



**Nemzetközi Kapcsolatok
Doktori Iskola**

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Kéglér Ádám

Tagállami érdekvényesítés az Európai Unióban

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

„Dr. Balázs Péter
egyetemi tanár

Budapest, 2008

Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Kéglér Ádám

Tagállami érdekérvényesítés az Európai Unióban

„A tézis alcíme, ha van”

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

„Dr. Balázs Péter

egyetemi tanár (vagy más beosztás)

© Kéglér Ádám

Tartalomjegyzék

I. Kutatási előzmények és a téma indoklása	4
II. Felhasznált módszerek	6
III. Az értekezés eredményei	9
IV. Főbb hivatkozások.....	19
V. Publikációs lista	22

I. Kutatási előzmények és a téma indoklása

„Ha az EU vezetőinek kellene dönteniük 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 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.

A harmadik fejezetben bemutatom azt a rangsorolási modellt, amelynek segítségével megkísérlem bemutatni egy-egy tagország befolyási erejének összetevőit.

¹ Forrás: http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=10852850&CFID=2232807&CFTOKEN=37834771

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 fejezet esetleírások zárják, amelyek segítségével igyekszem bizonyítani modellem működőképességét. A megvizsgált témakörrel kapcsolatos kutatási eredményeimet, valamint a tézisémet végkövetkeztetéseit a dolgozat záró részében fejtem ki.

Az MTA kutatójaként közel hat éve foglakozom az Európai Unióban zajló tagállami érdekérvényesítés témakörével. Kutatásaimat segítette az az ösztöndíj, amelyet a Nemzetközi Visegrádi Alaptól nyertem, és amelynek segítségével fél évet töltöttem Brüsszelben az Európai Parlament akkori Főtitkárának Julian Priestleynek az irányítása mellett. Ez idő alatt volt alkalmam részt venni különböző uniós döntéshozatali eljárások tárgyalásain, valamint találkozni az Európai Parlament, az Európai Bizottság és az Európai Tanács számos munkatársával, képviselőkkel és diplomatákkal, valamint a témát kutató elismert nemzetközi szaktekintélyeivel, akiknek ezúton is szeretném megköszönni a segítséget és a támogatást.

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.

II. Felhasznált módszerek

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 írásműködés igen erőteljesen felszínre hozta a szervezet működési zavarait. Az EU egyszerre szembesül egy óriási legitimitási válsággal, illetve a jogi-intézményi alapok megújításának kényszerével.²

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 akadálya a jelenlegi döntéshozatali struktúra, amely képtelen önálló kormányzati szerepkört ellátni.**

A tagállamok mindaddig, amíg a belpolitikai indíttatásból késleltetik vagy túl sok kompromisszummal „felhígítják” 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 tézisek³, amelyeket részletesen az elméleti iskolákat összefoglaló résznél mutatok be.

Annak érdekében, hogy tézisemet kellően alátámasszam kutatási módszeremet három nagyobb részre különítettem el. Az első esetben elméleti oldalról közelítem meg a tagállami érdekérvényesítés kérdését, részletesen elemzem a különböző integrációs

² Az állításokat alátámasztja a Külügyminisztérium által nyilvánossá tett Magyarország külkapcsolati stratégiájának sikeres EU tagság fejezetének általános helyzetértékelése is (17-20. oldal).

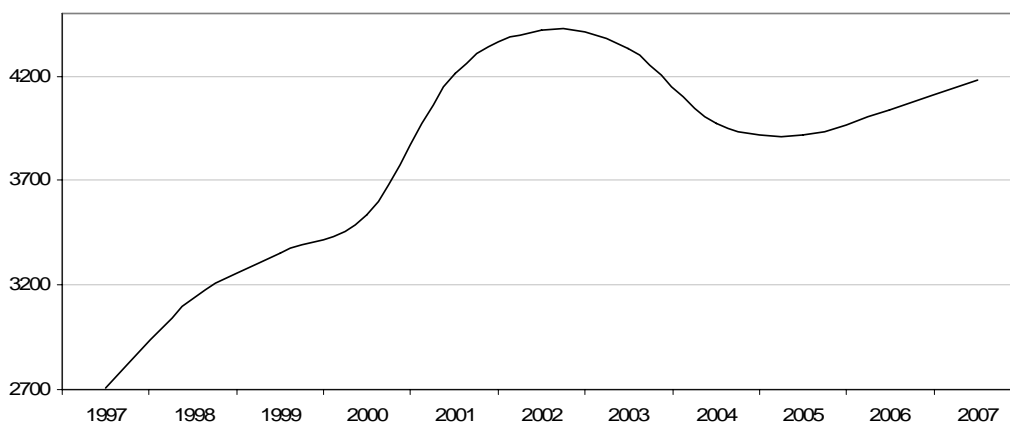
Forrás: http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/1F0F946B-DC8D-4E40-AFA5_A488D8CCC3AB/0/A_sikereseu_tagsag070508.pdf

³ (Hoffmann, [1995], Keohane-Nye, [2001], Moravcsik, [1993, 1998, 2007])

elméletek vonatkozó állításait és összevetem az egyes elméleteket valamint az integráció alakulásának valós folyamatait, eredményeit és tanulságait.

A második esetben bemutatom az uniós döntéshozatali rendszer működését (különös tekintettel az Európai Unió Tanácsára), különös tekintettel a háttérben zajló mechanizmusokra. Ez a rész természetesen főként az olyan működési sajátosságokra és rendszerekre korlátozódik, amelyek nem a legalapvetőbb működését mutatják be a szervezetnek, hanem sokkal inkább a háttérben zajló hivatalos és információs csatornáknak zajló folyamatokra koncentrálnak. Az soros elnökség témakörének vizsgálatakor számos olyan információt, gyakorlati technikát mutatok be, amelyek alkalmazása rövidesen elengedhetetlen lesz a sikeres magyar uniós elnökség megszervezésékor. Ezzel a rész kutatással azt szerettem volna érzékeltetni, hogy az Európai unióban megszületett döntések háttérében olyan bonyolult előkészítési, egyeztetési és alkufolyamatok húzódnak meg, amelyek a külvilág számára egyre kevésbé követhetőek. Részben ez a zártság okozza az állampolgárok bizalmatlanságát is, aminek az uniós kérdésekről rendezett népszavazásokon adnak hangot. 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 (lásd a mellékelt diagramot, amelynek értelmében évente több mint 4000 egyeztető azaz ún. munkacsoporti ülést tartanak a Tanácsban).

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



Forrás: Európai Tanács, DG F

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*]. 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 meglévő viszonyát főként a tagállami érdekérvényesítés szempontjából kíséreltem meg bemutatni. Az egyes tagállamok befolyásolási erejének és módszereinek jellemzőit a következő fejezetben elemzem.

A harmadik kutatásban alkalmazott módszer egy elméleti modell felállítására tesz kísérletet követi, amelyben a tagállami érdekérvényesítés egyes alkotóelemeinek rendszerezésére és egy kategóriarendszerbe helyezése a cél. A modell legfőképpen azt hivatott bizonyítani, hogy a legnagyobb érdekérvényesítési képességgel rendelkező kishatárú ország befolyása alapvetően határozza meg az EU működését. A modell ezen felül foglalkozik a nyertes koalíciók felállításának kérdéskörével is.

III. Az értekezés eredményei

A dolgozat négy fő eredménye:

1. A tagállami érdekérvényesítéssel kapcsolatos elméletek és irodalom feldolgozása
2. A tagállami érdekérvényesítés helyszíneinek, technikáinak feldolgozása
3. Az soros EU elnökség elméleti és gyakorlati módszereinek részletes bemutatása
4. A tagállami érdekérvényesítést befolyásoló tényezőket bemutató modell

Az alábbiakban az utolsó pont eredményeit szeretném röviden vázolni.

Dolgozatom megírása során az egyik célom, és a dolgozat legfőbb tudományos igényű újdonsága egy olyan modell felállítása, amelynek segítségével rangsorolni 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 módszerekkel⁴ vizsgálni, és nem egy tanulmány született játékelméleti megközelítések alapján, a Nash, a Shapley-Shubik, a Banzhaf, illetve a Deagen-Packel index modellek felhasználásával.⁵ 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. 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 játszó” 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

⁴ Selck [2004], Slapin [2006], Pajala-Widgrén [2004], Rasmussen [2008]

⁵ Beyers-Dierickx [1997], Bailer [2004], Schalk et al. [2007], Ward [2004]

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 alkumodell⁶”. 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 érdekvényesítési képességük szerint. Az általam felállított rangsorolási modell is abból a feltételezésből 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. érdekpíramis 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. Az általam felállított rangsorolási modellben a következő szempontokat vettem figyelembe:

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, hanem az, hogy a ki- és befizetések alapján melyik országnak a legmagasabb a negatívuma. Erre főleg Franciaország és az Egyesült Királyság esetén volt szükség, mivel ugyan mindketten óriási nettó befizetői lennének az Uniónak, mégis hatalmas összegeket vesznek is ki, tehát a végső szaldójuk sokkal kedvezőbb, mint például Németországnak.

⁶ Gardner, [1995] pp. 382. – 404

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 eredménye⁷. 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 lakosságszáma miatt komoly mandátumszámmal rendelkezik, tehát nagy tagországnak minősül.

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

⁷ Ezeket az újraszűzölásokat a Nizzai Szerződésben fektették le.

tagország hogyan rendelkezhet mégis, a szabott keretek között, maximális befolyással. Mivel az Európai Unió intézményinek közel 75%-a 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 Főtárgyalója; Frakcióvezetők; az EP főtárgyalója; 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.

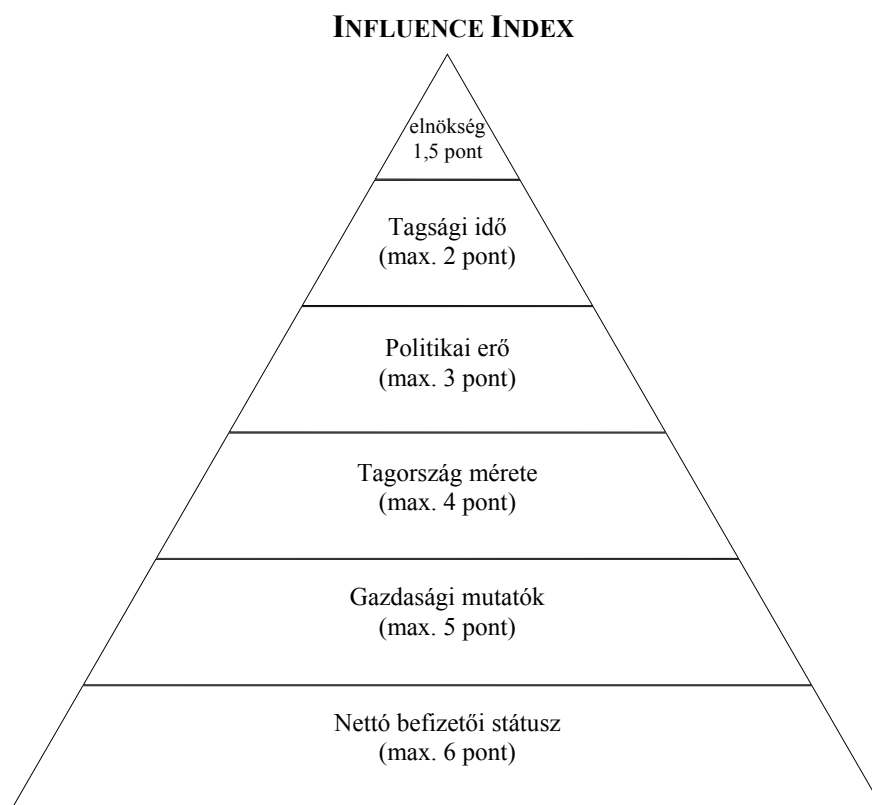
V. Tagsági idő

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. A trojka rendszer bevezetésével három ország érintett egyszerre másfél évig az elnökségi teendőknél, 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.

2. ábra: Az érdekpiramis



I. Nettó befizetői státusz (Σ: 6 pont)

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

1. táblázat: a költségvetés szerkezet

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

2 táblázat: a nettó befizetős rangsorolási pontrendszer

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

3. 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

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)

4. 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

**5. 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

Dolgozatom 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 kudarcra, valamint a június 16. és 18. között megtartott brüsszeli csúcs eredménytelensége 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. 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 beleilleszhetővé 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:

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 erejüknél jobban érvényesül az álláspontjuk. Ez tulajdonképpen azon az egyszerű alkupozíción múlik, hogy a hiányzó szavazatok felértékelődnek. 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. 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 megszületésének⁸.

* * *

Összegzés

Dolgozatom tézise szerint az Európai Unió döntéshozatali rendszere egy olyan hatalmi struktúra leképeződése, amelyet a befolyásos tagállamok dominanciája jellemez. 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 hivatal 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 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 (együttdöntési eljárás, egyeztető bizottsági eljárás nélkül, komitológiai eljárással) átlagosan 21 – 22 hónapig, azaz majdnem

⁸ A tanácsi szavazati arányok számításához felhasználtam a német EU elnökség által közreadott „szavazatkalkulátor” szoftvert, amely elérhető a www.eu2007.de honlapon.

két évig tart. 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. A tanácsközpontú modellben a döntési lehetőségek tovább szűkülnek 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 csúcson születnek meg. 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 továbbélése, sőt „felvirágzása” az ún. Reformszerződés kapcsán. Ugyanez a jelenség érhető tetten az általam feldolgozott EU csúcson is a 2007-2013-as költségvetési kérdésekkel, illetve a Reformszerződéssel kapcsolatban. Előreláthatóan ez a tendencia a jövőben sem fog változni, ami előre vetíti a tagállamok jelenlegi érdekérvényesítési technikáinak és módszereinek fennmaradását és továbbfejlődését. 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 folytatásának leállítását szinte valamennyi tagország sürgeti. A dolgozat lezárásakor nem lehet pontosan látni, hogy milyen – technikai – megoldás fog születni az ír „nem” által előidézett megtorpanás kiküszöbölésére, de reményeim szerint ez is csak egy olyan válság a szervezet történetében, amelyből megerősödve képes továbblépni.

Budapest, 2008. augusztus

Kéglér Ádám

IV. Főbb hivatkozások;

- Balázs Péter: Az Európai Unió helyzete, IN. Uniós kihívások az ezredfordulón, (szerk. Rácz Margit), VKI 2005. (67. – 100. old.)
- 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)
- Beyers, Jan; Dierickx, 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)
- Elgström, Ole [2003]: European Union Council Presidencies – A comparative perspective. Routledge, London, (210 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)
- Hayes-Renshaw, Fiona és Wallace, Helen [2006]: Council of Ministers. Tanulmánykötet Palgrave Macmillan, London, (320 oldal)
- 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)

- 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, Boulder CO: Westview Press
- 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)
- 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)
- 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)
- 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)
- Schalk, Jelmer; Torenvlied, René; Weesie, Jeroen; Stokman, Frans [2007]: The Power of the Presidency in EU Council Decision-making. European Union Politics 2007, 8. SAGE Publications London. (229-250. oldal)
- Tallberg, Jonas [2007]: Bargaining power in the European Council. IN SIEPS Reports, Swedish Institute for European Policy Studies (61 oldal)

- Török Gábor [2005]: A Politikai napirend. Politika, média, közvélemény és az Agenda-Setting” hatás. Akadémiai Kiadó, Budapest (212 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)
- Ward, Hugh [2004]: Pressure Politics. Game Theoretical Investigation of Lobbying and the Measurement of Power. IN Journal of Theoretical Politics 16; SAGE Publications London (31-52. oldal)
- 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)
- 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)

V. Publikációs lista

- Kéglér Ádám [2008]: A tagállami befolyásolás összetevői az Európai Unióban
IN Európai Tükör (21 oldal) – megjelenés alatt
- Kéglér Ádám [2008]: A soros elnökség rendszer és a2011-es magyar EU elnökség.
IN Politikatudományi Szemle. (27 oldal) – megjelenés alatt
- Kéglér Ádám [2008]: Soft Power techniques in the European Union.
IN DRC Annual SU Review (22 oldal) - megjelenés alatt.
- Kéglér Ádám [2006]: Érdekérvényesítés az Európai Unióban. MTA PTI, Budapest (204 oldal)
- Kéglér Ádám [2004]: Lobbizás. Főiskolai tankönyv. 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 (szerzők,
szerkesztők) [2003]: Lobbikézikönyv. Demokrácia Kutatások Magyar Központja
Alapítvány, Budapest (523 oldal)