok képviselte közösségi szinten	1988
	szupranacionális kormányzás	Wayne Sandholtz	Europeanization on both levels	1997
	fúziós elmélet	Wolfgang Wessels	Tagállami és azok polgárainak érdekeit egyszerre megoldó rendszerszemlélet	1997

(Bache, George, 2006)

A tagállami érdekekkel foglalkozó elméleti munkák rövid bemutatása

A következőkben az egyes nagy elméleti iskolákon belül azon kutatók elméleteit mutatom be, amelyek tárgya a tagállamok érdeke, illetve érdekérvényesítése.

Kétszintű játszmák

A tagállami érdekeken alapuló elméleti megközelítések közül érdemes kiemelni *Simon Bulmer* és *Robert D. Putnam* munkáit, akik elsősorban az állami preferenciák kölcsönhatására, nem pedig a képességek államok közötti eloszlására összpontosítanak. Mind az állami preferenciák kialakítását, mind az államközi alkufolyamatokat figyelembe veszik, ennek során kikerülhetetlennek ítélik a belpolitika elemzését.²⁵

Simon Bulmer újszerű megközelítése éppen az volt, hogy az EU folyamatait belpolitikai megközelítéssel vizsgálta. Álláspontja szerint a nemzeti kormányok a közösségi rendszer kulcsszereplői, kapuőrként is viselkedve az EU és a nemzeti politikai rendszer között. Az EU alapvető eleme viszont a nemzeti politikai egység (nem a tagállami kormányzat), amely legitimációs forrás az állami szereplők számára.²⁶ Az európai szintű alkufolyamat megértéséhez az állami preferenciák hazai gyökereit kell vizsgálnunk, az integráció dinamikáját pedig a nemzeti preferenciák kölcsönhatásai alapján határozhatjuk meg. Az ún. kétszintű játszmák [*two level games*], azaz a belpolitika és a nemzetközi kapcsolatok közötti összeköttetések gondolata *Robert Putnam*tól származik, eszerint a nemzeti döntéshozók többé-kevésbé egyidejűleg két szintéren lépnek fel. Az egyes tagállamokban hatalmon levők egyik legfontosabb célja, hogy támogató koalíciókat alakítsanak a hazai érdekcsoportokból, míg a nemzetközi szinten - ezen hazai érdekcsoportok igényei szerinti fellépéssel - hazai pozícióik megerősítését tartják szem előtt.

²⁵ Putnam, [1988]

²⁶ Bulmer, [1983]

Liberális kormányköziség

Andrew Moravcsik, a liberális kormányköziség elméletének egyik legmeghatározóbb alakja, intergovernmentalista megközelítése a liberális tradícióhoz sorolta elméletét a következő indoklással (Moravcsik, [1993b] pp. 93-97):

- 1, A politika szereplői racionális egyének és/vagy csoportok, amelyek az önérdék és a kockázatkerülés alapján lépnek interakcióba egymással;
- 2, A kormányok a hazai választók részhalmazát képviselik, és ennek érdekei határozzák meg az államok érdekeit és identitásait nemzetközi szinten.
- 3, Az állami viselkedés és a konfliktus vagy együttműködés mintái az állami érdekek természetét és szerkezetét képzik le.

Moravcsik kétszintű játszma modelljének továbbfejlesztésével a nemzeti preferencia-alakítás liberális elméletét és az államok közötti stratégiai alkufolyamatok intergovernmentalista megközelítését próbálta meg ötvözni. A nemzeti érdekek az állam és a társadalom interakciójának következményei: „...belpolitikai konfliktusok által alakulnak ki, ugyanis a társadalmi csoportok politikai befolyásért (hatalomért) versengnek, nemzeti és nemzetközi koalíciók formálódnak. A belpolitika ismerete előfeltétele, nem pedig kiegészítése az államok közötti stratégiai interakció vizsgálatának.” (Rosamond, [2000] p. 136).

Az integráció „kínálati oldala” azt jelenti, hogy a megfogalmazott érdekekről kormányközi módon alkudoznak – mindez jelzi a lehetséges integrációs eredmények korlátait. Moravcsik kormányközi elmélete is feltételezi az állami racionalitást, ugyanakkor az ennek megfelelő cselekvés nem rögzített preferenciákból, hanem a belpolitika dinamikus folyamataiból ered. A „keresleti oldalt” a nemzeti preferenciaképzés igen komplex folyamatai jellemzik: az egyes dinamizmusok megegyeznek a tagállamokban, mivel a kormány fő célja a hatalom megtartása – ehhez a fontos társadalmi (és gazdasági) csoportok támogatása szükséges, amit a belpolitikai intézmények, a politikai képviselő közvetít.

E folyamaton keresztül képződnek a nemzeti érdekek és célok, amelyekről az államok nemzetközi szinten tárgyalnak.²⁷ A kínálati oldal összetettsége okán Moravcsik az EU különleges alkukörnyezetéről a következőket feltételezi:

1, Olyan környezetről van szó, amelybe az államok önkéntesen lépnek be és nem kényszerítő vagy korlátozó erejű (ugyanis a történelemformáló döntések egyhangúan születnek)²⁸.

2, Az institucionalizmus megközelítésével összhangban az államközi alkudozás információval telítet környezetben zajlik (sok ismeret áll rendelkezésre az EU-politika alkotási sajátosságairól, valamint a többi tagállam preferenciáiról, kényszereiről).

3, Az EU-ban az alkufolyamatok tranzakciós költségei relatíve alacsonyak: a tárgyalások hosszú időtartamúak, nagy mozgástér nyílik az egyes ügyek és alkufolyamatok összekapcsolására [*issue linkage*], az osztozkodásra, részmegállapodásokra²⁹.

Az európai szintű kormányközi alkuk megerősítik az államokat a belpolitikai egységeikkel szemben is – ennek eredményeként nő a kormányzatok belső autonómiája (ez egy lehetséges válaszkísérlet arra a kérdésre, hogy miért vesznek részt az államok autonómiájukat végső soron korlátozó folyamatokban).

Ezen érvelést vitte tovább *Alan Milward*, aki szerint az európai integráció az európai nemzetállam megmentésére tett válaszlépés.³⁰ A második világháború végén az európai államok ugyanis kettős dilemmával találták szemben magukat: egyrészt az interdependencia növekedésével, másrészt a növekvő társadalmi igényekkel és elégedetlenséggel. Ebben a helyzetben az volt a fő kérdés, hogy az államok hogyan nyújthatnak megfelelő nemzeti politikai programokat a hazai választói rétegek számára. E programok sikeres végrehajtása a nemzetállamok, mint primer kormányzati szereplők hosszú távú megőrzésének feltétele volt.

²⁷ Moravcsik, [1993a] p. 116

²⁸ Mindazonáltal fontos megjegyezni, hogy főleg a volt szocialista országok esetében voltak gazdasági és geostratégiai kényszerpályák is az euroatlanti integráció esetében.

²⁹ Moravcsik, [1993a] p. 119

³⁰ Rosamond, [2000] p. 138

Ebben a helyzetben egyes politikai programok megvalósításának legalkalmasabb eszköze az integráció volt. A folyamatban a kormányzati elitek játszottak főszerepet, és az integráció legfőbb motivációja a végrehajtó hatalom nemzeti szinten való megtartása, nem pedig lebontása volt. Mindez azt sugallja, hogy az integráció nem szükségszerűen eredményez elmozdulást a nemzetek feletti államiság felé, az államoknak pedig - ellenőrző funkcióval rendelkezve - érdekük az integráció elősegítése.

Az állami szuverenitás fentiekől eltérő értelmezését adta *Karl-Orfeo Fioretos*, aki szerint az integráció iránti „kereslet” (főként 1980-as években) azzal magyarázható, hogy az államok alkalmazkodni kényszerültek a legfőbb hazai támogató csoportok igényeihez. Ezek olyan erős belföldi gazdasági koalíciók, amelyeknek érdekében áll az európai gazdasági tér széleskörű liberalizációja.³¹

Wolfgang Wessels ún. „fúziós elmélete” arra keresi a választ, hogy az integratív lendület hogyan növekszik az időben. Elutasítja azt a neofunkcionalista nézetet, miszerint az integráció egy adott végső pont felé haladó egyirányú folyamat. Elmélete az integrációt nemzetállami szereplők önérdekkövető tevékenységeként magyarázza, nevezetesen a kormányok azért törekednek integrációra, hogy közös - a belpolitikai igényekből és a globális gazdasági interdependencia által meghatározott kihívásokból adódó - problémáikat megoldják.

Wessels a jóléti állam elterjedésének összefüggésébe helyezi elemzését, ezzel meghaladja Milward „nemzetállam-megmentési” indokát, aki a kialakult rend túlélésének biztosítékaként értelmezi az európai egységesülést. Olvasatában az integráció olyan, mint a közös problémamegoldás érdekében egyes területeken létrejövő, fokozatos „szuverenitás-fókuszpont”, ami egyre szorosabb fúzióhoz vezet: közösségi erőforrások egyesítése néhány állami területen.³² Mindez két fontos következménnyel jár: a fúziós hipotézis egyrészt a nemzeti elitek cselekedetei szempontjából magyarázza az EU demokráciahiányát, másrészt azt akarja megmutatni, hogy az integráció hogyan vonja, „zárja be” a szereplőket.

³¹ Fioretos, [1997]

³² Wessels, [1997] p. 274

A folyamat középpontjában tehát az államok állnak, de ezt az államközi interakciót többnek tekinti egyszerű diplomáciai érintkezésnél, ugyanis ez utóbbi esetén a kormányközi alkuk törekmenyek lennének és felbomlanának az államok közötti érdekegyensúly módosulásával (ld. realizmus).

Fritz Scharpf hasonlóképpen érvel az ún. „közös döntési csapda” [*joint decision trap*] fogalmának bevezetésével, amely az EU döntéshozatali folyamatát pesszimista nézőpontból írja le. Scharpf megközelítésében az EU döntéshozatali rendszere lehetőség az államok közös problémáik megoldási módjainak kialakítására. E mérlegelések kimenetele azonban távolról sem nevezhető optimálisnak, aminek fő oka, hogy az EU intézményi struktúrája egy igen sajátos „döntési logikával” rendelkezik, amelyben a racionális kormányzati szereplők felelősek az EU rendszerét alakító alapvető döntésekért (Scharpf, 1988). Ebből adódóan még az integráció legelkötelezettebb hívei sem mondanak le a döntéshozatalban meglévő jogaikról. A kevésbé integrációpárti államok másrészt olyan kompromisszumokra törekednek, amelyek biztosítják beleszólásukat a jövőbeli, a folyamatot alakító döntésekbe³³.

A fenti logika szerint hozott döntések egyetlen államot sem elégítenek ki maradéktalanul, sőt, a preferenciák kormányzatok által biztosított racionális optimumát sem érik el. Mindez természetesen nem ösztönzi az EU-szintű kormányzási képesség növelését, viszont lehetetlenné teszi a megtorpanást vagy visszafordulást. Az ily módon kialakuló közös döntési csapda „olyan intézményi megállapodás, amelynek politikai eredményei (nem véletlenszerűen) szuboptimálisak”. Mindazonáltal, az elrendezés „lokális optimumot” képvisel azon résztvevők költség-haszon elemzésében, amelyeknek joguk lenne megváltoztatni azt. Nincs fokozatos út, amely által a közös döntési rendszerek átalakulnak nagyobb politikai potenciállal rendelkező intézményi elrendezéssé.³⁴

Moravcsik elméletének értékelésekor megállapítható, hogy az nagy hatással volt napjaink integrációs elméleteire. Lényeges eltérés volt a realizmushoz képest annak figyelembe vétele, hogy az európai integráció (nemzetközi) politikája egy nagyon specifikus intézményi környezetben zajlik.

³³ Ezt a megközelítést tökéletesen támasztotta alá Lengyelország magatartása a 2007. júniusi EU csúcson.

³⁴ Scharpf, [1988]

Moravcsik ugyanakkor jelentős mértékben támaszkodott *Robert O. Keohane* világpolitika intézményesülésének gyorsulását tárgyaló neoliberális institucionalista elméletére. Eszerint napjaink nemzetközi politikája több mint szuverén, önérdekkövető államok biliárdgolyó-szerű ütközései. A rendszerben jelen lévő intézmények formájukat tekintve lehetnek céltudatos kvázi-alkotmányos rendek (pl. az EU), ügy-specifikus rezsimek, valamint az államközi érintkezés normái. Az intézményesülés foka befolyásolja az állami viselkedést (információáramlás, tárgyalási alkalmak, kormányok képessége mások teljesítményének figyelemmel kísérésére és végrehajtani saját kötelezettségeiket).

Az államok anarchikus környezetben követik érdekeiket, de ezt a környezetet jelentősen megváltoztatja az intézmények jelenléte.³⁵ Moravcsik liberális kormányközisége az EU intézményeinek legfőbb legitimitási alapját a pozitív összegű alkuk elősegítésében látja, ugyanakkor elismeri, hogy az államok hasznot húznak az EU intézményi környezetéből és hazai legitimációs célokra is használják azokat. Véleménye szerint a kormányközi szemlélet legfőbb veszélyeztetettségét abban rejlik, ha a nemzetek feletti vezetők tevékenysége által a döntések szisztematikusan eltérnek a tagállamok összességének hosszú távú érdekeitől.

Leon Lindberg szerint Moravcsik érvelésének egy része valójában egyes neofunkcionalista tételek alátámasztására is alkalmas, különösen az a moravcsiki tézis, amely szerint az európai folyamatokban való részvétel lehetővé teszi az államok pozícióba kerülését a hazai csoportokkal szemben, vonatkoztatható az Európai Bizottságra is a nemzeti érdekkialakítás folyamatával összefüggésben.³⁶

Daniel Wincott dolgozatában Moravcsik azon érvelésével szállt szembe, miszerint a kínálati oldalon a kormányköziség dominanciája érvényesül. Ellenpéldaként az Európai Bíróság integrációs folyamatban játszott kiemelkedő szerepét hozta fel, nyomatékosítva, hogy – Moravcsik gondolatával ellentétben – a kínálati oldal nem kizárólag a történelemformáló pillanatokban, pl. szerződésmódosításkor bír jelentőséggel.³⁷

³⁵ Czékus, [2007]

³⁶ Lindberg, [1994] p. 83

³⁷ Wincott, [2004]

Az 90-es években, főként a bővítési hullámok és az intézményi reformok hatására számos korábbi elméletet fogalmaztak újra. Ez a folyamat leginkább a neofunkcionalizmus esetén érhető tetten ugyanakkor ismét felerősödtek a föderalista elméletek. Ezen felül egy új elméleti irányzat is megjelent, amely a *többszintű kormányzás* (multi-level governance, MLG) elméletét hirdette³⁸. Ez az elméleti megközelítés alapvetően a politikai folyamatok szempontjából vizsgálja az Európai Uniót. Az Európai Unión belül ezt a koncepciót erősítették a maastrichti szerződésben is megjelenő, eleve több kormányzási szintet feltételező szubszidiaritás és regionalizmus fogalmai egyaránt.

Az elmélet abból indul ki, hogy az EU egyre inkább önálló politikai entitásként jelenik meg, amelyben a hatáskörök a kormányzás különböző szintjei és a különböző szereplők között oszlanak meg. Az Európai Unióra, mint a kormányzati és nem-kormányzati elitek komplex, egymást átfedő struktúrák összességére tekint. A teória a kormányzás komplex folyamatát, a napirendre kerülő ügyek és érdekek sokrétűségén keresztül elemzi. Az teória egyik képviselője, *John Peterson* az európai integráció vizsgálatának különböző elemzési szintekre való szétválasztási lehetőségének szükségességét hangsúlyozza és szintenként más-más elméleti megközelítést javasol (Peterson, [2002] pp. 14-19.) a következő csoportosítás szerint:

1. Intergovernmentalizmus és neofunkcionalizmus:

A összeurópai szinten zajló politikai-gazdasági változások elemzésékor.

2. Neoinstitucionalizmus

Az EU intézményi rendszerének változásainak elemzésekor

3. Policy agenda

Az erőforrás-függőségek-érdekek elemzésének szintjén

A **konföderalista** irányzat keretében *Murray Forsyth* a nagyobb piacok kiépítésében kölcsönösen érdekelt államok önkéntes integrációjaként értelmezi az Európai Uniót. Elmélete szerint ez a társulás az államok számára gazdasági érdekeik követésére rendelkezésre álló

³⁸ Lindberg, [1994]; Wessels, [1997]; Peterson és Shackleton, [2002]

három lehetséges piacszerzési stratégia közül az egyetlen vállalható, mivel a másik kettő a hegemonia gyakorlása, illetve a hatalmi egyensúly manipulációja nem az. Ezen irányzat szerint az európai integráció azért alakult ki, mert egy kis államcsoportnak érdekében állt az, hogy a nemzetközi rendszerben biztosítsák, megerősítsék érdekeiket. Az ezzel járó intézményesülésre azért van szükség, hogy a stabil és hosszú élettartamot kölcsönözzön a rendszernek.³⁹

Paul Taylor az Európai Uniót olyan *társulásként* határozza meg, amelynek egyik fő célja a megosztott társadalmak kormányzati és gazdasági stabilitásra való törekvése⁴⁰. Meglátása szerint ez leginkább a Miniszterek Tanácsában alkalmazott arányossági elv és vétójog bizonyítja⁴¹. Taylor véleménye szerint a regionális funkcionális rendszerek erősítésével bekövetkező integráció inkább felerősíti, mintsem enyhítené a nemzetek közötti megosztottságot.⁴²

³⁹ Forsyth, [1981] pp. 89-102

⁴⁰ Arend Lijphart (1977, 1991) munkájára alapozva, aki a megfontolt intézményépítést, a konszenzuális politikai kultúra kiépítését emelte ki, amely a nagykoalíciót részesíti előnyben a többségi elvvel szemben, vétójogot biztosít a közösségeknek, arányos hatalomelosztást szorgalmaz és a társadalom megosztása által minimális érintkezést ír elő a közösségek között.

⁴¹ Az elmélet nem foglalkozik ezen jogosítványok kialakulásának történelmi előzményeivel (üres székek politikája, stb.)

⁴² Taylor, [1994] p. 176

A dolgozat kutatási témáját meghatározó elméleti iskolák

A morgenthau-i alaptételek⁴³ (Morgenthau, [1993]) érdekre vonatkozó tézisei igen jól felfedezhetőek az uniós tagállamok politikai stratégiáiban.

A tagállamok érdekeivel a neofunkcionalista iskola foglalkozott először igen átfogóan.

Az európai integráció egyik legátfogóbb fejlődési koncepcióját Ernst Haas dolgozta ki 1968-ban. Az általa felvázolt hat fejlődési stáció lett a kiindulópontja sok olyan elméletnek és kritikának, amelyek a mai napig megkísérlik elemezni az EU működésének logikáját. Az ernsti koncepció összefoglalva a következőképpen különítette el az egyes fejlődési stációkat:

1. a Közösség tagjai „low policy” ügyekben közösen kívánnak dönteni
2. erre a feladatra egy olyan hatóságot [*high authority*] hoznak létre, amelynek egyik legfontosabb feladata a nemzeti érdekek integrálása és a közös megoldás kidolgozása
3. egyes gazdasági szektorokat közösségi szinten integrálnak
4. ez a gazdasági integráció elmélyülését eredményezi, amely maga után vonza
5. a politikai integráció elmélyülését
6. a két folyamat együttesen egy olyan szupranacionális szervezetrendszer kifejlődését eredményezi, amelyik a Közösség tagjainak biztosítja a biztonságot és a stabilitást.

Ennek a koncepciónak természetesen rengeteg továbbgondolója, kritikusa és híve van, mégis talán az egyik legnagyobb hatású teória az európai integráció történetében.

A politikai és gazdasági integráció kölcsönhatását vizsgáló pluralista teória (Lindberg, 1994) vizsgálata a későbbiekben elvezetett többek Mitrany funkcionista alaptéziséhez a „*form follows function*” elmélethez is. A fentebb vázolt koncepcióból fejlődött ki az ún. „*spillover*” elmélet is, amelynek lényege, hogy a gazdasági integráció elmélyülése, illetve ennek a pozitív felismerése vezetett el oda, hogy a gazdasági elitnek egyre inkább érdekében állt a politikai

⁴³ A politika törvényeinek alapjai az emberi természetben találhatók.

A fő motiváció az érdek, amelyet a hatalom tényezői határoznak meg.

A politika lényege az érdek.

Az univerzális erkölcsi elvek nem alkalmazhatóak az állam cselekvési logikájára

Az államnak nem kockáztatja pozícióit morális értékekért

A politikai realizmus fenntartja a politikai szféra autonómiáját.

A realista az érdeken gondolkodik, a közgazdász a hasznosságban, a jogász szabályosságban

integráció elmélyítése, hiszen így további akadályok hárulhattak el az egyes tagállami piacok elérése előtt. Ez a fajta expanzív logika⁴⁴ elvezetett a funkcionista alaptétel parafrázisához: „*politics would follow economics*”. A szemlélet nyomon követhető az EU intézményi fejlődésében is, hiszen a tagállamok érdekeinek egyre erősödő képviselése olyan következtében fontos egyre fontosabb szempont lett az olyan nemzetek fölötti intézmények létrehozása (Bizottság; Parlament), amelyek ellensúlyozzák a Tanácsban tagállami érdekeken alapuló működési logikáját. A funkcionális „*spillover*” ebben az esetben tulajdonképpen az egyes uniós intézmények nagyobb befolyásért folyó törekvéseinek az eredője.

Az Európai Unió megálmodói egy olyan pluralista struktúrában gondolkodtak, amely közel azonos fejlettségű tagállamok, egy közös ideológia alapján történő továbbfejlődését tűzte ki célul, olyan módon, hogy először közös szintre fejlesztik az elmaradottabb régiókat és gazdasági egységeket.⁴⁵ Az Európai Unió mostani intézményi válásának az egyik oka tulajdonképpen az volt, hogy már nem „csak” néhány régióról van szó, hanem komplett ország-csoportokról. Ez a fajta egzisztenciális szakadék már nem értelmezhető közös ideológiák mentén.

Az Európai Közösség mindaddig fejlődött és mélyült, amíg a gazdaság jól teljesített és a tagállamok fejlettségi szintjei között nem voltak évtizedek. Mára az Európai Unió a nettó befizetők és haszonélvezők táborára szakadt és már nincs olyan ország (vagy legalábbis nem akar belépni), amelyik ne a kedvezményezettek táborát gyarapítaná. Az EU-nak természetesen nem ez az első szervezeti válsága, hiszen szinte minden nagyobb reformot egy-egy politikai válság előzött meg, és minden bővítést szervezeti átalakítások követtek. Erre a jelenségre már a '70-es években is felfigyeltek, és akkor született meg a „*crisis-induced decision circles*” elmélet, amely a komolyabb döntéseket egy-egy krízis által indukált „láncreakciónak” tekint.⁴⁶ Ezt a tézis látszik alátámasztani az EU 2007-2013-as költségvetésének határidő előtti elfogadása is.

⁴⁴ Caporaso és Keeler, [1995]

⁴⁵ Haas, [1958]

⁴⁶ Schmitter, [2000]

Az **institucionalista** megközelítés szerint a nemzetközi intézmények, így az Európai Unió is, képes a különböző érdekcsoportok együttműködését növelni, és ezáltal, mint bizonyos politikai és gazdasági javak újraelosztója, erősítheti a kisebb tagállamok befolyását, amelyet főleg a nemzetközi (közösségi) jog magatartásformáló tulajdonsága alapozza meg.

Az **interdependencia** elmélet szerint az államok szerepén túl a multinacionális entitások és transznacionális érdekszervezetek összetett kapcsolatrendszerének⁴⁷ kontextusában értelmezhető csak a (tag)államok érdekérvényesítése.⁴⁸

Az Európai Unió bővülése és politikai döntéskörének kiterjedése nyomán a **neofunkcionalista** megközelítés, amely a politikai és gazdasági szereplők egymásra gyakorolt hatását emeli ki, igen nagy befolyással volt az unió intézményi fejlődésére (Hoffmann et al., 1993).

Az **intergovernmentalista** iskola képviselői a tagállamok integrációs szerepvállalásait, illetve a választók előtt képviselt Európa-politika ellentmondásai kapcsán a „kétszínű játék” tézisével bővítették az integrációs elméleteket.⁴⁹ Mára általánosan elfogadott az a szemlélet, amely szerint az Európai Unió egy olyan „multidimenzionális politikai entitás”, amely integrálja az egyes tagállami kormányzati szinteket, és megteremtette az egyes intézmények közötti komplex egyeztetési és döntéshozatali hálózatot.⁵⁰

A tagállamai befolyás egyre inkább az uniós intézményekhez igazodó tagállami politikát jelenti és ez a fajta „*institucionális hatalom*”⁵¹ veszi át a hagyományos hatalompolitika helyét. Erre kitűnő példákkal szolgál az EU elnöksége, ahol az látszik, hogy a Közösséget alapjában átalakító és formáló döntések és politikai alkuk szinte kizárólag a legnagyobb tagállamok elnöki periódusai alatt születtek meg.

⁴⁷ Dolgozatomban megpróbálom érzékeltetni az állami tulajdonban levő vállalatok és a nemzeti nagyvállalatok politikaformáló hatásait is az Európai Unió politikai napirendjében.

⁴⁸ Keohane és Nye, [2001]

⁴⁹ Smith és Ray, [1993]

⁵⁰ Friis, [1998]

⁵¹ Kiss J., [2000]

A „soft power” technikák legkifinomultabb és néha legotrombább⁵² példái érhetők tetten a különböző szakpolitikai alkufolyamatok során, amelyek alkalmazói a legbefolyásosabb tagállamok, akik direktben vagy az EU különböző intézményein keresztül (ilyen például az Európai Szomszédságpolitika – European Neighbourhood Policy, ENP) (Nye, [2005] p. 12) igyekeznek a fontos döntések előtt meggyőzni a többi tagállamot.

A Közösség politikai intézményi hálóján felül az érdekérvényesítés másik legalább olyan fontos aktora a multinacionális nagyvállalat, amely részben származási országának kormányán keresztül (nemzeti útvonal), részben pedig a döntéshozatali központban (brüsszeli útvonal) törekszik érdekei leghatékonyabb érvényesítésére (Greenwood, [2007] pp. 36-45).

A 2004-es bővítést követően egyre jobban körvonalazódik Morgenthau klasszikus téziseinek teljes körű beigazolódása, miszerint az Európai Unió tulajdonképpen a tagállamok érdekeit hangolja össze, hosszas kompromisszumok segítségével, és ezzel gyakorlatilag nem lát el kormányzati szerepet. Ellenkezőleg a tagállamok arra használják ezt az intézményi hálót, hogy a saját érdekeik szerint lépjenek fel (Balázs, [2005]).

Andrew Moravcsik ugyanezt a végkövetkeztetést vonta le egy a Princeton Egyetemen tavaly elhangzott előadásában⁵³, amelyen három megközelítésből elemezte az Európai Uniót. A *liberális demokraciafelfogás* értelmi keretéből kiindulva a legfontosabb szempontrendszerek az egyén szabadságának megóvása, a limitált és ellenőrzött kormányzati szerepkör szemszögéből bírálta az Európai Uniót, amely véleménye szerint nagyon erős nemzeti kontroll alatt áll. Az EU intézményrendszere meglátása szerint sok kormányzati modellt ötvöz, így például a holland konszenzusos demokráciát, a német föderalisztikus szemléletet, az amerikai demokrácia „checks and balances” szemléletét. Viszont ez a rendszer nem koherens, és nem véletlen, hogy az EU politikai napirendjében még mindig óriási részt képvisel a szervezet folyamatos alakítása, amely többnyire kisebb-nagyobb válságok hatására formálódik.

⁵² Nicolas Sarkozy megígérte Lech Kaczyński lengyel államfőnek, hogy amennyiben meg tudja a cseh államfőt, Václav Klauts győzni a Lisszaboni Szerződés ratifikációjáról, úgy a Peugeot Lengyelországban építi fel új üzemét. 2008. júliusi sajtóhír. Forrás: <http://www.nol.hu/cikk/500303/>; http://zpravy.idnes.cz/kaczynski-ma-pry-presvedcit-klaude-k-ratifikaci-lisabonske-smlouvy-117-zahranicni.asp?c=A080716_170947_zahranicni_pje; <http://forum2.dziennik.pl/read.php?2,239816,240388#msg-240388>

⁵³ Is there a Democratic Deficit in World Politics? című előadása elhangzott a Princeton Egyetemen 2007. április 5.-én. Forrás: <http://www.youtube.com/watch?v=kN-nx-Q5xx4>

A *pluralista demokraciáfelfogás* szemszögéből közelítve Moravcsik rámutat, hogy az EU nem direkt módon felelős az uniós állampolgároknak, hanem a tagállami kormányokon keresztül, amelyek viszont a hatalommegtartást helyezik előtérbe. A közvetlen elszámoltathatóság hiánya, pedig az uniós intézményekkel szembeni bizalmatlanságban mutatkozik meg. Robert Dahl rendszerkritikáját felhasználva hangsúlyozza, hogy az EU döntéshozói nem választott képviselők, hanem a nemzeti kormányok legelzártabb tisztviselői, ezért gyakran az EU politikája nem tűnik másnak, mint ezen emberek által megkötött háttéralkuk sorozatának⁵⁴. Ugyanakkor elismeri, hogy a sok döntési szintet megjárt ügyek nem maradnak titokban az unión belül, legföljebb az odavezető út egyes elemei homályosak. Egyszerűbben fogalmazva a titkos dolgok nem uniós szinten zajlanak.

A *szociáldemokrata demokraciáfelfogás* értelmében az unió nem alkalmas a társadalmi kihívások kapcsán a redisztribúciós politika ellátására, mivel az EU nem a szükségletek szerint osztja újra a javakat, hanem az erőpozíciók szerint. Moravcsik szerint nem véletlen, hogy az EU nem vállalkozik egységes egészségügyi és más szociális rendszerek megreformálására. Ebből a szempontból pedig kijelenthető, hogy az EU elsősorban piaci alapokon működik, ám az utolsó bővítések indukálta piaci integráció nagy kihívás a magas életminőségen élő országoknak.

Végezetül hangsúlyozza, hogy az EU pontosan azokban a szakpolitikákban nem rendelkezik komolyabb beleszólással, amelyek a legjobban érintik az állampolgárokat, mint például szociális biztonság, nyugdíjrendszer, egészségügy, oktatás, adózás. Megjegyzi, hogy nem véletlen, hogy az ezekhez a szakpolitikákhoz rendelt biztosok egyike sem befolyásos országból származik.⁵⁵ Meglátása szerint az Európai Uniónak a jövőben jobban be kell vonnia az állampolgárokat döntésekbe (*reconnect the citizens*), és ez óhatatlanul is a fajsúlyosabb ügyek uniós szintre történő emelésével következhet csak be. Ha az egyes elméletek kialakulását időben is el kívánjuk helyezni, úgy azt látjuk, hogy az idealista elméletek

⁵⁴ Egy szemléletes példával élve: „lehet, hogy megszabják az uborka méretét, de ezek főleg angol hivatalnokok, akik az angol uborkát veszik alapul”.

⁵⁵ egészségügy – Ciprus (Markos Kyprianou), oktatás – Szlovákia (Jan Figel), szociális ügyek – Csehország (Vladimir Špidla), adózás – Magyarország (Kovács László)

gazdasági fellendülés, míg a realista ihletésűek akkor dominánsak, amikor a gazdasági megtorpanás idején kerülnek előtérbe.

Az európai jóléti szint 1950-es, 1960-as évekre jellemző ugrásszerű emelkedése ily módon együtt járt a föderalista, funkcionalista majd neofunkcionalista elméletek előretörésével. A nemzeti érdekek elsődlegességét hangoztató intergovernmentalista érvelés pedig valószínűleg nem véletlenül esett időben oly közel. 1970-es évek világgazdasági válságával. Ezt követően az európai integráció közel egy évtizedig lényegében kormányközi alapon haladt. Az idealista elméletek csak az 1980-as közepén visszatérő gazdasági fejlődés, a Delors-Bizottság kezdeményezései, és az egységes belső piac programjának meghirdetése kapcsán kaptak újra befolyást. A Maastrichti Szerződés létrejöttét és a monetáris unió beindítását, azaz az integráció felgyorsulását, mélyülését követően a realista elméletek újra a háttérbe szorultak és a tagállamok szerepének korlátait felismerő többszintű kormányzás elmélete vált az integráció „main-stream” elméletévé. A XXI. század első évtizedének lassuló gazdasági növekedésének közepette sorra kerülő bővítési folyamat a korábbiaknál is nagyobb heterogenitást eredményezett mind gazdasági, mind politikai szempontból. Ennek meghaladására tett kísérletet az Európai Unió az Alkotmányos Szerződéssel, amelynek bukása ismét a tagállami érdekek erőteljes formáló hatását tette egyértelművé. A kialakult intézményes és legitimációs válság meghaladására született a Reformszerződés, amely egy átláthatóbb, letisztult intézményrendszer erősödő társadalmi legitimitásán keresztül tesz újabb kísérletet az integráció további bővítésére – az eddigi elutasító népszavazások alapján – kevés sikerrel. A mostani gazdasági, politikai és társadalmi folyamatok újfent a realista iskola megerősítését vetítik előre, és ez tulajdonképpen egybecseng a politikában tapasztalható „konzervatív előretöréssel” és a gazdaságban egyre inkább érezhető neoliberális modell válságával. Ez utóbbi állításomat támasztja alá az a tény is, hogy a neoliberális gazdaság táptalaján kifejlődött globalizáció legnagyobb nyertese és haszonélvezője az egypártrendszerű, kommunista Kína, amely folyamatos árú dömpingjével az Európai Unió egyik legnagyobb problémája is. A nyugati társadalmak túlgerjesztett fogyasztáson alapuló, atomizálódott társadalma a gazdasági és emberi erőforrások olyan mértékű apadásával kénytelen szembesülni a saját közegében, amely szintén jelentős mértékű ideológiai átrendeződést vetít maga elé.

II. FEJEZET: AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSÁNAK MŰKÖDÉSE

A tagállami érdekérvényesítés elsődleges színtere az Európai Unió Tanácsa. Ahhoz, hogy megértsük a tagállami befolyásolás itt alkalmazott módszereit, elkerülhetetlen elemezni a szervezet felépítését és munkáját. A sajátos szervezeti felépítésből következik, hogy a különböző szakpolitikai kérdések tárgyalásánál a tagállamokat kizárólag a kormányok különböző beosztású munkatársai képviselik. Ebből kifolyólag egy igen zárt struktúrájú szervezetről van szó, amelynek teljesen elkülönült írott és íratlan szabályai, speciális nyelvezte és szakzsargonja van. A Tanács munkájának megismerés igen nehéz feladat, mivel egy teljesen elzárt intézményről van szó, amelynek csak a végső döntései ismertek, de az alkufolyamatok és a döntésekhez vezető út a külvilág számára szinte láthatatlan.

Az általam feldolgozott, a Tanács gyakorlati működését bemutató szakirodalom⁵⁶ különböző hangsúlyok mentén mutatja be és elemzi az itt zajló munkát. Dolgozatom témájából adódóan én főként a tagállamok befolyásolási lehetőségeinek szempontjából vizsgáltam az EU legfőbb döntéshozatali intézményét. A fejezetben röviden bemutatam az intézmény különböző szervezeti egységeit és egyeztető fórumait, valamint a tagállami érdekérvényesítés szempontjából fontos rendszereket és intézményeket, mint például a soros tanácsi elnökséget.

A fejezet négy kisebb részre különül el: az első rész a Tanács felépítését mutatja be, a második rész az intézmény működését, a harmadik rész pedig a soros elnökség rendszerét elemzi, míg a negyedik rész a Tanács az Európai Bizottság és az Európai Parlament viszonyát veszi górcső alá. A Tanács munkájával az integrációs teóriák is behatóan foglalkoznak, éppen ezért az általam megvizsgált folyamatok esetén igyekeztem bemutatni a legfontosabb vonatkozó elméleti megközelítéseket is.

⁵⁶ Hoffmann [1966]; Beyers [1997]; Friis [1998]; Sherrington [2000]; Tsebellis [2000]; Elgström [2003]; Christiansen és Piattoni [2003]; Tallberg [2003, 2007]; Mattila [2004]; Spence [2006]; Hayes-Renshaw és Wallace [2006]; Nugent [2006]; Slapin [2006]; Westalke és Galloway [2006]; Schalk et al. [2007]; Greenwood [2007]; Häge [2007]; König [2008]; Klotz [2008].

A Tanács munkáját a „main stream” integrációs teóriák a kétszintű játszma [*two level games*] elméletével jellemzik, amely alapján a tagállam kormányainak egyszerre kell összehangolniuk a döntéseiket a tagállami és uniós szinteken (Putnam [1988]; Moravcsik [1993a]; Morgenthau [1993]; Keohane [2001]). Egy másik megközelítés a kétszintű játék elméletén belül további négy kategóriát állít fel: eszerint a nemzeti kormányoknak Tanács döntéshozatali munkája során négy politikai folyamatot kell egyszerre kezelniük: (1) megegyezés a kormánypárt(ok) és a kormány között, (2) tárgyalások az ellenzékkel a nemzeti álláspontról, (3) tárgyalás a nemzeti parlament és a minisztériumok között a szakpolitikai álláspontokról, és végül (4) egyeztetés az érintett szektor képviselőivel. Ezen egyeztetési folyamatok intenzitása részben az adott tagállam politikai kultúrájától, részben pedig a meglévő egyeztetési fórumoktól függnék (Tsebellis, Geoffrey, [2000] p. 14).

Egy, a Tanács reformjáról szóló jelentés⁵⁷ megállapításai szerint a testület munkáját öt szempont befolyásolja. Az első a hatékonyság [*efficiency and effectiveness*], amely alatt a folyamatosan és olajozottan működő döntéshozói struktúra értendő. A második az ún. institutionális fölény [*institutional predominance*], azaz a Tanács kiemelkedő politikai és döntéshozatali szerepe. A harmadik a megegyezési kényszer [*negotiation is endemic*]. A negyedik tényező a hatalmi eloszlás jellegzetessége [*diffuse power relationship*], azaz egyik tagállam sem tudja tartósan és egyoldalúan befolyásolni a Tanács munkáját. Az ötödik meghatározó szempont pedig a nemzeti politikák és a transznacionális kormányzás ellentétéből adódó folyamatok összessége.

Egy harmadik megközelítés alapján az elmúlt ötven év tükrében az alábbi következtetéseket vonták le a Tanács fejlődésével kapcsolatban (Hayes-Renshaw és Wallace, [2006] p. 29):

(A) a Tanács eljárási rendszere és döntéshozatali szabályai jelentős mértékben változtak, mind a formális, mind pedig az informális szabályokat illetően

(B) a Tanácsban tárgyalt ügyek száma és a szabályozott területek köre folyamatosan növekedett

⁵⁷ Trumpf-Piris jelentés [1999]. A Tanács leköszönt főtitkára (Jürgen Trumpf) és a Jogi Szolgálat vezetője (Jean-Claude Piris) által jegyzett stratégiai tanulmány, amely a Tanács reformjának lehetőségeit vette számba. Forrás: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/02139.EN9.htm

(C) a bővítések hatására megváltozott a Tanácsban zajló alkufolyamatok rendszere, a koalíciók összetétele és az érdekérvényesítés technikája⁵⁸

(D) a tagállami politikai és gazdasági tényezők egyre meghatározóbb szerepet játszanak Tanács munkájában

(E) a Tanács bizonyos területeken elvett jogköröket a Bizottságtól és bizonyos jogköröket elveszett az Európai Parlament ellenében

(F) az aktorok egymáshoz és az intézményi struktúrához viszonyított kapcsolata folyamatosan változott

Ez utóbbi megállapításhoz hozzátenném, hogy a Tanács szervezetszociológiai értelemben is jelentős fejlődésen ment keresztül. A Tanácsban dolgozó eurokraták, a tagállamok állandó képviselői és a munkacsoportok nemzeti szakértői az Európai Unió szervezeti struktúráján belül is egy elkülönült, önmagukra „elitgárdaként” tekintő réteggé fejlődött. Több kutatás⁵⁹ is beszámol a Tanácsban dolgozó köztisztviselők és diplomaták kapcsolatának elmélyüléséről és a személyes(ebb) hangvételű tárgyalási stílus elterjedéséről bizonyos tanácsi fórumokon. Ez a jelenség nyilvánvalóan a Bizottság és a Parlament munkatársai között is kialakul, a Tanács esetében az információk bizalmas jellege miatt érdekes ez a folyamat.

Összefoglalva a Tanács munkájának általános karakterisztikáját leíró tanulmányok és elméletek főbb elemeit jól látható, hogy a szervezet folyamatosan fejlődik és a bővítések hatására az eljárásrend és az abból következő tagállami érdekérvényesítés eszköztára is időről-időre változik és átalakul. Ebből kifolyólag dolgozatomban a 2004 utáni helyzetből indulok ki, azaz a 25, majd 27 tagúra bővült szervezet jelenleg is tartó intézményi átalakulásának folyamatait minden esetben igyekeztem figyelembe venni és felhasználni⁶⁰.

⁵⁸ Ez főként tagállamok számának növekedésének köszönhető, mivel egyre több ügy, egyre több szereplő és ebből következően egyre több érdek van jelen egyszerre. Ez a tárgyalások folyamán teljesen új módszereket hívott életre (package deal, tour de capital, stb), amelyeket a fejezet későbbi részében mutatok be.

⁵⁹ Beyers, Dierckx [1997], Häge [2007], Øhrgaard [1997]; Stevens és Stevens [2001]

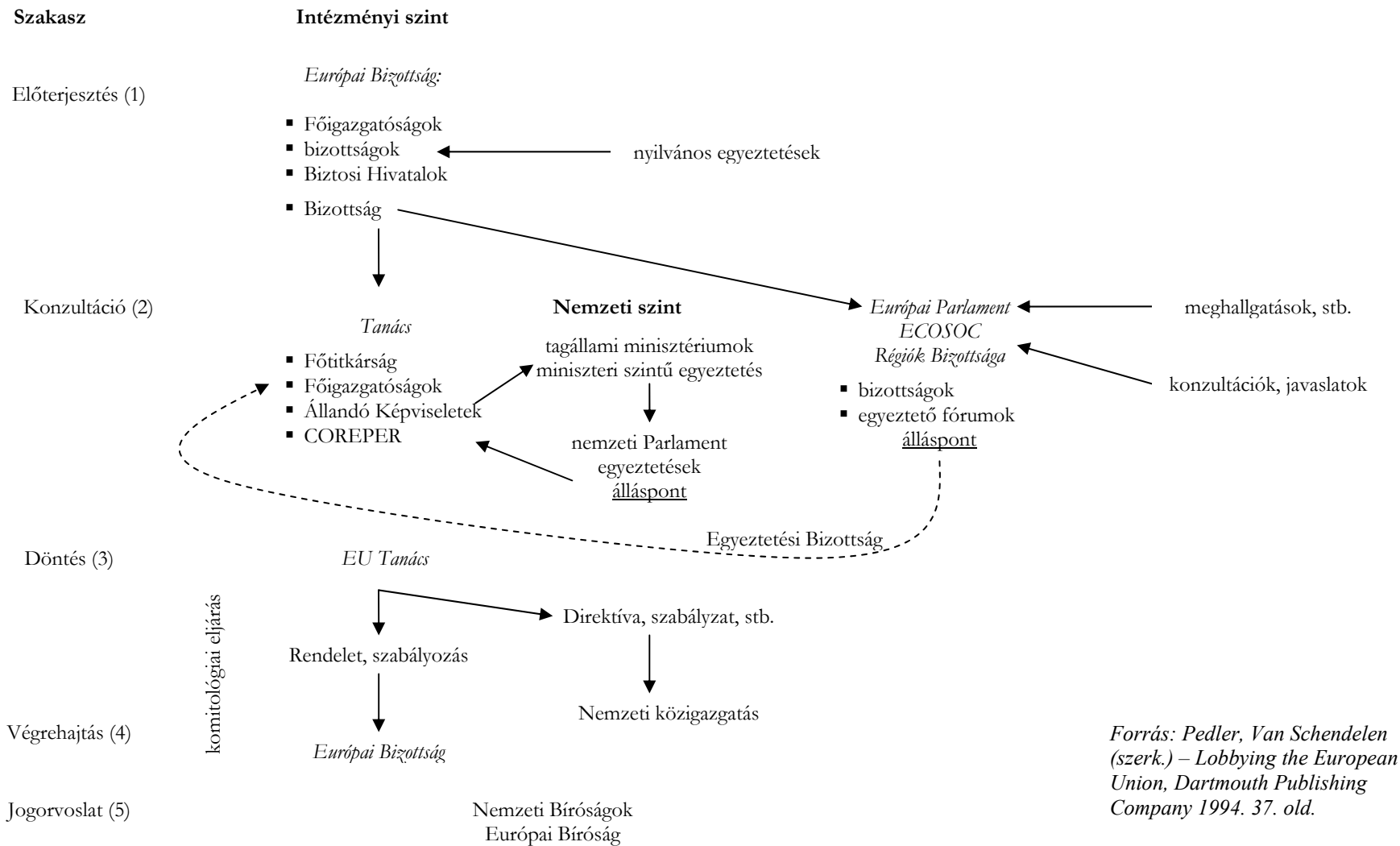
⁶⁰ A dolgozat írásának megkezdése óta számos jelentős intézményi és politikai változás is történt az Európai Unióban (Európai Alkotmány, a referendumok okozta intézményi válság, Lisszaboni szerződés)

Az Európai Unió döntéshozatali eljárásrendjét leegyszerűsítve öt részre lehet osztani. Az első fázis az előterjesztés tervezetének elkészítése és megküldése a Bizottságból (1) ezt követően megkezdődik az egyeztetési eljárás (2) a nemzeti szinten, illetve a COREPER-ben és a munkacsoportokban. Az egyeztetés folyamán szerepet kap a diplomácia egyeztetés és az alkupozíciók kialakítása. A folyamat végén az intézményközi köröztetéssel – Európai Parlament, ECOSOC, Régiók Bizottsága, nyilvános egyeztetések – és a kompromisszumos javaslat kidolgozása után - a Tanácsban megszületik a döntés (3). Ezután a jogerőre emelkedett döntés (rendelet, irányelv, stb.) végrehajtásra a Bizottsághoz, illetve a nemzeti közigazgatási rendszerekhez kerül (4) (Pedler, Van Schendelen, [1994] p. 3). Az életbe lépett szabályozással kapcsolatban először nemzeti, majd uniós szinten nyílik alkalom jogorvoslatra (5).

Az első ábrán látható a döntés-előkészítés, az egyeztetés, a döntés és a végrehajtás elkülönülése. A szakirodalom tanácsközpontú döntéshozatali modellként írja le ezt a fajta eljárásrendet: „a Tanács a tagállamok azon fóruma, ahol a legtöbb uniós ügyet befolyásolni és csiszolni tudják” (Nugent, [2006] p. 191).⁶¹ Természetesen ez a leegyszerűsített ábra nem tartalmazza a különböző döntési (együttdöntési, együttműködési, konzultációs, stb.) eljárások sajátosságait, csak egy általános döntéshozatali folyamatot kíván bemutatni. Az ábrából pontosan kitűnik, hogy a konzultációs szakasz a legkiterjedtebb és legbonyolultabb folyamat az Európai Unióban, és természetesen a tagállamok érdekérvényesítését szempontjából is ez a legfontosabb időszak. Egy-egy döntési folyamat a Bizottsági beterjesztéstől a végső Tanácsi döntésig néhány hónaptól több évig is terjedhet, függően az adott ügy sürgősségétől, horderejétől és a tagállamok megegyezési hajlandóságától (Bulmer, [2005] p. 71). Az elfogadott szabályozás nemzeti parlamentek által történő elfogadás, valamint a szabályozás alkalmazása pedig, újabb hónapokat vesz igénybe.

⁶¹ Az 1992-es a Maastricht-i Szerződést elutasító dán referendum után indultak meg azok átláthatósági folyamatok, amelyek következtében egyáltalán kutathatóvá vált a Tanács munkája. Ennek ellenére a Tanácsban folyó munka a mai napig igen zárt, nagyon kevés információ lelhető fel az ott zajló munkáról, ami a kutatókat igen nehéz helyzet elé állítja (Hayes-Reenshaw, [2006] p. 4)

1. ábra: Az Európai Unió egyszerűsített döntéshozatali folyamatábrája



Az Európai Unió Tanácsának felépítése

Az Európai Szén és Acélközösség 1951-es Párizsi Szerződésben rögzített megalapításakor két döntéshozói testület jött létre. Az egyik az ún. Főhatóság [*High Authority*] mérsékelt kiterjedt döntéshozói jogkörökkel, a másik a Főhatóság felügyeletére és az általa meghozott döntések jóváhagyására létrehozott Különleges Miniszteri Tanács [*Special Council of Ministers*]. A két szervezet között a szupranacionális és az intergovernmentalista koncepció kettőssége feszült, de idővel a szupranacionális koncepció került túlsúlyba (Sandholtz-Sweet, [1998] pp. 34-36). A Római Szerződés által 1957-ben létrehozott Európai Gazdasági Közösség (EGK) és Európai Atomenergia Közösség (Euratom) két szervezet között osztotta meg a döntési folyamatokat. Az eredetileg tandem-rendszerben működő Tanács és Bizottság⁶² rivalizálása szinte azonnal megkezdődött és 1979 után az Európai Parlament is bekapcsolódott a jogkörökért vívott legitimációs küzdelembe (Wallace-Renshaw, Wallace, [2006] p. 8). A különböző intézményi reformok és változások után⁶³ a 2002-es sevillai csúcson módosították a Miniszteri Tanács struktúráját, amely azóta is ebben a formában működik.

Az Európai Unió Tanácsa [*Council of the European Union*] a Közösség legfőbb, de nem kizárólagos⁶⁴ döntéshozó szerve. A tagállami alkufolyamatok legfőbb színtere a kormányközi alapon működő Tanács, amelynek munkája négy szinten zajlik. A legmagasabb rangú és éppen ezért a legfaj súlyosabb döntéseket az Európai Tanács (1) hozza az EU csúcsokon, ezt követi a Miniszterek Tanácsa (2), amely a vitás és éppen ezért politikai döntést igénylő kérdésekben mondja ki az utolsó szót. A nagykövetségi szintű bizottságok és a kiemelt bizottságok (3) szintjén szüleik meg a döntések legnagyobb része, amelyeket a Miniszterek Tanácsa már csak helyben hagy. A döntéseket megelőző szakpolitikai egyeztetések pedig a munkacsoportok (4) szintjén zajlanak.

⁶² Az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága eredetileg 1958. január 10.-én alakult meg, első elnöke a német Walter Hallstein volt közel tíz éven keresztül. Az Egyesülési Szerződés 1967-es hatálybalépését követően, 1967. július 6.-án alakult meg az Európai Közösségek Bizottsága, amelynek első elnöke a belga Jean Rey volt. A mai Bizottság, a Szerződések értelmében, 1967-ben alakult (Spence, [2006] pp. 529-532).

⁶³ Egyesülési Szerződés 1965; Európai Tanács megalapítása 1974; Egységes Európai Okmány 1987; Maastrichti Szerződés 1992; Amszterdami Szerződés 1999; Nizzai Szerződés 2000.

⁶⁴ Az Európai Unió döntéshozatali folyamataiban a Tanács a központi szereplő, ugyanakkor az Európai Egységokmány óta az Európai Parlament folyamatosan növeli beleszólását a döntésekbe azon a hat eljárásmodon (konzultációs, együttműködési, hozzájárulási, együttdöntési, információs és költségvetési eljárás) keresztül, amelyeket az egyes Közösségi Szerződések biztosítottak a Parlamentnek. (Kratsa; Vidal-Quadras; Rothetsagaropoulos, [2007]).

Ez utóbbi testületi forma találkozói a leggyakoribbak, mivel az ügyek szakmai tárgyalása és a kompromisszumok előkészítése igényli a legtöbb időt.

A Tanács legfontosabb döntéshozói fóruma az Európai Tanács [*European Council*], amely a tagállamok állam- és kormányfőit tömöríti⁶⁵. Az 1974-től működő fórum nem a napi szintű operatív döntések meghozatalára jött létre, sokkal inkább az Európai Unió szervezetével, politikai eszméivel és stratégia alapjaival összefüggő nagyhorderejű döntések meghozatalára. Az Európai Tanács az EU legfontosabb, politikai döntést igénylő folyamatait ezen a fórumon indítja el és zárja le, a kettő között az ügyek részleteit a tagállamok képviselői esetenként évekig is tárgyalják a Tanács különböző fórumain. (König, [2008] p. 158). A testület lényegében az Unió egyfajta csúcsszerveként működik, évente négy rendes ülést tart márciusban, júniusban, októberben és decemberben, amelyből az elnökségi féléveket lezáró tanácskozásokat Brüsszelben. Az egy-egy féléves elnökségi ciklust lezáró brüsszeli csúcson a nagy horderejű, stratégiai kérdésekben születnek döntések, amelyek meghatározzák a fejlődés általános politikai irányvonalait⁶⁶.

A legnagyobb horderejű kérdéseket általában az egyik nagy tagállam elnöksége idején tárgyalják (Tallberg, [2007] p. 12). A kormányközi konferencia (Intergovernmental Conference – IGC) előkészítése tulajdonképpen folyamatosan tart két között az Általános Ügyek Tanácsában, illetve az elnökségek által szervezett egyeztetéseken. Míg az előbbi fórumon a tagállamok EU és külügyminiszterei, addig a munkaegyeztetéseken az ún. *serpák*⁶⁷ vesznek részt. Az Európai Tanáccsal kapcsolatban sokáig felvetődött a kérdés, hogy ez a fórum igazából része-e az Európai Unió Tanácsának, vagy pedig egy olyan „klubszerűen” működő szervezet, amelynek döntéseit a Miniszterek Tanácsa és a tanácsi apparátus készíti elő (Hayes-Renshaw és Wallace [2006] pp. 165-169; Wessel [1997] p. 58). A sevillei csúcstól ez a kérdés rendeződött, mivel az Európai Tanács az Európai Unió Tanácsának legmagasabb szintű fóruma állandó helyszínnel és találkozási időpontokkal.

⁶⁵ Az Európai Unió Tanácsát az 1951-es ún. Párizsi Szerződés hozta létre, de csak az 1957-es Római Szerződés hívta életre. A különböző szervezeti evolúciót követően jelenlegi elnevezését 1993-tól, szervezeti felépítését pedig illetve 2002-től nyerte el. Az Európai Tanács 1974-től működik.

⁶⁶ Dolgozatomban utolsó fejezetében néhány kormányközi konferenciát (2005. június, december, 2007. június és 2008. június) részleteiben is elemzem.

⁶⁷ Brüsszeli szakzsargon, amely a 2007-es német elnökség idején született. Minden tagállam 2 vezető tisztviselőt delegál. Az egyik a szakterület magas rangú állami hivatalnoka, míg a másik a kormány vagy államfő személyes delegáltja.

A tanácsi munka következő szintje a szakosított tanácsi testületek rendszere, azaz a Miniszterek Tanácsa [*Council of Ministers*], amely kormányközi alapon működik, de összetétele a napirend és a tárgyalandó kérdések szerint alakul. Tagjai a tagállamok kormányainak képviselői, általában az adott témáért felelős miniszterek, de a tagállam hatáskörébe tartozik, hogy mikor kit delegálnak a Tanács üléseire. Ezeket meg szokták különböztetni aszerint, hogy mely miniszterek találkozájáról van szó. A kilenc szakminiszteri Tanács⁶⁸ közül az ún. Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa (General Affairs and External Relations Council– GAERC) a legfontosabb, amely a tagországok külügyminisztereinek intézménye és a politikailag nagyobb jelentőségű, átfogóbb, illetve érzékenyebb kérdésekkel foglalkozik, és sokszor gyakorlatilag a többi Tanács fellebbviteli fórumaként is működik (Nugent, [2006] p. 249). Ez a tanácsi formáció összesen három szakpolitikáért felelős (közös kül- és biztonságpolitika, külkereskedelem, fejlesztési együttműködés). Az Általános Ügyek Tanácsa, a Mezőgazdasági és Halászati Ügyek Tanácsa és a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa, ismertebb nevén az ECOFIN havonta, míg a többi Tanács évente átlagban mintegy 2-5 alkalommal ül össze⁶⁹. Ez a Sevillában elfogadott rendszer az egyes tagállamok különböző kormányzati struktúrái miatt alakult ki, hiszen lehetővé teszi, hogy egy miniszter több tanácsi formációban is dolgozhasson⁷⁰.

A Tanácsban meghozott döntések előkészítésért felelős a Tanács Főtitkársága felelős. Ez a Tanács alkalmazottaiból álló szervezeti egység, azaz a tanácsi bürokrácia, amelyek az ügyek technikai előkészítését végzi. A Főtitkárság és az alá tartozó Főigazgatóságok [Directorate General - DG],⁷¹ valamint a Jogi Szolgálat. Az Európai Bizottság által megküldött tervezetek [*Commission Proposal*] a Tanács Főtitkárságához érkeznek, ahonnan a Jogi Szolgálatához és a nyolc Főigazgatóság⁷² közül a témáért felelős DG-hez

⁶⁸ Általános és Külügyek, Gazdasági és Pénzügyek, Bel- és Igazságügyi Együttműködés, Foglalkoztatási, Szociális, Egészségügyi és Fogyasztói Ügyek, Versenyképességi Ügyek, Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi, Mezőgazdasági és Halászati Ügyek, Környezetvédelmi Ügyek Tanácsa és az Oktatási, Ifjúsági és Kulturális Ügyek Tanácsa

⁶⁹ Nagyon ritka esetben előfordul az, hogy a Parlamentből visszaérkező támogató álláspontra nem az adott szaktanács referál. Az uniós érdekvégyesítésről szóló szakkönyvek felemlegetik azt a rendhagyó esetet, amikor egy a terhes nőkről szóló irányelvet a halászati miniszterek tanácsa fogadott el, mert a jogszabály elfogadására szabott határidő lejártá előtt ez volt az utolsó miniszteri tanácsülés (Van Schendelen [2006] p. 247; Greenwood [2007] p. 58)

⁷⁰ Kizárólag a Külkapcsolatok Tanácsán kötelező a külügyminiszteri szintű képviselet.

⁷¹ Az Európai Bizottságban és az Európai Parlamentben is léteznek Főigazgatóságok (DG-k), az előbbiben 24 darab és számozzák, az utóbbiban 8 darab és itt szintén betűk jelölik.

⁷² Nyolc Főigazgatóság és az ilyen besorolásban levő Jogi Szolgálat. A Tanács szervezeti ábrája a Mellékletben található

kerül. A Főtitkárnak a kabinetirodája segédkezik feladatai elvégzésében. A jelenleg Javier Solana nevével fémjelzett intézmény egyik legfőbb feladata a Főigazgatóságok koordinálásán túl az, hogy a háttérben „láthatatlanul” összegyűjtse a tagállamok álláspontjait, és informálisan folyamatosan tájékozódjon a lehetséges alkupozíciókról. A Főtitkárnak tagállami kompromisszumok megszületésében is óriási szerepe van. A Jogi Szolgálat valószínűleg az egész uniós intézményrendszeren belül az egyik legtöbb információval rendelkező testület. Ahogy azt a Szolgálat vezetője, Jean Claude Piris megfogalmazta: a Szolgálat munkája felbecsülhetetlen, de többnyire láthatatlan. A Jogi Szolgálat gyakorlatilag minden dokumentum sorsát számon tartja, ismeri a tagállami álláspontokat. A Hivatal képviselői minden, a Tanács keretein belül zajló, ülésen részt vesznek.

A Tanács tagállami delegációinak szintjén a legfontosabb döntés-előkészítő fórum az 1958-ban életre hívott Állandó Képviselők Bizottsága, azaz a COREPER⁷³, amely a tagállamok állandó delegációiból áll. A COREPER a kompromisszumok kidolgozásának színtere, ahol a nagykövetek vezetésével a delegációk folyamatosan egyeztetik álláspontjaikat az aktuális politikai ügyekkel kapcsolatban. Egy divatos definíció szerint a COREPER a híd a tagállami és a Közösségi érdekek között (Sherrington, [2000] p. 64). A COREPER jelenleg tíz állandó szakbizottsággal és 250 témák szerint elhatárolt állandó, illetve ad-hoc jelleggel felállított munkacsoporttal működik. A COREPER 1962-től két szinten működik: a COREPER I, amelyben az állandó képviselők helyettesei vesznek részt, és a napirendre kerülő ügyek a költségvetés, a környezetvédelem, szociális ügyek, szállítás, oktatás, halászat, jogharmonizáció, belső piac, ipari ügyek ágazati technikai jellegű kérdéseivel foglalkozik.

A COREPER II, amelyben az állandó képviselők, tehát az EU-hoz akkreditált nagykövetek, vesznek részt, a fontosabb, politikai kérdéseket vitatja meg. Elsősorban a külügyminiszteri, a pénzügyi és a gazdasági tanácsok üléseit készíti elő, továbbá ezen bizottság hatáskörébe tartoznak a harmadik országokkal fenntartott kapcsolatok, a nukleáris kérdések, a szakszervezeti ügyek, a regionális politika és bizonyos intézményi kérdések. A heti rendszerességgel összeülő testületek gyakorlatilag az összes olyan ügyben állást foglalnak, amit a Tanács nem emelt ki külön egyeztető testületekbe.

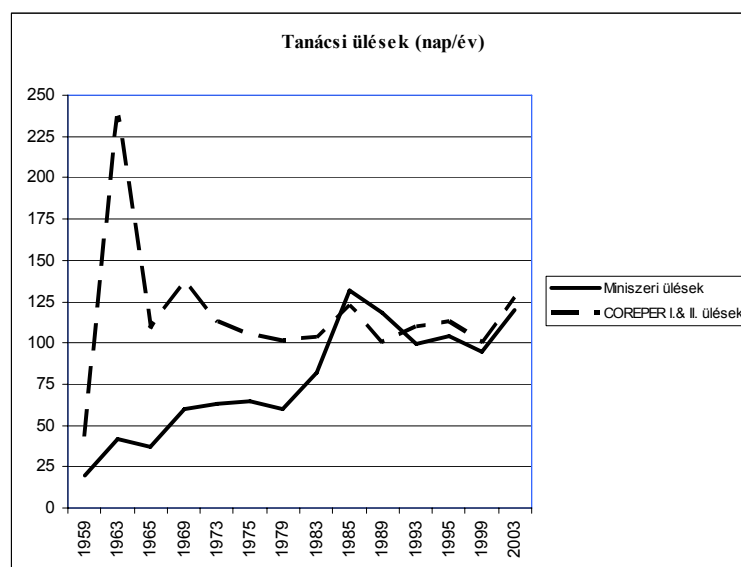
⁷³ Comité des Représentants Permanents

A Tanács főépületében, a Justus Lipsius épületben, működő COREPER⁷⁴ ma már oly mértékben kiterjedt és szakmai jellegű, hogy a tagállamok brüsszeli Állandó Képviseltein dolgozók létszámát fel kellett duzzasztani. Általában a hagyományos értelemben vett diplomatákon kívül minden szakminisztérium delegál saját szakértőt Brüsszelbe, ahol így minden jelentősebb területnek van külön szakértője, akik folyamatos kapcsolatban állnak a tagállami szervekkel, valamint a közösségi intézményekkel.⁷⁵

A COREPER mellett működő mintegy 250 munkacsoportban a tagállamok kormányhivatalai egymásnak megfelelő beosztású munkatársaiból állnak, akik folyamatosan egyeztetve készítik elő a Tanács, illetve a COREPER elé kerülő döntési tervezeteket. A munkacsoportok száma és feladata állandóan változik, de aktivitásukat bizonyítja, hogy évente közel 4000 munkacsoporti ülésre kerül sor. Egy kimutatás szerint a Tanács által hozott döntések 80% az Állandó Képviselők Bizottságában dől el.⁷⁶

A következő ábra a Miniszterek Tanácsa, valamint a COREPER-ek ülésnapjait összesíti 1959 és 2003 között.

2. ábra: Tanácsi és COREPER ülések



Forrás: Európai Unió Tanácsa, DG „F”

⁷⁴ A COREPER I szerdánként és szükség esetén péntekenként, míg a COREPER II. csütörtökönként ülésezik. Amennyiben azon a héten tartja ülését az Általános Ügyek vagy a Pénzügyminiszterek (ECOFIN) Tanácsa, a COREPER II is szerdán ülésezik.

⁷⁵ A Magyar Állandó Képviseletnek közel 70 munkatársa van, a német EU delegációnak közel 200.

⁷⁶ Forrás: Európai Tanács DG „A”, (Hayes-Renshaw és Wallace, [2006] p 103)

A Tanács és – ezáltal a COREPER-ek politikai napirendje is – két részből áll. Az I. vagy „A” napirend azon ügyek csoportja, amelyeket a tanácsi munkacsoportok megvitattak és elfogadtak, tehát a COREPER minden vita nélkül jóváhagyhat. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy nem fűzhetnek hozzá különvéleményt. Amennyiben valamelyik delegáció vagy érintett szervezeti egység⁷⁷ mégsem elégedett a tervvel, úgy azt átemelik a II. vagy „B” napirendbe, ahol azok az ügyek szerepelnek, amelyeknél még le kell folytatni az egyeztetést. A Tanács Főtitkársága mindkét COREPER ülésről külön emlékeztetőt készít, a COREPER II esetében nem nyilvános, hiszen ott bizalmas információk is elhangoznak.

A COREPER-ek mellett működik két előkészítő testület is: az Antici csoport, amely a COREPER II. a Mertens csoport, pedig a COREPER I. munkáját és napirendjét készíti elő az üléseket megelőző napokon. Az Antici csoport munkáját 1975-től, a Mertens csoport munkáját, pedig 1993-tól intézményesítették. Mindkét csoport munkájában részt vesz a Főtitkári Hivatal, illetve a Jogi Szolgálat egy-egy képviselője.

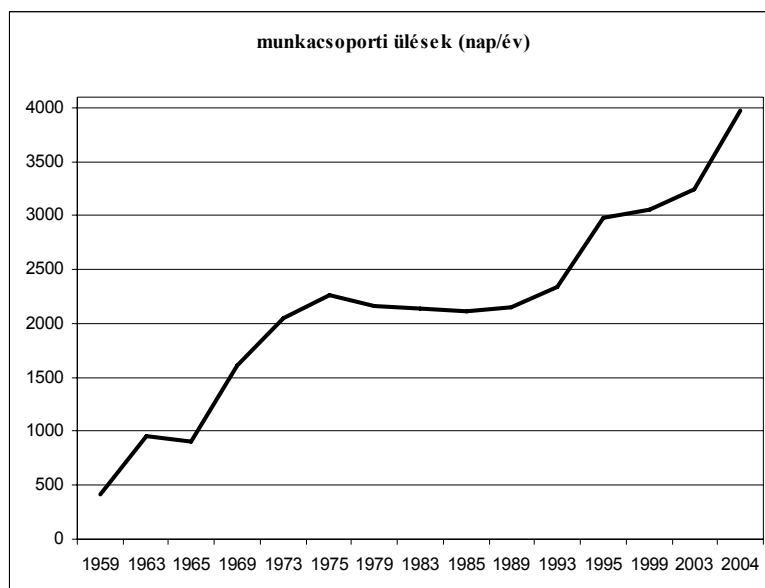
A kiemelten tárgyalandó ügyekkel külön testületekben foglalkoznak a COREPER-ek mellett. A legfontosabb ilyen testületek a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság, a 133-as bizottság, a Politikai Bizottság, a 36-os Cikkely Bizottság (Article 36 Committee) valamint a Mezőgazdasági Ügyek Speciális Bizottsága (Special Committee on Agriculture – SCA).⁷⁸ Ez az igen bonyolult rendszer tulajdonképpen egyáltalán nem meglepő egy olyan intézményrendszerben, ahol több száz diplomata, több ezer uniós tisztviselő tárgyalja 27 tagország szinte összes szakpolitikai kérdését a legfelsőbb szinteken. A tagállami érdekvédelem egyik legfontosabb eszköze az ad-hoc politikai koalíciók létrehozása egy-egy ügy kapcsán. Természetesen a gyakorlatban a nemzeti diplomáciai lobbi megpróbálja országa érdekeit a lehető legszélesebb perspektívában képviselni és kiegyezni más tagországokkal.

⁷⁷ Bizottság vagy a Tanács Főtitkári Hivatalának képviselői.

⁷⁸ A Gazdasági és Pénzügyi Bizottság a tagállamok monetáris lépéseit követi nyomon, amelyeket legalább évente egy alkalommal írásban értékel és ad közre. A 133-as Bizottság a közös kereskedelempolitikai ügyeket vizsgáló testület, amely a tagállamok egymás közti, illetve az európai közösség más országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel folytatott kereskedelmi kapcsolatait kíséri figyelemmel. Mivel többnyire a Világkereskedelmi Szervezet ügyeire reflektál, a bizottságot gyakran hívják WTO bizottságnak is. A Politikai Bizottság a nemzetközi helyzetet elemző testület, amely főleg kül- és biztonságpolitikai szempontból analizálja a CFSP⁷⁸ hatókörébe tartozó övezeteket. A 36-os Cikkely Bizottsága az igazságszolgáltatás és bírósági közösségi szintű összehangolását elősegítő testület (Hayes-Renshaw és Wallace, [2006] pp. 321- 338).

Ez esetenként komoly háttéralkukat jelent. Például „A” tagország támogatja „B” tagországot a mezőgazdasági ügyekben, cserébe „B” tagország támogatja „A” tagországot energetikai kérdésekben. Az ilyen jellegű alkucsomagokat a brüsszeli szakzsargon „package deal”-nek nevezi. A tanácsi döntéshozatalban az igazi háttérmunkát a munkacsoportok végzik. Ezek szakpolitikaként és ügynként megszerveződő testületek, amelyek az állandó képviselet az adott szakterületért felelős képviselőjéből, illetve a tagállam által delegált hivatalnokokból állnak. A munkacsoportokban születnek meg azok a szakmai jelentések, amelyek alapján egy tagállam kialakítja a saját végleges álláspontját, és ezzel a mandátummal tárgyal tovább a COREPER, illetve a kompromisszumok megkötése után az adott szakminiszter. A Tanácsban megközelítőleg 250 munkacsoport működik, évente több mint 4000 ülést tartva. Gyakori eset, hogy megegyezés híján a Tanács visszautal egy ügyet a munkacsoportoknak. Ilyen esetekben az egész egyeztetési eljárás előről kezdődik. Egy, a Tanácsban elfogadott döntés átlagosan 8-12 munkacsoporti ülést igényel (Sherrington [2000] p. 268; Westlake, [2006] p. 379). A miniszterek és az állandó képviselők üléseinek száma a kilencvenes évektől megközelítőleg hasonló, míg a munkacsoportok összesített ülésnapjai ennek a sokszorosát, teszik ki. A bővítés következményeként 2007-ben, például összesen 4183 alkalommal üléseztek a munkacsoportok.

2. ábra: Munkacsoporti ülések



2., 3. ábra forrásai: *The Council of Ministers*, Philippa Sherrington, Pinter 2000,
Annual Review of the Council's Work 2000
 Tanács DG „F”2005

A Tanács működése

A Tanácsban zajló alkufolyamatokkal kapcsolatban a realista iskola a tagállami kormányokat jelöli meg kizárólagos játékosoknak, amelyek érdeküket a tárgyaló apparátuson keresztül érvényesítik. Más aktorok jelenlétét és befolyását a „*low politics*” ügyek szintjére helyezték (Hoffmann, [1966]). Ezzel szemben a transznacionális elmélet a szervezet tagjainak politikai, gazdasági és társadalmi közösséggé formálását jelölte meg első lépésként, amelyből levezethető a nemzetek feletti közös politikai cselekvés (Deutsch, [1957] p. 133). A neofunkcionalisták egy teljesen másfajta közösségi rendszerből indultak ki (Lindberg, [1994]), amelynek értelmében a közösségi alkufolyamatok folyamatosan alakulnak, az érdekek és koalíciók hatására, ahol az álláspontok eredői az egyes tagállamok politikai és gazdasági folyamatai határozzák meg. A Tanács működésének bemutatásakor véleményem szerint ez utóbbi megközelítés érvényes.

A Tanács munkáját számos aspektusból lehet megközelíteni, Hayes-Renshaw és Wallace a Tanáccsal foglalkozó munkájában 4 fő funkcióját határozta meg a szervezetnek⁷⁹. A felosztás szerint a Tanácsnak törvényhozói [*legislative*], végrehajtói [*executive*], irányítói [*steering*] és tárgyalási [*forum*] funkciói vannak. Ezzel szemben Nugent megközelítése szerint a Tanács működése háromosztatú, amelyben a törvényhozói funkcióknak nagyobb, a végrehajtói funkcióknak⁸⁰ pedig kisebb szerep jut, ugyanakkor bevezet egy új kategóriát az ún. közvetítő [*mediator*] funkciót.⁸¹

A döntéshozatal a Tanács elsődleges feladata, a Bizottság és az Európai Parlament is részese eme folyamatnak de szerepük „nem összehasonlítható a Tanácséval”, mivel a Tanács rendelkezik azzal a mozgástérrel, és intézményközi vezető szereppel, amelynek segítségével a végső döntések megszülethetnek. A döntéshozatali folyamatok tekintetében a Tanács az első pillér (Európai Közösségek) alá tartozó ügyek tekintetében rendelkezik a legkevesebb önállósággal, aminek a két legfőbb oka az, hogy a Tanács az első pillér hatálya alá eső ügyekben csak Bizottsági előterjesztések tűzhet napirendre, a másik ok

⁷⁹ (Hayes-Renshaw és Wallace, [2006] p 325)

⁸⁰ A Tanács végrehajtói szerepe leginkább a komitológiai eljárás során érhető tetten, hiszen a végrehajtás legfőképpen a Bizottság hatóköre. Ennek ellenére a komitológiai eljárás hatálya alá vont ügyek esetében a végső döntés az adott szakminiszteri tanácsé (Bergström, [2005], pp. 124-127).

⁸¹ (Nugent, [2006] pp. 1991-193)

pedig az, hogy a különböző szerződések következtében az Európai Parlamentnek igen komoly beleszólási és együttdöntési szerep jut (Nugent, [2006] pp. 192-195).

A döntési folyamatok kapcsán a Tanács legfontosabb szerepe a közvetítői funkciók [*mediator functios*] ellátása, ami az idők folyamán, a politikai napirenden megjelenő ügyek számának növekedésével folyamatosan bővült. A különböző szakpolitikai és ideológia érdekek között közvetítés nem csupán a tagállamok közötti szintre korlátozódik, hanem az Európai Bizottság és az Európai Parlament egyes ügyekben képviselt álláspontjaira is kiterjed. Az ilyen egyeztetések legfőbb szervezői és lebonyolítói a tanácsi elnökségek, illetve a Főtitkárság (Hayes-Renshaw és Wallace [2006] pp. 56-57; Sherrington, [2000] pp. 24-28; Tallberg, [2007] pp. 7-14)

Az Európai Unió Tanácsa megalapításakor az informális találkozók fórumának szerepét látta el, amelyből fokozatosan fejlődött az EU legfontosabb döntéshozói intézményévé. A szervezet szigorúan le szabályozott eljárásrenddel és szinte megbecsülhetetlen számú informális csatornával rendelkezik, és máig az Európai Unió legzártabb intézménye. Az alábbiakban az általános ügyrendet kívánom röviden bemutatni, annak érzékeltetésére, hogy a tagállami érdekérvényesítés ezen zárt rendszerében milyen szerepe van az informális háttéralkuknak.

A Bizottságtól érkező előterjesztés a Tanács Főtitkári Hivatalához érkezik. A Főtitkári Hivatal az előterjesztést tárgysorozatba veszi, majd megküldi a Jogi Szolgálatnak, illetve az Állandó Képviselteknek. A Jogi Szolgálat megkezdi az előterjesztés feldolgozását, majd kijelöli a napirendre tűzés időpontját. Közben az Állandó Képviseltek megküldik az előterjesztést a saját Külügyminisztériumaiknak, ahol az ügyet továbbítják a szakminisztériumba, illetve a Kormány uniós ügyeket tárgyaló szervezeti egységéhez ahol megkezdődnek a tárcaközi egyeztetések és a tagállami álláspont kidolgozása. Ilyenkor sok esetben a bilaterális nagykövetségeken keresztül történnek meg a puhatolózások a többi tagállam álláspontját illetően.⁸²

⁸² Hayes-Renshaw és Wallace, [2006] p. 177, valamint az általam meginterjúvott Nagykövetek elmondásai alapján (Robák Ferenc, Kiss Tibor, Dienes-Oehm Egon).

Ezt követik a munkacsoporti ülések, ahol az adott tagállam kormányzati tisztségviselői (és a téma szakértői) – immáron Brüsszelben – tárgyalják az ügyet. Ez idő alatt a tervezetet megtárgyalja az Európai Parlament szakbizottsága és a konzultatív testületek (ECOSOC, CoR) egyaránt. Az intézményközi és munkacsoporti egyeztetéseket követően a COREPER I a miniszteri szintű tanácsi értekezlet előtt legkésőbb három héttel megtárgyalja az előterjesztést és amennyiben megegyezés születik az ügyben, „A” típusú napirendi pontként megküldi a COREPER II részére. Amennyiben ezen a ponton még nincs közös megegyezés, akkor a tagállamok álláspontjának rögzítése után „B” típusú napirendi pontként kerül a nagyköveti testület elé. Ezt követően a témával foglalkozó Miniszteri Tanács foglalkozik az előterjesztéssel, és amennyiben nem jutnak döntésre, újabb egyeztetésre visszakerül az Állandó Képviselők Bizottságába. Egy miniszteri szintű tanácsi ülés menetrendje a következőképpen néz ki:

1. a napirend elfogadása
2. „A” napirendi pontok elfogadása
3. a Tanács fogalmazványainak hivatalos helybenhagyása
4. az Európai Parlament írásos kérdéseire adandó válaszok megvitatása
5. egyéb a COREPER-ben megegyezett döntések elfogadása
6. „B” napirendi pontok tárgyalása
7. egyéb

Forrás: Európai Tanács Jogi Szolgálat

Az ülés legnagyobb részét a 6. pont, azaz a megegyezésre váró ügyek megvitatása teszi ki. Ilyenkor az ún. „tour de table” tárgyalási rend van érvényben, azaz mindegyik tagországnak ötperces időkeret áll rendelkezésére, hogy kifejtse álláspontját. Általában a szünetekben⁸³ születnek meg azok az alkucsomagok, amelyeke variánsait már a COREPER és egyéb informális találkozók során a nagykövetek, illetve részben az Elnökség, részben pedig a Főtitkári Hivatal közreműködésével előzőleg kidolgoztak. A következő táblázat a 2004. október és december között megrendezett miniszteri tanácsi ülések napirendi pontjainak statisztikáját foglalja össze:

⁸³ Az ebédszünet előtt az elnök gyakran szokott elrendelni próbaszavazást, hogy az informális eszmecserék előtt jól elkülönüljenek az álláspontok (Häge, [2007] p. 320).

4. táblázat: Miniszteri ülések napirend-statisztikája (2004. október – december)

	ülések száma	"A" pont	"B" pont	Összesen
Mezőgazdaság és halászat	3	65	24	89
Versenyügyek	1	4	12	16
Gazdaság és pénzügy	4	53	26	79
Oktatás és kultúra	1	22	17	39
Szociálpolitika, fogyasztóvédelem, egészségügy	2	23	20	43
Környezetvédelem	2	18	20	38
Általános ügyek	8	117	46	168
Bel- és igazságügy	3	78	22	100
Szállítás, telekommunikáció, energia	3	31	27	58
<i>Miniszterelnöki találkozó (EU csúcs)</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
Összesen	28	411	115	526

Forrás: Európai Tanács, DG „F”

A számokból jól látszik, hogy az előzetes tárgyalások során az esetek döntő többségében (78%) megszületik a kompromisszum, és csak a legvitásabb ügyek kerülnek megtárgyalásra miniszteri szinten (22%). Igazából ez a statisztikai adat mutatja legjobban az előkészítő bizottságok és munkacsoportok hatalmas informális befolyását. A tanácsi döntéseket négy nagyobb csoportra lehet felosztani, attól függően, hogy melyik jogi aktusba tartoznak. Az egyes ügyeket a Tanács a szabályozástól függően hat eljárás keretében tárgyalja az Európai Parlamenttel. Az Európai Bizottság a Tanáccsal a komitológiai eljárás, míg a parlamenttel az „egyeztetési eljárás” keretében konzultál. A legnagyobb mértékben növekvő döntési csoport az ún. szabályozás, amely önmagában ugyanakkora számot tesz ki, mint a határozatok és direktívák száma összesen. A kilencvenes évek második felétől a tanácsi döntések száma az évi félezer körüli tartományban mozog.⁸⁴

5. táblázat: Az Európai Unió Tanácsában meghozott döntések (2004-2007)

	határozat	direktíva	szabályozás	egyéb joganyag	összesen
2004	66	48	115	312	541
2005	37	37	60	312	446
2006	42	56	98	366	563
2007	24	45	68	301	438

Forrás: Európai Tanács, DG „F”

⁸⁴ Az „egyéb joganyag” kategóriába azok a döntéseket és határozatokat értendők, amelyek nem miniszteri szinteken, hanem a COREPER-ben és egyéb bizottságokban születnek.

A következő táblázatok a Miniszteri Tanácsokban zajló szavazásokat mutatják be eljárástípus, ország és témakörök szerinti bontásban.

6. táblázat: összes miniszteri tanácsi szavazás 1999 - 2004

	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%
összesen elfogadva	199	100	191	100	187	100	195	100	196	100	229	100
egyszerű többséggel elfogadva	0	0	1	0,5	0	0	0	0	3	1,5	2	0,9
egyhangúlag összesen	67	33,7	55	28,8	57	30,4	56	28,7	57	29,1	69	30,1
egyhangúlag	66	33,2	54	28,3	56	29,9	52	26,7	56	28,6	69	30,1
egyhangúlag tartózkodással és ellenszavazattal	1	0,5	1	0,5	1	0,5	4	2	1	0,5	0	0
minősített többséggel összesen (MT)	132	66,3	135	70,7	130	69,6	139	71,3	136	69,4	158	69
MT ellenszavazat és tartózkodás nélkül	104	52,3	115	60,2	100	53,5	106	54,4	98	50	124	54,1
MT tartózkodással	4	2	4	2,1	10	5,4	17	8,7	9	4,6	10	4,4
MT ellenszavazattal és tartózkodással	24	12	16	8,4	20	10,7	16	8,2	29	14,8	24	10,5
konszenzussal elfogadva	170	85,5	169	88,5	156	83,4	158	81	154	78,5	193	84,3

Forrás: Hayes-Renshaw és Wallace, [2006] p. 24

A statisztikai kimutatásokból kitűnik, hogy a döntéseket az esetek több, mint 90%-ában konszenzussal hozzák meg, azaz addig tárgyalják, amíg az minden tagállamnak elfogadható. Tulajdonképpen ez is az egyik magyarázata a döntéshozatal igen hosszadalmas, iterációs folyamatára.

A témakörönkénti szavazási kimutatás szerint a legtöbb tárgyalandó ügy a mezőgazdaság témaköréhez kapcsolódik, ami érthető hiszen az Európai Unió költségvetési kiadásainak közel fele mezőgazdasági kifizetésekre fordítódik.

7. táblázat: tanácsi szavazások témakörönkénti és országonkénti bontásban 1998 - 2004

	Ált. Ügy.		Gazd.		Igazság.		Foglakoz.		Szocpol		Egészs.		Ipar		Kutatás		Belső piac		Szállít		Telekom		Energia		Agrár		Halászat		Környez.		Kult.	
	n	t	n	t	n	t	n	t	n	t	n	t	n	t	n	t	n	t	n	t	n	t	n	t	n	t	n	t	n	t	n	t
Ausztria	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	1	0	1	1	2	3	0	0	0	1	8	2	0	0	0	3	0	0
Belgium	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	6	4	4	3	0	0	0	0	2	4	2	3	0	0	0	0
Dánia	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	4	1	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	17	5	1	0	1	0	0	0
Finnország	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	1	0	0
Francia.	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	2	3	0	1	0	0	0	1	6	0	3	3	1	3	0	0
Németo.	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	5	0	0	0	2	3	1	1	2	1	0	0	2	12	7	5	1	1	1	1	1
Görög.	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4	2	2	3	0	1	0	0
Írország	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	3	0	1	0	0	0
Olaszo.	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	6	3	0	0	1	0	0	0	11	5	3	3	2	4	0	0
Luxemburg	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	4	0	0	0	0	0	0	4	0	1	0	0	0	3	2	0	1	0	0	0	0
Hollandia	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	1	2	0	0	0	5	2	0	0	0	0	0	0	12	3	2	0	1	0	2	0
Portugália	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0	0	2	0	0	6	5	1	1	2	0	0	0	0
Spanyol.	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	3	1	0	0	0	0	5	9	2	3	0	1	0	0	0
Svédország	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	14	7	4	1	2	0	0	0
Egyesült K.	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	1	2	1	1	0	1	0	0	8	9	1	1	0	1	0	0
Összesen	5	1	12	2	0	1	1	0	1	1	17	18	9	1	3	3	31	21	16	13	3	3	0	6	112	62	29	20	11	15	3	1

Forrás: Hayes-Renshaw és Wallace [2006]: The Council of Ministers, Palgrave-Macmillan (284. oldal)

n: ellenszavazat
t: tartózkodás

8. táblázat: ellenszavazatok és tartózkodások összesítése tagállami bontásban (1994 – 2004)

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Össz.	
Ausztria	n		2	2	2	3	1	2	1	1	5	4	23	n
	t		0	1	1	0	0	0	4	0	2	4	12	t
Belgium	n	2	0	5	0	4	2	1	2	0	0	5	21	n
	t	0	1	1	1	3	0	5	1	1	3	5	21	t
Dánia	n	11	5	2	6	7	4	3	3	2	6	2	51	n
	t	1	1	0	1	1	0	2	1	3	2	5	17	t
Finnország	n		1	1	4	0	0	1	1	2	1	5	16	n
	t		1	0	0	0	0	1	0	2	0	0	4	t
Franciaország	n	2	0	3	3	3	3	1	3	0	3	3	24	n
	t	3	3	1	3	2	0	0	3	6	1	4	26	t
Németország	n	9	8	14	9	11	2	4	3	2	5	1	68	n
	t	6	3	4	2	7	1	0	5	3	1	1	33	t
Görögország	n	4	0	2	4	2	1	3	1	2	2	1	22	n
	t	0	1	0	0	2	0	0	0	0	1	0	4	t
Írország	n	1	2	2	1	2	1	0	1	0	3	0	13	n
	t	2	0	0	1	0	0	0	0	0	1	3	7	t
Olaszország	n	3	4	6	6	8	8	1	2	2	3	2	45	n
	t	3	2	1	1	5	1	2	3	0	2	3	23	t
Luxemburg	n	4	1	0	1	0	2	0	0	1	3	2	14	n
	t	0	0	2	1	2	0	0	2	1	1	0	9	t
Hollandia	n	10	5	2	2	12	4	2	1	5	0	4	47	n
	t	5	0	2	0	1	1	1	1	1	1	2	15	t
Portugália	n	3	5	1	2	2	1	0	0	1	6	2	23	n
	t	3	2	2	2	4	1	0	1	3	0	0	18	t
Spanyolország	n	2	1	4	2	1	1	0	3	1	5	2	22	n
	t	7	2	0	1	7	2	0	2	1	2	0	24	t
Svédország	n		34	4	7	3	0	2	4	6	5	3	68	n
	t		1	0	0	0	0	0	0	4	3	2	10	t
Egyesült Kir.	n	7	10	7	7	2	0	2	2	1	4	1	43	n
	t	14	9	0	3	0	3	1	2	4	5	3	44	t
Összesen	n	58	78	55	56	60	30	22	27	26	51	37	500	n
	t	44	26	14	17	34	9	12	25	29	25	32	267	t

Forrás: Hayes-Renshaw és Wallace [2006] p. 284.

N: ellenszavazat
T: tartózkodás

A kimutatásokból kiolvasható, hogy a legtöbb ellenszavazattal és tartózkodással Németország, Svédország, Dánia, Hollandia, Olaszország és az Egyesült Királyság élt. Ez gyakorlatilag az egyes tagállamok uniós aktivitását és politikai stratégiájukat mutatja. Mivel nem tudjuk, hogy ezek a szavazatok ugyanazokban az ügyekben születtek-e, nehéz következtetni, hogy hagyományosan együtt cselekvő tagállamok köréről van-e szó.

A Tanács makro-karakterisztikáját vizsgáló tanulmányok (Häge, [2007]; Mattila, [2004]; Tsebellis, [2000], Bailer, [2006]) kimutatták, hogy az itt meghozott döntések négyötöde nem a COREPER üléseken születik meg (Häge [2007] p. 304), hanem munkacsoporti és/vagy miniszteri szinten. Ebből következően az esetek negyede számít olyan vitás ügynek, ami nagykövetségi szintű diplomáciai tárgyalásokat igényel. A 2000. január 1. és 2004. január 1. közötti időszakot vizsgáló statisztikai kimutatás a Tanácsban elfogadott ügyekben a következő „döntési-szórás” mutatta ki:

9. táblázat: A Tanácsban és az egyeztető fórumokon első olvasatban elfogadott ügyek (%-ban)

Tanácsi formáció	munkacsoporti, bizottsági és COREPER szint	Miniszteri Tanács	Összesen
Kultúra	5 (83,3)	1 (16,7)	6 (100)
Oktatás, ifjúság	2 (22,2)	7 (77,8)	9 (100)
Mezőgazdaság	48 (53,9)	41 (46,1)	89 (100)
Halászat	20 (54)	17 (46)	37 (100)
Gazdaság és pénzügy	32 (65,3)	17 (34,7)	49 (100)
Környezet	7 (19,4)	29 (80,6)	36 (100)
Bel-és Igazságügy	17 (46)	20 (54)	37 (100)
Szállítás, hírközlés	4 (5,8)	65 (94,2)	69 (100)
Ipar és energiaügy	2 (11,1)	16 (88,9)	18 (100)
Kutatás	2 (16,7)	10 (83,3)	12 (100)
Belső piac, fogyasztóvédelem, turizmus	23 (44,2)	29 (55,8)	52 (100)
Munkaügy, szociális ügyek	2 (11,8)	15 (88,2)	17 (100)
Egészségügy	0 (0)	8 (100)	8 (100)
Összesen	164 (37,4)	275 (62,6)	439 (100)

Forrás: Häge, [2007]p. 305)

Häge szerint a második olvasat sokkal inkább a Tanács és a Parlament közti vita feloldásáról szól, mintsem a Tanácson belüli kompromisszum megszületéséről. A tanulmány a tanácsban zajló szavazási statisztikák elemzésekor a következő következtetéseket vonja le (Häge, [2007] pp. 307-311)⁸⁵:

- minél kisebb a különbség a miniszterek szakpolitikai preferenciái között, annál valószínűbb, hogy a döntések a bizottsági szinten megszületnek
- minél alacsonyabb a miniszteri tanácsban a szavazási küszöb, annál valószínűbb, hogy a döntések a bizottsági szinten megszületnek
- minél kevesebb beleszólása van az eljárásba az Európai Parlamentnek, annál valószínűbb, hogy a döntések a bizottsági szinten megszületnek
- minél sűrűbben találkoznak a bizottságok, annál valószínűbb, hogy a döntések a bizottsági szinten megszületnek
- minél kevésbé fajsúlyos ügyről van szó, annál valószínűbb, hogy a döntések a bizottsági szinten megszületnek

Nugent szerint a Tanács politikai napirendjén megjelenő ügyekre ható tényezők:⁸⁶

- az előterjesztésekhez sürgőssége
- az előterjesztés vitatott témaköreinek nagysága és a tagállamok pozíciói
- A Bizottság kompromisszumos javaslatának további kiterjesztése és az előzetes álláspontok összehangolása
- Az előterjesztés komplexitása
- A bizottság képessége arra, hogy kezelje a vitákat, tisztázza a kérdéses passzusokat és megválaszolja a felmerülő kérdéseket
- A Bizottság megítélése abban a tekintetben, hogy mikor és hol fogadjon el módosításokat az előterjesztésben
- Az elnökség szakértelme
- A tárgyalófelek képessége és rugalmassága a bizottsági és elnökségi kompromisszumos javaslatok elfogadására
- A tagállamok hajlandósága a minősített többségi szavazásra

⁸⁵ A tanulmány bizottság alatt érti a munkacsoportokat, a kiemelt bizottságokat és a COREPER-eket, mivel csak a két politikai szint közötti arányokat kívánja bemutatni (Häge, [2007] p. 304).

⁸⁶ Nugent [2006], p. 207

A számadatok mögött megbúvó, gyakran évekig húzódó egyeztetési és tárgyalási folyamatok vizsgálatakor azonban néhány kiegészítést mindenképpen kell tenni. A szavazások rendszerét elemző szakirodalom két csoportra osztható. Az első esetben a szavazások kvantitatív jellegén keresztül (Slapin, [2006]; Selck [2004]; Rodden [2002]; Pajala-Widgrén [2004]; Golub [2008]), azaz a szavazati arányok, és eloszlások trendelemzésén keresztül következtet az ügyek és a tagállamok helyzetére, valamint a Tanácsi erőviszonyok. A kvalitatív alapú elemzések a szavazások mögött meghúzódó tárgyalásokra és erőviszonyokra koncentrálnak (Tallberg, [2007]; Nugent, [2006], Mattila [2004], König, Proksch [2006]) és konkrét ügyeket rendelnek a szavazásokhoz. Ez utóbbi vizsgálatok egyik alapvető megállapítása, hogy a különböző szakpolitikák esetében, az ügyben érdekelt ország reakciója mindig hangsúlyosabb, mint az ún. nem játszó tagállamoké. Például halászati kérdésekben Spanyolország erőteljesebben próbálja érdekeit érvényesíteni, mint Németország vagy mezőgazdasági ügyekben Franciaország álláspontja sokkal inkább meghatározó az alkufolyamatok során, mint például az Egyesült Királyságé. Ebből következően a különböző szakpolitikai ügyekben létrejövő érdekkörök „package-deal” alkuit is főként ezek az országok koordinálják (Westalke, Galloway, [2006] pp. 158-163).

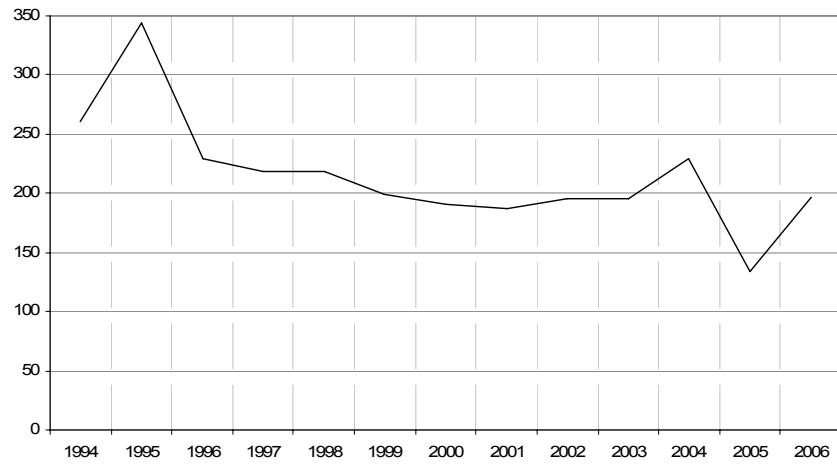
A tagállami alkufolyamatok elemzésekor a döntések meghozatalában a következő elemek számítanak a legjobban (Hayes-Renshaw és Wallace [2006] pp. 295-297):

- a megegyezésre való törekvés (BATNA⁸⁷)
- szakpolitikai súly (nem mindegy, hogy mezőgazdasági vagy adóügyről van szó)
- a megegyezés jogi keretei, azaz a döntéshez kapcsolódó eljárásrend rendszere,
- az ügyek kapcsán meglevő erőviszonyok és koalíciók
- a „package deal”-ek szerepe (*„nothing is decided, until everything is decided”*)

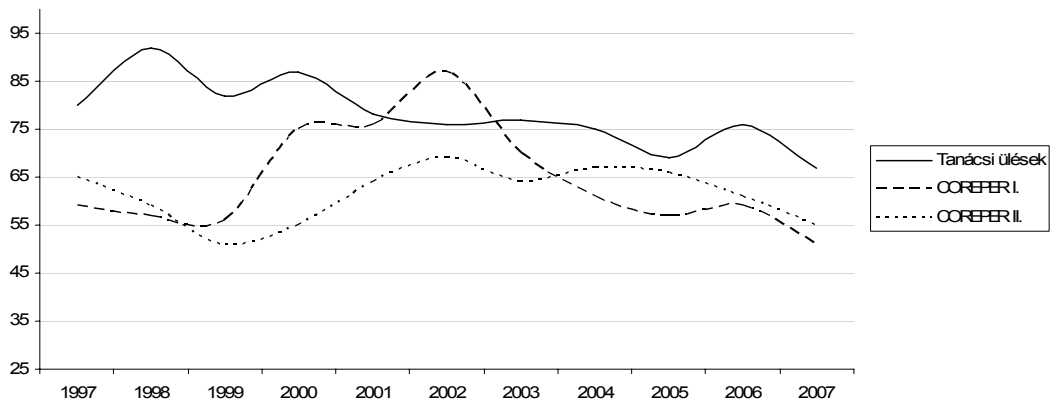
Ez utóbbi jelenséggel kapcsolatban Keohane értelmezése szerint az alkufolyamatokban résztvevők kölcsönös együttműködése azon múlik, hogy az elérendő kompromisszum árát közösen állják, és az így kapott eredménynek mindketten a haszonélvezői (Keohane, Nye [2001] p. 304).

⁸⁷ A döntéseméletben használatos szakzsargon: „Best alternative to no argument” (Gardner, [1995] p. 113)

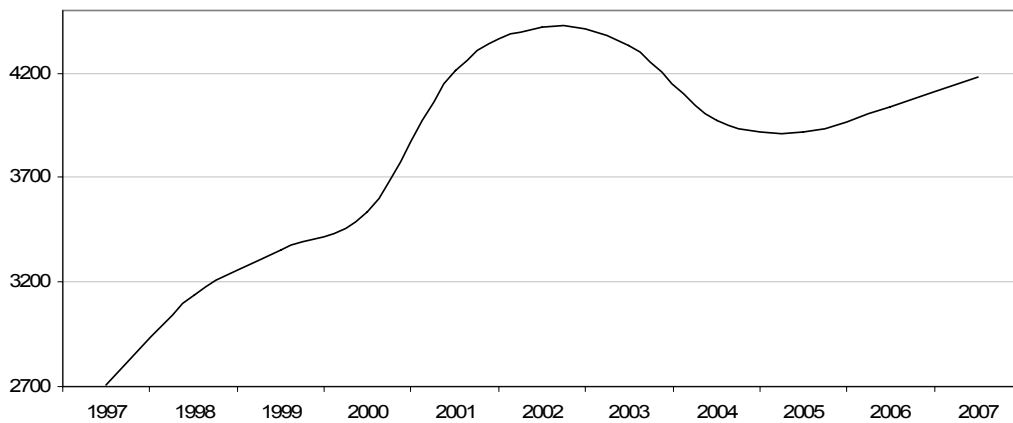
3. ábra: a Miniszteri Tanácsok összesített döntései (1994 – 2006)



4. ábra: Tanácsi és COREPER ülések (1997-2007)



5. ábra: tanácsi munkacsoporti ülések (1997-2007)



Forrás: Európai Tanács, DG F

A fenti összesített statisztikai adatsorok grafikai ábrázolása az mutatja, hogy az integráció elmélyülésével, valamint a tagállamok számának megnövekedésével a Tanács munkája is folyamatosan növekszik. A munkacsoporti ülések órási száma is alátámasztja az uniós és a nemzeti bürokráciák egyre nagyobb mértékű összefonódását és egymásra utaltságát, az „engrenage” jelenséget (Beyers, [1997] p. 468; Hayes-Renshaw és Wallace, [2006], p. 307). Az összesített adatok azt mutatják, hogy a tanácsközpontú döntéshozatali rendszer tovább erősödik, évről évre egyre több döntést meghozva. A hatalmas ügyszámból, illetve annak szignifikáns emelkedéséből következtethetünk arra is, hogy a bővítések, illetve az EU egyre több területre kiterjedő szabályozási rendszere egyre több munkával látja el a döntéshozatali folyamatban résztvevő intézményeket, ami tagállami szinten egyre inkább terheli le a köztisztviselői kart. Mivel az egyes tagállamok választási ciklusai (amelyek döntően négyévente tartanak) egyáltalán nem igazodnak az EU (ötéves) ciklusaihoz, ezért az uniós intézményekben a nemzeti köztisztviselők képviselik igen sokszor a kontinuitást⁸⁸.

Az ügyek, valamint a különböző ülések számának az emelkedése alátámasztja a neofunkcionalista iskola által bevezetett „forward-linkage”, illetve „locking-in” fogalmát, azaz a bővülő hatáskörök eredményeképpen egyre jobban a szervezethez kötődő politikai folyamatok rendszerének jelenségét⁸⁹. A fenti három összesített ábrán látszik, hogy az Európai Alkotmány 2005-ös népszavazási megbuktatása következtében kialakult válság látható módon érezte hatását az ülések és a meghozott döntések számán is.⁹⁰

⁸⁸ Sok esetben különösen erősíti ezt a helyzetet, hogy egy-egy tagállam uniós tárgyalói között szinte csak olyan köztisztviselők ülnek, akik ugyanabból az elitképzésből kerültek ki. Például ilyen a franciaországi ENA ([École Nationale d'Administration](#)), a németországi BAKÖV (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung) vagy a brit NSG (National School of Government).

⁸⁹ Lindberg, [1994]; Caporaso, [1995]; Moravcsik, [1993b]; Neyer, [2006]; Rosamond, [2000]

⁹⁰ Ez a tény igen érdekes lehet az ír referendum bukása után, amelyet egy igen ambiciózus és nagy horderejű döntések meghozatalára készülő francia elnökségnek kell kezelnie.

II. 1. A Tanácsi elnökség

A tagállami érdekérvényesítés szempontjából a soros elnökség egy rendkívül izgalmas kérdés, mivel az elnökséget ellátó tagállam ilyenkor hivatalosan ugyan a „megtestesült Európai Unió”, ugyanakkor az ügyekre gyakorolt – időlegesen megnövekedett – befolyása tagadhatatlan (Schalk et al., [2007] p. 239). Az 1951-es Párizsi Szerződés által életre hívott elnökség intézménye találkozókkal járó adminisztrációs terhek megosztása érdekében jött létre, mára az elnökség az egyik legnagyobb presztízsű tagállami szerepkör. A Római Szerződésben három hónapról fél évre emelt intézmény az 1995-ös csatlakozási kört követően állt át az ún. súlyozott rotációs rendszerre [*balanced rotation system*] és bevezetésre került az elnökségi trojka, azaz a megelőző, jelenlegi és következő elnökségek munkájának összehangolására szolgáló intézményt. A 2004-es bővítés után az új, kisebb, és szegényebb tagállamokra való tekintettel vezették be a csoportos elnökségi [*team presidency*] rendszerét.⁹¹ Ez három ország folyamatos elnökségét jelenti, amelyek közül fél évre mindig más ország látja el a konkrét szervezési és egyeztetési teendőket, de a politikai célok és prioritások tekintetében másfél éven át ugyanazok az elvek érvényesülnek.

Az elnökség ellátása igen komplex feladat, mivel egyszerre kell az adott tagállamnak a politikai (döntéselőkészítés, közvetítés, konszenzusépítés) és logisztikai feladatokat (ülések, konferenciák, kulturális események szervezése, utazások) ellátnia. A soros elnökség egyik pozitívuma, hogy erősíti az egyenlőség érzését a szervezetben belül, és óriási szerepe van a nemzeti apparátusok „euro-szocializációjában” (Tallberg, [2003] p. 7). Az elnökség negatívumaként ugyanakkor meg kell említeni, hogy a féléves ciklusok igen rövidek, tehát gyakori a diszkontinuitásból fakadó törés, igen költséges⁹² és a kisebb tagországok számára gyakran túl megerőltető feladat. A nagyobb tagállamok apparátusa sokkal inkább képes egy ilyen nagy horderejű eseménysorozatot lebonyolítani, emiatt sokszor előfordult, hogy a kisebb tagországok szinte csak a „túlélésre játszottak” és nagyobb elmozdulások nem történtek a kisebb országok elnökségei idején.⁹³

Az alábbiakban a felkészülési és lebonyolítási szakasz főbb jellemzőit mutatom be.

⁹¹ Az első ilyen trojka a 2007. január elsejétől megkezdődött német-portugál-szlovén elnökségi ciklus volt.

⁹² A kis tagállamok esetén ez az összeg átlagosan 75-90 millió euró, a nagy tagállamoknál 200 millió euró körül mozog. Külügyminisztériumi információk alapján a 2011-es magyar EU elnökségre a PM 130 millió eurót különített el. A 2008-as francia EU elnökség költségvetése 190 millió euró.

Forrás: <http://www.touteleurope.fr/index.php?id=63&cmd=FICHE&uid=2505&cHash=3be913840e> és http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cafe/07-08/c0708013.asp#P6_47

⁹³ Hayes-Renshaw és Wallace, [2006] p. 143

I. Felkészülési szakasz (18 hónap – 6 hónap)⁹⁴

A tagállamok gyakran évekkel elnökségi periódusuk előtt megkezdik a felkészülést a feladatra, amelynek féléves időtartama alatt megközelítőleg 3500-4000 különfajta találkozót kell megszervezni és elnökölni (Hayes-Renshaw és Wallace, [2006] p. 147). Az elnökséget adó tagállamnak a politikai hasznon felül óriási lehetőség, hogy országát „megmutassa” az Európai Unió és a világ nagypolitikai porondján. Az elnökségi szerepkör lényegesen látványosabb lesz az olyan periódusok alatt, amikor az Európai Unió nagy horderejű döntések előtt áll.⁹⁵ A fentiek ellenére mégis azt lehet mondani, hogy az Elnökség intézménye nem mindegyik tagország kezében válik ilyen látványos eszközzé. Annál is inkább, mivel a Tanács – elviekben – nem rendelkezik törvénykezdeményezői szerepkörrel,⁹⁶ mivel az a Bizottság joga és feladata. Az óriási előkészületekkel járó elnökségi ciklus páratlan lehetőség a tagállamok kezében, mivel fél éven keresztül minőségi és mennyiségi értelemben is jobb alkalma nyílik az EU ügyeinek befolyásolására. Az elnökséget ellátó tagállam számára óriási lehetőség, hogy megítélését és későbbi érdekérvényesítési képességét pozitívan befolyásolhatja egy sikeres elnökség.⁹⁷

A felkészülési időszak egyik legfontosabb momentuma elnökségi feladatok ellátását végző apparátus kiválasztása. Ezek többnyire az adott minisztérium legtapasztaltabb munkatársai, akik évek óta a tanácsi munkacsoportokban is dolgoznak. Ezt követi a kiválasztott hazai bürokrácia képzése, az általános irányító testület felállítása, valamint a szakpolitikai dossziékért felelős munkacsoportok kialakítását. Ez vagy az adott szakminisztérium keretein belül, vagy egy elkülönített szakértői csoport létrehozásával történik.

A felkészülési időszakban az apparátus kiképzésén felül megkezdődnek az elnökségi trojka tagjai, illetve az éppen elnöklő trojka közötti szakpolitikai egyeztetések. Ezek az egyeztetések felölelik az adott elnökségi időszak prioritásos témáit, illetve azon ügyek előkészítését,

⁹⁴ A elnökségi rész megírásához főként a 2006-os osztrák 2007-es német és a 2008-as francia elnökség információit használtam fel.

⁹⁵ 2005-ben, amikor az Egyesült Királyság vette át Luxemburgtól az elnökséget, mind az EU, mind pedig Anglia történetének egy igen fontos periódusában. Ez persze jócskán felnagyítja a brit elnökség és Tony Blair szerepét is, hiszen az Európai Unió komoly válságban volt. Az Egyesült Királyság pedig 2005. július első hetében meghatározó eseményeken ment keresztül: (július 1: EU elnökség, július 2: Live 8 koncert, július 6: a 2012-es Olimpia rendezési joga, július 6: G8 országok találkozója Edinburghban, július 7: londoni terrortámadás).

⁹⁶ Az ún. EK 152-es paragrafus lehetővé teszi, hogy a Tanács kérelmezheti a Bizottságtól bármilyen tanulmány elkészítését, amely elősegítheti a közösségi érdekeket

⁹⁷ A 2008-as francia elnökség Sarkozy által meghirdetett egyik célja a „La retour de la France en Europe”.

amelyek ebben az elnökségi ciklusban várhatóan kerülnek a politikai napirendre. Az elnökség munkatervének összeállítása, azaz az Európai Tanácson belüli munkacsoporti, COREPER és tanácsi ülések és informális találkozók napirendjének összeállítását jelenti. A munkatervben jelezni kell, hogy milyen egyéb informális és tudományos találkozókat tervez az adott tagállam az elnökségi ciklusa idején. A hivatalos munkatervet legkésőbb az egyes elnökséget ellátó tagállamoknak a ciklusuk megkezdése előtt hét hónappal kell betérjeszteniük a tagállamoknak. Az elnökségi trojka közös munkatervét, amely a másfél év legfontosabb politikai prioritásait tartalmazza, a trojka első tagjának hivatalba lépése előtt egy hónappal kell betérjeszteni (Hayes-Renshaw és Wallace, [2006] p. 142). A hivatalos munkaterveken felül olyan programok és kalendáriumok is készülnek, amelyek különböző egyéb szempontok szerint rangsorolják az eseményeket⁹⁸.

Minél korábbi időpontban kerülnek kiválasztásra az elnökség vezető tisztségviselői, annál több idő marad az elnökségi csapat összecsiszolására, illetve a kapcsolatok kiépítésére a másik két trojka-tag köztisztviselőivel és az adott szakpolitika többi tagállami tárgyalójával. Az elnökséget általában egy központi szervezeti egység koordinálja⁹⁹. koordinációt ellátó szervezeti egység feladata igen sokrétű. Munkája már a saját elnökségi trojka megkezdése előtt egy-másfél évvel kezdődik. Az elnökségi csapat folyamatos képzésén felül a legfontosabb feladata a kapcsolattartás az aktuális elnökséget adó tagállamok irányító testületeivel a minél zökkenő mentesebb ügymenet érdekében. A saját elnökségi trojka közeledtével a napirendi egyeztetések megkezdése az Európai Bizottsággal és a Parlamenttel. Az elnökség kommunikációs stratégiájának összeállítása és a logisztikai előkészítés (utazások, konferenciahelyszínek, szállás, biztonság, stb.). Az elnökség kommunikációs kampányainak „élesítésére” a diplomáciai illemszabályok alapján csupán néhány héttel az elnökség átvétele előtt kerülsor. Az elnökség átvétele előtti utolsó évben már tulajdonképpen

⁹⁸ A francia elnökség „saját használatú kalendáriumának” rangsorolási szempontjai: I. a köztársasági elnök részvételével zajló programok; II. a 27 tagország minisztereinek részvételével zajló programok; III. a francia kormány tagjának részvételével zajló programok; IV. egyéb, a közigazgatás által szervezett programok; V. egyéb rendezvények. Ezen belül a) civil szervezetek rendezvényei; b) Európai Kulturális Évad rendezvényei; c) egyéb kulturális események (Klotz, [2008] p. 8)

⁹⁹ A francia elnökségnél ez az ún. Secrétariat Général de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne (SGPFUE) felel, amelyet 2007. június 15-i rendeletével hozott létre a miniszterelnök.

Décret n°2007-1028 du 15 juin 2007 portant création d'un secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne

Forrás: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=B3423973F490C3668ADC7EF57DF96EF7.tpdj_o05v_3?cidTexte=JORFTEXT000000466237&dateTexte=20080603

élesben zajlik, hiszen a trojka másik két tagjával¹⁰⁰ az egyeztetések napi szintűek [*troika meetings*]. Az EU intézményeiben is már kitüntetett figyelem övezi az adott tagállam megnyilvánulásait,¹⁰¹ mivel ekkor már pontosan lehet látni, hogy mely ügyek kerülnek az elnökség politikai napirendjére, ezért az egyes dossziék kapcsán megszületnek a háttérelmzések és a pontos iránymutatások. Ezek jellege attól függ, hogy az adott szakpolitikai ügy melyik szakaszában kerül az elnökség asztalára. Alapvetően négy ilyen szakaszt (Hayes-Renshaw és Wallace [2006] p. 140) különböztetünk meg: a Bizottságban éppen előkészítés alatt levő ügyek szakaszba, a beterjesztési szakasz, a Tanácsban, illetve az Európai Parlamentben éppen tárgyalt szakasz; illetve a közvetlenül döntés előtt álló ügyek szakasza.¹⁰² Míg az első három csoportba tartozó ügyek esetén az elnökségnek inkább menedzselési feladatai vannak, addig a döntési szakaszban az elnökségre hárul a döntésekhez szükséges kompromisszumok tető alá hozása, ami rengeteg háttértárgyalást és informális találkozó megszervezését és levezénylését igényli. Az elnökséget ellátó tagállam nem teheti meg, hogy bármelyik üggyel kapcsolatban, amelyik a ciklusa alatt kerül a politikai napirendre, hogy ne legyen azzal kapcsolatos álláspontja, ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a tagállami és az elnökségi álláspont nem feltétlenül ugyanaz és az álláspontok kialakításánál figyelembe kell venni a trojka másik két tagjának álláspontját is (Bailer, [2006] p. 78). Ebből a szempontból az elnökség átvétele előtti félév rendkívül fontos, mivel ekkor már pontosan lehet látni, hogy mely ügyek kerülnek tárgyalási vagy döntéshozatali szakaszba a ciklus idején. Mivel ez az információ, illetve az egyes tagállamok álláspontja a COREPER és Miniszteri Tanácsi tagoknál fut össze, személycserék ilyenkor már szinte elképzelhetetlenek, de legalábbis taktikailag igen kétségesek. Mivel az elnökségi fél év tulajdonképpen egy egybefüggő eseménysor, ezért rendkívül fontos a megfelelő előkészítés és tervezés. Az elnökségi programok száma és intenzitása miatt menetközben bármifajta korrekcióra vagy rögtönzésre szinte egyáltalán nincs lehetőség.¹⁰³ Ez idő alatt a teljes államapparátus maximális kihasználtság mellett dolgozik. Kisebb országok elnökségeit vizsgálva látszik, hogy a belpolitikai folyamatok ilyenkor szinte teljesen leállnak.¹⁰⁴

¹⁰⁰ A trojka tagok nem feltétlenül tagjai az egy elnökségi csapatba [team presidency] tartozó országok körének.

¹⁰¹ Ez gyakran diplomáciai bonyodalmakra is okot adhat, mint ahogyan ez tapasztalható volt a túlzott francia aktivitás kapcsán a szlovén elnökség kezdetén. A határozott szlovén fellépést követően a francia diplomácia elnézését fejezte ki, és jelentősen lecsökkentette politikai megnyilvánulásait.

¹⁰² Erről részletesebben lásd a fejezet végén.

¹⁰³ A német elnökség idején közel 600 politikai találkozóra (részben Brüsszelben, részben Németországban), 58 kulturális eseményre és közel 140 tudományos konferenciára került sor és ebben a felsorolásban nincsenek benne a munkacsoportos ülések. Forrás: http://www.eu2007.de/en/Meetings_Calendar/index.html

¹⁰⁴ Szlovéniában például a parlamenti pártok egy nyilatkozatot fogadtak el, amely szerint az ország EU elnökségének idejére tulajdonképpen szüneteltetik a belpolitikai nézeteltéréseik kitárgyalását. (<http://www.mno.hu/portal/541331>)

II. Lebonyolítási szakasz (6 hónap)

Az elnökség a többi uniós intézmény viszonylatában is feladatokkal jár. Az elnökségi tagállam programját külön ismerteti az Európai Bizottság Biztosi Kollégiuma, valamint az Európai Parlament plenáris ülése előtt. Ezt követően minden olyan egyeztetési fórumon, ahol a három intézmény közösen dolgozik (trilógus, Conciliation Committee, komitológiai ülések) az elnökségi tagország tisztviselője elnököl.

A nemzetközi fórumokon az Európai Uniót mindig az elnökségi tagállam képviseli, szerepköre ilyenkor leginkább egyfajta szóvivőséghez hasonlítható. Az elnökséget ellátó tagállam további nemzetközi kötelezettsége a nem EU tagországokkal történő találkozók [*Troika Meetings*], a kibővített tanácsi ülések [*Joint Council*], illetve a magas szintű nemzetközi csúcsok [*EU Summit*] szervezése. Az első kettő bizonyos szakpolitikák mentén egy-egy nem EU tagállam meghívását, míg az utóbbi komplett ország-csoportok és nagyhatalmak legmagasabb szintű találkozóit jelenti. Az elnökséget ellátó tagállam történelmi tapasztalataiból következően olyan ország-csoportokkal történő csúcsertekezletek megszervezésére törekszik, amelyekkel hagyományosan elmélyült kapcsolatokat ápol. Jellemzően például a mediterrán tagállamok elnöksége idején kerül sor az afrikai és latin-amerikai csúcsertekezletekre. De természetesen az éppen aktuális világ gazdasági és világpolitikai események döntik el legfőképpen az ilyen típusú csúcsertekezletek jellegét. Egy elnökség külpolitikai aktivitásától és ambíciójától is függ a nemzetközi csúcsertekezletek száma (Tallberg [2003] p. 14).

Az elnökség programjának megtervezésekor, illetve a hathónapos lebonyolítási időszakban néhány olyan napirend-tematizációs eszköz áll rendelkezésre, amelyek segítségével érdemben tudja alakítani az adott fél év tanácsi munkáját (Tallberg [2003] p. 8) és a prioritásos témák kiemelésével a saját tagállami érdekekre is jobban rá tudja irányítani a figyelmet:

- Az első ilyen eszköz a politikai napirend kialakítása [*agenda setting*]. Ez tulajdonképpen a prioritások meghirdetése az Elnökség átvételekor. Mivel rengeteg ügy „öröklődik” ezért, csak az esetek körülbelül 10-20 százalékában van lehetőség a „saját” ügyek napirendre tűzésére. Viszont ekkor nyílik alkalom az ún. diplomáciai offenzívára, amelynek keretében az Elnökséget ellátó tagállam a (bilaterális) nagykövetségein keresztül informálisan is megkeresheti a többi tagállam Kormányát.

Ugyanez az egyeztetés zajlik a Brüsszelben működő Állandó Képviseltek között is. Az ilyen találkozások alkalmával megszülethetnek azok az információcserék és háttéralkuk, amelyekből az Elnökség leszűrheti a tagállamok álláspontjait és prioritásait.

- Az második elnökségi eszköz a tanácsi napirend strukturálása [*agenda structuring*], azaz a napirendi témák csoportosításának lehetősége. Ezen módszer segítségével egyes ügyeket jobban kiemelhet, míg másokat háttérbe szoríthat. A tervezés után dől el, hogy melyek azok az ügyek, amelyekben viszonylag gyorsan lehet látványos eredményeket elérni és melyek azok, ahol esetenként a több hónapos vagy féléves egyeztetés (sem) elegendő.

- A harmadik eszköz a politikai napirend egyes pontjainak a kizárása [*agenda exclusion*], amely lehetővé teszi, hogy egyes ügyeket ideiglenesen levegyenek az elnökségi periódus napirendjéről. A gyakorlatban inkább a Miniszteri Tanácsban élnek ezzel az időhúzó módszerrel, méghozzá olyan formában, hogy a egy következő ülésre elnapolják az adott ügy tárgyalását. Az ilyen ügyek a tanácsi jegyzőkönyvekben „*to be discussed at next session*” bejegyzés alatt szerepelnek. Ennek a gyakorlatnak is igen praktikus oka van: az Elnökség szintjén nem elegáns levenni egy ügyet a napirendről, azt kockáztatva ezáltal, hogy egyes tagállamokat megsért. Sokkal egyszerűbb megkezdeni egy ügy tárgyalását, majd abban a Miniszteri Tanácsban „késleltetni”, ahol a szakmai egyeztetés folyik, hiszen ott is az Elnökséget adó tagállam minisztere elnököl és alakítja a napirendet (Sherrington [2000]; Hayes-Renshaw és Wallace [2006])¹⁰⁵.

Az elnökséget adó tagállam a döntés előkészítés folyamán szinte folyamatosan alkalmazza az ún. „*tour de capital*” módszerét, ami a tagállamokkal történő előzetes kontroll-egyeztetések rendszerét jelenti. Az egyeztetések során itt is a *serpák* játszáka a kulcsszerepet, akik az adott tagállam magas beosztású állami hivatalnokai. Tallberg Tanácsi Elnökséggel foglalkozó tanulmánya¹⁰⁶ 1997 és 2003 között dolgozta fel, összesen 13 elnökség, prioritásait, amelyeket három csoportra osztott fel. Az első csoport a regionális fejlesztéseket hangsúlyozta (Spanyolország, Portugália), a második a társadalmi-gazdasági ügyeket emelte ki az első helyen (Németország, Svédország), a harmadik meghatározó prioritás pedig az új európai alkotmány megalkotása volt (Belgium, Franciaország).

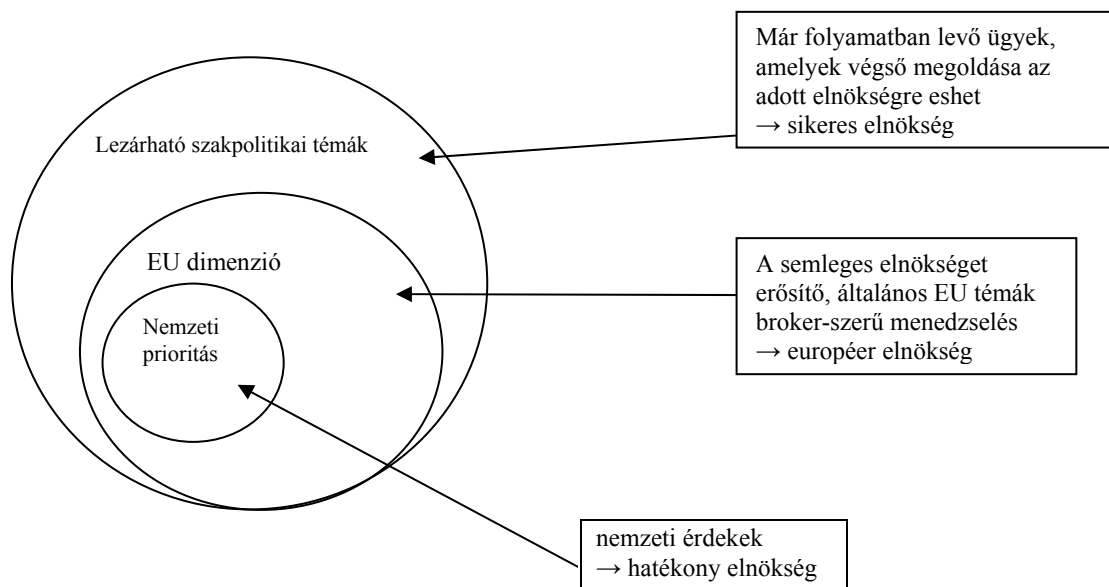
¹⁰⁵ Dolgozatom utolsó fejezetében bemutatott esettanulmány, a transz-európai energiahálózatok ügyének tárgyalásakor is ehhez az eszközhöz nyúlt a holland elnökség, mivel az ügyben 2004. és 2005. júniusa között nem történt előrelépés. Forrás: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_print.cfm?CL=en&DosID=188750

¹⁰⁶ Tallberg, [2003] pp. 1-19

Természetesen a bővítés is fontos Elnökségi elem lett, de csak a csatlakozási szerződés aláírása előtti két elnökségi terminusban, hiszen addig a csatlakozás ügyét – technikai értelemben - a Bizottság vitte.

Az elnökségi prioritások vizsgálatakor megállapítható, hogy egy háromosztatú prioritásrendszer szerint zajlik az egyes országok elnöksége. Az első és legfontosabb azon ügyek köre, amelyek a tagállam legfontosabb nemzeti érdekei. Mivel az EU politikai napirendjébe igen nehéz új, tisztán egy tagállam érdekéhez kapcsolható ügyet bevinni, ezért többnyire csak egy-két ilyen dosszié megnyitására és tárgyalására nyílik alkalom egy elnökségi ciklus alatt. Ezt követik azok az ügyek, amelyekben az elnökséget ellátó tagállam kihangsúlyozhatja, hogy komolyan veszi a semleges, összeeurópai érdeket szem előtt tartó politizálást. Végezetül pedig azon ügyek csoportja következik, amelyeket „megörökölnek” az előző elnökségektől. Itt az ügyek technikai továbbvitele a legfontosabb. Természetesen ezen utóbbi ügyek köre messze a legnagyobb, megközelítőleg az összes ügy kétharmada (Tallberg, [2007] p. 24; Hayes-Renshaw és Wallace, [2006] p. 149).

6. ábra: az EU elnökségek prioritásrendszere



Forrás: Ole Elgström [2003]: European Union Council Presidencies

A tanácsi elnökség politikaformáló erejét attól függően, hogy mennyire befolyásos tagállamról van szó megkülönböztethető a politikai napirendet menedzselő tagállamokat [*neutral broker*], illetve a döntéseket komolyan befolyásoló tagállamokat [*leader, negotiation facilitator*]. Annak függvényében, hogy egy elnökség mennyire a „leader” vagy a „broker” szerepkörét kívánja ellátni, változnak a tagállam prioritásarányai is. Tipikusan „leader” elnökségként említi a szakirodalom¹⁰⁷ a 2000-es francia, illetve mintaszerű „broker”-nek a 2001-es svéd elnökséget.¹⁰⁸ Ugyanakkor például 2002 második felében a dán elnökség egyszerűen nem elnökölte azokat az üléseket, amelyek az európai biztonság- és védelempolitikával (ESDP - European Security and Defense Policy) foglalkoztak¹⁰⁹, helyettük a 2003 első felétől elnöklő görög delegáció vezette a témakörhöz kapcsolódó találkozókat (Nugent, [2006] p. 205).

Azt szinte mindegyik, a témakörrel foglalkozó általam megvizsgált tanulmány¹¹⁰ elismeri, hogy a soros elnökséget ellátó tagállam többlet erőhöz jut az uniós alkufolyamatokban, de ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy ez is számos ponton függ az adott ország befolyásolási képességétől. Ez főleg a kompromisszumok létrehozásában és az információs asszimetria tényében mutatkozik meg (Tsebellis, Geoffrey [2000] p. 21; Zorn [2007] p. 569).

Attól függően, hogy egy adott ügy milyen szakaszban van, négy napirendi fázist különböztethetünk meg (Nugent, [2006] pp. 228-229). Az első fázis [*pre-adoption stage*] amikor az adott ügy előterjesztése elkészül a Bizottságban. A következő fázisban [*adoption phase*] a Bizottság betérjeszti Tanácsnak a Parlament és a szociális partnerek elé a dossziét. Ekkor kezdődik az egyeztetési és tárgyalási szakasz [*intermediate stage*]. Ez az időszak általában több elnökségi ciklust is kitölt. Az EU politikai napirend elemző adatbázisát (PreLex) vizsgálva azt látható, hogy a Bizottsági betérjesztéstől a Tanács döntésig minimum három hónap telik el, de volt olyan ügy amely közel 60 hónapig volt napirenden¹¹¹. Végezetül pedig a Tanács döntésével zárul a folyamat [*formal decision of the Council*]¹¹².

¹⁰⁷ Slapin [2006]; Schalk et al., [2007];

¹⁰⁸ <http://www.guardian.co.uk/uk/2000/dec/10/eu.world1> ; <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1095737.stm>

¹⁰⁹ Ennek az az oka, hogy Dánia nem vesz részt közös uniós katonai akciókban.

Forrás: <http://forsvaret.dk/FMN/eng/Security+and+Defence+Policy/European+Security+and+Defence+Policy/>

¹¹⁰ Bailer [2006], Tallberg [2003, 2007]; Schalk et al., [2007]; Elgström [2003]; Hayes-Renshaw, Wallace [2006]; König [2008]; Sherrington [2000]

¹¹¹ Majd a Bizottság visszavonta: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=155750

¹¹² Az EU politikai napirendjének bővebb elemzése a dolgozat harmadik fejezetében található.

Egy elnökségi ciklusban számos ügy kerül a napirendre és mindegyik éppen más és más napirendi fázisban. Az elnökségi stratégia kidolgozásának egyik központi eleme felkészülni az egyes ügyek különböző napirendi fázisokban történő tárgyalásaira. Ahogy azt Tallberg és Schalk¹¹³ is megállapítja, hogy egy elnökség az adott ügy döntési ciklusában a legbefolyásosabb, mivel a tárgyalási szakaszban inkább „csak” menedzseri feladatokat lát el. Az igazi politikai alkufolyamatok közvetlenül a döntési szakaszban születnek főleg a „B” napirendi ügyek esetében. A tagállamok a jelenlegi taglétszámmal számolva 13 és fél évenként kezdeményezhetnek önállóan. A tagállamok megállapodása alapján 2020-ig a következő elnökségi sorrend lépett érvénybe:

10. táblázat: az EU soros elnökségét ellátó tagállamok sorrendje

Év	I. félév (január – június)	II. félév (július – december)
2007	Németország	Portugália
2008	Szlovénia	Franciaország
2009	Cseh Köztársaság	Svédország
2010	Spanyolország	Belgium
2011	Magyarország	Lengyelország
2012	Dánia	Ciprus
2013	Írország	Litvánia
2014	Görögország	Olaszország
2015	Lettország	Luxemburg
2016	Hollandia	Szlovákia
2017	Málta	Egyesült Királyság
2018	Észtország	Bulgária
2019	Ausztria	Románia
2020	Finnország	

Forrás: az Európai Unió Tanács DG „F”

A politikai napirend tervezésekor nagyon fontos szempont az is, hogy az egyes tagországok melyik félévben látják el az elnökségi teendőket. Az első félév (január – június) gyakorlatilag folyamatos munkát tesz lehetővé, míg a második félévben (július – december) tulajdonképpen csak az év utolsó három hónapja áll rendelkezésre, mivel a nyári hónapokban az Európai Unió is csak „takaréklángon” üzemel, ugyanakkor természetesen a háttérben folynak az egyeztetések és az előkészítő munkálatok.

Az elnökségi periódusok karakterisztikájának vizsgálatakor fontos elemzési szempont az egyes tagállamokban zajló országgyűlés, elnöki, szövetségi választások napirendformáló hatása. Mivel számos tanulmány¹¹⁴ alátámasztotta, hogy az EU legnagyobb horderejű

¹¹³ Tallberg [2003] p.12; Schalk et al., [2007] p. 242

¹¹⁴ Bailer, [2004]; Selck, [2004]; Slapin, [2006]; Rasmussen, [2008]; Schalk et al., [2007]

ügyeiben (intézményi reform, költségvetés, bővítés) az esetek döntő többségében a legnagyobb és/vagy legbefolyásosabb tagállamainak elnökségi ciklusai alatt születnek döntések, adódik a kérdés: mi történik ha ezekben az országokban éppen valamilyen nagy horderejű belpolitikai választás (vagy az azt megelőző kampány) zajlik? Az általam feldolgozott tanulmányok közül egyetlen vont le ezzel kapcsolatban tanulságokat (Schlak et al. 2007). A tanulmány szerint ilyen esetben az Európai Tanács munkájának intenzitása kimutathatóan lelassul szóban forgó tagállam új kormányának megalakulásáig. Arra tudomásom szerint még nem volt példa, hogy egy tagállamban akkor lett volna kormányváltás, amikor az ország éppen az EU soros elnöke volt. Egy elnökséget ellátó országnak tehát adott esetben még ezt a körülményt is be kell kalkulálnia a féléves elnökségi stratégiájának összeállításába¹¹⁵. Az

EU elnökségek kapcsán fontos szót ejteni a politikai kultúráról, hiszen ez óriási mértékben meghatározza egy-egy tagország elnökségét. A nagy tagországok, illetve a magukat hagyományosan ide sorolók (Franciaország, Spanyolország, Olaszország) általában a „patron-client” kapcsolatrendszer szellemében alakítják a tárgyalási stratégiájukat (Elgström 2003, 45)¹¹⁶. Az egyes tagországok viszonyrendszere, illetve sorozatos háttér és különalkuk rendszere az ún. informális kormányzás egyik legfontosabb jellemzője. A tagországok egymás pozícióival, szavazataival és a bizonyos ügyekhez rendelt prioritásrendszerükkel szinte folyamatosan „kereskednek” és próbálják a legoptimálisabb „üzleteket” megkötni. Ezt a tagállamok között zajló alkufolyamatot nevezik „inter-level bargaining”-nak¹¹⁷. A fentiek alapján elmondható, hogy az Európai Tanács elnökségét ellátó tagállam, ha megfelelő előkészítéssel és stratégiával veszi át a feladatot, bizonyos keretek mellett módjában áll alakítani a politikai napirendet, komolyan befolyásolnia az Európai Unió működését viszont csak a nagy és erős tagállamoknak áll módjukban.¹¹⁸

¹¹⁵ A következő néhány évben Csehországnak kell komolyan számolni ezzel a körülménnyel, mivel 2009 első félévében az Egyesült Királyságban és Németországban is általános választások lesznek, ami gyakorlatilag azt is jelentheti, hogy minimális esélye van annak, hogy ezen időszak alatt komolyabb horderejű politikai és gazdasági döntések szülessenek az Európai Tanácsban. A cseh elnökség sajátos voltára enged következtetni az is, hogy 2009 első félévében lesznek az Európai Parlamenti választások is.

¹¹⁶ Az Európai Tanácsban dolgozó diplomaták elmondásai szerint érdekes a régi tagországok diplomatáinak nyelvhasználata, amikor is egymást Tu és Du, az újonnan csatlakozó országok diplomatáit pedig Vous és Sie nyelvi formula szerint szólítják meg.

¹¹⁷ Christiansen-Piattoni, [2003] p. 69

¹¹⁸ Erre kitűnő példa volt a 2005 második felében az Egyesült Királyság elnökségi periódusa, hiszen a költségvetés elfogadásán túl számos, a brit érdekeknek megfelelő döntést tudtak elfogadtatni a Közösséggel pl. a török csatlakozási tárgyalások megkezdése, az agrártámogatási rendszer felülvizsgálatának kiharcolása, a nettó befizető tagországok pozícióinak megfelelő költségvetési szerkezet elfogadása is ide sorolható.

II. 2. Tagállami érdekérvényesítés egyéb uniós szervezetekben

Mivel dolgozatom a tagállamok uniós érdekérvényesítésével foglalkozik, ezért természetes, hogy vizsgálódásom középpontjában az Európai Unió Tanácsa áll, ugyanakkor fontos röviden áttekinteni a Tanács és az Európai Unió többi intézményének viszonyát valamint az ott zajló tagállam érdekérvényesítést.

Az Európai Unió 27 tagállama mérete és lakosságszáma alapján három csoportba sorolható. Az első csoport a hat nagy tagország csoportja: Németország, az Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Lengyelország. A második csoportban 14 közepes országot találunk: Belgium, Svédország, Finnország, Dánia, Írország, Hollandia, Portugália, Ausztria, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Görögország, Románia és Bulgária. A harmadik csoport, pedig a hét „törpeállam”: Luxemburg, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia, Málta, Ciprus.¹¹⁹ A felosztás nem tükrözi a tagországok relatív gazdasági erejét, mivel például Lengyelország egyértelműen a lakossága és területe, nem pedig gazdasági fejlettsége okán tagja az első csoportnak. Az újonnan csatlakozó országok közül csak Lengyelország számít nagyméretű tagállamnak, ugyanakkor gazdasági fejlettsége miatt mégis a közepes és kis tagországokkal egyezik az érdeke. Ugyanakkor például Svédország, Finnország a nagy tagállamokkal „szavaz” bizonyos forrás-újraelosztási kérdésekben, mivel gazdaságilag az EU élmezőnyébe tartoznak (Slapin, [2006] p. 56).

Az Európai Unió és azon belül a Tanács fejlődését követve, láthatóvá válik, hogy az 1990-es évekre a kibővült uniós szervezeti rendszer egyre nehezebben birkózott meg a különböző tagállami törekvések összehangolásával, 1995 után a 15 tagúvá bővült Közösségben az egyhangú döntések meghozatala igen komoly nehézség elé állította a szervezetet. Ez a tagállamok relatív magas számán túl egyenes következménye volt a gazdasági, kulturális és integráció-felfogásbeli különbségeknek. Szervezetszociológiai értelemben is egyre nehezebbé vált a döntések előkészítése és maga a döntéshozatal is, mivel a különböző szintű tárgyalásokon kilenc tárgyalófél még könnyen kezelhető, tizenkettő vagy tizenöt már jóval

¹¹⁹ A dolgozat harmadik fejezetében egy olyan modell felállítását kíséreltem meg, amelyben különböző mutatók alapján állítom fel a tagállamok érdekérvényességi képességét rangsorát. A modell kidolgozásánál játékelméleti modellek logikai keretéből kiindulva (Garner, [1995]; Rodden, [2002]; Smith, [1982]) dolgoztam ki egy indexálási rendszert, amely a különböző gazdasági, politikai és egyéb mutatókon keresztül határozza meg egy tagállam befolyásolási erejét.

nehezebb és huszonöt majd huszonhét tárgyalási pozíció és prioritás megismerése, fejben tartása és összehangolása pedig már szinte lehetetlen feladat. A döntéshozatali rendszer ilyen létszám mellett, és az egyre több tagállamot kielégítő kompromisszumok miatt érezhetően megnőtt a tagállami államigazgatás leterheltsége (Rasmussen, [2008] p. 92).

Az integrációnak ezen a szintjén a szervezet „szupranacionalizálódása” időlegesen lelassult az 1995-ös csatlakozást követően, ami után a következő bő egy évtizedben a további csatlakozások következtében háromszor kellett átalakítani az intézményi rendszert és a döntéshozatali struktúrát. Először 1992-ben a maastrichti, 2002-ben a nizzai csúcson, majd 2007-ben Lisszabonban¹²⁰. Az intézményi reformkényszer is mutatja, hogy az Európai Unió szinte folyamatosan kénytelen saját szervezeti és működési feltételeivel foglalkozni (Thomas, [2006] p. 1198). Ugyanakkor a huszonhét tagú Európai Unióban egyre több olyan egyeztetési folyamatról jelentek meg sajtóinformációk, amelyek arra engednek következtetni, hogy a német, angol és francia vezetők a szervezet legfontosabb kérdéseiben egymással előre egyeztetve alakítják ki (közös) álláspontjukat. Ami hosszú távon azt is jelentheti, hogy a Közösség három legbefolyásosabb országa sok esetben egy-egy ügyet előre eldönt, majd addig tárgyalja különböző hivatalos és informális fórumokon, amíg az adott döntés az előre eldöntött formához legjobban hasonlító módon megszavazásra kerül.¹²¹ A kibővülés nyomán indultak meg azok a viták, amelyek a szervezet működéséről és jövőjéről a mai napig folynak, és amelyek közül a szupranacionális és intergovernmentalista iskolák vitái a legmeghatározóbbak.

Míg az előbbi elmélet képviselői a Tanács folyamatos erősítése mellett szállnak síkra, addig az utóbbi iskola tagjai az Európai Parlament és a Bíróság erősítését szorgalmazzák. Ezt a kérdést igazából a Lisszaboni Szerződés sem döntené el egyértelműen, hiszen az intézmény zárt jellegéből fakadóan kívülről gyakorlatilag átláthatatlan az ott zajló munka, mivel a Tanács a tagállamok kormányainak szintje, és csak az intézmény alkalmazottai, a tagállamok köztisztviselői és a többi uniós intézmény között zajlanak az egyeztetések. Ennek a ténynek

¹²⁰ A Lisszaboni Szerződés, amelynek jövőjét igen bizonytalanná tette az ír referendum sok tekintetben hozott volna újdonságot a Nizzai Szerződéshez képest. Egyelőre annyi bizonyos, hogy 2009-től biztosan nem lép hatályba a Szerződés. A június 12.-én megtartott ír népszavazás óta az EU hivatalosan is válságkezelésbe fogott, amelynek első állomása a 2008. június 19-20.-án tartandó EU csúcs lesz.

¹²¹ Ilyen sajtóhír volt 2007 nyarán Barroso Sintrába szervezett külön EU csúcsa, amelyre tervek szerint csak a legbefolyásosabb országok kaptak volna meghívót – a csúcs a felzúdulások miatt végül nem jött létre. A másik ilyen sajtóhír Tony Blair EU elnöki kinevezése körüli francia- német- angol háttéregyezség, amelyből az is kiderül, hogy a három tagállam közösen jelöli a Tanács elnökét.
(Forrás: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7371840.stm>)

köszönhetően az EU állampolgárai nem ismerik az intézmény működését és nem értik a döntések mögött meghúzódó tagállami alkuk rendszerét, ami természetes módon bizalmatlanságot szül. Az Alkotmányos Szerződést megbuktató francia és holland népszavazás egyik oka is az unió és mindenekelőtt annak csúcsszerve, a Tanács iránt érzett bizalmatlanságban keresendő (Neyer [2006] pp. 786-788)¹²². A Tanács zártsága ugyanakkor érthető is, hiszen ez a politikai szint nem működőképes a folyamatos nyilvánosság előtt. Ez szinte egy feloldhatatlan ellentmondás: az EU legitimációját az átláthatóság fokozásával kívánja biztosítani, ugyanakkor a legfőbb döntéshozói fórum működési logikájánál fogva teljesen zárt (Sweet, Sandholtz, [2001] pp. 79-86; Wallace, Reenshaw [2006], p. 13). A Lisszaboni Szerződés ezt az önellentmondást a Tanács elnökének pozíciójával kívánta részben ellensúlyozni, azaz a szervezet egyfajta „megszemélyesítésétől” várják a Tanács tagjai azt, hogy az állampolgárok bizalommal tekintsenek az intézményre.

Tallberg a tagállamok érdekérvényesítését vizsgáló tanulmányában¹²³ a tanácsi alkufolyamatokat három nagyobb összetevőre bontja: a tagállam erejére, az intézményi erőre, valamint a személyes tárgyaló karizmájára. Az első és egyben legfontosabb kategória az adott *tagállam gazdasági, politikai és informális erejét* jelenti¹²⁴. Az intergovernmentalista iskola ennek kapcsán gyakran említi meg Németország, Franciaország és Nagy-Britannia hatalmi túlsúlyát az Európai Unióban, de Moravcsik szerint ezek az elemzések szinte alig vizsgálják meg, hogy a „befolyás” és a „hatalom” ebben az esetben mit jelent és milyen összetevőkből következik.¹²⁵ A második esetben az intézményi erő [*institutional power*] alatt értendő az a „network”, amely egy tagállamnak az ott dolgozó állampolgárain keresztül rendelkezésre áll, illetve az unióban eltöltött időt, ami alatt ezek az informális hálózatok kiépültek és stabilizálódtak. Az intézményi erő kategóriájába sorolandó ezen felül az elnökség intézménye és a vétójog (Elgström [2003]; Fioretos [1997]; Kiss J. [2005]). Míg az előbbi viszonylag ritka, úgy az utóbbi egy sokkal gyakoribb, bár inkább csak elrettentő eszköz¹²⁶. Figyelemreméltó tendencia, hogy a nagyobb tagországok sokkal gyakrabban helyeznek vétót kilátásba, mint a kis és közepes tagállamok, ahogy az egyik tanácsi diplomata fogalmazott: „Luxembourg évtizedenként egyszer vétózhat, Németország hetente egyszer.”

¹²² Az ír referendum eredménye is ezt támasztja alá.

¹²³ Tallberg, [2007]

¹²⁴ A dolgozatomban kidolgozott érdekérvényesítési index modell ezeket az összetevőket elemzi és kategorizálja.

¹²⁵ Moravcsik, [1998] p. 38

¹²⁶ Amennyiben a Tanács folyosóján egy német vagy francia diplomata szájából elhangzanak a kulcsmondatok: „Deutschland denkt...”, „La France pense que...”, mindenki tudja, hogy az ügy nem megy át első olvasatban. (Tallberg, [2007] p. 43)

A tagállami kormányok döntéshozói igen gyakran nem értik meg az Európai Tanácsban zajló végtelennek tűnő iterációs eljárást. Ilyenkor az Állandó Képviselőt diplomatái próbálják meg kormányzataikat „felvilágosítani” az uniós alkufolyamatok természetéről, amit sokszor a nemzeti kormányzat tisztségviselői igen sérelmeznek. A „*ständer Vertreter und ständer Verräter*” kifejezés (Streeck, [1996] p. 72) elterjedése részben annak is köszönhető, hogy az Európai Tanácsban hosszabb ideje dolgozó eurokraták, diplomaták és nemzeti köztisztviselők között olyan szocializációs folyamat játszódik le, amely során gyakran a szakmai munkán túlmutató, személyes kapcsolatok alakulnak ki, amelyek hatással vannak a tárgyalásokra (Friis, [1998] p. 328).

A *harmadik esetben* az adott politikus személyes karizmája számít¹²⁷. Ilyen esetben a tagország többet is elérhet, mint arra erőpozíciói determinálják. A brüsszeli szakzsargon ezt „*punch above their power*”-nak nevezi. A tanácsi alkuk természetének vizsgálatakor egy háromosztatú elkülönülést láthatunk. A legtöbb koalíció három nagyobb rendező elv szerint jön létre: téma-specifikus koalíciók [*country grouping*]; tagállami koalíciók [*issue grouping*]; pártcsoportok [*party grouping*] (Tallberg, [2007] pp. 39-42).

Az első esetet [*country grouping*] vizsgálva, túl a jól behatárolható tagállami érdekeken fontos megjegyezni, hogy az érdekelt tagállamnak rendelkezésre állnak a témához kapcsolódó tapasztalatok, erőforrások és az ügy iránti elkötelezettsége [*issue-specific power*]. Ez a gyakorlatban úgy jelenik meg, hogy az érintett tagállam ilyen témák esetében jobban felkészül, aktívabb a tárgyalások és az informális egyeztetések alkalmával, mert sokkal inkább érdekelt a megegyezésben, mint a nem érintett tagállamok.

A második esetben [*country grouping*] főleg a hagyományos együttműködő ország csoportokat értik, mint például a franko-német együttműködés, a Benelux-csoport, a Nordic Council, a Visegrádi Együttműködés vagy a Mediterrán koalíció. Mivel ezek az ország csoportok többnyire területükben és gazdasági erejükben is hasonló tagállamokat foglalnak magukba, a nagy intézményi és eljárásrendi kérdésekben általában azonos álláspontot képviselnek.¹²⁸

¹²⁷ Ennél a kérdésnél szinte mindegyik tanácsi interjúalanyom Jean-Claude Junckert jelölte meg pozitív és Silvio Berlusconi negatív példaként.

¹²⁸ Kivételként érdemes megjegyezni a brit és a lengyel álláspontot, amely a 2007-es csúcson is különutas véleményt fogalmazott meg az alkotmányos reformmal kapcsolatban.

A harmadik eset [*party grouping*] a legritkább, és szinte csak szimbolikus ügyek esetében lehet tanácsi szinten beszélni róla, míg az Európai Parlamentben ez pont fordítva van. Ez a két különböző megközelítés a kiindulópontja a legtöbb intézményközi iterációnak.

A fenti megállapításokat összegezve kijelenthető, hogy az Európai Unió Tanácsa egy olyan igen zárt struktúrájú intézmény, amely döntéshozatali szerepköre ellenére mégsem az EU kormányaként működik, hiszen jogosítványa és működési rendje ezt nem teszi lehetővé. A tanácsi munka egyik legnehezebb része a szakpolitikai kérdések és a diplomácia összehangolása. Egy tagállam csak abban az esetben lehet sikeres, ha ezt a két feladatot maradéktalanul össze tudja hangolni. A kompromisszumok megszületésének előfeltétele, hogy olyan tárgyalási pozíciót érjenek el a tagállamok, illetve a témánként szerveződő ad-hoc koalíciók, hogy az elfogadható legyen – gyakorlatilag mindegyik tagállamnak. A Tanácsban az alkufolyamatok igen összetett jelenségekre vezethetők vissza, az egyes alkuk minősége, motivációja és módszertana is igen különböző képet mutat. A kis és közepes tagállamok számára igen csekély intézmény garancia áll rendelkezésre, hogy valós (tagállami) érdekeiket hatékonyan képviseljék. A szavazási arány és a tárgyalási struktúra a nagy és befolyásos tagállamoknak kedvez, és csak igen kevés esetben van valós súlyánál komolyabb beleszólása az unió döntési folyamataiba a kisebb tagállamoknak (Bailer [2006] pp. 236-240). A koalícióépítés és az érdekvényesítés viszonyát bővebben a dolgozat második felében elemzem egy olyan modell segítségével, amely játékelméleti megközelítéssel dolgozza fel és rangsorolja a tagállamok egymáshoz viszonyított helyzetét és az ebből adódó alkupozíciókat.

Az intézményi közeg átalakulása hatással volt a Tanács, a Bizottság és a Parlament viszonyára is. A klasszikus Bizottság-Tanács tandem (Wallace, [2003] p. 276) felállásba egyre erőteljesebben kapcsolódott be az Európai Parlament és mára háromosztatú vagy „tri-kamarális” (Tsebellis, [2002] pp. 1-2) döntéshozatali rendszerről beszélhetünk. A különböző elméleti irányzatok is eltérően látják a Tanács, a Bizottság és a Parlament egymáshoz való viszonyát. Az intergovernmentalista iskola képviselői nem tekintik a Bizottságot a döntéshozatali folyamatok részesének, csupán egy olyan szakértői szervezetnek, amelynek fő feladata a technikai előkészítés és az információszolgáltatás (Moravcsik, [1998] p. 36), valamint a Tanácsban zajló döntéshozatali munka szakmai előkészítése. Az intergovernmentalisták szerint a tagállamok számos módon tudják kontrolálni a Bizottságot,

mint például a biztosok tagállami jelölési joga, a különböző munkacsoportokban dolgozó nemzeti szakértől, valamint komitológia intézménye¹²⁹ (Hoffman, [1995] p. 94).

A neofunkcionalista megközelítés szerint a Bizottság nem csupán egy szupranacionális intézmény, amely kiszolgálja a Tanácsot, hanem egyre több módon tudja befolyásolni¹³⁰ az EU politikai napirendjét (Schmitter, [2000] pp. 29-31). Az elmélet képviselői szerint az egyre inkább önállósuló Bizottság a „spill-over” folyamat miatt egyre inkább egyfajta „szabályozó bürokrácia” [*regulatory bureaucracy*] szerepkört lát el (Pollack [2000], p. 16). A Tanácshoz képest a nefunkcionalisták szerint a Bizottság feladata az EU által meghozott döntések és megoldások „nemzeti szintű implementációjának menedzselése” (Tallberg, [2003], p. 7). Az elméleti iskola képviselői szerint a Bizottság legitimációja az ott dolgozók szaktudásának és problémamegoldó képességének köszönhető (Sandholtz, [1996] pp. 45-50).¹³¹

A neoföderalisták megközelítése szerint a Bizottság egyenesen az EU jövődöbeli kormánya, és a Tanács nemsokára a Parlament felsőházaként fog működni, mint egyfajta „Tagállamok Felsőháza”. Ugyan a neoföderalisták elképzeléseit nem tükrözik vissza a Szerződésekben lefektetett intézményi reformok, mégis hosszú távon a Tanács és a Parlament egyenrangú döntéshozatali testületté válását vetítik előre (Pinder, [2003] p 79).

A neo-institucionalisták a Tanács, a Bizottság és a Parlament viszonyát jellemezve kihangsúlyozzák a döntéshozatali és döntéshozatali folyamatok komplex rendszerét, amelyre az együttdöntési eljárás óta leginkább a Bizottság előkészítő és politikai napirend befolyásoló szerepe jellemző, míg a Tanács és a Parlament munkáját egyfajta bikamarális döntési struktúraként jellemzik (Tsebellis-Garrett, [2000] pp. 16-22; Schmidt, [2000] p. 44; Spence-Edwards, [2006] pp. 211-213).

A többszintű kormányzás modelljének képviselői az EU intézményein belül a különböző kormányzati módszerek egyvelegén belül a Bizottságot olyan szervezetként jellemzi, amely előrehúzza a szervezetet a napi ügyek szintjén [*promotional broker*], a Tanács – Bizottság viszonyát pedig nemzeti és uniós érdekeket ütköztető struktúraként.

¹²⁹ Spinelli ide sorolta az eurokraták egyfajta nemzeti lojalitását is (Spence, Edwards [2006], p. 9)

¹³⁰ Egy angol bizottsági bürokrata szerint az EU ügyei vasúti szerelvényként mennek a maguk útján, de a Bizottságban kezelik a sínek váltóit.

¹³¹ „Magistrature d’experts en charge de définir et de défendre l’intérêt commun” (Lamassoure, [2004] p. 396)

A Tanács és Parlament viszonyrendszerén belül a Bizottságot mediátorként jellemzik (Neyer, [2006] p. 785; Wessels, [1997] p. 32; Bulmer, [1983] p. 453)

Az Európai Bizottság, amelyet az ott dolgozók némi pátosszal sokszor az EU kormányának vagy a 28. tagállamnak is neveznek (a tanácsi diplomaták pedig némi iróniával COREPER III.-nak)¹³² a törvényjavaslatok kidolgozására jogosult egyetlen közösségi intézményként az érdekérvényesítés egyik legfontosabb terepe. Az Európai Parlament súlyának növekedésével természetesen némiképpen visszaszorult a Bizottság monopóliuma, mégis elmondható, hogy ez az intézmény maradt az EU politikai napirendjének legfőbb alakítója. A Bizottságon belül tagállamok legfontosabb házon belüli, ún. „in-house” lobbistája a saját biztosuk. Ez nem azt jelenti, hogy mondjuk a holland biztos folyamatosan hazája érdekében ügyködik, tekintve hogy ezt a Bizottság belső szabályzata kifejezetten tiltja, sokkal inkább azt, hogy informális utakon tájékoztatja hazája kormányát a készülő előterjesztésekről. Ezért a brüsszeli szakzsargonban a biztosokat hazájuk „Privy Councillor”¹³³-jának is emlegetik.¹³⁴ Mivel a biztosok feladata az is, hogy saját hazájukban a legfőbb szószólói legyenek az Európai Uniónak, ezért szinte folyamatos interakcióban van az otthoni kormányzattal, valamint a gazdasági szereplőkkel és a sajtóval¹³⁵. De nem csak a biztosok ápolnak jó viszonyt a nemzeti kormányokkal, hanem maga a Bizottság is jó kapcsolatokra törekszik a tagállamokkal. Erre legfőképpen azért van szükség, hogy az előterjesztések elkészítésekor fel tudják mérni a Tanácsban szavazó aktorok – tehát a tagállamok – előzetes álláspontját. Az egyik legfontosabb, az előzetes tagállami álláspontokat felmérő fórum az ún. szakértői csoportok [*expert groups*] rendszere, amelyek az Európai Bizottságban üléseznek egy-egy új szabályozandó szakpolitikai témakörrel kapcsolatban. Ezen szakértői csoportokba a tagállamok kormányai delegálják a tagokat, akik többnyire az adott szakpolitikát felügyelő minisztérium köztisztviselői vagy szakértői. Mivel rengeteg ügy szerepel az EU politikai napirendjében az szakértői csoportokban évente több, mint 50 000 szakértő dolgozik. Az EU bővülő hatáskörét is jól jelzi, hogy a szakértői csoportok és a bennük dolgozók száma 2000 óta közel 50%-al emelkedett.¹³⁶

¹³² (Hayes-Renhsaw; Wallace, [2006] p. 192)

¹³³ Titkos tanácsos, brüsszeli szakzsargon, eredetileg az angol királynő tanácsadói testülete (Privy Council) tagjainak rangja.

¹³⁴ „The country I know the best” célzás a biztosok szájából, amikor saját országukról beszélnek.

¹³⁵ A 90-es évek elejéig a Biztosi Kabinetekben szinte kizárólag csak ugyanolyan nemzetiségű tagokból állt, mint a biztos. Ezen a rendszeren a Prodi-Bizottság idején változtattak, mivel egyre több esetben vált nyilvánvalóvá, hogy a bizottsági ciklus utolsó hónapjaiban egy-egy biztos teljes kabinetje csupán főnöke nemzeti politikába történő visszatérését készítette elő.

¹³⁶ Forrás: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/faq/faq.cfm?aide=2>

Az Európai Unió intézményei nem csak törvénykezdeményezői (Európai Bizottság) vagy törvényhozói (Tanács és Európai Parlament) de például a Bizottság esetében kiterjedt végrehajtói, valamint bizonyos esetekben döntéshozói jogköröket is jelent. A Bizottságnak tehát komoly beleszólása van a különböző közösségi programok végrehajtásának a megtervezésében. Annak érdekében, hogy a döntések tagállami implementációjára legyen a nemzeti kormányoknak ráhatásuk, jött létre a Bizottságon belül a komitológiai eljárások rendszere (Spence-Edwards, [2006] p. 245). A komitológiai eljárás keretében létrejött bizottságokba a tagállamok delegálják megfigyelőiket, ami tulajdonképpen a döntések végrehajtásának folyamatos tagállami kontrollját is jelenti (Bergström [2005], p. 19). Attól függően, hogy az adott ügy mennyire fajsúlyos és mennyi múlhat a végrehajtó rendelkezéseken háromfajta komitológiai bizottságtípus létezik.

Az első az ún. tanácsadó bizottság [*advisory committee*], amely a Bizottságnak csupán javaslatokat tehet, de nem kényszerítheti semmilyen lépésre. A második típus a menedzsment bizottság [*management committee*], amely minősített többséggel időlegesen gátat szabhat egy-egy rendelkezés életbe léptetésének, de legfőlőbb csak negyedévig. A harmadik ilyen testület a szabályozó bizottság [*regulatory committee*], amelyik megakadályozhatja egy-egy rendelkezés életbe léptetését és gyakorlatilag az egész ügyet, újra visszajátszhatja tanácsi döntéskörbe. Sok múlik ilyenkor a tagországok fellépésén és érdekérvényesítő képességén. Jellemző, hogy az EU legnagyobb tagországait érintő, vagy az ottani vezető iparágakra nagy befolyással levő ügyekben szinte minden alkalommal menedzsment bizottságok létrehozását kezdeményezik. Az Európai Parlament gyakorlatilag 1999-ig ki volt zárva a komitológiából, de a hosszas tárgyalások után megszületett „modus vivendi” az együttdöntési eljárások hatálya alá eső eljárások folyamán – nem teljes jogú tagként ugyan – mégis beengedi az adott témához kapcsolódó parlamenti képviselőt (általában raportőrt) az eljárásba. Az Európai Parlament nagyon sokáig ellenezte a komitológia intézményének bevezetését, amelynek legfőbb oka az, hogy az eljárásban nem teljes jogú tagként vehet csak részt¹³⁷. Az eljárás mód fontosságát mi sem bizonyítja jobban, hogy 2000-ben 1201, 2003-ban 1024 esetben került sor komitológiai eljárásra. 2003-ban a 1024 találkozó alatt 2981 döntés született, amelyből a Bizottság 2768 esetben fogatosította a döntést (Bergström, [2005] p. 241).

¹³⁷ „A Bizottság még nem határozta meg, hogy ezek a rendelkezések mely anyagokra vagy anyagkategóriákra vonatkoznak. Az említett jogszabály hatókörének a többi anyagra történő kiterjesztésére irányuló javaslatok inkább – a szokványos jogalkotási eljárás keretében – nyitott és áttekinthető mérlegelés tárgyát képezik, mintsem hogy zárt ajtók mögött hozzanak döntéseket arra nézve, a komitológia keretében. A Parlament nem hajlandó a Bizottságnak „biankó csekket” kiállítani.” Az idézet a néppárti Alexander Stubb finn EP képviselőtől származik. Forrás: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pa/553/553919/553919hu.pdf (4. oldal)

Az Tanács és a Bizottság együttes tandem-szerű munkájában ugyanakkor feltűnően sok az átfedés, az előkészítés és az ügyek tárgyalása során sokszor a Bizottság küzd a Tanáccsal, hogy az eredeti előterjesztésből minél több maradjon meg. Az ilyen jellegű alkufolyamatok során a Parlament és a Bizottság igen jó szövetségesként segíti egymást, főként a második olvasat és az informális trilógus közötti időszakban (Spence [2006], p.198). A Bizottság és a Tanács viszonya szinte folyamatosan alakul, a Bizottság hol inkább egy „embriotikus kormányzatra” hasonlít és több tagállam is időleges szövetségesként tekint a szervezetre, hol pedig csak egy egyszerű előkészítő titkárságként jelenik meg a tanácsi döntéshozatali folyamatokban (Hayes-Reenshaw és Wallace, [2006], p. 193). Attól függően, hogy a Bizottság milyen szerepkörben jelenik meg a Tanács munkájában: Wallace szerint, amikor a Bizottság főszereplőként és fő szószólóként lép fel [*protagonist*], akkor az intézmény sokkal inkább a Közösségi eszme letéteményeseként viselkedik, mint amikor közvetítő [*mediator*] szerepet vállal a tagállamok és a többi intézmény (Parlament, ECOSOC) és a Tanács között. Ez utóbbi főként az olyan ügyekre jellemző, amelyekben a Bizottságnak nincs kifejezett szerepe, az előterjesztésen és az információszolgáltatáson kívül. Ilyen tárgyalási helyzetnek számított a Delors I. és Delors II. csomag, az AGENDA 2000, valamint a bővítési szerződések elfogadása (Nugent, [2006] pp. 202-203).

A Tanács és az Európai Parlament viszonya az elmúlt egy évtizedben rengeteget változott, hiszen a tagállamoknak már komolyan kell számolniuk a Parlament állásfoglalásaival és döntéseivel társ jogalkotói szerepénél fogva. Eljárásoktól függően az Európai Parlament három módon van jelen a politikai folyamatokban. A külgazdasági és a harmadik államokkal kapcsolatos egyezmények esetébe az EP inkább csak egyfajta megfigyelő intézmény, mivel az előkészítési, tárgyalási és döntési folyamatok a Tanács és Bizottság hatáskörébe tartoznak. Az együttdöntési eljárás¹³⁸ alá eső ügyekben a Parlament egyenrangú társ jogalkotói intézmény, míg a költségvetési kérdésekben a Tanács és a Parlament egy intézményként jellemezhető (Hayes-Reenshaw és Wallace, [2006] p. 208). A tagállamok az Európai Parlament befolyásának növekedése miatt intézményesített keretek közt igyekeznek minél nagyobb mértékben konzultálni EP képviselőikkel. Amíg ez az információcsere egyes tagállamokban (Egyesült Királyság, Németország, Svédország) teljesen intézményesített, addig más országokban a Parlament vagy az egyes pártokon keresztül zajlik a hivatalos egyeztetés

¹³⁸ 1993 és 1999 között 165 ilyen ügy volt, az összes ügy 33%-a, míg 1999 és 2004 között 403 ügy, az összes ügy 81%-a. A 2004-2009-es törvényhozási ciklusban az EP 2008. május 26.-ig 278 együttdöntési eljárás keretében tárgyalta ügyet zárt le és született meg a Tanács döntése. (Forrás: Európai Parlament, DG „A”)

(Talberg, [2007] p. 23). A brüsszeli Állandó Képviselők gyakran adnak otthont informális találkozóknak, ahol is a szakdiplomata találkoznak a különböző szakbizottságokban dolgozó EP képviselőkkel.¹³⁹

Az EP törvényalkotói munkájának legfontosabb helyszínei a szakbizottságok, amelyek ún. riportőri (*rapporteur*) rendszerben dolgoznak. Ez azt jelenti, hogy az Európai Bizottságból érkező tervezet az adott szakbizottsághoz kerül, ahol a téma kapcsán kijelölnek egy felelőst, a riportőrt, amelyet a brüsszeli szakzsargon nem véletlenül nevez is, mint a „törvényhozás impresszáriója” (Benedetto, [2005a] p. 49), hiszen a posztot betöltő politikus szabadon mozoghat az unió különböző intézményei között és a tagállamokban, ahol szinte minden megkötés nélkül tájékozódhat.

Vitás – és általában fajsúlyos – ügyek esetén az egyeztetések egy kibővült keretben zajlanak az ún. Egyeztető Bizottságban [*Conciliation Committee*], amelynek tagja a riportőr, az árnyék-riportőrök, a parlamenti frakciók vezetői, a Tanács és az Európai Bizottság képviselői, valamint az előterjesztő (európai bizottsági) Főigazgatóság (DG) képviselői is. Ez az intézmény tulajdonképpen egyfajta békéltető testület szerepét látja el az EP, a Bizottság és a Tanács között, mivel a második parlamenti olvasat kudarca után a három intézmény képviselői ezen a fórumon próbálják megkeresni a kompromisszumos megoldást. Ez egy igen folyamatlassító, ugyanakkor eredményes megoldás, mivel a sikeres egyeztetést követően a Parlament megszavazza az adott ügyet és a Tanács meg gyakorlatilag „A” napirendi ügyként kezeli.

11. táblázat: Az Egyeztetési Bizottság (Conciliation Committee) eljárása alá vont ügyek időintervalluma 1991 - 2004

	1991 – 1998	1993 – 1999	1999 - 2004
Conciliation eljárás nélkül (az esetek 80%-a)	646 nap (20,8 hónap)	634 nap (20,8 hónap)	541 nap (17,8 hónap)
Conciliation eljárással (az esetek 20%-a)	876 nap (28,8 hónap)	815 nap (26,8 hónap)	894 nap (29,4 hónap)
Összesített átlag	737 nap (24,2 hónap)	710 nap (23,3 hónap)	618 nap (20,3 hónap)

Forrás: Európai Parlament, Főtitkárság

¹³⁹ Magyarország esetében hivatalos budapesti egyeztető fórum a kormány és az EP képviselők között nincs, de az Állandó Képviselők külön titkárság foglalkozik az Parlamentevel és annak magyar tagjaival történő kapcsolattartással..

A fenti statisztika kapcsán fontos megjegyezni, hogy 1993. november és 2004. április között az esetek kevesebb, mint egy százalékában (5 ügy az 568-ból) nem született csak megegyezés (Hayes-Renshaw és Wallace, [2006] p. 214). Ebből arra lehet következtetni, hogy a Bizottság és a tagállamok előzetese egyeztetései után a Tanácsnak és a Parlamentnek benyújtott ügyekben, a Tanácsban a tagállamok kompromisszumait kell legvégül és gyakorlatilag minden esetben a Parlamenti kompromisszumokkal összehozni, ami az ügyek folyamatos tárgyalását és még több kompromisszumot sejtet a végső egyezés érdekében. Simon Hix az EP szavazási rendjét vizsgáló kutatásaiban arra kereste a választ, hogy szimbolikus ügyekben, amikor egy ország véleménye nagyon meghatározó, az adott tagállam EP képviselői hogyan szavaztak, amennyiben a frakció véleménye eltért a tagállamétól. A tanulmány (Hix, [2005]¹⁴⁰) megállapítja, hogy a pártfrakciók a névszerinti szavazások *[roll-call]* alkalmával, amelyet az összes szavazás több mint egyharmad részében tartanak, az esetek döntő többségében együtt szavaznak. Ez az adat annyiban érdekes, hogy az Európai Parlament egy igen sajátos helyzetet foglal el az uniós intézmények sorában, hiszen tagjait egyedülként az uniós tisztségviselők közül közvetlenül választják, ugyanakkor a képviselők nem országonként, hanem politikai pártcsaládonként foglalnak helyet. Az Európai Parlament tehát egy olyan egyre nagyobb befolyással rendelkező szervezet, amely rengeteg ellentmondást hordoz magában. Mivel a Parlamentben nincsen szabályszerű ellenzék, ezért tulajdonképpen mindegyik frakció „ugyanarra a kapura” játszik. Mégis van lehetősége az egyes tagállamoknak a képviselőiken keresztül nyomást gyakorolnia az EP munkájára és határozataira. Ez természetesen összehangolt kormányzati stratégiát kíván és európai ügyekben politikai kiegyezést az otthon egymással szemben álló pártok között. A Bizottság és a Parlament a döntéshozatalban elfoglalt szerepével, illetve a Tanács és a két másik intézmény viszonyával kapcsolatban megállapítható, hogy az előkészítési, tárgyalási és döntéshozatali háromszög¹⁴¹ egyik intézménynek sem teszi lehetővé, hogy egyértelműen eldöntse egy ügy

¹⁴⁰ Simon Hix, Abdul Noury, Gérard Roland: How MEPs vote, London School of Economics 2005.
<http://personal.lse.ac.uk/hix/>

¹⁴¹ Az Európai Bíróságon, amely közvetlenül ugyan nem tartozik a politikai döntéshozatal rendszerébe, szintén zajlik tagállami érdekérvényesítés. Ennek legfőbb oka az, hogy egyes bírósági döntések olykor nagyon is befolyásolják az Európai Unió szemléletét. Erre a leggyakrabban emlegetett példa az ún. „Cassis de Dijon”¹⁴¹ ügy, amely megmutatta, hogy a Bíróság tudja befolyásolni a törvényhozók „Európa képét”. A ’90-es évek elejéig szinte egyértelmű volt az a vélekedés, hogy a Bíróság inkább a föderalisztikus szemléletet követi a döntéseiben (Granger, [2004] p. 22). Az érdekérvényesítés a Bíróság esetében tulajdonképpen a tagállami állásfoglalások és tanulmányok, megküldését jelenti. A tagállamok stratégiája igen eltérő, vannak országok, amelyek csakis az őket érintő ügyek kapcsán nyújtanak be álláspontot, míg például Franciaország a folyamatos jelenlét és véleménynyilvánítás taktikáját követi. Gyakori eset, hogy a tagországok összefognak és a tagállamokként 30 perces megszólalási időkeretüket közösen használják fel egy közös vezérszónok segítségével. Erre volt példa a dohányreklámok betiltása kapcsán indított per, ahol Franciaország, az Egyesült Királyság, Németország, Belgium és Hollandia közösen lépett fel (Granger, [2004] p. 13).

sorsát. A különböző eljárásrendek szabályozzák az egyeztetés és a döntéshozatal pontos menetét, amiből következik az egyes intézmények szerepe is az adott ügyben. A Tanács továbbra is a legfőbb döntéshozói intézmény maradt, ugyanakkor a bővítések és az egyeztetési eljárásoknak köszönhetően jelentős mértékben megnövekedett a különböző munkacsoportok és egyéb egyeztető fórumok üléseinek száma, de az ügyek átfutásának átlagos időtartama nem változott, ami csak abban az esetben lehetséges, ha az apparátus folyamatos bővül. Ez egyértelműn alátámasztja a spill-over effektus hatását az uniós intézményrendszerek vonatkozásában és ez a folyamat a neofunkcionalista iskola elmélete szerint az Európai Unió szupranacionális jellegét erősíti (Lindberg, [1994] pp. 32-36). Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a nyolcvanas évek közepétől folyamatosan növekszik a minősített többséggel meghozott döntések száma, ami szintén a szupranacionális jelleg erősödését bizonyítja (Nugent, [2006] p. 547).

* * *

Összefoglalás

A Tanács az Európai Unió legfontosabb döntéshozói fóruma, noha nem minden esetben hozhatja meg önállóan a döntéseket, hiszen hatalma megoszlik a tagállamok és a többi, a döntéselőkészítésben és döntéshozatalban szerepet játszó uniós intézmény között. A döntéshozatali folyamatokban a Tanács pozíciókat vett át a Bizottságtól, ugyanakkor jogköröket osztott meg a Parlamenttel, ami tovább diverzifikálta a szervezet működését.¹⁴²

A '90-es évek végétől a fokozatos nyitás következtében egyre több információ jelenik meg a Tanácsban zajló működéssel kapcsolatban, ami számos kutatást eredményezett, ennek nem utolsó sorban az az oka, hogy a tagállamok állampolgárai többször is tanújelét adták annak, hogy nem értik és nem bíznak az EU csúcsszervében¹⁴³.

A Tanács működésével kapcsolatban nem állnak rendelkezésre egyszerű tagállami analógiák, mivel a föderális kormányzati modell nem alkalmazható teljes körűen a tanácsközpontú döntéshozatali struktúra leírásakor, valamint a sajátos intézményközi hatalommegosztás sem rendelkezik máshonnan átvehető példákkal.¹⁴⁴ A Tanács, amelynek négy fő funkciója törvényhozói, végrehajtói, irányítói és tárgyalási feladatok ellátása ugyanakkor továbbra sem tud kormányzati szerepet betölteni. Ennek legfőbb oka, hogy a tagállamok nem érdekeltek bizonyos szinten felül lemondani jogköreikről, mivel így sok esetben megszűnne a befolyásolás lehetősége és annak a feltételrendszere, hogy a (tagállami kormányzati) hatalommegtartás érdekében ellentétes folyamatokat blokkolni lehessen. Ez pedig egyik tagállam politikai és gazdasági eliteszójának sem érdeke.

Ugyanakkor az uniós szintre emelt ügyek számának növekedése következtében a szervezetre egyre több feladat hárul, ami a tagállami és a tanácsi közigazgatás egyre nagyobb szerepéhez vezet, amelyet legjobban a tanácsi munka statisztikái támasztanak alá. A Tanács különböző szervei egy időben döntenek *high* és *low politics* ügyekkel kapcsolatban és a különböző egyeztetési eljárások alkalmával, egyszerre kell a Bizottság előterjesztését összehangolniuk a tagállami álláspontokkal és (az együttdöntési eljárás esetén) az Európai Parlamenttel [*institutional triangle*].

¹⁴² Nugent, [2006] p. 537

¹⁴³ Elsősorban a francia, holland és ír referendumokra, valamint az Eurobarometer éves jelentéseire gondolok.

Forrás: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

¹⁴⁴ Hayes-Renshaw és Wallace, [2006] pp. 326-330

Ez a megegyezési kényszer tulajdonképpen a Tanácsban zajló folyamatok egyik fő mozgatórugója, amiből következően az érdekérvényesítés az első számú tagállami eszköz (König, [2008] p. 147). A második fejezetben éppen ezért a Tanács felépítését és működését, valamint a Bizottsággal és Parlamenttel meglevő viszonyát főként a tagállami érdekérvényesítés szempontjából kíséreltem meg bemutatni. Az egyes tagállamok befolyásolási erejének és módszereinek jellemzőit a következő fejezetben elemzem.

III. FEJEZET: AZ EURÓPAI UNIÓ POLITIKAI NAPIRENDJE ÉS AZ ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSI INDEX MODELL

III. 1. Az Európai Unió politikai napirendje

Az érdekérvényesítés egyik legfontosabb alapfeltétele az EU működési logikájának megértése. Ennek egyik fontos lenyomata a politika napirend¹⁴⁵ alakulása. A napirend kutatás ismertebb fajtája a média napirendjére kerülő politikai hírek elemzése [*political agenda research*]. Az Európai Unió politikai napirendjének kutatásakor én azon ügyek körét tekintem elemzési kiindulópontként, amelyek az EU intézményrendszerén a különböző eljárási fázisokat végigjárva (beterjesztés-tárgyalás-döntés) döntéssel végződik az Európai Unió Tanácsban és az így keletkezett jogi anyagot kihirdetik az Európai Unió Hivatalos Lapjában (John, [2006] p. 978).

Az Európai Unió honlapjának elindulásával 1997-től lehetőség nyílt olyan adatbázisok kifejlesztésére, amelyek egymásra hivatkozva, visszakereshetően tartalmazzák az összes olyan ügyet, amelyek keresztülmentek az Európai Unió intézményein. Az adatbázisból előkereshetők a joganyagok, előterjesztések, valamint az egyes intézmények (EP, ECOSOC, CoR) véleményezései. A jogszabályok az ún. EurLex honlapon találhatók, de ezek már a Parlament és a Tanács által megszavazott végleges verziók. A lobbisták szempontjából sokkal fontosabb az az adatbázis, amelyik a törvényalkotási folyamatokra koncentrál bemutatva, hogy egy bizonyos ügy éppen melyik intézményben, hányadik olvasatnál tart, és milyen változások várhatóak a jogszabály „intézményközi evolúciója” során.

Ez az adatbázis az ún. PreLex rendszer.¹⁴⁶ Az adatbázist az Európai Bizottság üzemelteti, és gyakorlatilag napi frissítéssel lehet nyomon követni egy-egy ügy útját a kidolgozástól a tanácsi jóváhagyásig. A rendszer rendelkezik egy belső, azaz intranetes felülettel is, amely annyiban különbözik a publikus résztől, hogy megtalálhatóak az ügyekhez kapcsolódó titkos anyagok, valamint a különböző belső háttéranyagok is az ügyek adatbázisában. De talán a legfontosabb adatbázis az, amelyik az ügyön dolgozó köztisztviselőket tartalmazza, és tulajdonképpen ezeket a cellákat szűri ki a mindenki által

¹⁴⁵ A napirendkutatás, mint klasszikus politológiai kategória az '50-es években indult útjára az Egyesült Államokban, azzal a céllal, hogy elemezzék a kormányzat működését, hatékonyságát valamint, a különböző napirendre kerülő ügyek tematizálást – a sajtó tükrében.

¹⁴⁶ Forrás: [www.europa.eu/prelex](http://europa.eu/prelex) vagy <http://europa.eu/prelex/apcnet.cfm>

hozzáférhető felületről az „EUROPA” szerver¹⁴⁷. Az interaktív adatbázis lehetőséget nyújt arra is, hogy a különböző dokumentumok letölthetők legyenek PDF, Word és HTML formátumban egyaránt.

Ennek ellenére igen nehézkesen lehet kikövetkeztetni, hogy melyik ügy melyik intézménynél pontosan milyen fázisban van, mivel a rendszer már csak a lezárt iratokat publikálja egy-egy részfolyamat végén. Külön gondot okoz, hogy mindegyik intézmény saját ügyiratszámával és kóddal látja el a tervezeteket. Egy előterjesztés az adott Főigazgatóság kódján hagyja el az előkészítő fázist, majd a Bizottsághoz kerülve újabb kódot kap. Az Európai Parlament az első olvasatkor ellátja egy parlamenti iratszámával, végül a sor tovább bővül a Tanács az ECOSOC és a CoR saját iratszámaival. Ugyan létezik egy intézmények közötti számozási rendszer [*intra-institutional code*], de a legtöbb esetben az adott intézmény rendszere elsősorban a saját nyilvántartási számának logikája alapján tárolja a dokumentumokat, de több adatbázis párhuzamos vizsgálatakor is megtalálhatók az iratok.

Mivel az EU politikai napirendjében megjelenő ügyek döntő többsége az együttdöntési eljárás keretében zajlik, fontosnak tartom az eljárás rövid bemutatását. Az együttdöntési eljárást a Maastrichti Szerződés vezette be 1993-ban tizenöt területre, majd 1999-ben, majd az eljárást az Amszterdami Szerződés jelentősen kiterjesztette, végül 2003-ban a Nizzai Szerződés végül 44 uniós tevékenység esetén írta elő az eljárás használatát. Az eljárás, ezáltal ez Európai Unió legfontosabb jogi aktusává vált, az összes napirendre kerülő döntéshozatali ügy több mint 60%-ban az együttdöntési eljárás keretében döntenek (Corbett; Jacobs; Shackleton, [2005] pp. 256-289).

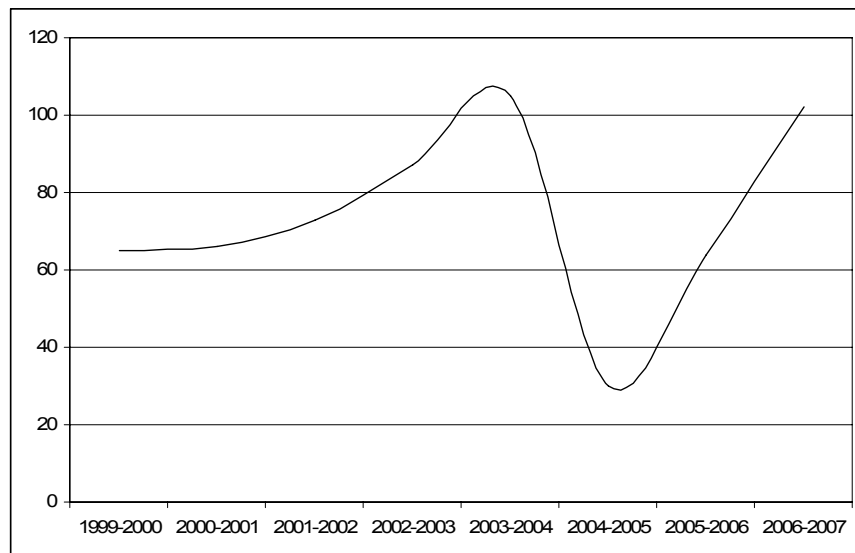
¹⁴⁷ www.europa.eu

Az eljárás alá vont ügyeket legtöbbször két olvasatban tárgyalják, amelyek legfőbb jellemzői a következők:

Első olvasat	• nincs határidő • a bizottsági javaslatot megvizsgálja az illetékes bizottság és a véleménynyilvánító bizottságok • tág elfogadhatósági kritériumok a módosításokra • a Parlament egyszerű többséggel (azaz a szavazásban ténylegesen részt vevő képviselők többségével) határoz (elfogadja, elutasítja vagy módosítja a Bizottság javaslatát)
Második olvasat	• szigorú 3 vagy 4 hónapos határidők • csak az illetékes bizottság vizsgálja meg közös álláspontot • szigorú elfogadhatósági kritériumok a módosításokra a Parlament egyszerű többséggel hagyja jóvá, de abszolút • többséggel (azaz a Parlament valamennyi képviselőjének többségével) utasítja el vagy módosítja a közös álláspontot

Forrás: http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_hu.pdf

7. ábra: Az együttdöntési eljárás keretében meghozott döntések (1999 - 2007)



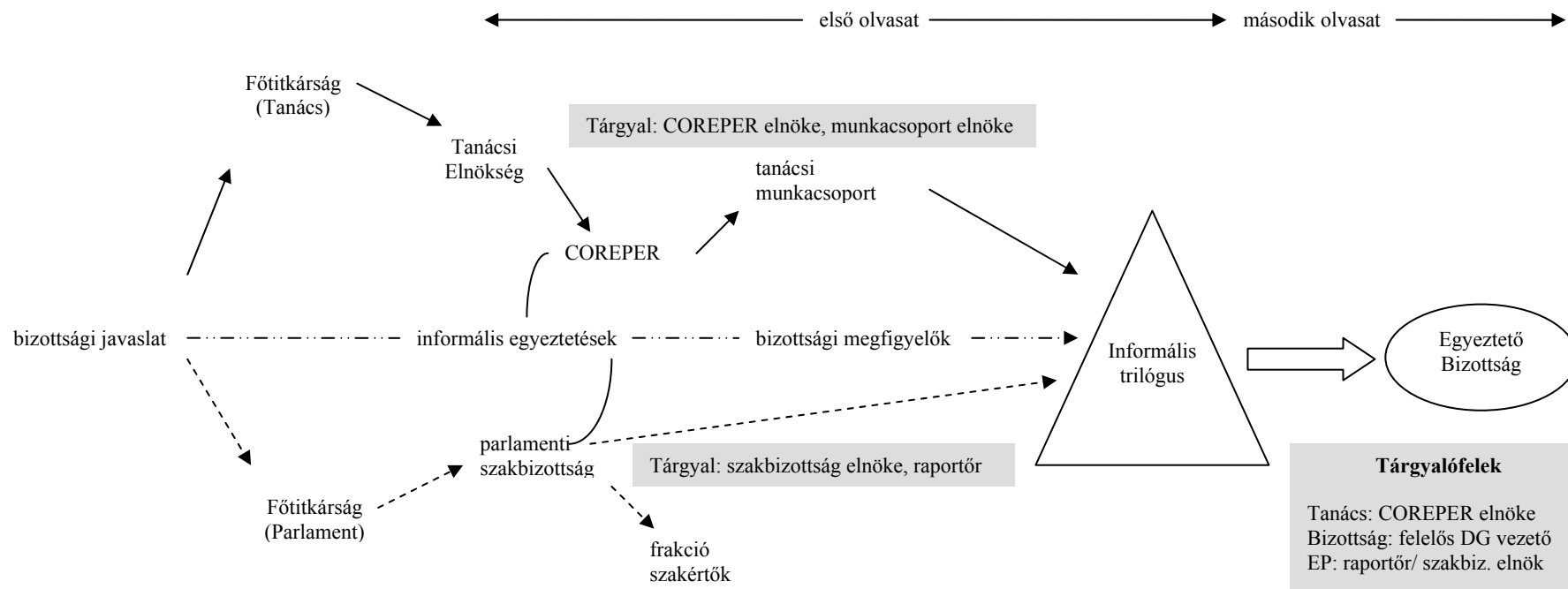
Forrás: Európai Unió Tanács, DG „F”

A 8. ábra az együttdöntési eljárás „egyszerűsített” menetét mutatja be. Az ábrából jól látszik, hogy milyen bonyolult tárgyalási szakaszokon megy át egy-egy dosszié. Egy törvénytervezet a Bizottsági tervezet kidolgozásától a hatályba lépésig összesen körülbelül nyolc állomáson halad keresztül¹⁴⁸:

A benyújtott ügyek ekkor már egyszer átestek egy előzetes szűrőn a tervezet Bizottságban történő megfogalmazása során és gyakorlatilag minden intézményben számos hivatalos és informális fórumon tárgyalják meg az ügyeket – tehát nagyjából egy ugyanilyen folyamat zajlik le szinte mindegyik intézményben. Ez természetesen rendkívüli módon igénybe veszi a tárgyalók energiáját és természetesen időben is jelentősen elhúzódnak az ügyek. Egy óvatos becslés alapján, ha minden az ügyben érintett nemzeti hivatalnok és eurokrata minden az ügy tárgyalására fordított idejét összeadnánk, akkor az eredmény megközelítőleg 300 ember közel tízezer munkaórája lenne, amely minden egyes ügy kapcsán megismétlődik (Van Schendelen, [2006]).

¹⁴⁸ A leggyakrabban használt törvényhozási procedúrát, az együttdöntési eljárást véve alapul.

8. ábra: Az együttdöntési eljárás keretében zajló hivatalos és informális egyeztetések

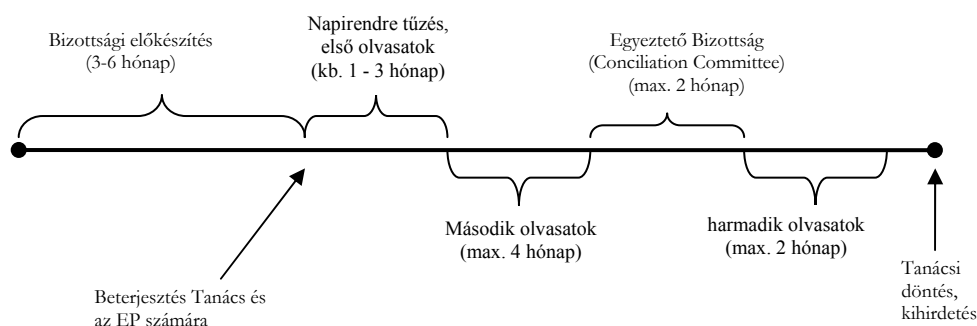


Forrás: Európai Bizottság, DG Information, Hayes-Renshaw – Wallace, 2006

1. a Bizottság kidolgozza a javaslatot (nincs időkorlát, általában 3-6 hónap)
2. a javaslat szétküldése az EU intézményeknek, az ügy felkerül a napirendre
(nincs időkorlát, körülbelül 1-4 hónap)
3. az első olvasatok megtárgyalása, módosító javaslatok megtétele
(nincs időkorlát, általában 1-3 hónap)
4. második parlamenti olvasat (max. 3+1 hónap)
5. második tanácsi olvasat (max. 3+1 hónap)
6. Egyeztető Bizottság (Conciliation Committee) – előkészítő (max. 6 + 2 hét)
7. harmadik tanácsi és parlamenti szakasz (max. 6 + 2 hét)
8. döntés, aláírás, kihirdetés (nincs időkorlát – általában néhány nap)

A Bizottság megközelítőleg három - hat hónap alatt készít el egy tervezetet [*proposal*], ami a Biztosi Kabinet jóváhagyása után beterjesztésre kerül az EU többi intézményéhez. Az adott ügy tulajdonképpen ekkor jelenik meg a politikai napirenden, az intézményközi egyeztetések átlagosan 6-8 hónapot vesznek igénybe. A tervezet a legtöbb időt minden esetben, az egyeztetési folyamat különböző szintjein tölt el (Európai Parlament, ECOSOC, Egyeztető Bizottság, tanácsi és parlamenti olvasatok), átlagosan öt hónapot. Ezt követően az intézményközi egyeztetések – amennyiben senki sem utasítja el teljesen a tervezetet – további negyed évet vesznek igénybe. A folyamatot a 6. ábra szemlélteti. Természetesen ideális eseteket vettem alapul, ahol nem veszik le az ügyet a napirendről hónapokra, vagy nem tartanak a munkacsoporti egyeztetések irreálisan hosszú ideig.

9. ábra: az Európai Unió politikai napirendjének általánosított időszalagja



A politikai napirend alakulásának igen összetett rendszerét a fenti leírason felül egy konkrét ügy, a transz-európai energiahálózatok (TEH) ügyének rövid bemutatásával szeretném érzékeltetni.¹⁴⁹ Két okból esett erre az ügyre a választásom: egyrésztől igen sok információt, és háttéranyagot kaptam az ügy tárgyalásáért felelős szakminisztériumtól, másrésztől egy igen aktuális témájú de mégis lezárt, tehát elemezhető ügyet kerestem.

A TEH terve eredetileg a közlekedési hálózatok fejlesztésének támogatására irányult, majd kiegészült az energetikai hálózatok fejlesztésének koncepciójával. A javaslat értelmében uniós forrásokból támogathatóvá válnának a villamos áram átviteli hálózatának alkotóelemei; a gázszállító hálózatok létesítményei, valamint ezek tárolói. A program célja az együttműködési feltételek megteremtése, a prioritások megállapítása és a projektek kijelölése.

Az Európai Bizottság Biztosok Kollégiuma 2003. december 10-én fogadta el a tervezetet a következő címmel: *„Javaslat — Az Európai Parlament és a Tanács határozata a transzeurópai energiahálózatokra vonatkozó iránymutatások megállapításáról és a 96/391/EK és 1229/2003/EK határozat hatályon kívül helyezéséről”*.

A legutolsó hatályos határozatot a Tanács 2003. júniusában fogadta el¹⁵⁰, de a tíz új tagország csatlakozása miatt 2003. decemberében újra megnyitották az ügyet, annak érdekében, hogy kiegészítsék és 25 tagországra optimalizálják a határozatot, valamint hogy konkrét projektjavaslatokkal egészítsék ki. A Biztosok Kollégiuma 2003. december 10-én határozott az új tervezet elkészítéséről. Loyola De Palacio által vezetett biztosi hivatal és azon belül is a Közlekedési és Energetikai Főigazgatóság lett a tervezet felelőse. A Bizottság a negyedévig tartó munkacsoporti egyeztetéseket követően 2004. február 4-én küldte meg a határozattervezetet a Tanács és az Európai Parlament számára az együttdöntési eljárás keretében. A Bizottság javaslata két olyan elemet tartalmazott, amelyet a tagállamok többsége nem támogatott. Az egyik javaslat értelmében kijelölték volna az európai érdekeket kiemelten képviselő projekteket (szembemenve néhány tagállam fejlesztési szempontjaival), a másik javaslat pedig az előbbit alátámasztandó létrehozott volna egy koordinátori posztot a kiemelt projektek felügyeletére.

¹⁴⁹ Az ügy teljes PreLex dokumentációja megtalálható a Függelékben

¹⁵⁰ 1229/2003/EK

A tagállamok tanácsi munkacsoportokon körvonalázódott álláspontja szerint ez a rendszer túlbonyolítja és csorbítja az érintett (nemzeti) cégek üzleti önállóságát.

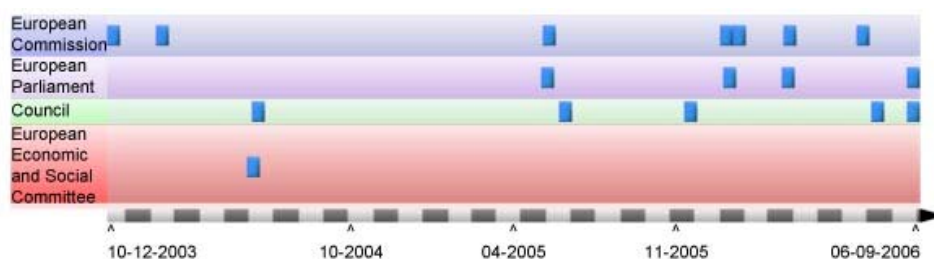
Az álláspontok mögött feltehetően olyan energiaipari érdekek álltak, amelyek egybefüggő, határokon átívelő régiókban rendelkeztek jelentős érdekeltségekkel¹⁵¹. A Bizottság ragaszkodott az álláspontjához, amelyet az Európai Parlament is támogatott, és ebből kifolyólag elbukott az első olvasatban történő megegyezés lehetősége. Ekkor a tárgyalás megszakadt és a 10 új tagország véleményével kiegészülve a Miniszteri Tanácsban 2004. június 10-én elfogadtak egy ún. általános megközelítést [*general orientation*]. Ekkor a döntési folyamat feltehetően a politikai változások miatt (új Bizottság, új EP, stb.) közel egy évre megszakadt, és csak 2005 második felében indult el újra munkacsoporti és COREPER szinten.

A Tanács Energia Munkacsoportja végül 2005. június 7-i ülésén szinte vita nélkül, két kisebb kiegészítéssel, fogadta el az időközben az Elnökség által összeállított kompromisszumos javaslatot¹⁵², amelyet a 2005. június 10-én összeülő Miniszteri Tanács is helyben hagyott. Ebből a dokumentumból, az előző eljárás kudarca miatt már kivették az első olvasatos elfogadás érdekében áterőszakolt kompromisszumokat, tehát a tagállamok visszaléptek az egyeztetési folyamat elején kialakított egységes állásponthoz. Az álláspontok megmerevedtek, mivel időközben az EP május 23-án kiadott riportéri jelentése egyértelműen a Bizottság álláspontját támogatta, amelyet a testület 2005. június 7-i ülésén el is fogadott. A Tanács erre reagálva 2005. június 28-án megszavazta az Elnöki javaslat alapján összeállított politikai nyilatkozatot. Az ügy külön érdekessége, hogy az eljárást pont osztrák kezdeményezésre indították el 2003-ban. A magyar álláspont a többségihez hasonlóan támogatta a projektek konkretizálását, de elvetette a kiemelt programok meghatározását és a koordinációs hivatal felállítását. Az ügy 2006 elejéig újra lekerült a napirendről, de az ukrán gázválság újra ráirányította a figyelmet az energetikára, és több más, az energiapolitikával foglalkozó ügygel együtt végül is megkezdtek az ügy soron kívüli újratárgyalását. A második olvasatban történő megegyezés után 2006. szeptember 6.-án született meg a végső döntés (COM 2003/742).

¹⁵¹ E-on, Ruhrgas, Gaz de France, Endesa, Electricite de France, AES

¹⁵² PRES 9659/05

10. ábra Az ügy grafikus ábrázolása a PreLex rendszerben



Forrás: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_print.cfm?CL=en&DosID=188750

12. táblázat: a COM 2003/742-es számú ügy eseménytáblája

Események	Időpont	
Elfogadás a Bizottság által	2003. 12. 10.	
Beterjesztés a Tanácshoz	2004. 02. 04.	
Beterjesztés az Európai Parlamenthez	2004. 02. 04.	
Kiegészítés	2004. 02. 09.	
Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye	2004. 06. 09.	
Megvitatás a Tanácsban	2004. 06. 10.	} 1 év szünet
Az Európai Parlament véleménye az 1. olvasatban	2005. 06. 07.	
A Bizottság álláspontja az EP módosításairól a 3. olvasatban	2005. 06. 07.	} fél év szünet
A Tanács politikai megállapodása a közös álláspontról	2005. 06. 28.	
A közös álláspontról szóló nyilatkozat Bizottság általi elfogadása	2006. 01. 16.	
A közös álláspontra nyilatkozatának betérjesztése a Tanácshoz	2006. 01. 16.	
A közös álláspontra nyilatkozatának betérjesztése az Európai Parlamenthez	2006. 01. 16.	
Helyesbítés	2006. 01. 19.	
A Tanács közös álláspontjának elfogadása az Európai Parlament által	2006. 01. 19.	
Az Európai Parlament véleménye a 2. olvasatban	2006. 04. 04.	
A Bizottság álláspontja az EP módosításairól a 2. olvasatban	2006. 04. 04.	
Az Európai Parlament 2. olvasatban tett módosításaira vonatkozó bizottsági vélemény elfogadása	2006. 07. 06.	
A második olvasatra vonatkozó módosításokról szóló bizottsági vélemény betérjesztése a Tanácshoz	2006. 07. 07.	
A Tanács jóváhagyása a 2. olvasatban	2006. 07. 24.	
A költségvetés aláírása a Tanács által	2006. 09. 06.	

Az eset rövid leírásával azt szerettem volna illusztrálni, hogy a döntéshozatal az uniós intézményekben egyre időigényesebb és bonyolultabb procedúrává alakul, jóllehet a lényegi álláspontok a munkacsoportokban időközben eldőlték, vagy legalábbis a megegyezés reményében eldőlhettek volna. Ebben az ügyben a fő katalizátor tulajdonképpen egy külső tényező volt, amely az elhúzódó ügymenetet felgyorsította, ám még így is három évig húzódott, miközben az EU egyik legégetőbb problémájáról, a közös energiapolitika gey fajsúlyos kérdéséről volt szó.

III. 2. Az EU tagországainak befolyásolási ereje: Az érdekérvényesítési index

Dolgozatom megírása során az egyik célom egy olyan modell felállítása, amelynek segítségével ábrázolni lehet az egyes tagországok súlyát a különböző uniós alkufolyamatokban. Ennek érdekében megpróbáltam összegyűjteni, melyek azok a „mutatók” egy ország esetében, amelyek meghatározzák annak képességét a döntések befolyásolására.

Az uniós tagállamok szavazási viselkedését illetve befolyásolási erejét számos kutatás próbálta meg matematikai illetve lineáris algebrai módszerekkel¹⁵³ vizsgálni, és nem egy tanulmány született játékelméleti megközelítések alapján, a Nash, a Shapley-Shubik, a Banzhaf, illetve a Deagen-Packel index modellek felhasználásával.¹⁵⁴

Ezek a kutatások egy bizonyos időintervallum szavazási adatait dolgozták fel, és az így kapott eredményeket koordináta-rendszerekben ábrázolták (Rodden 2002, Pajala-Widgrén 2004, Rasmussen 2008), vagy helyettesítették be a különböző játékelméleti modellekbe (Bailer 2004, Beyers-Dierickx 1997, Schalk et al. 2007, Slapin 2006, Ward 2004). Ezek alapján az alábbi hipotéziseket fektették le az egyes tagállamok, illetve az elnökségi tagállam érdekérvényesítési erejével kapcsolatban.

A következő hipotézisek a Tanács munkájára és az információs asszimetriát vizsgáló kutatásokra vonatkoznak:

[H1]: a munkacsoporti szinten dolgozó nemzeti köztisztviselők információ-ellátottsága nagyobb az adott ügyben, mint az adott ország miniszteréé (Schmidt 2000, Slapin 2006)

[H2]: egy adott tagállamban a (helyi) parlamenti választások közeledtével az ország miniszterei nem érdekeltek olyan döntések meghozatalában, amelyek csökkenthetik otthoni nyerési esélyeiket. Az Európai Unió nagy horderejű döntései és a

¹⁵³ Selck [2004], Slapin [2006], Pajala-Widgrén [2004], Rasmussen [2008]

¹⁵⁴ Beyers-Dierickx [1997], Bailer [2004], Schalk et al. [2007], Ward [2004]

vezető tagállamok belpolitikai változásai között van időrendi összefüggés (Pajala-Widgrén 2004)

[H3]: a legnagyobb tagországok (Németország, Egyesült Királyság, Franciaország) parlamenti választási időszaka alatt az Európai Tanács munkájának intenzitása (az ügyszámokból következtetve) drasztikusan csökken a szóban forgó tagállam új kormányának megalakulásáig (Schlak et al. 2007).

[H4]: Az Európai Bizottság, illetve a legbefolyásosabb tagállamok (Németország, Egyesült Királyság, Franciaország) információs többleterejüket bizonyos esetekben felhasználják egy-egy prioritásos ügy kapcsán (Rodden 2002, Bailer 2004; Ward 2004).

[H5]: a leginkább időigényesebb az ún. együttdöntési eljárás, mivel itt az Európai Bizottság és az Európai Parlament is rendelkezik vétó-joggal (Häge 2007).

A tagállami és az elnökségi befolyást játékelméleti módszerekkel vizsgáló kutatások fontosabb következtetései:

A, a legbefolyásosabb tagállamok rövidebb idő alatt képesek egy adott ügy lezárására elnökségi ciklusuk idején (Schalk 2007)

B, nem a legbefolyásosabb tagországok érvényesítik érdekeiket a legjobban a kormányközi konferenciákon (Slapin 2006)

C, a végső döntéshez legközelebb eső álláspontú tagállamok a legbefolyásosabbak az alkufolyamatok során (Slapin 2006, Ward 2004).

A fenti tanulmányok megállapításai minden esetben bizonyos (minimum 160, maximum 496) ügyszám megvizsgálásával és elemzésével születtek. A számítások során a tagállam szavazati súlyát, a kormányközi konferenciák esetében az adott tagállam népességét vették figyelembe. A tanulmányok szerzői az eltérő módszertani megközelítés ellenére igen hasonló végkövetkeztetéseket vontak le. A témakörben általam feldolgozott 12 tanulmány esetében igen gyakoriak a kereszthivatkozások (9 alkalom).

A szerzők ugyanakkor egyetlen esetben sem tértek ki arra, hogy az általuk „large”, „powerful”, „influent” vagy éppen „einflussreich”-nek aposztrofált tagállamok pontosan miért is számítanak befolyásosnak. Ennek alapvetően két okát találtam: egyrészt a tanulmányok döntő többsége a 2004. május 1. előtti állapotokat vizsgálták, amikor is a legnagyobb tagállamok egyben a legbefolyásosabbak is voltak, másrészt az EU források hasznélvezői köre 12-vel volt kevesebb. A legutóbbi bővítést követően a nettó befizető tagállamok megítélése sokkal inkább felértékelődött, így azon országoké is, amelyek nem a legnagyobbak, mégis az EU befizetői (Svédország, Dánia, Finnország). Az általam felállított modell célja, hogy összefoglalja, bemutassa, hogy mely tényezők a legmeghatározottabbak egy tagállam befolyásolási erejével kapcsolatban. A modell alapján három kategóriába rangsorolom a tagországokat. A modell kialakítása során alkalmaztam a John F. Nash és a Shapley matematikusok által kidolgozott többszereplős, súlyozott játékelméleti modellek egyes feltevéseit.

Szeretném leszögezni, hogy ez a kísérleti modell csak általánosan, mind a 27 tagországot érintő ügyek esetén értelmezhető, ezért egy olyan rangsorolási módszert dolgoztam ki, amely a lehető legpontosabban mutatja meg egy-egy tagállam erejét az uniós alkufolyamatok során. Reményeim szerint, a modell az egyes ügyekhez kapcsolódó tárgyalási stratégiák kidolgozását segítheti elő.

Természetesen számos olyan ügy kerül az EU különböző szintű döntéshozói elé, amelyek csak néhány országot vagy régiót érintenek, nem pedig az egész európai közösséget. Ezekben az esetekben nincs értelme a „nem játészó” országok érdekérvényesítési lehetőségeit összemérni. A szinte feldolgozhatatlan számú döntési eseteket a matematika a játékelmélet segítségével modellezi. A kettő valamint többváltozós $[n+1]$ játékelméleti módszerek egyik alapvető kiindulási pontja, hogy a szereplők egyenlőek, tehát ugyanakkora pozitív vagy negatív hatásuk lehet a döntésre. Ez természetesen az Európai Unió szereplőinek (tagállamok) esetében nem igaz, hiszen nyilvánvalóan például Németország és Málta nem azonos szinten képes befolyásolni az EU döntéseit.

Az Európai Unió döntéshozatali rendszerének modellezéséhez legközelebb az a többszereplős játékelméleti modell közelít, amelyet John F. Nash dolgozott ki, ismertebb nevén a „Nash-féle n szereplős alkumodell¹⁵⁵”. A modell a szereplők közötti alkufolyamatok lehetőségeit veszi számba és elismeri az arányítás lehetőségét és tulajdonképpen ez volt az az ötlet, ami alapján megpróbáltam rangsorolni az egyes tagállamokat az érdekérvényesítési képességük szerint. Az általam felállított rangsorolási modell is abból indul ki, hogy megfelelő súlyozással (arányítással) összemérhetőek az unió tagországai. A súlyozás legfontosabb alapfeltétele meghatározni, hogy melyek azok a változók, amelyek a legjobban jellemzik egy ország gazdasági és politikai súlyát. Számos adat behelyettesítése után, végül egy lépcsőzetes felosztás mellett döntöttem. Ez az ún. érdekipiramis különböző szinteken különböző mértékben számítja a mutatószámokat. Természetesen a legfontosabb mutatók gazdaságiak, majd ezt követik a politika indexszámok, valamint olyan egyéb, kvantifikálható információk, amelyek szintén befolyással bírnak. Végezetül hat szintre osztottam a piramist, és ahogy a valódi építmény esetében alulról felfele kerülnek a súlyozott indexszámok.

A játékelmélet olyan komponensekkel is dolgozik, amelyek az én modellemben generálva szerepelnek, azaz az egyik mutatóból következnek. Például a játékelmélet többszereplős modelljei már használják az informáltságot, mind alakító tényezőt. A modellben egy tagország informáltsága - beépülve ugyan- de megjelenik a politikai súly, illetve az elnökséget ellátó ország kategóriáiban, tehát nem alkottam rá külön szintet.

I. Nettó befizetői státusz

A tagországok befolyását talán leginkább meghatározó tény, hogy nettó befizetői-e az Európai Uniónak. Természetesen ennek mértéke és arányai szintén meghatározzák egy ország pozícióit. Mivel jelenleg nem képzelhető el egy olyan szituáció, hogy pl. Németország úgy döntsön, hogy nem fizet be a közös költségvetésben tehát ezt a fajta „zsarolási potenciált”, legalábbis ebben az évtizedben, nem tartom reális faktornak.

Az indexszám megállapításánál nem az volt a legfontosabb szempont, hogy melyik ország fizeti az EU költségvetésének legmagasabb százalékát, vagy a legnagyobb összeget,

¹⁵⁵ Gardner, [1995] pp. 382. – 404

hanem az, hogy a ki- és befizetések alapján melyik országnak a legmagasabb a negatívuma, azaz az effektíven bent hagyott „pénze”

Erre főleg Franciaország és az Egyesült Királyság esetén volt szükség, mivel ugyan óriási nettó befizetői lennének az uniónak, mégis hatalmas összegeket vesznek is ki, tehát a végső szaldójuk sokkal kedvezőbb, mint mondjuk Németországnak.

II. Gazdasági index

Közösségi szinten meghatározó stratégiai iparágak, a gazdaság dinamikája, az állampolgárok jóléte és ebből következő Európa-képe mind visszahat egy ország helyzetére. Ebben a kategóriában az igazi nehézség az volt, hogy mely mutatószámokat, milyen mértékben vegyem figyelembe. Hiszen például Németország külkereskedelmi aktívumának évi 5,4%-os mértékét Luxemburg 19,4%-os mértékével nem lehet nominálisan összemérni, kizárólag abszolút értékben. A GDP mértéke, egy főre eső bontása, valamint a munkanélküliségi ráta már inkább lehet alapja egyfajta összevetésnek, annak ellenére, hogy ezek a számok sem képesek kifejezni egy ország gazdaságszerkezetének teljes vertikumát.

III. Tagország mérete

Ez a kategória a legkönnyebben összeállítható, hiszen egy ország lakosságszámából következnek a mandátumszámok. Az természetesen nem a modell hibája, hogy az Európai Tanácsban, valamint az Európai Parlamentben kiosztott mandátumarányok messze nem reálisak. Például a Tanácsba, Málta 3 szavazata és Németország 29 szavazata egy kényszerű alku eredménye¹⁵⁶. A két ország méretéből adódóan, ha Máltának 1 szavazata lenne (mint az EU tagállamok legkisebb egysége), akkor Németországnak 154 szavazat járna. Ebben az esetben viszont nem beszélhetnénk Unióról. Ezeket a torzító faktorokat természetesen figyelembe kellett vennem az indexszámok kalkulálásánál. Ugyanakkor a gazdaságilag fejlettnak nem mondható Lengyelország, mérete és lakosság száma miatt komoly mandátumszámmal rendelkezik, tehát nagy tagországnak minősül.

¹⁵⁶ Ezeket az újraszűlyözásokat a Nizzai Szerződésben fektették le.

IV. Politikai erő

Talán ez a kategória az egyik legelvontabb, mivel igen nehéz számszerűsíteni egy ország politikai erejét, tekintve, hogy az javarészt méretéből és gazdasági erejéből következik. Mégis bizonyos esetekben a modell megkívánja ennek a paraméternek a figyelembe vételét. Belgium esetében például ez a mutató emeli ki legjobban, hogy egy közepes tagország hogyan rendelkezhet mégis, a szabott keretek között, maximális befolyással. Mivel az Európai Unió intézményinek döntő többsége Belgium területén van, éppen ezért messze fölülreprezentált a különböző intézményekben dolgozó belgák száma. Ez főleg az információáramlás szintjén jelent gyakran behozhatatlan előnyöket.

További fontos kritérium, hogy milyen befolyásos posztokat látnak el egy-egy ország képviselői. Nem hivatalosan természetesen mindegyik biztos és befolyásos főtisztviselő saját országa érdekében is megpróbál fellépni az informális csatornákon. A pozícióknál a következő szinteket vettem figyelembe: az Európai Parlament Elnöke; az Európai Bizottság Elnöke; az Európai Tanács Főtitkára; Frakcióvezetők; az EP főtitkára; gazdasági, fejlesztési, költségvetési, mezőgazdasági, ipari biztosok, az Európai Központi Bank Elnöke, az Európai Bíróság elnöke.

Végezetül fontos szempontnak ítélem, hogy egy tagország vezető kormánypártja abba a politikai családba tartozik-e amelyikbe a többi tagország kormányainak többsége, mivel így még több nemzetközi pártfórumon találkozhatnak és tárgyalhatnak a vezetők.

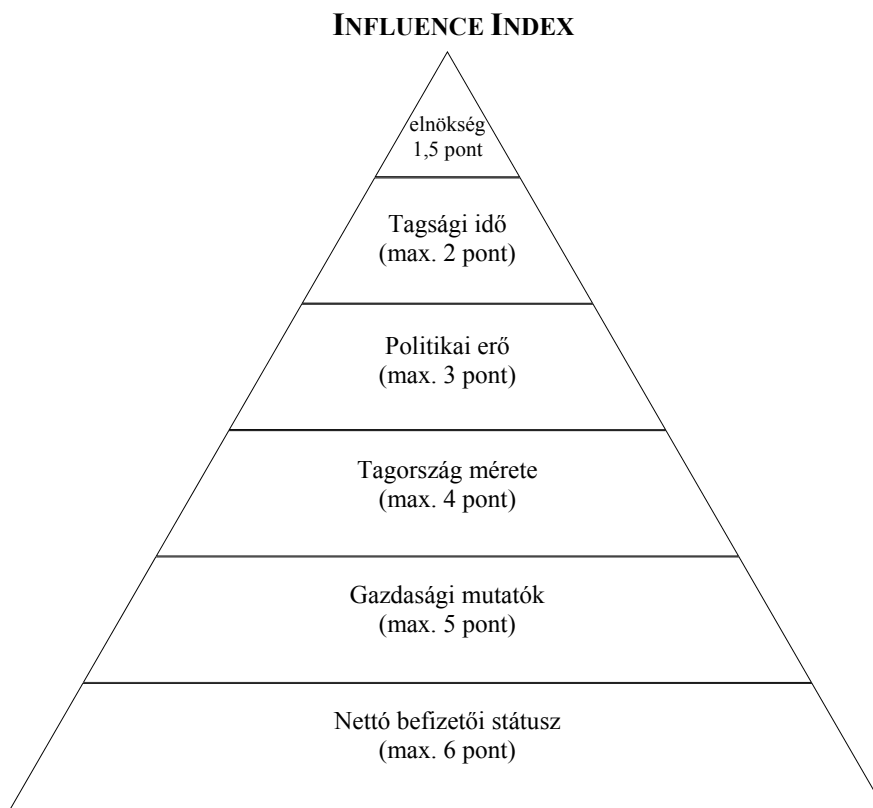
V. Tagsági idő

Az Európai Unióban eltöltött idő sokban befolyásolhatja egy tagország hatékony fellépését, hiszen időigényes folyamat a közigazgatási apparátust és a diplomáciát maradéktalanul felkészíteni az EU-s követelményekre. Az alapító tagországok a maguk képére, közigazgatási berendezkedésükre alakították ki az Európai Gazdasági Közösséget, a számos átalakítás és reform ellenére továbbra sem mellékes ez a fajta kezdeti előny. A tagsági időből még a különböző „network”-ök minősége és terjedelme is következik, hiszen egy régi tagállam sokkal kiterjedtebb és bejáratottabb kapcsolatrendszerrel rendelkezik az egyes uniós intézményekben.

VI. Elnökség

Ez a kategória zárja a piramist, mivel az elnökség a tanácsi fejezetben elemzettek alapján megítélésem szerint tartalmaz többletjogokat és lehetőségeket az éppen soros tagállamnak az érdekérvényesítés terén. Ez tulajdonképpen egy „bináris adat”: amelyik ország éppen ellátja az elnökséget, minden különösebb többletenergia felhasználása nélkül, hivatalból tudja irányítani a politikai napirend egy jelentős részét, éppen ezért időszakosan megnöveli az ország érdekérvényesítő képességét. Bár az EU számos tisztségviselője ezt pusztán egy technikai, féléves kihívásnak gondolja, mégis egyetértenek abban, hogy a tanácsi elnöklés jár némi többletbefolyással. Természetesen érdekes az a tény is, hogy a nagyobb és befolyásosabb tagországok elnöksége idején születnek (kevés kivétellel) a Közösség legnagyobb horderejű döntései, de ez a tagország egyéb pozícióiból következik, nem pedig az elnökség tényéből. A trojka rendszer bevezetésével három ország érintett egyszerre másfél évig az elnökségi teendőkben, ezért a modellbe belevettem a trojka tagokat is, hiszen a különböző egyeztetési fórumokon keresztül ezen országok információ-ellátottsága és politikai státusza is megváltozik a „team-presidency” időszak alatt.

11. ábra: az érdekpiramis



I. Nettó befizetői státusz (Σ: 6 pont)

Az EU költségvetésének hozzáadott mértéke
/nettó hozzájárulás – bruttó részesedés/:

13. táblázat: a költségvetés szerkezet

Nettó befizetés	Bruttó részesedés
ÁFA forrás	Mezőgazdasági kifizetések
GNP/GNI %-a	Strukturális politika
Általános kiadási tételek	Operatív kiadások
	Különbözet

14. táblázat: a nettó befizető rangsorolási pontrendszere

nettó szaldó (Mrd €)	pontszám
0 (egyensúlyi állapot)	1
0,1 – 0,9	2
1,0 – 1,9	3
2,0 – 2,9	4
3,0 – 3,9	5
4,0 –	6

II. Gazdasági index (Σ: 5 pont)

A, GDP-ből következő értékek (GDP/fő): max. 2 pont

C, Külkereskedelmi mérleg : max. 2 pont

D, Munkanélküliség: max. 1 pont

III. Tagország mérete /ebből következnek a mandátumarányok/ (Σ: 4 pont)

15. táblázat: a tagország méretének rangsorolási pontrendszere

Lakosság (millió fő)	Pontszám
0 – 5	1
5 – 10	2
10 – 25	3
25 –	4

IV. Politikai index (Σ: 3 pont)

A. A kormány az EU tagállamainak többségi politikai pártcsaládjába tartozik: 1 pont

B. Erős biztosi poszt a Bizottságban: 1 pont

C. Befolyásos EU vezető: 1 pont

/a Bizottság, az EP, a Bíróság vagy a Központi Bank elnöke, Főtitkár, stb./

V. Tagsági idő (Σ: 2 pont)

A. 1951-től: 2 pont

B. 1973 és 1992 között csatlakozott: 1 pont

VI. Soros EU Tanács elnök (Σ: 1,5 pont)

Az elnökségi trojka tagjai (de nem az elnökséget adó ország): 0,5 pont

Az elnökséget adó ország: 1,5 pont

16. táblázat: Az érdekérvényesítési index részadatai az adatok felvételének lezárása: 2008. március

	lakosság (ezer fő)	GDP (Mrd €)	GDP/fő (EU átlag)	GDP növ. (%)	külker mérleg (%)	EU költségvetés (€)	költségvetés (%)	Költségvetés (per capita €)	munkanélküliség (%)	Tanácsi mandátum	EP mandátum
Franciaország	61427	1710	109	2,1	-0,4	18 338 461 530	17,37	298,54	8,5	29	78
Olaszország	57936	1417	102,8	2,8	-0,9	14 603 278 351	13,38	252,05	6,1	29	78
Németország	82501	2247	109,8	3,9	3,7	22 461 580 633	19,89	272,26	6,4	29	99
Belgium	10395	298	117,7	3	3,4	4 498 323 986	3	432,74	7,5	12	24
Luxemburg	454	29	247,8	6,1	10,5	258 243 690	0,25	568,82	4,9	4	6
Hollandia	16289	502	123,5	2,7	8,9	6 378 649 329	4,69	391,59	3,4	13	27
Egyesült Királyság	60024	1791	116,8	3,1	-1,7	14 270 042 046	11,54	237,74	5,3	29	78
Írország	4056	160	137,1	4,8	-0,6	1 676 005 781	1,48	413,22	4,7	7	13
Dánia	5396	208	124,2	3,7	2,3	2 344 743 747	2,06	434,53	3,2	7	14
Görögország	11040	181	82,2	4,4	-6,2	2 104 756 564	1,93	190,65	8,6	12	24
Spanyolország	41051	904	98,7	4	-5,3	10 828 853 860	9,55	263,79	8,0	27	54
Portugália	10506	147	71,4	1,6	-7,3	1 552 361 077	1,46	147,76	8,2	12	24
Ausztria	8129	245	122,7	3,2	0,2	2 390 769 963	2,26	294,1	4,3	10	18
Svédország	8997	288	114,7	4,3	6,8	3 022 806 250	2,68	335,98	5,2	10	19
Finnország	5222	155	112,1	6,8	5	1 659 737 105	1,56	317,84	6,8	7	14
Magyarország	10099	88	60,9	1,4	-8,6	928 912 076	0,81	91,98	7,7	12	24
Lengyelország	38166	243	49,9	6,9	-4,2	2 747 200 785	2,49	71,98	9,7	27	54
Csehország	10197	98	73	6,1	-6,1	1 216 863 719	1,04	119,34	5,5	12	24
Szlovákia	5380	38	55,1	9,6	-3,4	461 026 947	0,41	85,69	10,6	7	14
Szlovénia	1997	27	80	6	-2,1	321 017 791	0,29	160,75	5,1	4	7
Észtország	1351	11	57,4	11,2	-12,7	138 567 103	0,12	102,57	5,4	4	6
Lettország	2315	13	47,1	11,7	-13	188 436 582	0,16	81,39	4,7	4	9
Litvánia	3451	21	42,1	7	-7,7	270 700 006	0,22	78,44	5,6	7	13
Málta	400	4	69,3	3,3	-9,5	57 460 366	0,05	143,65	6,3	3	5
Ciprus	737	13	83,5	3,7	-5,7	178 627 328	0,14	242,37	4,1	4	6
Románia	21700	79	34,8	7,7	-8,4	1 067 905 902	0,93	49,21	6,9	14	35
Bulgária	7700	21	32,1	5,7	-5,8	322 612 813	0,24	41,90	6,6	10	18
EU 15	383759	10264	108,9	3,4	0,4	106 402 076 850	93,1	277,26	6,4	237	570
Összesen (EU 27)	487440	10917	90	3,5	-0,18	114 287 945 060	100	234,46	6,8	345	785

USA	293951	10037	149,5	2,6	-4,9	0	0	0	4,5	0	0
-----	--------	-------	-------	-----	------	---	---	---	-----	---	---

Forrás Eurostat, 2007. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU_strind&root=EU_strind/strind/ecobac/eb011)

17. táblázat: Érdekérvényesítési indexek
(állapotfelmérés: 2008. július)

	Nettó befizető	Gazdasági erő	Tagország mérete	Politika erő	Tagsági idő	Elnökség	Σ
Németország	6	5	4	3	2	0	21
Franciaország	5	4	4	2	2	1,5	18,5
Egyesült Királyság	4	4	4	2	1	0	15
Olaszország	3	3	4	2	2	0	14
Svédország	3	4	2	2	1	0,5	12,5
Hollandia	4	2	2	2	2	0	11
Finnország	1	4	1	2	1	0	9
Dánia	2	3	1	2	1	0	9
Belgium	0	2	2	3	2	0	9
Spanyolország	0	2	4	2	1	0	9
Írország	0	4	1	2	1	0	8
Ausztria	2	2	2	1	1	0	8
Lengyelország	0	1	4	1	0	0	6
Portugália	0	1	2	3	1	0	7
Görögország	0	1	2	1	1	0	5
Luxemburg	0	0	1	2	2	0	5
Magyarország	0	1	2	1	0	0	4
Csehország	0	1	2	0	0	0,5	3,5
Románia	0	1	2	0	0	0	3
Szlovénia	0	1	1	0	0	0	2
Szlovákia	0	1	1	0	0	0	2
Észtország	0	1	1	0	0	0	2
Lettország	0	1	1	0	0	0	2
Litvánia	0	1	1	1	0	0	2
Bulgária	0	1	1	0	0	0	2
Málta	0	0	1	0	0	0	1
Ciprus	0	0	1	0	0	0	1

Az indexszámok indoklása

Fontos felhívni a figyelmet, hogy az egyes kategóriákban a tagországok összevetése nem feltétlenül tükröz pontos képet, hiszen nem is ez volt a cél, hanem az hogy az aggregált indexszám legyen reális. Természetesen önmagában nem állná meg a helyét az az összehasonlítás, hogy mondjuk német gazdaság „csupán” ötször nagyobb vagy erősebb, mint a magyar de a súlyozott adatok összesítése kell, hogy reális képet adjon. Önmagában csak egy adat kiugróan magas voltából még nem feltétlenül következne egy magas indexszám, hiszen a gyakorlatban sem rendelkezik egy-egy ország csupán valamelyik tulajdonsága miatt korlátlan befolyással az Európai Unióban. Sok olyan szempont is létezik, amelyekre önmagukban nem lehet kategóriát gyártani, mivel csak egy vagy néhány országra jellemző. Például a geostratégiai elhelyezkedése egy országnak csak bizonyos ügyek kapcsán jelent előnyt¹⁵⁷.

Az egyik legérdekesebb kérdés a semleges szereplők viselkedésének vizsgálata, azaz azon tagországoké, amelyek egy konkrét ügyben semmilyen konkrét nemzeti érdeket nem képviselnek, mert például nem érinti őket geostratégiai szempontból (pl. tengeri halászat, stb.). Az Európai Unióban az ügyszámot tekintve az esetek nagyobbik része vonatkozik az összes tagországra, de kétségtelenül találunk olyan ügyeket, amelyek részleges szempontrendszerek, és csak néhány tagország érdekelt bizonyos esetekben.

Szavaznia, állást foglalnia viszont mindegyik tagországnak szükséges, éppen ezért fontos megvizsgálni az alkupozíciókat valamint a lehetséges „pay-off”¹⁵⁸ eseteket. Ezekben az esetekben a kulcsszó a koalíciókötés. Azokban az esetekben, amikor a tagországok nem vétő-rendszerben szavaznak, hanem az általuk kiosztott mandátumok szerint (2014-ig mindenképpen), fontos, hogy kik a támogatói és ellenzői egy-egy ügynek. Az egyik legérdekesebb „politikai játszma” ilyen szempontból az egyes intézmények vezetőinek kiválasztása, mivel ez szinte kizárólag a tagállamok háttéralkuján múlik.

¹⁵⁷ Ilyen volt például a közös határőrizeti központ létrehozásának kérdése. Lengyelország nem csak azért nyerte meg a pályázatot, mert jobban lobbizott az ügy érdekében, hanem azért mert tartósan több külső határa lesz, mint Magyarországnak. Ez egy olyan speciális szempont, ami Lengyelország esetében egy ott és akkor fontosabb adottság, mint egy bármilyen jól megtámogatott pályázat. A magyar visszalépés a lengyelek javára viszont, olyan politikai tőkét indukált, amely majd egy másik ügyben jelentheti adott esetben a lengyel támogatást Magyarországnak. Mivel ezek speciális ügyek, így a modell nem feltétlenül adekvát, noha fontos megjegyezni, hogy a modell alapján is Lengyelországnak volt eleve több esélye.

¹⁵⁸ A pay-off modell az alkufolyamatban résztvevő szereplők input és output lehetőségeinek mátrix rendszerű vizsgálata.

Erre nemcsak a Bizottság elnökének posztja a jellemző példa, hanem az EP frakcióvezetői és elnöki posztja is¹⁵⁹.

Disszertációm megírása pont egybeesett az Európai Unió egyik válsághullámával, amelynek vége még nem látható, viszont a kezdete tulajdonképpen napra pontosan meghatározható. A 2005. május 29-én tartott francia, illetve a június elsején megrendezett holland referendum kudarca, valamint a június 16. és 18. között megtartott brüsszeli csúcseredménytelensége volt az a három esemény, amelyekhez kötni lehetett az intézményi válság napirendre kerülését. Természetesen a válságjelek már jóval korábban is láthatóak voltak, mint például a lisszaboni stratégia kudarcának beismerésekor 2004 végén.

Az azóta eltelt időszak politikai eseményei (Lisszaboni Szerződés, Reformszerződés, ír referendum) pedig szinte teljesen átalakították az Európai Uniót. A modell egyes indexszámainak kialakításánál ezeket a folyamatokat mind megpróbáltam figyelembe venni és így a következő szempontok kerültek be a modellbe:

1. nettó befizetői státusz

Tulajdonképpen lényegi változás nem történt ebben a kategóriában. Az indexszámok kalkulálásánál a 2007-es, tehát már lezárt költségvetés sarokszámait vettem figyelembe, mivel itt látható, hogy melyik tagország pontosan mennyit fizetett be és mennyit „vett ki” a költségvetésből. Ezek alapján a nettó befizetők erősrendje a következőképpen alakult:

¹⁵⁹ Legközelebb 2009-ben kerül sor a pozíciók újraelosztására, de a helyezkedés jól érzékelhetően már most, megkezdődött (European Voice, Euractiv). Ennek egyik legfőbb oka az, hogy a legnagyobb és legbefolyásosabb tagországokban már olyan vezetők vették át a hatalmat, akik bizonyosan ebben a pozícióban maradnak 2009-ig. Ennek a hatalmi csoportnak az utolsó két tagját, Gordon Brown-t és Nicolas Sarkozy-t 2007 nyarán iktatták be. A legfontosabb politikai poszt az Európai Bizottság elnöke, és már most napvilágot láttak olyan információk, amelyek szerint három lehetséges aspiránsa van a pozíciónak. Az első Jose Manuel Barroso, a Bizottság mostani elnöke, a második Tony Blair az Egyesült Királyság leköszönt miniszterelnöke, míg a harmadik Jean Claude Juncker, Luxemburg miniszterelnöke, az Európai Tanács egyik legelismertebb tagja. Barroso esetében az Európai Unió kulcsszervét továbbra is egy „színtelen” politikus irányítaná, akitől nem várható el a jövőben sem semmilyen átütő teljesítmény. Tony Blair esetében egy igazi nemzetközi „nagyágyú” irányítaná a testületet, akinél biztosan lehetne számítani az angol érdekkörbe tartozó ügyek képviselőre (török és balkáni integráció, az EU jogköreinek kiszélesítésére tett kísérletek lassítása, stb.). Juncker, kétségtelenül az EU eszményét leginkább közelítő politikus viszont éppen, hogy túlzottan függetlenítené az intézményt a tagállami beleszólástól. A kérdést tovább bonyolítja, hogy a Lisszaboni Szerződés értelmében az Európai Tanács állandó elnököt kap, aki egyben az Európai Bizottság alelnöke lehet, így tehát az az ország már több posztot nem kaphat a Bizottságban. Egy szimbolikus ám súlytalan Tanácsi elnöki poszt nem valószínű, hogy megérné egy igazán fasúlyos biztosi pozíció beáldozását. Kérdés, hogy Angela Merkel, Nicolas Sarkozy és Gordon Brown miben érdekelt, illetve, hogy milyen megegyezést sikerül addig megkötni – hiszen a döntés lényegében rajtuk múlik.

18. táblázat: a nettó befizető tagállamok rangsora (2007)

		(Mrd €)	pontszám
1.	Németország	6,3	6
2.	Franciaország	3,0	5
3.	Hollandia	2,6	4
4.	Egyesült Királyság	2,2	4
5.	Olaszország	1,7	3
6.	Svédország	0,9	3
7.	Ausztria	0,3	2
8.	Dánia	0,5	2
9.	Finnország	0,2	1

Forrás: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/us/20080404_US_15_en.pdf

2. gazdasági erő

Ez a kategória a tárgyév második negyedévi összesített gazdasági adatok alapján lett kialakítva.

3. tagország mérete/lakossága

Természetesen ez a kategória nem változott.

4. politikai erő

Talán a legtöbb változás ebben a kategóriában született. A népszavazások hatására Franciaország és Hollandia politikai befolyása, illetve európa-politikai legitimációja mindenképpen csökkent. Ezzel egy időben az Egyesült Királyság politikai ereje növekedett, hiszen bebizonyosodott, hogy Tony Blair egy nap alatt képes megbuktatni a brüsszeli csúcs politikai célkitűzéseit. Ehhez a későbbiekben még hozzáadódik az elnökségből fakadó politikai napirend alakító szerepkör. A 2007. júniusi EU csúcs után kijelenthető, hogy Lengyelországot igen komoly politikai presztízsveszteség érte tárgyalási stílusuk miatt, amelyet éppen most igyekszik az új kormány visszaszerezni.

5. tagsági idő

Ebben a pontban sem történt változás.

6. tanácsi elnökség

Az Egyesült Királyság 2005. július 1.-től átvette az elnökséget, ami egy erős tagország esetén igen látványos kezdeményező szerepet jelent¹⁶⁰. 2007-ben a német elnökség idején szintén megmutatkozott, hogy igazán nagyhorderejű kompromisszumokat és az egész EU jövőjét meghatározó kezdeményezéseket többnyire csak nagy és befolyásos tagországok tudnak elérni.

A modell indexszámai legalább félévente felülvizsgálatra szorulnak, mivel két olyan tényező is van, amely ezt szükségessé teszi. Az első a tanácsi elnökség féléves rotációjából fakad, azaz a csoportos elnökség intézményének tényéből következően mindig 3 ország osztozik az elnökségi feladatok különböző szintű feladatain. A második a gazdasági eredmények, illetve a költségvetés számainak éves nyilvánosságra hozatala. További változtatást jelenthet az indexszámokon a félévente megrendezendő tagállami vezetők csúcsértekezlete¹⁶¹.

A modell végső célja az volt, hogy a különböző változók alapján, illetve a Nash-féle játékelméleti modell arányítási lehetőségeit kihasználva, felállítsak egy olyan osztályozási sorrendet, amelybe beleilleszthetővé válnak a különböző tagállamok, attól függően, hogy mennyire befolyás hatalmak az Európai Unióban. Az indexszámok alapján az alábbi kategóriákat állítottam fel a tagállamok befolyásolási erejével kapcsolatban:

¹⁶⁰ Lásd 1999-ben a német elnökség alatt megszületett ún. berlini kompromisszum.

¹⁶¹ A 2007. júniusi csúcsértekezlet után Lengyelország politikailag teljesen ellehetetlenült az Európai Unióban

Domináns országok	Befolyásos országok	Alkalmazkodó országok
Németország	Dánia	Görögország
Egyesült Királyság	Belgium	Magyarország
Franciaország	Spanyolország	Csehország
-----	Finnország	Luxemburg
Hollandia	Lengyelország	Románia
Svédország	Írország	Bulgária
Olaszország	Portugália	Szlovákia
	Ausztria	Szlovénia
		Észtország
		Lettország
		Litvánia
		Málta
		Ciprus

Mint az a felsorolásból jól látszik, az első csoport tagjai önállóan is komoly és megkerülhetetlen tényezői az Európai Unió döntéshozatalának, a szaggatott vonallal azt jelöltem, hogy a csoporton belül is van egy igen jelentős elkülönülés.

A második csoportba tartozó országok komoly alkupozícióban vannak, a kompromisszumokra épülő döntéshozatali rendszerben gyakran valódi befolyási erejükénél jobban érvényesül az álláspontjuk. Ez tulajdonképpen azon az egyszerű alkupozíción múlik, hogy a hiányzó szavazatok felértékelődnek¹⁶².

A harmadik csoportba tartozó országok általában nem tartoznak a befolyással rendelkező tagállamok közé, önállóan nem képesek komolyabban beleszólni a döntéshozatalba. A harmadik csoport legnagyobb „fegyvere” az alkukötés és a koalíciókban történő fellépés.

¹⁶² Kicsit elvonatkoztatva azt lehet mondani, hogy ha valaki szeretne 100 forintért megvenni valamit, de csak 90 forintja van akkor kénytelen kölcsönkérni. Viszont aki azt a 10 forintot kölcsönzi, sokkal többet kérhet érte, mivel nélküle nem jöhetne létre a tranzakció.

Külön érdekesség, hogy a legutóbbi bővítési hullámban csatlakozó országok egyike sem tagja a domináns országok csoportjának és a 2004 és 2007 között csatlakozott 12 ország közül csak Lengyelország került egy kategóriával feljebb a befolyásos országok csoportjába. Ezt a pozícióját (főként a 2007. júniusi EU csúcsot követően) szinte kizárólag méretének és lakosságának köszönheti. A gyakorlatban sok más egyéb szempont is közrejátszik a különböző alkufolyamatokban. A legnagyobb tagországok komoly presztízskérdésként kezelik, hogy a közepes és kis országok lehetőleg minél nagyobb számban támogassák az indítványokat, mivel az Európai Unió egyik alapkövetelménye, hogy a lehető legnagyobb konszenzussal születessenek meg a döntések.

Ez a támogatás főleg olyan esetekben kiemelten fontos, amikor olyan ügyekről döntenek, amelyek nem mindegyik tagország számára egyaránt fontos¹⁶³. Természetesen sokkal gyakoribb eset, hogy a tagállamok vetekednek egymással és ilyenkor még kiélezettebb verseny folyik a kevesebb szavazattal rendelkező ám számarányában jelentős kis és közepes országok tanácsi voksaiért¹⁶⁴.

A tanácsi szavazási rendszert vizsgálva megállapítható, hogy amennyiben a három legdominánsabb ország (Németország, Franciaország, Egyesült Királyság) egyike sem támogat egy ügyet, akkor a népességi szűrőn követelménye nem teljesül, tehát nincs esélye a döntés megszületésének¹⁶⁵.

¹⁶³ Egy ilyen eset volt 2005 elején egy a halászati védővámokkal és támogatásokkal kapcsolatos kérdés. Az ügy két legfontosabb szereplője Norvégia és az Egyesült Királyság volt. Mivel nagyon sok északi tengerrel határos országban igen komoly norvég érdekeltség van (Lengyelország, balti államok), a tengerrel nem rendelkező országok szavazataért kitartóan harcolt az Egyesült Királyság a legkülönbözőbb, főleg a költségvetéssel és a támogatási rendszerekkel kapcsolatos „package deal” – ket kötve. Végül a Tanácsban a briteknek kedvezőbb döntés született, annak ellenére, hogy gazdaságilag a norvég álláspont volt racionálisabb.

¹⁶⁴ A tagállami érdekérvényesítés esetenként túllépi az unió kereteit. A 2012-es olimpia helyszínének eldöntésére rendezett szingapúri csúcson Tony Blair személyesen kereste fel az új tagállamok NOB tagjait és biztosította őket arról, hogy a brit elnökség nem engedi meg, hogy a 2007–13-as költségvetési ciklusban megkurtítsák az új tagállamoknak fizetendő Kohéziós és Strukturális alapokat. A szavazás végeredménye ismert, London két szavazattal nyert Párizs ellenében. Nem állítom, hogy a szavazás ezen múltott volna, de kétségtelen tény, hogy a brit külpolitika az angol EU elnökséget is felhasználta a olimpiai záró-kampánya során. (Forrás: Dr. Schmitt Pál interjúja alapján, 2005. július 20. az MTV 2-es csatornájának Membrán című adásában.)

¹⁶⁵ A tanácsi szavazati arányok számításához felhasználtam a német EU elnökség által közreadott „szavazatkalkulátor szoftvert, amely elérhető a www.eu2007.de honlapon.

A „tizenötöknek” ahhoz, hogy egy ügy mindhárom kritériumnak megfeleljen a következő országokat kell, hogy maguk mellé állítsák

A, verzió: Lengyelország

B, verzió: Magyarország, Csehország

C, verzió Bulgária, Románia

D, verzió: Észtország, Lettország, Litvánia, Szlovénia

A nettó haszonélvező országok, ahhoz hogy ügyük sikeresen átmenjen a szavazáson Németország, Franciaország és az Egyesült Királyság mellette még legalább egy közepes méretű tagország (Belgium vagy Ausztria) szavazatát kell, hogy megszerezzék.

Ahhoz hogy a nettó haszonélvezők vagy ezen belül az új tagországok önállóan is bármit elérjenek nincs matematikai esély. Az alapító és a nettó befizető tagországok (elvben) viszont könnyen kiegyezhetnek két közepes tagországgal vagy Lengyelországgal az új tagállamok közül. Ezek alapján tulajdonképpen megállapítható, hogy az Európai Unió politikai napirendjét az új tagországok nagyon nehezen tudják csak befolyásolni, viszont döntést meg nem lehet nélkülük hozni.

Végezetül fontosnak tartom megjegyezni, hogy az általam felvázolt érdekérvényesítési index modelljének gyakorlati hasznosíthatóságát abban látom, hogy az egyes döntéshozatali folyamatokat előzőleg több eshetőség alapján lehet kielemezni, és az egyes variánsok ismeretében lehetőség nyílik célirányosan felkészülni a tárgyalásokra és a „package deal”-ek megkötésére. Eddigi tapasztalataim szerint a modell által felállított erőssorrend életszerű és kielégítően tükrözi vissza a Tanácsban zajló alkufolyamatok eredőit és mozgatórugóit, mindazonáltal fontosnak tartom leszögezni, hogy mint mindegyik társadalomtudományi diszciplína esetében sohasem szabad elvonatkoztatni a személyes kapcsolatoktól, hiszen a döntéseket végső soron köztisztviselők, diplomaták és politikusok hozzák meg. Graham Green kifejezését kölcsönvéve, az érdekérvényesítés egyik legfontosabb mozgatórugója mindig is az „emberi tényező” marad.

A modell felállítása után gyakorlati példákon keresztül szeretném megvizsgálni, hogy az általam dominánsnak, befolyásosnak és követő magatartást folytató tagállamok a gyakorlatban milyen eredménnyel tudják befolyásolni az EU döntéseit Ennek érdekében három olyan eseményt szeretnék röviden bemutatni, amelyek megítélésem szerint komolyan érintették az Európai Unió jövőjét.

Az első két esemény a 2005-ös két brüsszeli EU csúcson az AGENDA 2007–13 költségvetési vitája volt. A 2005-ös brüsszeli csúcsot követően a politikusok, uniós vezetők és az elemzők is egyaránt az unió egyik legnagyobb válságának nevezték ezt az időszakot, amely az EU alkotmányról tartott francia és a holland referendumok bukásával kezdődött. Az esetleírás, azt demonstrálandó, hogy a miként alakultak a tagországi érdekek egy ilyen fajsúlyos ügyben.

A harmadik esetleírás pedig a 2007. júniusi EU csúcs eseményeit mutatja be, ahol teljesen elkülönült a domináns, befolyásos és alkalmazkodó országok szerepe. Ez a kormányközi csúcs megmutatta többek között a domináns országok alkuképességét, a koalíciók erejét és egy középhatalom kishatalommá történő diplomáciai visszasüllyedését.

Az AGENDA 2007 – 2013-as költségvetési vitája

Alig két héttel¹⁶⁶ a francia és a holland alkotmányos referendum kudarca után tartották meg Brüsszelben a tagállamok állam- és kormányfőinek csúcsértekezletét.

A tanácsi ülés két napirendi pontot tárgyalta: az Alkotmányos Szerződés további ratifikációjának kérdését, valamint az Európai Unió 2007 és 2013 közötti költségvetését. Mint az ismert, a csúcstalálkozó nem járt sikerrel, mivel a tagországok vezetői nem tudtak végül megegyezni a költségvetés legfőbb kérdéseiben. Elvonatkoztatva a konkrét szakpolitikai kérdésektől, érdemes megvizsgálni a csúcstalálkozót a tagországi érdekérvényesítés szempontjából.

Az esetet két szempontból szeretném elemezni. Az első szempont, amely talán a legfontosabb, hogy mely tagországokon múltott a költségvetés tervezetének – első körös – elbukása. A második szempont pedig, hogy mekkora mozgástere volt a Bizottságnak illetve a tanácsi elnökségnek. A csúcstalálkozó után számos értékelés, vélemény és elemzés látott napvilágot, amelyek esetenként igen érzelmesen, máskor tárgyilagosan próbálták feldolgozni a történeteket. A politikusok reakciói is igen változatosak voltak, némelyik politikus igen borúlátóan (Jean Claude Juncker: „Az Európai Unió iránti lelkesedésem komoly csorbát szenvedett ma”), míg mások diplomatikusabban (Tony Blair: „Nagy-Britannia mindenképpen az egyik fő nettó befizetője lesz a költségvetésnek, ami rendben is van, de nem így.”) értékelték a történeteket.

Összességében megállapítható, hogy papírforma szerinti eredmény született, hiszen már a csúcstalálkozó előtt is ismert volt, hogy a két döntő tényező az angol visszatérítés és a Közös Agrár Politika (KAP) kérdése lesz¹⁶⁷.

Az ügyben a legfontosabb szereplőket három csoportra lehet osztani.

Az első csoport tagjai: Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság.

A második csoport tagjai: Hollandia, Svédország, Finnország és Olaszország.

Míg a harmadik csoport tagjai: a visegrádi négyek valamint Lettország és Litvánia voltak.

¹⁶⁶ 2005. június 16. – 17.

¹⁶⁷ A tagállami álláspontokról részletesebben lásd Szemplér Tamás (szerk.) EU-költségvetés 2007-2013: Érdekek és álláspontok, VKI 2004.

Az első csoportba tartozó országok szava volt a legfontosabb és a végső döntés is ezen tagországok álláspontját tükrözte. A második csoport tagjai tárgyalási pozíciójukat az első csoport tagjainak álláspontjához igazították. A harmadik csoport, benne Magyarország, a csúcstalálkozó végén tett egy javaslatot, amelynek lényege az volt, hogy hajlandóak a megegyezés érdekében néhány támogatási forma csökkentésébe belemenni. Ennek a javaslatnak inkább pszichikai hatása volt, mintsem komoly alkupozíciója, viszont a nagy tagállamok részéről érkező reakciók nagyon jól megmutatták, hogy az igazán nagy horderejű ügyekben mennyi mozgástere van az újonnan csatlakozott országoknak.

„Mint Jean-Claude Juncker, az EU soros elnöke és Jacques Chirac francia államfő is elmondta, szomorúságot és szégyent érzett, amikor azt hallotta, hogy a közösség szegényebb tagállamai pénzt ajánlanak fel a gazdagok pénzügyi igényeinek a kielégítésére¹⁶⁸.” Természetesen ezekkel az érzelmektől igen komolyan átfűtött nyilatkozatokkal kapcsolatban nem érdemes messze menő, és főleg tudományos érvényű, következtetéseket levonni. Viszont politikai eredménye igen korán megmutatkozott, hiszen Tony Blair a brit elnökség első (!) napján¹⁶⁹ kijelentette, hogy nemhogy az új tagországoknak nem kell felajánlania forrásokat, de egyenesen ígéretet tett arra nézve, hogy „az Egyesült Királyság nem hagyja cserben az új tagországokat”. Azt gondolom ez a mondat egyenes következménye volt a fentebb vázolt kelet-európai felajánlásnak.

Tulajdonképpen két adekvát értelmezési tartományban érdemes elemezni a 2005-ös brüsszeli csúcst. Először is a Bizottság, elnökség és a Parlament javaslatai és kompromisszumai nem befolyásolták a vezető tagországokat a döntésükben, annál is inkább mivel az két konkrét ügyön (KAP vs. angol rebate) bukott el, nem pedig a hozzájárulás GNI alapú mértékének sarokszámain.

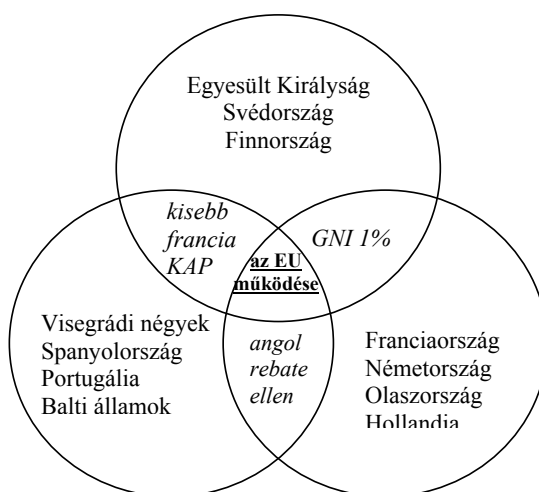
Másodszor a vita tágabb értelemben a különböző integrációs modellek ütközeteként is felfogható. Az egyik modell értelmében az integráció elmélyítése teremthet csak olyan feltételeket, amelyek versenyképesebbé teszik az uniót a globalizálódott világban, a másik megközelítés, pedig azt mondja, hogy amíg a tagállamok szintjén nem erősödik meg a gazdaság, addig a további intézményi bővítés és a nagy reformok nem aktuálisak.

¹⁶⁸ Az idézeteket a Bruxinfo 2005. június 20.-án közzétett cikkeiből válogattam (www.bruxinfo.hu).

¹⁶⁹ 2005. július 1. Tony Blair sajtótájékoztatója, forrás: MTI (www.mti.hu)

Egy korántsem elhanyagolható vélemény, pedig azt mondta ki a csúcstalálkozón is, hogy a jelenlegi elavult és tarthatatlan költségvetési szerkezet mellett nem hajlandóak tovább finanszírozni ezt az amúgy is egyre bizonytalanabbul működő rendszert. Következtetésképpen megállapítható, hogy a vita nem pusztán a költségvetés tételeiről szólt, hanem egyre jobban formálódik az a kérdés is az Európai Unióval kapcsolatban: hogyan tovább? Ha a költségvetési vitában a tagállami pozíciókat behelyettesítjük az általam fentebb vázolt modellbe, akkor is jól látható, hogy az Európai Unió nem képes működni, amennyiben Németország, Franciaország és az Egyesült Királyság nem képes kiegyezni az alapvető kérdésekben. A jelenlegi helyzetben a legbefolyásosabb országok két nagy táborba tömörültek. Egy harmadik táborba, pedig az új tagállamok és a nettó haszonélvezők¹⁷⁰. A következő ábrában megpróbáltam ábrázolni a különböző álláspontok mentén csoportosuló tagállamok körét, de természetesen csak azon országok esetében, amelyek álláspontja egyértelműen napvilágra került a brüsszeli csúcs idején.

12. ábra: Tagállami érdekek a költségvetési vitában



¹⁷⁰ Az új tagországokon belül a visegrádi országok legfontosabb érdeke, hogy ne sérüljön a támogatások rendszere. Ezt a visegrádi együttműködés lengyel elnöksége idején is deklarálták 2004-ben. Forrás: www.visegradgroup.org

Mind a Bizottság, mind pedig a luxemburgi elnökség megpróbálta az utolsó pillanatig a megegyezést kiharcolni. Ennek érdekében a Bizottság a korábbiakhoz képest is egy sokkal visszafogottabb tervezetet tett le az asztalra, míg az elnökség összesen négy forgatókönyvvvel készült a költségvetési vitákra. Mivel a megegyezés tulajdonképpen a francia és az angol álláspont hajthatatlanságán bukott meg, igazából nem volt különösebb mozgástere egyik intézménynek sem.

A brüsszeli csúcs kudarca után az uniós intézményekben észlehető levertségnek részben az vetett véget, hogy Tony Blair kompromisszumra hajló elképzeléseit az Európai Parlamentben és a Bizottságban is személyesen jelentette be, míg a az angol EU delegáció vezetője sorban járta végig a többi uniós intézményt (ECOSOC, CoR), illetve a COREPER ülésein is felszólalt. Ha az ügyben résztvevő tagállamokat az ábrában bemutatott elrendezésben vizsgáljuk, jól látszik, hogy a megegyezés esélytelen volt, mivel a három csoport egyike sem volt meggyőző többségben és ráadásul egyszerre több konfliktusforrás is jelen volt. Ezt követően az angol elnöki ciklus megkezdésekor gyakorlatilag októberig nem lehetett tudni, hogy mi a brit elnökség terve, hiszen csak protokoll események zajlottak, és az informális megbeszélések is csak az elnökségi ciklus közepén (szeptember elején) indultak el. Az angol javaslat lényege végül az volt, hogy kitolta a nagy országok vitás ügyeinek rendezését a következő pénzügyi ciklus végéig, cserébe a megegyezésért viszont azokból a forrásokból vett volna vissza, amelyek leginkább az új belépőket érintették volna (kohéziós, strukturális alapok).

Ezt a tervezetet a Visegrádi Együttműködés 2005. augusztus végi budapesti csúcsán a négy tagország és Szlovénia miniszterelnökei elutasították. A következő hónapok az angol diplomácia mozgósításának jegyében teltek, az alkuk az egyes „bizonytalan” tagországok fővárosaiban kötöttek meg különböző informális fórumokon. A decemberi csúcs előtt benyújtott angol tervezet a miniszterelnöki találkozót bukását vetítette előre. A 2005. decemberi EU csúcson a brit elnökség szinte mindegyik fordulóban új pénzügyi tervezetet mutatott be, ám a visegrádi csoport ellenállása és a külön megbeszélések eredményeképpen egy végső (ötödik) tervezetet tudott csak elfogadtatni. A tárgyalások során a negyedik körben megszületett a megegyezés, csak Magyarország nem fogadta el a felajánlott sárokszámokat. A végső négyszemközt megbeszélésen az angol és a magyar miniszterelnök állapodott meg, majd a német kancellár-asszony, mint a pénzügyileg legjobban érintett ország vezetője, beleegyezett az engedményekbe.

Az Európai Tanács a kiadások végső összegét hét évre a nemzeti összjövedelem 1,045 százalékában, 862,363 milliárd euróban rögzítette (az eredeti bizottsági javaslat a GNI 1,21 százaléka, a 2005-ös nyári luxemburgi javaslat a GNI 1,06 százaléka, a legutolsó - 4. brit terv pedig a GNI 1,03 százaléka volt). Ez az összeg, amelyet Angela Merkel német kancellár javasolt, 13,2 milliárd euróval lett nagyobb annál a javaslatnál, amelyet a csúcsot megelőzően hozott nyilvánosságra a brit soros elnökség. Körülbelül 10 és fél milliárd euróval bővült a brit javaslatához képest a felzárkóztatási támogatások kerete, amely így eléri a GNI 0,37 százalékát. Az alku, amely az utolsó tárgyalási nap éjszakáján nyerte el végső formáját, újabb több mint 5 milliárd eurót juttatott vissza az új tagállamoknak, de összességében hét és fél milliárd euróval kaptak kevesebbet a nyári luxemburgi javaslatához képest. A vidékfejlesztésnél is majdnem 3 milliárd euróval kisebb lett a csökkentés, mint amit a britek előirányoztak. A tárgyalások során az áttörést az hozta meg, hogy London belement a brit költségvetési visszatérítés hét év alatt 10 és fél milliárd euróval történő mérséklésébe. Az ún. felülvizsgálati klauzula értelmében az Európai Bizottság 2008-09-ben az uniós költségvetés kiadási és bevételi oldalának reformjára vonatkozó átfogó javaslatokat terjeszt majd elő, amelyekről az Európai Tanács hozhat majd konkrét döntéseket¹⁷¹.

A csúcs tehát eredményesen zárult, mivel az új tagországok felismerték, hogy az egységes fellépés, valamint a referendumok kudarcai miatti feltétlen megegyezési kényszer jó pozíciókat biztosított számukra. Annyi bizonyosan megállapítható, hogy az új tagországok sokat értek, de a nettó befizető nagy tagországok (Németország, Egyesült Királyság, Franciaország) pedig talán még többet engedtek. A 2007–2013-as költségvetés elfogadása jól mutatja, hogy a gazdasági és politikai racionalitáson felül milyen egyéb tényezők befolyásolhatják egy döntés meghozatalát, és mennyiben lehet döntő egy kicsi, ám erős koalíció közös stratégiájának véghezvitele – ami a jelen esetben nem történt meg, és ez végső soron a magyar tárgyalási pozíciókat erősítette.

¹⁷¹ Véleményem szerint az időpont kijelölésénél az a szempont sem volt mellékes, hogy pont egy olyan elnökségi ciklus lesz az Európai Tanácsban, amelynek tagja az EU egyik legbefolyásosabb tagállam, Franciaország, aki ráadásul igen komolyan érdekelt a költségvetésből fizetett mezőgazdasági támogatásokban.

A 2007. júniusi kormányközi konferencia

A 2007. júniusi EU csúcs 36 órányi folyamatos tárgyalás és egyeztetés végén, reggel 5 órakor fejeződött be Angela Merkel diadalmasan bejelentésével az új Reformszerződéshez vezető közös "mandátumról". A tárgyalásokhoz alapul szolgáló tervezetet a német elnökség már a csúcstalálkozó előtt közel egy héttel elkezdte egyeztetni a tagállamok „serpáival”.

A kormányközi konferencia legproblémásabb részét ezúttal Lengyelország és az Egyesült Királyság feltételei jelentették. A csúcstalálkozó a személyi presztízsharcotól sem volt mentes, hiszen ez a kormányközi konferencia volt Tony Blair búcsú- és Nicolas Sarkozy bemutatkozó fellépése. Az Európai Bizottság elnöke José Manuel Barroso ezúttal az új tagállamok felelősségére - azaz Varsó rugalmasságára – apellált, a lengyel miniszterelnök az egész Európai Unióban megrökönyödést okozó kijelentéssel válaszolt¹⁷². Ebben az alaphangulatban kezdődött meg a találkozó, amelynek sikerét még a legrutinosebb és legoptimistább Jean-Claude Juncker is csak 50%-osra merte becsülni. Mindeközben az Alkotmányos Szerződést már korábban ratifikált "tizennyolcak" közül kilenc tagállam - köztük Magyarország - különösen aktívan igyekezett frontot alkotni a szerződést megnyírbálni kívánókkal szemben. A csúcstalálkozó kezdetén az Európai Parlament bejelentette, hogy amennyiben az Alapvető Jogok Chartája nem lesz része (jogilag kötelező hatállyal) a szerződésnek, úgy a Parlament nem fogja megszavazni a Reformszerződést.

Mint ahogyan várható volt, a csúcstalálkozó igen sokáig tartott, de ez gyakorlatilag végig informális két és többoldalú háttéregyeztetésekből állt. Plenáris ülés összesen néhány órát tartott csak. A háttér munka legnagyobb részét értelemszerűen a soros német elnökség végezte, valamint az általa felkért "legbefolyásosabb országok" (illetve EU-vezetők) szűk csoportja, amelyben kiemelkedően aktív szerepet játszott Nicolas Sarkozy francia elnök - esetenként már-már német-francia "tandem-elnökség" benyomását keltve. Főként lengyel vonatkozásban sokat segített Tony Blair is, és Merkel feltűnően sokszor kérte Jean-Claude Juncker segítségét. A lengyel kérdés megvitatásába a német elnökség meglepő módon Litvániát is bevonta.

¹⁷² Kaczinsky miniszterelnök kijelentette, hogy ha a második világháborúban nem ölték volna meg (a németek) annyi lengyelt, akkor most országa is nagyhatalom lenne, tehát ennek megfelelő elbánást kérnek

A tárgyalások első napjának végére már gyakorlatilag minden formációban folytak az egyeztetések (legbefolyásosabb országok, weimari csoport, az Alkotmányos Szerződést ratifikáló országok csoportja). Ekkor merült fel először az a lengyel igény, hogy amennyiben mindenki ragaszkodik a kettős többségű szavazáshoz, akkor annak hatályba helyezését halasszák el 2020-ig. E mögött gyakorlatilag az a lengyel taktikai megfontolás állt, hogy így még legalább két további hétéves pénzügyi ciklus szavazásakor a "nizzai" eljárás lenne érvényben. Lengyelország végső soron egyszerre szeretne volna ezzel a különalkuval gyengíteni más tagországok blokkoló képességét és erősíteni a sajátját.

A lengyelek helyenként stílustalan hajthatatlansága arra ösztönözte a soros elnököt, hogy felvesse annak az esélyét, hogy a következő kormányközi konferenciát Lengyelország nélkül hívják össze¹⁷³. Erre a felvetésre Sarkozy, mintha a jó rendőr-rossz rendőr taktikát játszották volna a németekkel, sietett megjegyezni, hogy "lehetetlen Kelet-Európa legnagyobb országát félreállítani". A végső alkudozásban már csak Kaczynski, Blair, Merkel, Sarkozy és Juncker vett részt. Az utolsó kompromisszumos ajánlat értelmében 2014-től intézményesíti ugyan a kettős többségű döntéshozást, másfelől azonban 2017-ig módot ad arra is, hogy Lengyelország "nizzai alapon" is kiszámolja a szavazási eredményt, és ha az a kedvezőbb, akkor kérje az utóbbi alkalmazását. Egy további pont szerint az Ioanninai Megállapodás nemcsak érvényben marad, de 2017-től lejjebb viszik azt a küszöbszintet, amely mellett rá hivatkozva kérni lehet alkalmazását¹⁷⁴. Az ún. blokkoló országok száma négyről ötre emelkedett és bekerült a szövegtervezetbe az "energia-szolidaritás" rögzítése is. Hajnali öt órakor a lengyel delegáció elfogadta az ajánlatot. Az eredeti elnökségi szövegtervezet végül három módosítás után nyerte el végleges formáját.

A csúcsértekezleten a lengyel kérdésen felül további három figyelemre méltó esemény történt. Az egyik ilyen volt az ún. „francia intermezzo” amelynek középpontjában a római alapszerződésben is szereplő "szabad és torzításmentes verseny" passzus állt. Az elnökségi szövegtervezetbe ez a formula ugyanis egy titkos francia-német háttéralku eredményeképpen került be. Az eset külön érdekessége, hogy ezt először a magyar diplomataék vették észre.

¹⁷³ Az alapszerződés erre egyébként biztosít lehetőséget: 1990-ben, a Maastirchti Szerződéshez vezető alkudozások során néhány esetben Nagy-Britannia kimaradt.

¹⁷⁴ Jelenleg a blokkoló kisebbség 75 százaléka esetén lehet folyamodni hozzá. 2017-től 55 százalék is elég lesz.

A felfedezést a brit lapok tárgyalták terjedelmesen. Az elnökség ezt úgy kívánta kiküszöbölni, hogy felhívták a figyelmet arra, hogy vonatkozó mondatrészt csupán a célok közül került ki, amúgy azonban az alapszerződés "további tizenhárom helyen" taglalja a szabad verseny és általában a versenyszabályozás létjogosultságát, mindez nem fog előidézni érdemi változást. Szakértők - köztük Mario Monti, korábbi versenyjogi EU-biztos is - azonban megkérdőjelezték ezt, azzal érvelve, hogy a luxemburgi Európai Bíróság sok esetben éppen az alapszerződés céljaiból kiindulva határozza meg egy-egy konkrét ügyben az álláspontját. A fejlemény Tony Blairnek okozott komoly presztízsveszteséget, mivel az angol feltételek ekkor még nem álltak nyeresre. Nyilván nem véletlen, hogy utóbb Blair ünnepelte a sajtónyilvánosság előtt a legjobban a történekekért cserébe elfogadtatott jegyzőkönyvet, ami viszont leszögezi, hogy a belső piac alapja a torzítástól mentes verseny kell, hogy legyen, amelynek megsértése esetén az Európai Bizottságnak jogában áll eljárnia.

A másik figyelemre méltó mozzanat az ún. "kilencek" (Ausztria, Belgium, Görögország, Luxemburg, Málta, Magyarország, Olaszország, Spanyolország és Szlovénia) felvetése volt. A külön-külön eltérő számú észrevételeket tevő ország csoport végül tizenhat közös pontot terjesztett be, amelyek az Alkotmányos Szerződés egyes elemeinek továbbvitelét garantáltatták az elnökséggel.

A harmadik ügy a brit követelések rendezése volt, ami ugyan a lengyellel azonos komolyságú ügynek indult, de végül Blair feltűnően engedékenynek bizonyult. London végül a bel- és igazságügyi (bűnüldözési) területen kilátásba helyezett többségi szavazás alól ugyanúgy kimaradási lehetőséget kapott, mint az Alapvető Jogok Chartájának joghatályos végrehajtásánál (jogalkotásban, jogalkalmazásban és bírósági eljárásoknál egyaránt eltekinthetnek tőle). Cserébe a közös külpolitika esetében az angol delegáció beérte az "EU-külügyminiszter" elnevezés megfűrésásával, ám a leendő "külpolitikai főmegbízott" hatáskörét és jogosítványait tekintve lényegében elfogadta az eredeti javaslatot, miután biztosítékot kapott, hogy a közös külpolitika formálása továbbra is egyhangú döntéshozást igényel. Tony Blair ugyancsak beletörődött az EU jogi személyiségének a kimondásába, csakúgy, mint az EU-jog - nemzeti törvényekkel szembeni - elsőbbségének (nyilatkozatban történő) kinyilvánításába.

* * *

VÉGKÖVETKEZTETÉS

Dolgozatom tézise szerint az Európai Unió döntéshozatali rendszere egy olyan hatalmi struktúra leképeződése, amelyet a befolyásos tagállamok dominanciája jellemez. Ameddig a döntéshozatal a tagállamok érdekérvényesítési képességén múlik, a teljes politikai integráció - mint az integráció legfelső foka - nem jöhet létre. Ennek legfőbb akadálya a jelenlegi döntéshozatali struktúra, amely képtelen önálló kormányzati szerepkört ellátni. A tagállamok mindaddig, amíg a belpolitikai indíttatásból késleltetik vagy a túl sok kompromisszummal „felhígítják” a döntéseket, az Európai Uniót továbbra is csak a saját – (tag)állami – érdekeik szerint fogják használni. Ezt alátámasztandó részletesen elemeztem az Európai Unió Tanácsának működési struktúráját, az alkufolyamatok eredőit és motivációit vizsgáltam, valamint az érdekérvényesítési modell segítségével bemutattam a döntésekre ható tagállami befolyás összetevőit. Röviden kitértem az EU többi intézményének - a tagállami érdekérvényesítés szempontjából érdekes – működésére.

Az Európai Bizottság, mint a döntések előkészítésére hivatott egyetlen uniós intézmény túlságosan bürokratikus, ugyanakkor a döntéshozatal folyamán jól látszik, hogy a testület egyre kevésbé tudja magát kivonni a Tanács befolyása alól a napi ügyekben, nem beszélve a tagállamok jelölési jogáról, amellyel egyaránt determinálja az intézmény politikai és személyi feltételrendszerét.

Az Európai Parlament, amely legitimitásából eredően is folyamatosan erősödő társ-döntéshozatali intézmény, egyre több eljárástípuson keresztül veszi ki a részét a legnagyobb súlyú döntések meghozatalából. Az EP szerepét erősen meghatározzák a pártcsaládok ideológiai iránymutatásai, ugyanakkor a tagállami érdekek is egyre inkább megjelennek a testület munkájában. Erre példa az ún. német nagykoalíció esete. Az Európai Parlament 2004 és 2009 közötti ciklusának első felében a két legnagyobb frakciójának elnöke német¹⁷⁵ volt, akik közül a néppárti politikus 2006. második felétől egy politikai háttéralku értelmében átvette az EP elnöki pozícióját¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Európai Szocialisták: Martin Schulz, Európai Néppárt: Hans-Gert Pöettering.

¹⁷⁶ Az Európai Parlament számos képviselője tiltakozott a döntés ellen, mivel az előre „le volt játszva” ami sérti a demokratikus elveket.

Ez a fajta institutionális hatalom (Kiss J., [2000]) számos többletinformációt és előnyt biztosít a német érdekek számára. A föderalista elmélet nyomán az Európai Parlamentet gyakran emlegetik úgy is, mint az európai föderális állam kétkamarás parlamentjének alsóházát, ami viszont az államcentrikus iskola nézete szerint számos legitimációs problémát vet fel, mivel ehhez szükséges lenne egy egységes európai önképpel rendelkező uniós állampolgári öntudatra. Ez a fajta európai démosz (Horváth, [2005]), amelyet az EP testesíthetne meg –nem létezik.

A nagy és befolyásos tagállamok dominanciáját elméletben az EU intézményi berendezkedése hivatott ellensúlyozni, de ez a struktúra pont a túlbonyolított volta miatt egyre távolabb került az uniós polgároktól. Számos kritika éri az uniós intézményrendszert abból a szempontból is, hogy mennyire logikus és hatékony egy olyan struktúra, amelyben az előkészítés 27 biztosi hivatal¹⁷⁷ kompetenciájába tartozik, a döntés pedig kilenc miniszteri tanácséba. A hatékony működés itt is egy tagállami és közösségi szervezeti összehangolást tenne szükségessé. Példának okáért a tagországok kormányainak EU miniszteri intézménye is országonként változó. Az esetek döntő többségében az a funkció a mindenkori külügyminiszter hatásköre, ám néhány országban külön minisztérium vagy külön (külügy) miniszter-helyettes (Franciaország) hatáskörébe vonták. Mindenesetre ez az egyes tagállami kormányzati rendszerekben sem egységes struktúra tovább bonyolítja az Európai Tanácsban zajló munkát, mivel a hivatalos uniós dokumentumok az Állandó Képviseltek rendszerén keresztül először minden országban a Külügyminisztériumokhoz kerülnek.

Az egyes intézmények – különböző szinteken ugyan – de ugyanazokat az egyeztetési és információfeldolgozási tevékenységeket végzik el. Ennek legfőbb oka maga az intézményi struktúra, illetve a különböző aspektusok és vélemények minél szélesebb körű összegyűjtése. Ez az eljárás, amely nagymértékben bonyolítja a döntéshozatali rendszert, tetten érhető a végelláthatatlan iterációs eljárásokban, az egyes intézmények iratkezelési gyakorlatában és a döntések meghozatalának hosszúságában egyaránt. A statisztikai adatok elemzése, valamint egy konkrét ügy (transz-európai energiahálózatok) bemutatása során kirajzolódott, hogy az Európai Unióban a legáltalánosabb eljárásrend keretében

¹⁷⁷ A Bizottság 24 Főigazgatóságát (+ Főtitkárság illetve egyéb hivatalok pl. Fordítói Szolgálat, OLAF, stb.) próbálták meg a bővítések után úgy szétosztani, hogy mindegyikre „jusson” egy Biztosi Hivatal, sőt az utolsó csatlakozást követően olyan témáknak lett saját biztosuk, amelyek korábban összevonva működtek pl: DG 24 – Health and Consumer Protection, amelyek ma a ciprusi, illetve bolgár biztosokhoz tartoznak.

(együttdöntési eljárás, egyeztető bizottsági eljárás nélkül, komitológiai eljárással) átlagosan 21 – 22 hónapig, azaz majdnem két évig tart¹⁷⁸.

A többszintű kormányzás elméleti megközelítése szerint az egyes intézmények (különösen az Európai Parlament) legfontosabb feladata, hogy a szupranacionális szintű döntéshozatalba bekapcsolja az állampolgári érdekeket. Ennek az elméletnek ellentmond az alkotmányos referendum kapcsán megismert „állampolgári vélemény” az EU jelenlegi intézményi struktúrájával és fejlődési pályájával kapcsolatban.

Az Európai Unió szintjén különösen igaz a weberi demokrácia-felfogás azon eleme, amelynek értelmében nem a népakarat¹⁷⁹, hanem annak a mindenkori politikai elit által artikulált változata érvényesül (Weber, [1995b]). Ez a tanácsközpontú modellben tovább szűkül a befolyásos tagállamok, illetve a döntésképeséget adó koalíciók irányába. Érdekes önellentmondása az uniós politikai kultúrának az is, hogy a nemzetek feletti intézményi és döntéshozatali struktúrák evolúciója mindig is a nemzeti érdekek kompromisszumaiként jöttek létre. Az eddigi tapasztalatokhoz hasonlóan a jövőben sem képzelhető el olyan változás az integráció menetében, amely összességében ellentétes lenne a tagállamok (nemzeti) érdekeivel, hiszen minden ilyen jellegű döntés a kormányközi EU csúcsokon születnek meg (Scharpf, [1988]).

A kormányközi megközelítések érvényességét, és újbóli előtérbe kerülését - bizonyítja többek között az Alkotmányos Szerződés kudarca, majd az integráció folyamatának kizárólag kormányközi alkukkal való meghatározása és a nemzeti érdekeknek mindent alárendelő tárgyalási stratégiák gyakorlatának (ld. Lengyelország esete) továbbélése, sőt „felvirágzása” az ún. Reformszerződés kapcsán. Ugyanez a jelenség érhető tetten az általam feldolgozott EU csúcsokon is a 2007-2013-as költségvetési kérdésekkel, illetve a Reformszerződéssel kapcsolatban. Előreláthatóan ez a tendencia a jövőben sem fog változni.

¹⁷⁸ A közelmúlt egyik legtöbbet vitatott rendelkezését, az egységes vegyi anyag szabályozást (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals – REACH) 38 hónap alatt fogadták el.

¹⁷⁹ Természetesen a „népakarat”, az államérdek és a kormányzati érdek nem feltétlenül egybeeső fogalmak. Én a dolgozatom során azzal a előfeltevéssel éltem, hogy a tagállami érdek egybeesik az adott tagállam polgárai többségének az érdekével.

Ezzel, véleményem szerint, súlyos önellentmondáshoz érkeztünk el: ha az unió a versenyképessége érdekében kénytelen az európai szociális modell drasztikus lebontására, az egyet jelenthet a tagállami kormányok sorozatos bukásával. Tehát a kérdés az, hogy meddig mennek el a kormányok a racionalizálás és a hatalommegtartás szűk mezsgyéjén. Ugyanez az ellentmondás vonatkozik a további tagállami jogkörök átadására is. Ennek a konfliktusnak a feloldása jelenleg úgy tűnik, hogy az angol „rebate”, illetve a főleg franciáknak kedvező mezőgazdasági visszafizetések reformjával kell, hogy kezdődjön.

A megoldás kézenfekvő lenne: elméletileg fel kell zárkóztatni az összes tagállamot egy közel azonos gazdasági és szociális szintre, majd innen közösen racionalizálni, hiszen addig egyik tagország sem ad át több hatáskört, amíg az a saját polgárai életszínvonalának romlását idézné elő annak érdekében, hogy a szegényebb országok elérjék az uniós átlagot. Ez a legoptimistább becslések szerint is 20-30 év lenne, holott az unió demográfiai mutatói éppen azt mutatják, hogy 10-15 éven belül összeroppanhat a jelenlegi szociális modell. Az előregedő társadalom, valamint a szociális források folyamatos apadása kizárja a fentebb vázolt forgatókönyvet. Ugyanakkor pontosan ezek a szakpolitikai kérdések (egészségügy, szociális ügyek) illetve az állam legfontosabb eszközrendszere (adózás) nincsenek uniós szinten egységesen szabályozva (Moravcsik, 2007, Dienes-Oehm 2008). Ezt az állapotot nem teszi egyszerűbbé az az uniós intézmények közötti rivalizálás sem, amelyben a Tanács már nem hajlandó több döntési jogköréről lemondani, holott igazi legitimitása annak ez Európai Parlamentnek lenne, amelynek közvetlen megválasztására 1979 óta egyre kevesebb uniós állampolgár megy el¹⁸⁰.

Az érdekérvényesítési index modelljének kidolgozásakor végig azt tapasztaltam, hogy az intézményi struktúra ugyan lehetővé teszi a közepes és kis országok számára, hogy képviseljék és hangoztassák érdekeiket, de a megvizsgált esetek tükrében jól látszott, hogy a végső döntések szempontjából a hagyományosan legbefolyásosabb országok engedményein múlik a megegyezés. Egy ügy csak abban az esetben jut el a döntésig, ha azt valamelyik domináns ország is támogatja (és a többi sem ellenzi), viszont a nagyhatalmi reflexből adódóan, ilyenkor már rögtön egy olyan koalícióról beszélhetünk, amelyet az adott tagország vezet. Amennyiben a konfliktus kettő vagy több domináns

¹⁸⁰ 1979 és 1994 között a részvételi arány 50 és 60% között mozgott, 1999-ben 49,5%, 2004-ben pedig már csak átlagosan 45,7%-a ment el az uniós állampolgároknak az európai parlamenti szavazásokra.

ország között alakul ki, úgy ez a helyzet még inkább jellemző (pl. a 2007-2013-as költségvetési vita). Amennyiben csak két domináns tagország „harcol” egymással, a tanácsi döntéshozatal felépítése következtében gyakorlatilag az egész intézményi rendszer érintve lesz a konfliktusban.

A 2007. júniusi EU csúcs sok szempontból hozott áttörést és a folyamat lezárásaképpen aláírt Lisszaboni Szerződés mindenki sikernek könyvelte el. Ugyanakkor a csúcs megmutatta, hogy aki nem gazdasági nagyhatalom az Európai Unióban, az a zsarolást leszámítva nem viselkedhet úgy, mintha az lenne. Ugyan a lengyelek végül is elértek néhány engedményt, de azt csak a jövőben tudhatjuk meg, hogy milyen áron. Kérdés, hogy a lengyel diplomácia pillanatnyi, látványosan kizsartolt eredményei (?)¹⁸¹ hogyan hatnak Lengyelország megítélésére a mindennapi tanácsi alkufolyamatok során.

Az Alkotmányos Szerződés ratifikációja tulajdonképpen egy újfajta az Európai Unió és annak állampolgárai között megkötött társadalmi szerződés szerepét látta volna el. Ez a kezdeményezés szinte azonnal elbukott, mivel az Európai Unió polgárai nem értik, éppen ezért bizalmatlanul kezelik az Unió további integrációját célzó lépéseket. Az állampolgároknak uniós kérdésekre adott belpolitikai indíttatású reakciói következtében a tagállamok kormányai nem kockáztatják meg azoknak a döntéseknek a meghozatalát, amelyek az integrációt elősegítenék, viszont saját hatalmuk megtartását bizonytalanná tennék (Milward, 1995). Ennek áthidaló megoldásaként született meg a Lisszaboni Szerződés, ami szinte azonnal lebukott az ír népszavazáson, de a benne foglalt reformokat a tagállamok vezetőinek nyilatkozataiból lehet tudni, hogy folytatni akarják.

A döntéshozatal és az intézmények 2009, 2014 és 2017 során bevezetendő reformjai továbbra is a lehető legtovább tartó és éppen ezért a folyamatlassító kompromisszumkeresési tárgyalásmódnak kedveznek. Ennek legfőbb oka valójában az, hogy a Brüsszelben megszületett döntéseket a tagországoknak saját hazájukban kell kommunikálniuk és ez egyet jelent a pillanatnyi belpolitikai érdekektől átfutott politizálással. Ebből a szempontból is érdekes lesz az EU új kül-és biztonságpolitikai főmegbízottjának mozgástere, mivel az elmúlt évek tapasztalataiból is jól látszik, hogy az

¹⁸¹ A megnövekedett lengyel mandátumszám egy dolog, a közös érdekek egy másik. Az egyikben Lengyelország esetleg bekerülhet a legnagyobb hatok klubjába, a másik értelemben a kis és közepes (nettó haszonélvező) tagországokhoz tartozik. Megnövekedett mandátumszáma sem tudja ezt az ellentmondást feloldani.

EU külpolitikai törekvései nem mindig egyeznek meg a tagállamok (bel)politikai érdekeivel. A török csatlakozás kérdése, illetve Koszovó elismerése körüli megosztottság is ezt mutatja (Dienes Oehm [2008] p.13).

A fentebb vázolt kormányzati magatartás rengeteg döntésben tetten érhető: a legutóbbi költségvetési vita (2007-2013) tulajdonképpen ennek az integráció-felfogási különbségnek is lehetne a példája. A nettó befizető tagországok úgy akarják csökkenteni az Európai Unió költségvetését, hogy közben tizenektnő nettó haszonélvező ország is belépett. Az eddigi nettó haszonélvező országok (Spanyolország, Portugália, Írország, Görögország) semmit nem hajlandóak engedni a nekik járó strukturális és kohéziós támogatásokból, jóllehet sokkal kevésbé vannak rászorulva, mint az újonnan csatlakozottak. A legutóbbi költségvetési vita egyik egyértelmű üzenete volt, hogy az Európai Unióra fordítandó állami kiadás lesz az első költségvetési tétel, amelyet a nettó befizető tagállamok csökkentenek, amennyiben saját gazdaságaik nem a megfelelő ütemben teljesítenek.

Ez a hozzáállás ugyan politikailag racionális, de ellentmond az unió gazdasági és politikai célkitűzéseinek. Ennek a tagállami megfontolásnak természetesen a legfontosabb mozgatórugója a választók előtti kedvező fellépés és a hatalom megtartása. Ez a szempont nagyon sokszor írja felül az egyes tagállamok cselekedeteit a közösségi ügyek kapcsán.

A döntéshozatali rendszer átalakítása a szavazati és intézményi reformok megnevezésének stádiumáig jut el, nem pedig a további tagállami döntési kompetenciák közösségi szintre emeléséig.

A tagállamok relatív hatalmi pozícióit tükrözik az egyes ügyek kapcsán kialakított álláspontjaik eléréséhez vezető alkufolyamatok rendszere. Az alkufolyamatok során a tagállamokat jellemző hagyományos mutatókon (méret, lakosság, gazdasági erő) felül olyan tényezőknek is fontos szerep jut, mint az informáltság, amely részben függ az EU intézményeiben elfoglalt pozícióktól és a többi tagállammal kötendő ad-hoc alkuktól, valamint az ügyben érdekelt domináns tagállamokhoz fűződő viszonyrendszertől.

A kisebb tagállamokat "ki lehet fizetni" ugyan, viszont a nagyobb államok vétózni tudják egymás álláspontjait, ezért az alkufolyamatok jellemzően a nagy államok érdekeinek legkisebb közös nevezője irányába konvergálnak (Vass, [2002]).

Az Európai Unió tagállamai igyekeznek a lehető legkisebb szinten tartani szuverenitásuk feladását, éppen ezért minden a tagállami szuverenitást érintő kérdés kormányközi szinten dől el az Európai Tanácsban egyhangú döntést igényelve. Ebből következően a gyengébb, de még kellő befolyással bíró tagállamok (pl. Lengyelország a 2007-es EU csúcson) rendszerint arra törekednek, hogy a szabályok kialakításával korlátozták az erősebb partnerek dominanciájának érvényesülését. (Baldwin, 1993)

A nem befolyásos tagállamok számára kifizetődőbb, ha a "mainstream" álláspontot követik az EU politikai napirendre kerülő kérdések döntő többsége esetén. Ennek legfőbb magyarázata az, hogy korlátozott érdekérvényesítési képességükből adódóan nem képesek az "árral szemben úszni" és ezt a fajta intézményi lojalitást a különböző alkucsomagok megkötésekor próbálják meg felhasználni és általában azzal számolnak, hogy lojalitásuk megtérül. A "liberális kormányköziség" elmélete szerint a legjelentősebb közösségi döntéseket egyrészt a gazdasági interdependenciából adódó kötöttségek és lehetőségek által meghatározott hazai érdekek kialakításának folyamata, másrészt az államközi stratégiai alku folyamata formálja, amelynek kimenetelét a kormányok relatív érdekérvényesítő képessége határozza meg (Moravcsik, 1993).

Az általam megvizsgált esetekből a kisebb tagállamok számára egyértelműen következik, hogy érdekeik maximálás érvényesítése érdekében elengedhetetlen a koalícióépítés, az informális háttéregyeztetéseken történő folyamatos jelenlét, a tájékozottság növelése (hálózatépítés, illetve az egyes intézmények apparátusával történő szoros kapcsolattartás), a domináns tagállami álláspontok közötti ballanszírozás, a törésvonalak kihasználása, valamint az elszigetelődés veszélyének kiküszöbölése és az uniós intézményeken belüli pozíciószerezés. Ezen célok megvalósítása igen időigényes folyamat és ezt a körülményt is fontos figyelembe venni a közelmúltban csatlakozott tagállamok esetén. A fenti stratégiai célok elérésben katalizáló körülmény a soros elnökség rendszere, amelynek során egyrészt elvárás is a fenti feladatok ellátása, másrészt kiemelt körülmények állnak az adott tagállam rendelkezésére. Ilyen szempontból dolgozatom egy különleges időszakban született, hiszen már lezajlott az első közelmúltban csatlakozott tagállam elnökségi ciklusa (Szlovénia) és megkezdődött a felkészülés a 2011-es magyar uniós elnökségre – amit az brüsszeli berkekben egyfajta „tűzkereszttségként” tartanak számon.

Jelenleg a Lisszaboni Szerződés az a maximális politikai kompromisszum, amelyet a tagállamok még támogatni tudtak. Ezt mutatta az a tény, hogy az Alkotmányos Szerződés vívmányainak döntő többsége nem került bele a Lisszaboni Szerződésbe. A válság újabb jele az ír referendum, amelynek eredményeképpen feltehetően egy időre megint megbénul az integráció folyamata, viszont bizakodásra ad okot viszont az, hogy az intézményi reformok folytatását valamennyi tagország sürgeti. A dolgozat lezárásakor nem lehet pontosan látni, hogy milyen – technikai – megoldás fog születni az ír nem által előidézett megtorpanás kiküszöbölésére.

Kutatásaimat az Európai Unió történetének egyik legizgalmasabb időszakában végezhettem. A dolgozat végén személyes megjegyzésként is szeretném hangsúlyozni, hogy 2005 és 2008 között miközben a dolgozatom megírásához végeztem a kutatásokat az egyik legmeglepőbb tapasztalatom éppen az volt, hogy ez idő alatt mennyit változott az Európai Unió.

A dolgozat lezárásakor véleményem szerint az Európai Unió jövőjének legnagyobb kérdése az, hogy ez a fejlődés milyen ütemben és meddig fog tartani, és hogyan reagál a Közösség az egész világot befolyásoló gazdasági, politikai, társadalmi és kulturális kihívásokra.

Reményeim szerint, az alapító eszmék szellemében.

Budapest, 2008. július 29.

Kégler Ádám

IRODALOMJEGYZÉK

- Bailey, David J. [2006]: Governance or the crisis of governmentality? Applying critical state theory at the European level IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13 (1), (16-34. oldal)
- Bache, Ian; George, Stephen [2006]: Politics in the European Union, Oxford University Press, (623 oldal)
- Bailer, Stefanie [2004]: Bargaining Success in the European Union. The Impact of Exogenous and Endogenous Power Resources. IN. European Union Politics 2004, 5. SAGE Publications London. (99-123. oldal)
- Bailer, Stefanie [2006]: Nationale Interessen in der Europäischen Union: Macht und Verhandlungserfolg im Ministerrat. Campus Verlag Frankfurt, (317 oldal)
- Balázs Péter [2003]: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar–EU kapcsolatok fejlődése. Tanulmánykötet, I. kiadás, KJK-Kerszöv, Budapest, (518 oldal)
- Balázs Péter [2005]: Az Európai Unió helyzete, IN. Uniós kihívások az ezredfordulón, (szerk. Rácz Margit), MTA VKI. (67. – 100. old.)
- Baneth, András; Cserey, Gyula [2005]: The Ultimate EU Testbook. John Harper Publishing, London (394 oldal)
- Baumgartner, R. Frank; Green-Pedersen, Christoffer; Jones, Brian D. [2006]: Comparative studies of policy agendas IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13 (7), (959-975. oldal)
- Bauer, Machale W. [2006]: Co-managing programme implementation: conceptualizing the European Commission's role in policy execution, IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13 (5), (717-736. oldal)

- Bayer József [1999]: A politikatudomány alapjai. Egyetemi tankönyv. I. kiadás, Napvilág Kiadó, Budapest, (431 oldal)
- Beach, Derek [2005]: The dynamics of European integration, Palgrave Macmillan, London, (304 oldal)
- Benedetto, Giacomo [2005a]: Rapporteurs as legislative entrepreneurs: the dynamics of the codecision procedure in Europe's Parliament. IN: Journal of European Public Policy 12 (1), (47 -68. oldal)
- Benedetto, Giacomo [2005b]: Enlargement, Institutional changes and the Pervasiveness in the European Parliament. University of Leicester
(http://www.le.ac.uk/politics/cedis/pdfs/workshop_may_2005.pdf)
- Beyers, Jan; Dierckx, Guido [1997]: Nationality and European Negotiations: The Working Groups of The Council of Ministers. IN. European Journal of International Relations 3; SAGE Publications London (435 – 473. oldal)
- Bergström, Carl Frederik [2005]: Comitology. Oxford University Press, Oxford, (391 oldal)
- Blahó András, Prandler Árpád [2001]: Nemzetközi szervezetek és intézmények. Tanulmánykötet, I. kiadás. Aula Kiadó, Budapest, (478 oldal)
- Blahó András (szerkesztő) [2007]: Európai integrációs alapismeretek. II. kiadás Aula Kiadó, Budapest, (334 oldal)
- Blahó András (szerk.) [2003]: Európai integrációs alapismeretek. Tanulmánykötet, I. kiadás. Aula Kiadó, Budapest, (705 oldal)
- Blahó András (szerk.) [2002]: Világgazdaságtan II. kötet. Egyetemi tankönyv, I. kiadás Aula Kiadó, Budapest, (590 oldal)
- Boda Zsolt [2004]: Globális ököpolitika. Helikon Kiadó, Budapest. (215 oldal)

- Bokorné Szegő Hanna [1999]: Nemzetközi jog. Egyetemi tankönyv. III. kiadás, 1999, Aula Kiadó, Budapest (378 oldal)
- Bóka Éva [2005]: The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought. IN Grotius, BCE 2005, (42 oldal) Forrás: http://www.grotius.hu/doc/pub/ECICWF/boka_eva_idea_subidiarity.pdf
- Brandt, Urs Steiner; Svendsen, Tinggaard Gert [2006]: Bureaucrats at sea: a budget catch model IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13 (3), (329-341. oldal)
- Bruno, Isabelle; Jacquot, Sophie; Mandin Lou [2006]: Europeanization through its instrumentation: benchmarking, aminstreaming and the open method of co-ordination... toolbox or Pandora's box? IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13 (4), (537-551. oldal)
- Bulmer, Simon J. [1983]: Domestic Politics and European Union Policy-Making. IN Journal of Common Market Studies 21 (4).
- Caporaso, James A; Wittenbrinck, Joerg [2006]: The new modes of governance and political authority in Europe IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13 (4), (471-481. oldal)
- Caporaso, James A.; Keeler John T.S. [1995]: "The European Union and Regional Integration Theory", In Carolyn Rhodes és Sonia Mazey, (szerkesztők), *The State of the European Union: Building an European Polity?*; Boulder/London: Lynne Rienner/Longman, 1995, (29-61. oldal)
- Christiansen, Thomas; Piattoni, Simona [2003]: Informal governance in the European Union. Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, (210 oldal)
- Corbett, Richard; Jacobs, Francis; Shackleton, Michael [2005]: The European Parliament, John Harper Publishing, London (399 oldal)
- Csaba László [2006]: A fölemelkedő Európa. Akadémiai Kiadó, Budapest, (482 oldal)

- Dahl, Robert Alan [1996]: A pluralista demokrácia dilemmái. Osiris Kiadó, Budapest, (267 oldal)
- Deutsch, K. W. et al. [1957]: Political Community in the North Atlantic Area: International Organisation in the Light of Historical Experience. Princeton University Press. (1-167. oldal)
- Dezséri Kálmán [2006]: Az EU osztrák elnökségének feladatai és céljai. IN Európai Tükör 2006/2. (112-123. oldal)
- Dienes-Oehm Egon: Merre tovább? Gondolatok az unió jövőjéről. IN Európai Tükör 2008/4. (3-24. oldal)
- Egeberg, Morten [2006]: Executive politics as usual: Role behaviour and conflict dimensions in the College of European Commissioners. IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13 (1), (1-16. oldal)
- Elgström, Ole [2003]: European Union Council Presidencies – A comparative perspective. Routledge, London, (210 oldal)
- Fioretos, Karl-Orfeo [1997]: The anatomy of autonomy: interdependence, domestic balances of power, and European integration. IN Review of International Studies 5/23, Cambridge University Press, (293-320. oldal)
- Forgács Imre (felelős szerkesztő) [2006]: Európai Tükör jubileumi évkönyv 1996-2006., Budapest, (523 oldal)
- Forman Balázs [2001]: Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai. Az Európai Bizottság Magyar Delegációja, Budapest, (397 oldal)
- Forsyth, Murray [1981]: Unions of States: The Theory and Practice of Confederation. Leicester University Press (213 oldal)

- Friis, Lykke [1998]: Approaching the Third Half of EU Grand Bargaining - The Post-Negotiation Phase of the 'Europe Agreement Game', In: Journal of European Public Policy 5 (2)., (322-339. oldal)
- G. Fodor Gábor [2006]: Az érdek, mint a politika mozgatórugója, tanulmány MTA PTI
- Gazdag Ferenc - Kiss J. László (szerkesztők) [2005]: Magyar külpolitika a 20. században, tanulmánykötet, I. kiadás, Zrínyi Nyomda RT., Budapest, (350 oldal)
- Golub, Jonathan [2007]: Survival Analysis and European Union Decision-making.
IN European Union Politics 2007/8, SAGE Publications London. (155 – 181. oldal)
- Golub, Jonathan [2008]: The Study of Decision-Making Speed in the European Union: Methods, Data and Theory. IN European Union Politics 2008/9, SAGE Publications London. (167 – 179. oldal)
- Granger, Marie-Pierre [2004]: The (Un)equal Representation of Member States Before the European Court of Justice. The European Law Review, 2004/29: 3-31 old.
- Greenwood, Justin [2007]: Interest representation in the European Union.
Tanulmánykötet, II. kiadás, Palgrave Macmillan, New York, (272 oldal)
- Greenwood, Justin [1998]: Regulating lobbying in the European Union.
IN Parliamentary Affairs 54 (5), Oxford University Press, (56 – 87 oldal)
- Greenwood, Justin; Apinwall, Mark (szerkesztők) [1998]: Collective action in the European Union. Tanulmánykötet, I. kiadás, Routledge, London, (310 oldal)
- Grossman, E [2004]: Bringing Politics Back In: Rethinking the role of economic interest groups in European integration. IN, Journal of European Public Policy, Routledge 11 (4), (637.-654. oldal)

- Guéguen, Daniel [2003]: Gyakorlati útmutató az EU-labirintushoz. Századvég -
Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest (112 oldal)
- Haas, Ernst [1958]: The Uniting of Europe: Political, Social and Economic forces 1950-
1957. Tanulmánykötet, XI. kiadás, Stevens and Sons, London (536 oldal)
- Harris, Phil; Fleisher, Craig S. (szerkesztők.) [2005]: The Handbook of Public Affairs,
Sage Publications, (764 oldal)
- Hayes-Renshaw, Fiona és Wallace, Helen [2006]: Council of Ministers. Tanulmánykötet
Palgrave Macmillan, London, (320 oldal)
- Häge, Frank M. [2007]: Committee Decision-making in the Council of the European
Union. IN European Union Politics 2007, 8. SAGE Publications London.
(299-328. oldal)
- Héritier, A [1997]: Policy-making by Subterfuge: interest accommodation.
Journal of European Public Policy, (16. – 34. oldal) 4 (2)
- Hix, Simon [1999]: The political system of the European Union. St. Martin's Press,
New York, (427 oldal)
- Hix, Simon; Noury, Abdul; Roland, Gérard [2005]: How MEPs vote.
London School of Economics 2005. /<http://personal.lse.ac.uk/hix/>, (1. – 38. oldal)
- Hobolt, Sara Binzer [2006]: Direct democracy and European democracy. IN Journal of
European Public Policy, Routledge, 13 (1), (153-167. oldal)
- Hoffmann, S. [1995]: The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994. Boulder,
Westview, (24-157. oldal)
- Hoffmann, Stanley; Keohane, Robert O.; Nye Joseph S. (szerkesztők) [1993]:
After the Cold War: International institutions and state strategies in Europe, 1989-
1991. Harvard University Press, (481 oldal)

- Horváth Zoltán – Ódor Bálint [2005]: Az Európai Unió alkotmánya. Tanulmánykötet, HVG ORAC, (424 oldal)
- Horváth Zoltán [2005]: Kézikönyv az Európai Unióról. Tanulmánykötet, VI. kiadás HVG ORAC, Budapest (652 oldal)
- Hull, R [1993]: Lobbying the European Community. Tanulmánykötet, II. kiadás, Oxford University Press, Oxford, (82 – 92 oldal)
- Inotai András [2007]: Javíthatja-e az európai részvénytársaság (Societas Europaea) Európa globális versenyképességét? IN Európai Tükör 2007/6. (9-27. oldal)
- John, Peter [2006]: The Policy Agenda Project. IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13 (7), (975-987. oldal)
- Jones, Robert A. [2001]: The Politics and Economics of the European Union, Edward Legar Publishing Limited, Northampton, (523 oldal)
- Kádár Béla [2006]: Gazdaság és integrált nemzetállam. IN Európai Tükör 2006/1. (3-12. old.)
- Kratsa, Rodi; Vidal-Quadras; Rothetsagaropoulos, Mechtild [2007]: Egyzetetések és együttdöntés: Útmutató a Parlament együttdöntési tevékenységéhez. Európai Parlament, (44 oldal)
Forrás: http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_hu.pdf
- Kecskés László, Dr.; Lomnici Zoltán, Dr.; Maczonkai Mihály Dr., [2001]: Az Európai Közösségek Bírósága. HVG Orac, Budapest, (294 oldal)
- Kegley, Charles.W. [1995]: Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge, New York: St. Martin's Press
- Kende Tamás, Szűcs Tamás (szerkesztők) [2005]: Bevezetés az Európai Unió politikáiba. KJK Kerszöv, Budapest, (1360 oldal)

Keohane, R.O. [1986]: Neorealism and its Critics. Columbia University Press New York.
(211 oldal)

Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (szerkesztők) [2001]: Power and Interdependence.
Harvard University Press, (325 oldal)

Kiss J. László (szerk.) [2000]: Tizenötök Európája, Tanulmánykötet,
Osiris Kiadó, Budapest

Kiss J. László (szerk.) [2005]: Huszonötök Európai, Tanulmánykötet, I. kiadás, Osiris
Kiadó, Budapest (908 oldal)

Kissinger, Henry [1996]: Diplomácia. Tanulmánykötet, I. kiadás, Panem-McGraw-Hill
Grafo Kiadó, Budapest, (956 oldal)

Klotz Péter [2008]: A soros elnökség logisztikai előkészítése Franciaországban.
IN Európai Tükör 2008/8, (27 oldal) /kiadás alatt/

Kovács Gabriella [2004]: A német és a brit uniós érdekérvényesítés háttere a '90-es
években. Tanulmány. In. Európai Tükör 2004/8. szám, November, (38. – 54. old.)

König, Thomas; Bräuninger, Thomas [2004]: Accession and Reform of the European
Union. A Game-Theoretical Analysis of Eastern Enlargement and the
Constitutional Reform. IN. European Union Politics 2004/5. SAGE Publications
London. (419-439. oldal)

König, Thomas; Proksch, Sven-Oliver [2006]: Exchange and voting in the Council:
endogenizing the spatial model of legislative politics. IN Journal of European
Public Policy, Routledge, 13 (5), (647-670. oldal)

König, Thomas [2008]: Analysing the Process of EU Legislative Decision-Making: To
Make a Long Story Short. IN. European Union Politics 2008/9, Sage Publications
London (145-167. oldal)

- Kriesi, Hanspeter; Adam, Silke; Jochum, Margit [2006]: Comparative analysis of policy networks in Western Europe IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13 (3), (341-362. oldal)
- Kohler-Koch, B és Eising, R (szerk.) [1999]: The Transformation of Governance in the European Union. Routledge Publications London
- Lamassoure, Alain [2004]: Histoire secrète de la Convention européenne. Fondation Robert Schuman Paris, (525 oldal)
- Lehman, Wilhelm: [2003]: Lobbying in the European Union: Current rules and practices. European Parliament, Directorate-General for Research
(forrás:http://www.euoplysningen.dk/upload/application/pdf/a0071587/104_en.pdf)
- Lindberg, L.N. [1994]: 'Comment on Moravcsik', IN S Bulmer és A. Scott (szerkesztők): Economic and Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context, Oxford: Blackwel
- Luce, R. Duncan; Raiffa, Howard [1957]: Games and Decisions. Dover Publucations Inc. New York, (509 oldal)
- Majone, Giandomenico [2006]: The common sense of European integration. IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13 (5), (607-627. oldal)
- Marján Attila (főszerkesztő) [2006]: Az Európai Unió gazdasága. HVG Press, Budapest, (850 oldal)
- Marján Attila [2007]: Európa sorsa – Az öreg hölgy és a bika. HVG Kiadó Zrt., Budapest, (480 oldal)
- Marks, Gary; Scharrpf, Fritz W.; Scmitter, Philippe C.; Streeck, Wolfgang [1996]: Governance in the European Union, Sage Publications, New York, (182 oldal)

- Mattila, Mikko [2004]: Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the European Council of Ministers. IN European Journal of Political Research 43, Blackwell Publishing Oxford. (29-50. oldal)
- Mayberry, John P.; Harsanyi, John C.; Scarf, Herber E.; Selten, Reinhard [1992]: Game-theoretic models of cooperation & conflict. Westview Pres, Uderground Classics in Economics, San Francisco, (212 oldal)
- Mazey, Sonia; Richardson, J.J. [2001]: Interest groups and EU policy-making: Organisational logic and venue shopping. IN European Union: Power and policy making. Routledge London, New York, (217-23. oldal)
- McCormick, John [2002]: Understanding the European Union, Palgrave Mcmillan, London, (232 oldal)
- Milward, Alan S. [1999]: The European rescue of the nation-state. II. kiadás, Routledge, New York, (247 oldal)
- Miszlivetz Ferenc (sorozatszerkesztő) [2003]: Az EU-bővítés politikai dimenziói. Savaria University Press, (199 oldal)
- Moravcsik, Andrew [1991]: Negotiating the Single European Act, N R.O. Keohane és S. Hoffmann (szerkesztők), The New European Community: Decision making and Institutional Change, Boudler CO: Westview Press
- Moravcsik, Andrew [1993a]: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalis Approach, Journal of Common Market Studies 31 (4)
- Moravcsik, Andrew [1993b]: Liberalism and International Relations Theory. Harvard University Center for International Affairs (92- 116. oldal)
- Moravcsik, Andrew [1994]: Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. Working Paper no. 52, Harvard University, (42 oldal)

Moravcsik, Andrew [1995]: Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder.
Journal of Common Market Studies

Moravcsik Andrew [1998]: The choice for Europe: Social Purpose and State and State
Power from Messina to Maastricht, UCL Press London, (514 oldal)

*Moravcsik, Andrew [2007]: Is there a Democratic Deficit in World Politics?
című előadása elhangzott a Princeton Egyetemen 2007. április 5.-én.
Forrás: <http://www.youtube.com/watch?v=kN-nx-Q5xx4>*

Morgenthau, Hans Joachim [1993]: Politics among nations: the struggle for power and
peace. New York : McGraw-Hill, (419 oldal)

Myerson, Roger B. [1991]: Game Theory: Analysis of Conflict. Harvard University Press,
(568 oldal)

Nagy Péter [1998]: Lobbyzás az Európai Unióban. Tanulmány. IN Európai Szemle,
1998/1. (34 – 55. old)

Navracsics Tibor [1998]: Európai belpolitika. Az Európai Unió politikatudományi
elemzése. Korona Kiadó, Budapest (367 oldal)

Neyer, Jurgen [2006]: The deliberative turn in integration theory. IN Journal of European
Public Policy, Routledge, 13 (5), (779-791. oldal)

Nugent, Neill [2006]: The government and politics of the European Union.
Palgrave Macmillan, London, (630 oldal)

Nye, Joseph S. Jr. [2005]: Soft Power. Public Affairs, New York, (208 oldal)

Osborne, David – Gaebler, Ted [1994]: Új utak a közigazgatásban. Tanulmánykötet,
I. kiadás, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, (341. oldal)

- Øhrgaard, J.C. [1997]: Less than Supranational, More than Intergovernmental: European Political Cooperation and the Dynamics of Intergovernmental Integration. Millennium: Journal of International Studies 26 (1)
- Pajala, Antti; Widgrén, Mika [2004]: A Priori versus Empirical Voting Power in the EU Council of Ministers. IN European Union Politics 2004, 5. SAGE Publications London. (73-97. oldal)
- Pálankai Tibor [2004]: Az európai integráció gazdaságtana. Egyetemi tankönyv, II. kötet, Aula Kiadó, (502 oldal)
- Paláncsai Tibor [2005]: Akadémiai székfoglaló. MTA (elhangzott 2005. február 14.-én),
Forrás: [www.mta.hu/ fileadmin/szekfoglalok/000577.pdf](http://www.mta.hu/fileadmin/szekfoglalok/000577.pdf) (14 oldal)
- Pap András László [1998]: Lobby – alkotmányos jog vagy törvénytelen káosz, IN Parlamenti levelek, 1998/4-5., (23. – 46. oldal)
- Pedler, R.H; Van Schendelen, Rynus (szerk.) [1994]: Lobbying the European Union. Tanulmánykötet, I. kiadás, Dartmouth Publishing Company, Aldershot, (311 oldal)
- Peterson, John; Shackleton, Michael (szerkesztők) [2002]: The institutions of the European Union. Oxford University Press, (402 oldal)
- Pollack, Mark A. [2000]: International Relations Theory and European Integration. European University Institute, Robert Schuman Center, (30 oldal)
- Putnam, Robert.D.: [1988]: Diplomacy and Domestic Politics. IN International Organization Nr. 42.
- Rácz Margit [2003]: EU- kaleidoszkóp. Tanulmánykötet, I. kiadás, KJK-Kerszöv, Budapest, (320 oldal)

- RÁCZ Margit (szerkesztő) [2005]: Uniós kihívások az ezredfordulón. Tanulmánykötet, I. kiadás, MTA VKI, Budapest, (202 oldal)
- Rasmussen, Anne [2008]: The EU Conciliation Committee. IN. European Union Politics 2008, 9. SAGE Publications London. (87-113. oldal)
- Richter Sándor [2008]: Facing the Monster ‘Juste Retour’. On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform. The Vienna Institute for International Economic Studies (118 oldal)
- Rodden, Jonathan [2002]: Strength in Numbers? Representation and Redistribution in the European Union. IN European Union Politics 2002/3. SAGE Publications London. (151-178. oldal)
- Rosamond, Ben [2000]: Theories of European Integration. Tanulmánykötet, Palgrave Macmillan, (240 oldal)
- Roy Gardner [1995]: Games for business and economics, Egyetemi Tankönyv, I. kiadás, John Wiley & Sons, Inc., Chicago, (447 oldal)
- Sandholtz, Wayne; Sweet, Alec Stone [1998]: European Integration and Supranational Governance, Oxford University Press, (389 oldal)
- Sandholtz, Wayne [1996]: Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions. IN Journal of Common Market Studies 34 (3)
- Sassen, J. [1992]: Getting Through to Brussels. Tanulmány. IN International Management, vol. 47, no. 2, (34 - 63. old)
- Scharpf, F. [1988]: The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. IN Public Administration 66.

- Schalk, Jelmer; Torenvlied, René; Weesie, Jeroen; Stokman, Frans [2007]:
The Power of the Presidency in EU Council Decision-making. IN European Union
Politics 2007, 8. SAGE Publications London. (229-250. oldal)
- Schendelen, Rynus van [2006]: Macchiavelli in Brussels. Tanulmánykötet, Amsterdam
University Press, (384 oldal)
- Schmidt, Susanne K. [2000]: Only an Agenda Setter? IN European Union Politics 2000,
1. SAGE Publications London, (37-61. oldal)
- Schmitter, Philippe C. [2000]: How to democratize the European Union, and why bother?
Lanham, MD: Rowman & Littlefield, (150 oldal)
- Schöpflin György [2006]: A brit elnökség esete az Európai Unióval. IN Európai Tükör
2006/2 (60-64. oldal)
- Selck, Torsten J. [2004]: On the Dimensionality of European Union Legislative Decision-
Making. IN Journal of Theoretical Politics 16; SAGE Publications London
(203-223. oldal)
- Sherrington, Philippa [2000]: The Council of Ministers. Tanulmánykötet, II. kiadás,
Pinter Publisher, London, (219 oldal)
- Slapin, Jonathan B. [2006]: Who is Powerful? Examining Preferences and Testing
Sources of Bargaining Strength at European Intergovernmental Conferences.
IN European Union Politics 2006/7. SAGE Publications London, (51-76. oldal)
- Smith, John Maynard [1982]: Evolution and the theory of games.
Cambridge University Press, (224 oldal)
- Spence, David [2006]: The European Commission, John Harper Publishing,
London, (592 oldal)

- Spinelli, Altiero [1966]: The European Adventure: Tasks for the Enlarged Community.
Johns Hopkins Press, (194 oldal)
- Spinelli, Altiero [1972]: The Growth of the European Movement since the Second World War. IN M. Hodges (szerk.): European Integration, Harmondsworth, Penguin
- Streeck, Wolfgang [1996]: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?
IN Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter és Wolfgang Streeck:
Governance in the European Union. SAGE Publications, London, (64–94. oldal)
- Stevens, Anne; Stevens, Handley (szerk.) [2001]: Brussels bureaucrats?
Palgrave Mcmillan, London, (268 oldal)
- Sweet, Alec Stone; Sandholz, Wayne; Fligstein, Neil (szerkesztők) [2001]:
The Institutionalization of Europe, Oxford University Press, (273 oldal)
- Szabó Sándor [2008]: Az EU Tanács elnöksége és a Tanács Főtitkársága közötti együttműködés. IN Európai Tükör 2008/3. (81-88. oldal)
- Szemlér Tamás (szerk.) [2004]: EU-költségvetés 2007-2013 Érdekek és álláspontok.
Tanulmánykötet, I. kiadás, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest
- Szentes Tamás [1995]: A világgazdaságtan elméleti és módszertani alapjai. Egyetemi tankönyv, I. kiadás, Aula Kiadó, Budapest, (891 oldal)
- Tallberg, Jonas [2003]: The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency.
IN Journal of European Public Policy 11 (10), (1-19. oldal)
- Tallberg, Jonas [2007]: Bargaining power in the European Council. IN SIEPS Reports,
Swedish Institute for European Policy Studies (61 oldal)
- Taylor, P. [1994]: Consociationalism and Federalism as Approaches to International Integration. In: A.J.R. Groom és P. Taylor (szerk.): Frameworks for International Co-operation. London, Pinter Publisher House, (210 oldal)

- Thomas, Daniel C. [2006]: Constitutionalization through enlargement: the contested origins of the EU's democratic identity. IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13 (8), (1190-1211. oldal)
- Török Gábor [2005]: A Politikai napirend. Politika, média, közvélemény és az „Agenda-Setting” hatás. Akadémiai Kiadó, Budapest (212 oldal)
- Tsebellis, George; Garrett, Geoffrey [2000]: Legislative Politics in the European Union. IN European Union Politics 2000. 1. SAGE Publications London. (9-36. oldal)
- Vass, M. É. [2002]: Nemzeti érdekérvényesítés a multilaterális diplomáciában. PhD értekezés, BKÁE, (170 oldal)
- Veress József (szerk.) [1999]: Gazdaságpolitika. Egyetemi tankönyv, III. kiadás, Aula Kiadó Budapest, (374 oldal)
- Vida Krisztina (szerk.) [2005]: Monitoring jelentés 2005. A nyolc új közép- és kelet-európai tagország első uniós évéről. 2004. május 1. – 2005. május 1. Tanulmánykötet, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, (112 oldal)
- Wallace, H and Young, A. [1997]: [szerk.]: Participation and Policy Making in the European Union, Oxford University Press
- Waltz, Kenneth Neal [1979]: Theory of international politics, McGraw-Hill, New York, (251 oldal)
- Waltz, K. [1986]: Political Structures / Anarchic Orders and Balances of Power. IN Robert O. Keohane (szerk.) [1986]: Neorealism and its Critics. Columbia University Press New York, (70-131. oldal)
- Waltz, K. [1986]: Reflections on Theory of International Politics. A Response to My Critics. IN Robert O. Keohane (szerk.) [1986]: Neorealism and its Critics. Columbia University Press New York, (322-347. oldal)

- Ward, Hugh [2004]: Pressure Politics. Geme Theoretical Investigation of Lobbying and the Measurement of Power. IN Journal of Theoretical Politics 16; SAGE Publications London (31-52. oldal)
- Weber, Max [1995a]: A tudomány és a politika mint hivatás. Tanulmánykötet, II. kiadás Kossuth Könyvkiadó, Budapest (147 oldal)
- Weber, Max [1995b]: Gazdaság és társadalom. Tanulmánykötet, II. kiadás, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest
- Wendt, A. [1999]: Social Theory of International Politics. Cambridge University Press Cambridge, pp. 92-139.
- Wessels W. [1997]: An Ever Closer Fusion A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, IN Journal on Comon Market Studies, 35 (2)
- Westlake, Martin; Galloway, David (szerk.) [2006]: The Council of the European Union. John Harper Publishing, London, (456 oldal)
- Wincott, Daniel [2004]: Rights and Regulation in (the) Europe(an Union): After National Democracy? IN After National Democracy. Hart Publishing Oxford. (169. oldal)
- Woll, Cornelia [2006]: Lobbying in the European Union: from *sui generis* to a comparative perspective IN Journal of European Public Policy, Routledge, 13 (3), (456-469. oldal)
- Zorn, Christopher [2007]: Temporal Change and the Process of European Union Decision-Making. IN European Union Politics 2007/8, SAGE Publications London. (567 – 576. oldal)

Magyar sajtókiadványok *(a kiadványok esetében értem azok internetes honlapjait is)*

Napilapok

Népszabadság
Magyar Hírlap
Magyar Nemzet
Világgazdaság

Folyóiratok

Külpolitika
Európai Utas
Európai Tükör
Politikatudományi Szemle

Hetilapok

Heti Világgazdaság
Figyelő
Heti Válasz
Entrepreneur
168 óra

Idegen nyelvű sajtókiadványok

The Economist
The European Voice
Der Spiegel
Tyden

Ezen kívül az Európai Unió hivatalos kiadványa az Official Journal

Internetes honlapok

Az Európai Unió hivatalos weblapjai

www.europa.eu – tulajdonképpen erről a honlapról mindegyik uniós portálhoz el lehet jutni

www.europarl.eu
www.europa.eu/eur-lex
www.europa.eu/prelex
www.bookshop.eu
<http://ue.eu>
<http://curia.eu>

<http://www.esc.eu>
<http://www.cor.eu>
<http://publications.eu>
http://www.europa.eu/documents/registers/index_en.htm
<http://epp.eurostat.cec.eu>

Egyéb weblapok

www.bruinfo.hu
<http://www.library.ceu.hu/>
www.oecd.org
www.wto.org
www.europeum.org
www.theepc.be
<http://euobserver.com>
www.mno.hu

www.euractive.com
www.welcomeeurope.eu
www.europeanagenda.eu
www.eulobby.hu
www.getcited.org
www.nol.hu

PUBLIKÁCIÓS LISTA

Kéglér Ádám [2008]: Soft Power techniques in the European Union. IN. DRC Annual SU Review (22 oldal) - megjelenés alatt.

Kéglér Ádám [2008]: Ahol minden kezdődik. Az Európai Bizottság működése. Magyar érdek az Európai Unióban, MTA PTI (25 oldal) – megjelenés alatt

Kéglér Ádám [2008]: Az Európai Unió soros elnöksége és a 2011-es magyar EU elnökség, Politikatudományi Szemle (28 oldal) – Megjelenés alatt

Kéglér Ádám [2006]: Érdekérvényesítés az Európai Unióban. Tanulmánykötet, I. kiadás, MTA PTI, Budapest (204 oldal)

Kéglér Ádám [2004]: Lobbizás. Főiskolai tankönyv. I. kiadás, Zsigmond Király Főiskola, Budapest (84 oldal)

Kéglér Ádám [2004]: Lobbizás az Európai Unióban. In. Politikatudományi Szemle, 2004. I.-II. szám, (183-202 oldal)

Kéglér Ádám [2003a]: Európai Parlament – Választások és kampányok, In. Esély 2003 / II.(32 – 53. oldal)

Kéglér Ádám [2003b]: Lobbizás az EU-ban. In. Esély 2003/III. (66 – 84. oldal)

Lékó Zoltán (főszerkesztő), Hajdú Nóra, **Kéglér Ádám**, Sándor Péter, Vass László (szerkesztők) [2003]: Lobbikézikönyv. Tanulmánykötet. I. kiadás, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest (523 oldal)

FÜGGELÉK

A Transz-európai energiahálózatok ügyének PreLex dokumentációja (COM 2003/742)

Tevékenységi területek:	ENERGIA Belső piac
Jogalap:	Európai Bizottság : Traité/CE/art 156
Eljárások:	Európai Bizottság : együttdöntési eljárás Az Európai Unió Tanácsa : együttdöntési eljárás
Fájltípus:	Európai Bizottság : Határozati javaslat Az Európai Unió Tanácsa : Határozat
10-12-2003	Elfogadás a Bizottság által
Döntéshozatal módja:	Eljárás szóbeli szakasza
Vezető	Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság
A formához kötött jogi aktus címzettje	Az Európai Unió Tanácsa; Európai Parlament
Kötelező konzultáció	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság; Régiók Bizottsága
Felelős	Loyola DE PALACIO
Dokumentumok:	 COM dokumentum/2003/742/FINAL  C5 parlamenti dokumentum/2004/64/  Tanácsi dokumentum/2004/6218/  Hírlevél/2003/12/ 1.3.120  Hivatalos Lap C/2004/96/ 30  Hivatalos Lap C/2004/122/ 40
Eljárások:	együttdöntési eljárás
Fájltípus:	Határozati javaslat
Jogalap:	Traité/CE/art 156
NUMERO CELEX	 52004PC0742
04-02-2004	Beterjesztés a Tanácshoz
04-02-2004	Beterjesztés az Európai Parlamenthez
09-02-2004	Kiegészítés
Dokumentumok:	 SEC dokumentum/2003/1369/
02-06-2004	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye
Előadó	Ulla Birgitta SIRKEINEN
Dokumentumok:	 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye/2004/844/  Hivatalos Lap C/2004/241/ 17  Hírlevél/2004/6/ 1.3.91
NUMERO CELEX	 52004AE0844
10-06-2004	Megvitatás a Tanácsban
Dokumentumok:	 A Tanács sajtóközleménye/2004/176/  Tanácsi dokumentum/2004/10403/
OJ CONSEIL	PUNTO "B" OJ CONSEJO
SESSION CONSEIL	2589
SUJET	KÖZLEKEDÉS, TÁVKÖZLÉS, ENERGIAÜGY
07-06-2005	Az Európai Parlament véleménye az 1. olvasatban
Határozat :	Jóváhagyás módosítással
Átvétel	Andris PIEBALGS
Előadó	Anne LAPERROUZE

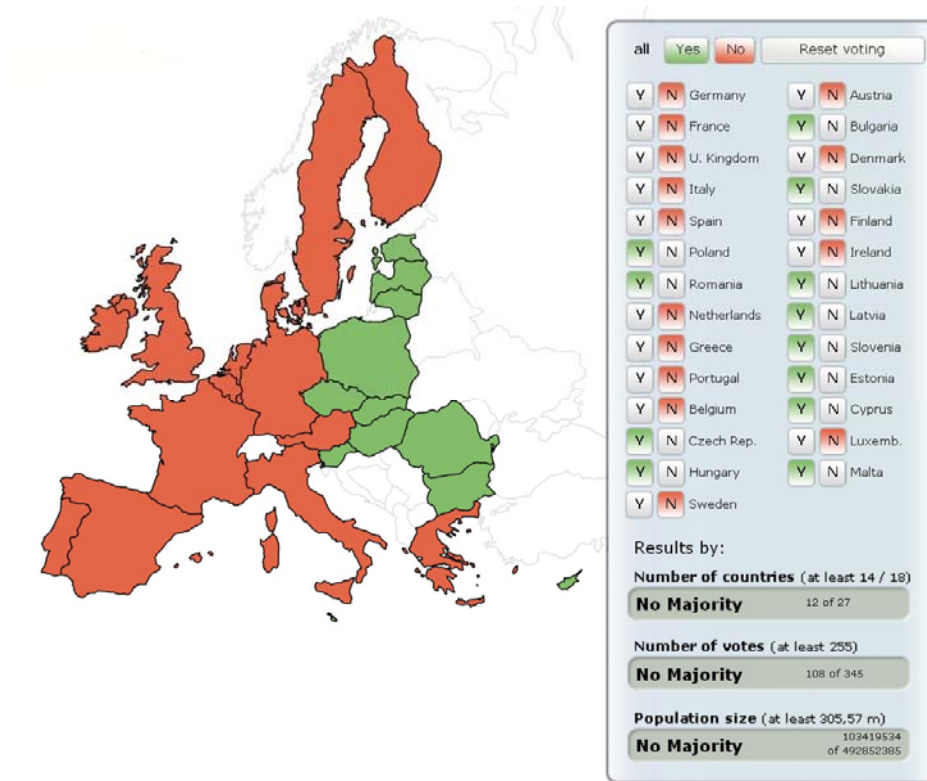
Felelős	Andris PIEBALGS
Dokumentumok:	 A6/2005/134/  TA/2005/211/  Hírlevél/2005/6/ 1.4.46  Az EK Hivatalos Lapja/2006/124/ 68
NUMERO CELEX	 52005AP0211
07-06-2005	A Bizottság álláspontja az EP módosításairól a 3. olvasatban
Határozat :	Minden módosítást elfogad
28-06-2005	A Tanács politikai megállapodása a közös álláspontról
Dokumentumok:	 A Tanács sajtóközleménye/2005/156/  Tanácsi dokumentum/2005/10566/  Hírlevél/2005/6/ 1.4.46
OJ CONSEIL	PUNTO "B" OJ CONSEJO
SESSION CONSEIL	2671
SUJET	KÖZLEKEDÉS, TÁVKÖZLÉS, ENERGIAÜGY
01-12-2005	A közös álláspont elfogadása a Tanács által
Dokumentumok:	 Az EK Hivatalos Lapja/2006/80/ 1  A Tanács sajtóközleménye/2005/303/  Tanácsi dokumentum/2005/15056/  Tanácsi dokumentum/2005/10720/  C6/2006/16/  Hírlevél/2005/12/ 1.4.76
OJ CONSEIL	PUNTO "A" OJ CONSEJO
SESSION CONSEIL	2695
NUMERO CELEX	 52006AG0001
SUJET	KÖZLEKEDÉS, TÁVKÖZLÉS, ENERGIAÜGY
16-01-2006	A közös álláspontról szóló nyilatkozat Bizottság általi elfogadása
Dokumentumok:	 COM dokumentum/2005/716/FINAL
NUMERO CELEX	 52005PC0716
16-01-2006	A közös álláspontra vonatkozó nyilatkozat beterjesztése a Tanácshoz
16-01-2006	A közös álláspontra vonatkozó nyilatkozat beterjesztése az Európai Parlamenthez
19-01-2006	Helyesbítés
Dokumentumok:	 COM dokumentum/2005/716/FINAL/2
19-01-2006	A Tanács közös álláspontjának elfogadása az Európai Parlament által
04-04-2006	Az Európai Parlament véleménye a 2. olvasatban
Határozat :	Jóváhagyás módosítással
Átvétel	Andris PIEBALGS
Előadó	Anne LAPERROUZE
Felelős	Andris PIEBALGS
Dokumentumok:	 TA/2006/118/  A6/2006/71/  Hírlevél/2006/4/ 1.23.2
04-04-2006	A Bizottság álláspontja az EP módosításairól a 2. olvasatban
Határozat :	Minden módosítást elfogad
Észrevételek:	2. OLVASATOT KÖVETŐEN VÁLLALT KÖTELEZETTSÉG MEGFELELŐ BETARTÁSA
06-07-2006	Az Európai Parlament 2. olvasatban tett módosításaira vonatkozó bizottsági vélemény elfogadása
Határozat :	Módosító vélemény

Döntéshozatal módja:	Felhatalmazási eljárás
Dokumentumok:	 COM dokumentum/2006/381/FINAL  Hírlevél/2006/7/8 1.23.2  Hivatalos Lap C/2006/303/ 93
NUMERO CELEX	 52006PC0381
Észrevételek:	Az EP 2. olvasatról adott véleményének helyt ad
07-07-2006	A második olvasatra vonatkozó módosításokról szóló bizottsági vélemény beterjesztése a Tanácshoz
07-07-2006	Transmis. PE dictamen Comisión
24-07-2006	A Tanács jóváhagyása a 2. olvasatban
Dokumentumok:	 A Tanács sajtóközleménye/2006/215/  Tanácsi dokumentum/2006/11745/
Eljárások:	együttdöntési eljárás
Fájl típus:	Határozat
OJ CONSEIL	PUNTO "A" OJ CONSEJO
SESSION CONSEIL	2747
SUJET	VERSENYKÉPESSÉG
06-09-2006	A költségvetés aláírása a Tanács által
Dokumentumok:	 Hivatalos Lap L/2006/262/ 1  Az EP és a Tanács dokumentuma (együttdöntés)/2006/3612/2  Hírlevél/2006/9/ 1.23.2  Az EP és a Tanács dokumentuma (együttdöntés)/2006/3612/
Eljárások:	együttdöntési eljárás
Fájl típus:	Határozat
NUMERO CELEX	 32006D1364

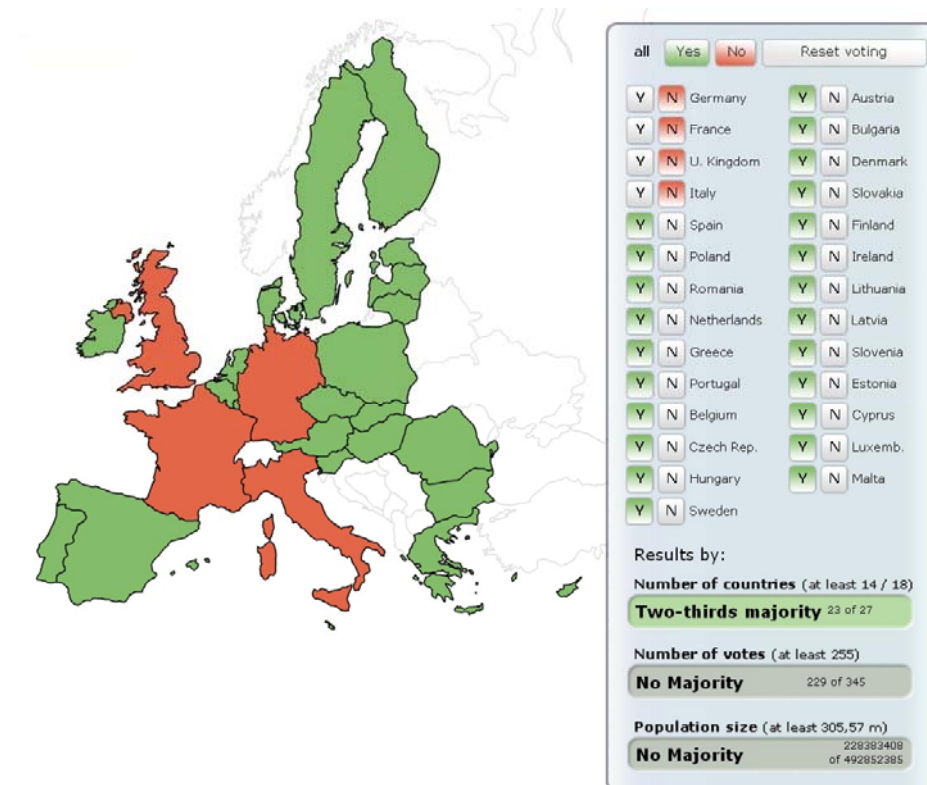
Forrás: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=hu&DosId=188750

SZAVAZÁSI MODELLEK AZ EURÓPAI TANÁCSBAN

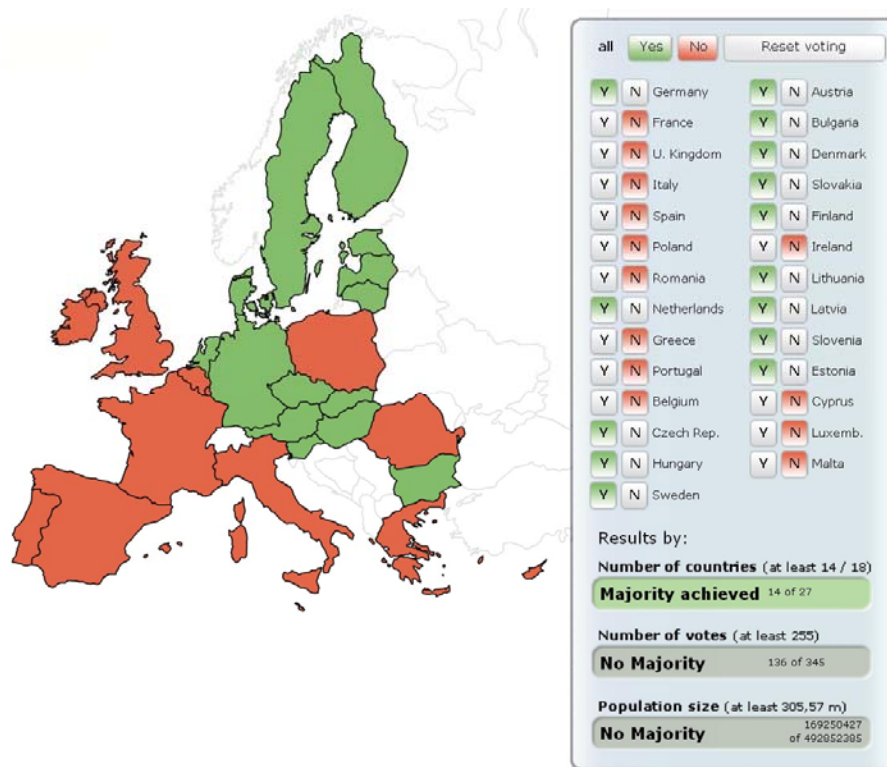
13. ábra: Új tagállamok (12) pozitív szavazatai



14. ábra: Alapítók blokkolása

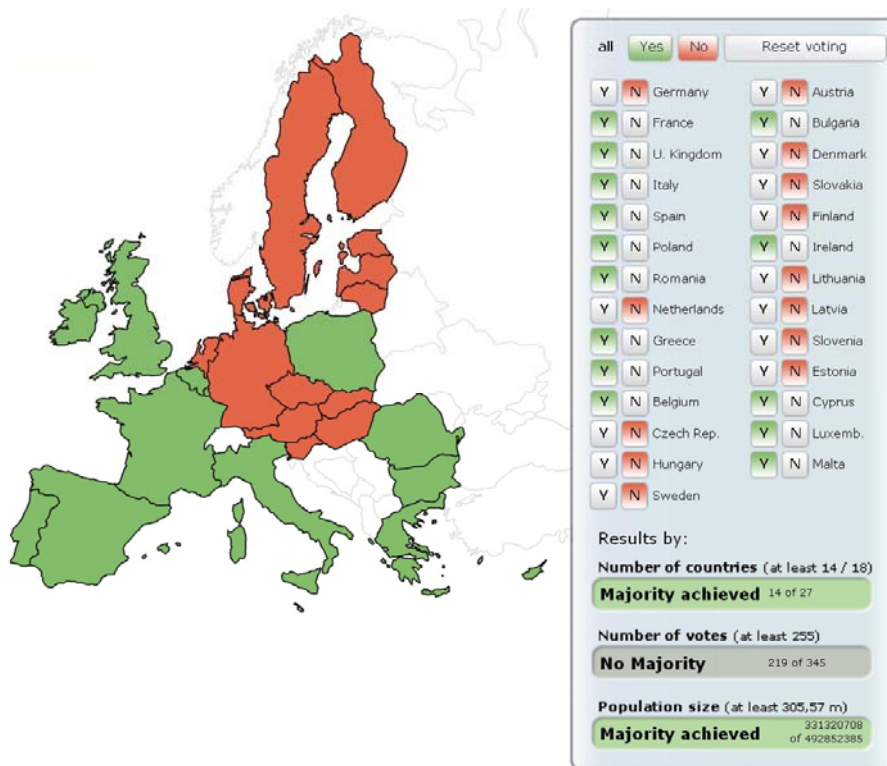


15. ábra: „Germán” blokk

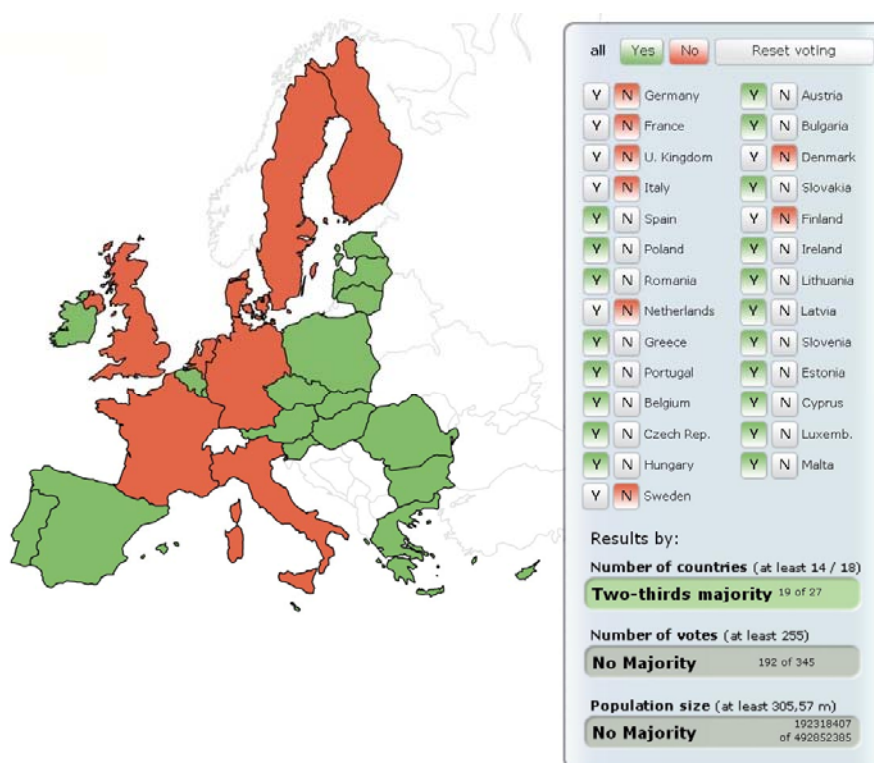


(Bulgária, Magyarország és Csehország „átszavazása” már elég a minősített többséghez)

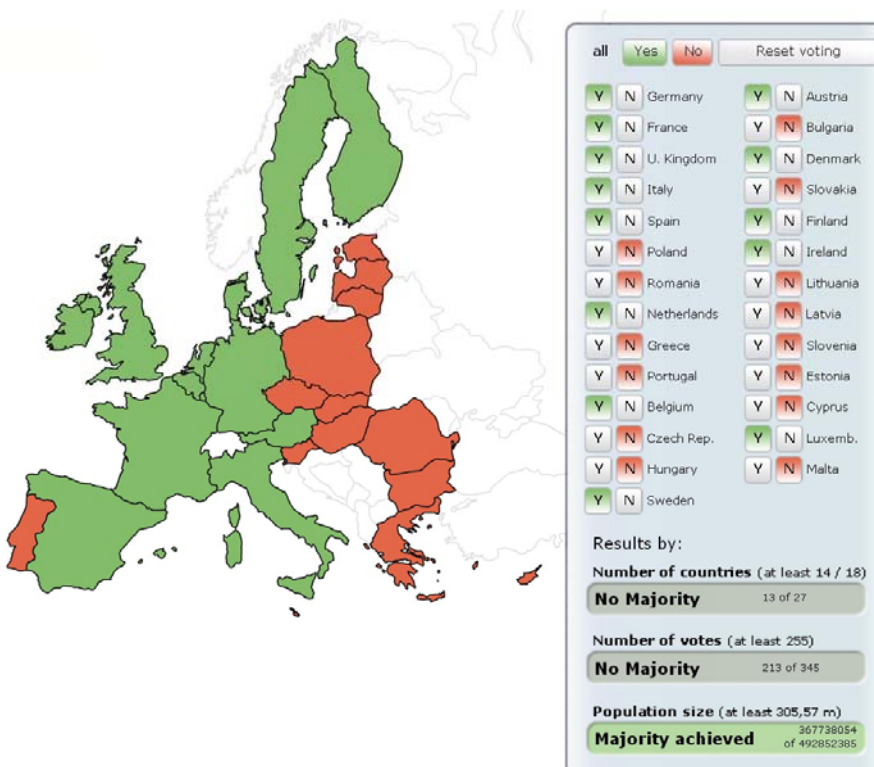
16. ábra: Franko-anglo blokk



17. ábra: Nettó befizetők csoportja

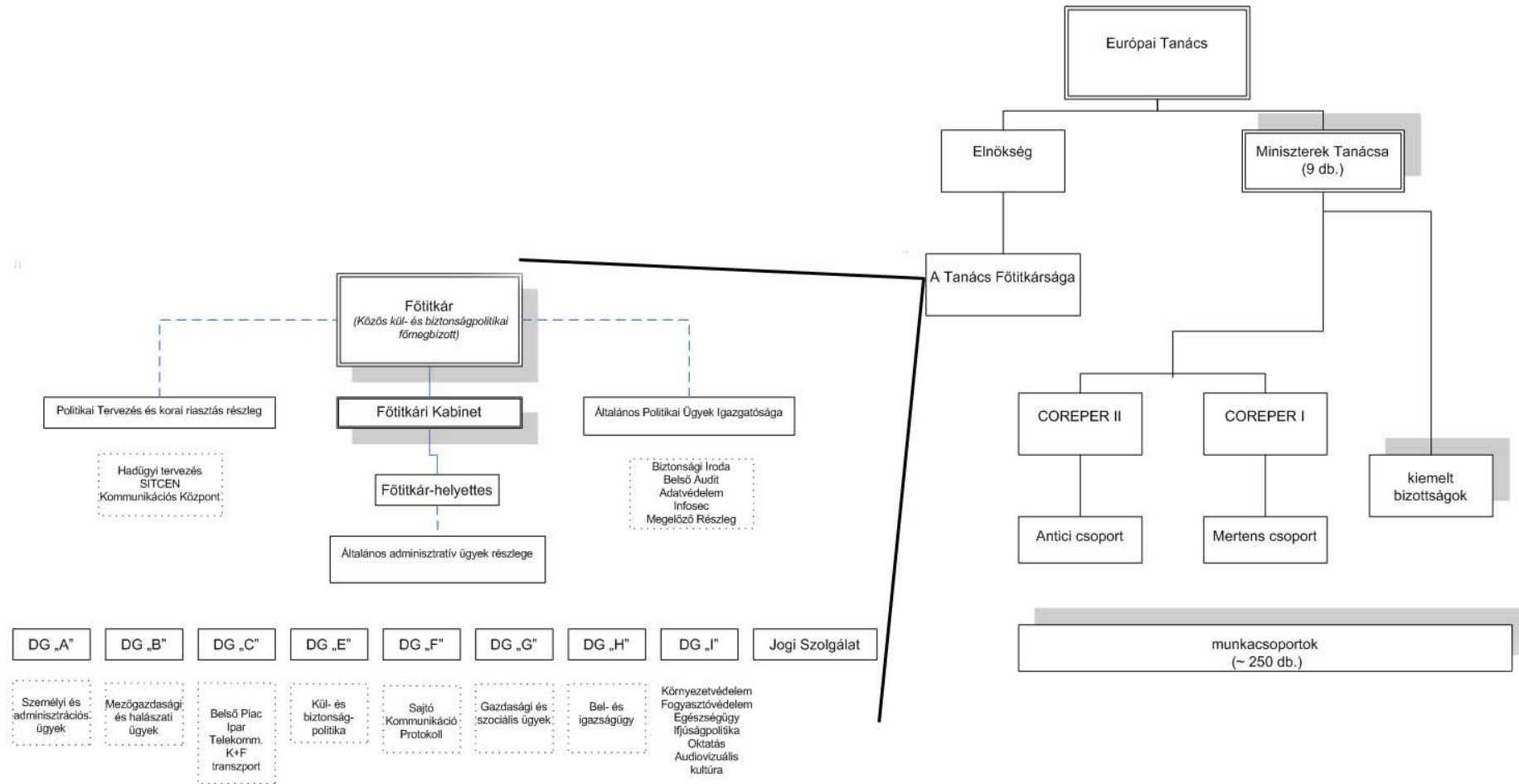


18. ábra: Haszonélvezők csoportja



A „szavazat-kalkulátor” elérhető a német EU elnökség honlapján (www.eu2007.de).

19. ábra: Az Európai Unió Tanácsának szervezeti felépítése



Forrás: Az Európai Unió Tanácsa, DG „F”; Hayes-Renshaw és Wallace [2006] p. 105

19. táblázat: Az Európai Unió Tanácsának Főigazgatóságai

Főigazgatóság	Terület
DG „A”	Személyi és adminisztrációs ügyek
DG „B”	Mezőgazdaság, halászat
DG „C”	Belső piac, ipar és versenypolitika
DG „E”	Külkapcsolatok, CFSP ¹⁸²
DG „F”	Sajtó, kommunikáció, protokoll
DG „G”	Gazdasági és szociális ügyek
DG „H”	Bel- és igazságügy
DG „I”	Egészség, környezetvédelem, fogyasztóvédelem szociális és gazdasági kohézió, oktatás
Jogi Szolgálat	

Forrás: Európai Tanács, DG „F”

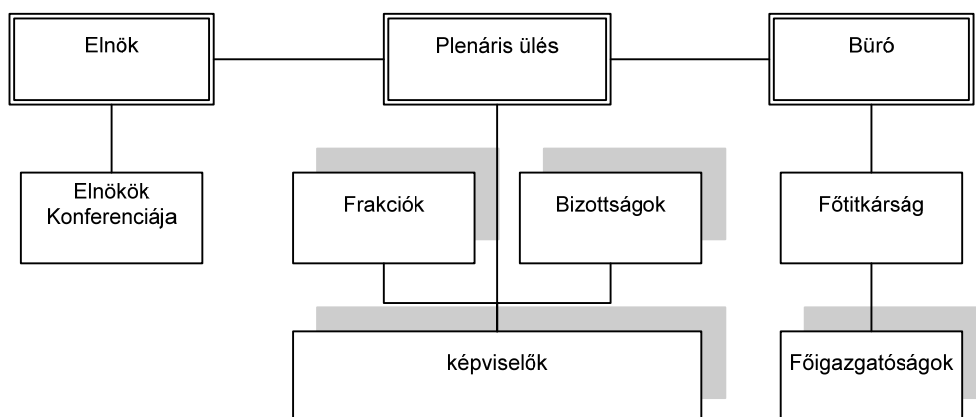
20. táblázat: A Tanács különböző formációiban megtartott ülések száma (1997-2007)

	EU Tanács	Tanácsi ülések	COREPER I.	COREPER II.	munkacsoportok
1997	3	80	59	65	2705
1998	2	92	57	59	3140
1999	4	82	56	51	3350
2000	4	87	75	55	3537
2001	5	78	76	64	4216
2002	4	76	87	69	4420
2003	4	77	70	64	4333
2004	4	75	61	67	3971
2005	3	69	57	66	3918
2006	3	76	59	61	4037
2007	3	67	51	55	4183

Forrás: Európai Tanács Hivatala, DG „F”

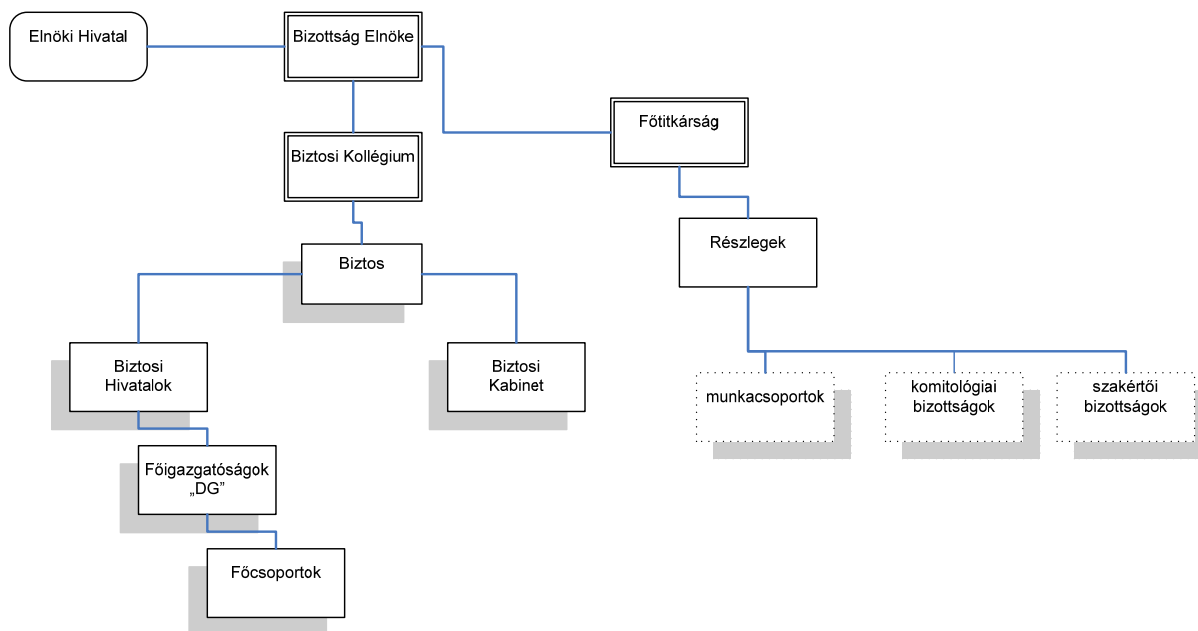
¹⁸² DG „D” 2000-ben megszűnt, hatásköreit a Többi Főigazgatóság közt osztották szét.
CFSP – Common Foreign and Security Policy [Közös Kül- és Biztonságpolitika]

20. ábra: Az Európai Parlament szervezeti felépítése



Forrás: Európai Parlament, DG „I”

21. ábra: Az Európai Bizottság szervezeti felépítése



Forrás: Európai Bizottság, Directorate General Communication