



Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

Az EU-ban való nemzeti érdekérvényesítés mechanizmusa

Dr. Stelbaczky Tibor

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Postacím: 1581 Budapest, Pf.: 15.
Cím: 1101 Bp., Hungária krt. 9-11.,
Telefon: +36(1)432-9000
Web: www.uni-nke.hu

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszecsenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalom

1. Bevezetés.....	3. old.
2. Az Unió felépítésének jogi, intézményei keretei, sajátosságai.....	4. old.
3. Az Unió főbb intézményei az érdekérvényesítés szempontjából.....	6. old.
3.1. A jogszabályok előkészítése, lobbyzás.....	6. old.
3.2. A Miniszterek Tanácsa.....	7. old.
3.3. Az Európai Parlament.....	8. old.
3.4. Az Európai Bizottság.....	9. old.
4. Az EU és Magyarország kapcsolatának rövid története.....	11. old.
5. Az európai ügyek hazai kormányzati koordinációja.....	14. old.
5.1. Az EU koordináció hazai felépítése.....	15. old.
6. Az érdekképviselő kérdés az uniós döntéshozatal során.....	19. old.

Bevezetés

Az Európai Unióban történő tagállami érdekérvényesítés az egész európai integráció legfontosabb, legérzékenyebb és legizgalmasabb kérdése. Tulajdonképpen az egész integráció, az abban való tagság értelmét, „hasznát” az jelenti, hogy egy tagállam, illetve együttesen az összes tagállam miként tud összességében és tartósan úgy részt venni az Unióban, hogy annak eredményei és hatásai pozitívak mind az Unió egészére, mind az egyes tagállamokra. Nyilvánvalóan egy adott pillanatban lehetnek olyan döntések, amelyek egyes tagállamok számára kedvezőbbek, míg mások számára hátrányosak. Ismert mondás, hogy az igazi európai kompromisszum az, amikor egy döntés mindenkinek „kicsit rossz”. Ez ugyanis még mindig jobb és politikailag jobban vállalható, mint egy olyan döntés, amely néhány tagállamnak nagyon jó, néhány tagállamnak pedig nagyon kedvezőtlen. Nyilvánvaló, hogy egy ilyen állapot tartós megléte esetén az Unió előbb vagy utóbb működésképtelenné válna, ha másért nem, akkor azért, mert a tartósan „vesztes” tagállamok előbb-utóbb elveszítenék valamennyi érdeküket az együttműködés fenntartásában és az integrációban való együttműködésben.

Ennek megfelelően az európai integrációnak és abban a tagállamok érdekérvényesítésének az kell, hogy a célja legyen, hogy közép- és hosszú távon az unióban való részvétel valamennyi tagállam számára egy pozitív végösszegű vállalkozás.

Nyilvánvaló az is, hogy az integrációban való sikeres részvétel döntő mértékben az adott tagállamom múlik. Azok a tagállamok, amelyek átgondoltan szervezik meg az európai ügyek hazai kormányzati koordinációját, akik a közös politikaformálás valamennyi fázisánál aktívan, felkészülten, saját érdekeiket jól beazonosítva és artikulálva, a többi tagállam érdekeit pedig ismerve vesznek részt, azok eredményben, pozícióban és pénzben is kifejezésre juttathatják az új szabályok alkalmazása esetén a legkönnyebb alkalmazkodást biztosíthatják polgáraik, vállalkozóik, az önkormányzatok és az állam egésze részére. Azok a tagállamok, amelyek „lemaradnak” az uniós politikaformálás fontos állomásairól, nemzeti érdekeiket rosszul vagy késve azonosítják be, azok csak „követői” lesznek az európai fejlődésnek, ezáltal komoly alkalmazkodási, anyagi, elszalasztott lehetőségekben mérhető veszteségeket lesznek kénytelenek elszenvedni.

A hatékony érdekérvényesítéshez elengedhetetlenül szükséges az Unió jogi, intézményi sajátosságainak pontos ismerete, a döntéshozatal módjainak és gyakorlatának készség szintű ismerete, folyamatos kapcsolat az tagállamok és az intézmények megfelelő emberivel, szintjeivel, általában a „jelenlét” az uniós politikaformálás fórumain.

Az Unió felépítésének jogi, intézményei keretei, sajátosságai

Az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikke szabályozza a hatáskör átruházás kérdését: „a hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad”. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés háromféle hatáskört különböztet meg, és mindegyik tekintetében (nem kimerítő jelleggel) felsorolja az adott hatáskörbe tartozó területeket:

- **kizárólagos hatáskörök** (az EUMSZ 3. cikke): e területeken kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust. A tagállamok szerepe tehát csupán az ilyen aktusok végrehajtására korlátozódik, kivéve, ha az Unió felhatalmazza őket bizonyos aktusok elfogadására;
- **megosztott hatáskörök** (az EUMSZ 4. cikke): e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok mindamellet csak olyan mértékben gyakorolhatják hatáskörüket, amennyiben az Unió nem kíván élni a saját hatáskörével vagy nem gyakorolta azt;
- **támogató hatáskörök** (az EUMSZ 6. cikke): az Unió csak a tagállamok intézkedéseinek támogatására, összehangolására vagy kiegészítésére rendelkezik hatáskörrel. Ezeken a területeken tehát nincsen jogalkotási hatásköre, és nem avatkozhat bele a tagállamoknak fenntartott hatáskörök gyakorlásába.

A hatáskör átruházás elvéhez szorosan kapcsolódik a szubszidiaritás elve, melynek megfelelően (szintén az 5. cikkben lefektetve) „azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók”. Az uniós politikaformálás további fontos kapcsolódó elve az arányosság elve, melynek megfelelően az Unió intézkedése sem

tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

A szubszidiaritás és az arányosság elvét egy, a Szerződéshez csatolt külön jegyzőkönyv részletesen szabályozza. Eszerint például a jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell. Minden jogalkotási aktus tervezetének egy külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek. Ennek a feljegyzésnek adatokat kell tartalmaznia a tervezet előrelátható pénzügyi hatásairól, továbbá – irányelv esetében – a tagállamok, illetve adott esetben a régiók által annak végrehajtására elfogadandó jogszabályokra vonatkozó hatásairól. Az annak megállapításához vezető okokat, hogy egy uniós cél az Unió szintjén jobban megvalósítható, minőségi és – ahol csak lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani. A jogalkotási aktus tervezetének figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárookra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.

Látható, hogy igen világos elvek szabályozzák azt, hogy az Unió „mit tehet”, fontos megjegyezni azonban, hogy a valóságban, a konkrét tervezetek vitája során igen nehéz pontosan megállapítani, hogy ezek az elvek miként veendőek figyelembe, hol vannak a határok és melyek a lehetőségek. A tagállami érdekvédelem egyik induló kulcskérdése, hogy kezdeményező (vagy offenzív) bizottsági ill. tagállami álláspont esetében az uniós szabályozásnak eleget kell tennie a hatalom-átruházás, a szubszidiaritás és az arányosság elvének, a másik oldalról pedig ha egy tagállam defenzív álláspontot foglal el egy tervezet szabályozással kapcsolatban, akkor első körben a fenti elvek érvényesülésének megkérdőjelezésével lehet megakadályozni egy olyan tervezetet, amely várhatóan ellentétes egy adott ország érdekeivel.

Az Unió főbb intézményei az érdekvégyenesítés szempontjából

A jogszabályok előkészítése, lobbyzás

A tagállami érdekvégyenesítés egyik alap-helyzete a Bizottság által kiadni tervezett új jogszabály-tervezetekkel kapcsolatos konzultációk, előkészítő munka és az ezek során érvényesíthető tagállami szándékok. Az EU-ban javaslatvételi monopóliuma a Bizottságnak van. A Bizottság, mielőtt jogszabályjavaslatot terjeszt elő, megvizsgálja a hatályos jogszabályokat és hatásvizsgálatot végez, hogy értékelje az új javaslat lehetséges gazdasági, társadalmi és környezeti következményeit. Ennek során figyelembe veszi az Európában újonnan kialakult helyzeteket és problémákat, illetve azoknak az új jogszabályt érintő esetleges vonatkozásait. A Bizottság ezen kívül köteles konzultációt folytatni az érdekelt felekkel és egyéb intézményekkel, hogy megismerje nézőpontjukat. Egy-egy nagyobb horderejű jogszabály-csomag, vagy átfogó szabályozási tervezet előtt a Bizottság úgynevezett Zöld Könyvet ill. Fehér Könyvet bocsát ki, melyben bemutatja, hogy milyen irányba javasolja módosítani, továbbfejleszteni egy-egy terület szabályait, politikáit. Mindezen tevékenységei a Bizottságnak nyilvánosak és átláthatóak, egy-egy társadalmi konzultációban bárki részt vehet, megoszthatja álláspontját. Sok esetben a tagállamok kormányai is élnek ezzel a lehetőséggel. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a Bizottság egy-egy új tervezetet a nyilvánosság kizárásával, informálisan is egyeztet tagállamokkal ill. iparági érdekképviselői szervezetekkel. Ennek fő célja kettős: egyfelől felmérni adott tagállamok, iparági szereplők véleményét, bizonyos szabályozási megoldásokat előzetesen egyeztetni velük, másfelől a Bizottság – a jól felfogott saját érdeke szerint törekszik arra, hogy - mindezen információk ismeretében egy olyan tervezetet tegyen le az asztalra, amely nagy biztonsággal eléri a szándékolt hatásokat, ugyanakkor a tagállamok döntő többségének a támogatására is számíthat. Kulcskérdés, hogy ezekben az informális egyeztetésekben melyik tagállam vesz/vehet részt. Általánosságban elmondható, hogy a Bizottság általában azokat a tagállamokat keresi meg előzetesen, amelyekről tudja, ismert, hogy átgondolt, markáns állásponttal rendelkeznek egy adott témában. Ilyen lehet, ha pl. egy-egy iparág meghatározó egy országban, (pl. autóipar: Németország) vagy egy ország komoly előrehaladást ért el egy-egy területen (pl. megújuló energia: Svédország). Ugyanígy igaz ez fordított helyzetben: a Bizottság megpróbál egy ésszerű kompromisszumra jutni olyan tagállamokkal, amelyek – bármilyen okból – egy-egy szabályozási területen nem kívánnak lényeges mértékben előrelépni (pl. szabadalom: Spanyolország). Egy tagállammal történő előzetes konzultáció

felmerülhet akkor is, ha köztudott, hogy az adott tagállam igen aktív a Tanácsban, hagyományosan érdeklődik egy terület iránt, adott esetben miniszterének politikai okokból kiemelten fontos a téma stb. Szinte biztos, hogy nem kerül sor előzetes egyeztetésre olyan tagállammal, amely a Tanácsban/Coreperen általában nem szólal meg, amelyiknek minisztere nem jelenik meg a tanácsülésen, amelyik álláspontja láthatóan nincs érvekkel jól alátámasztva, amelyik nem vesz részt aktívan és konstruktívan az uniós politikaformálásban.

A jogszabály-tervezetek előkészítésének fenti folyamata döntő fontosságú. Nem szabad elvitatni a tanácsi munka fontosságát és szerepét, de ott már valójában egy olyan javaslatról folyik a vita, amelyet a Bizottság formálisan és informálisan – és ez utóbbin van a hangsúly – tesztelt, az ellenérvekre felkészült, a legaktívabb ill. legbefolyásosabb tagállamokat megnyerte magának. Világos, hogy egy-egy tagállam érdekérvényesítő képessége szempontjából döntő fontosságú, hogy ebben a folyamatban hogyan tud részt venni.

A Miniszterek Tanácsa

A tagállami érdekérvényesítés legfontosabb terepe az EU Tanácsa (hívják Miniszterek Tanácsának is, a továbbiakban az egyszerűség kedvéért Tanácsként fogjuk hivatkozni), valamint az állam- és kormányfők tanácskozási és döntéshozatali fóruma, az Európai Tanács. A Tanács legfontosabb feladata a jogalkotás, közösen az Európai Parlamenttel. A két intézményt együttesen hívják társ-jogalkotóknak. Az uniós jogszabályok elfogadása a nemzeti érdekérvényesítés közvetlen terepe. A Tanács egy piramis módjára felépülő szervezet, legalján mintegy 200 tanácsi munkacsoport áll, amely a jogszabály-tervezetek részletes szakmai tárgyalásának fóruma. A tanácsi munkacsoportokban a tagállamok minisztériumainak szakértői vesznek részt és próbálnak közös nevezőt találni. Azok a kérdések, amelyek munkacsoporti vagyis szakértői szinten nem dönthetőek el, a Coreper bizottság elé kerülnek. A Coreper a brüsszeli állandó képviselők (Coreper II) és az állandó képviselők helyetteseinek (Coreper I) bizottsága. A Coreper a legmagasabb szintű szakmai-szakértői bizottság, ahol azonban tagállamokat képviselő nagykövetek már politikai síkon mozognak és politikai döntéseket is hoznak. A Coreper legfontosabb feladata a tanácsülések előkészítése oly módon, hogy a tagállami miniszterekre már csak a valóban leglényegesebb, politikai kérdések eldöntése maradjon. A miniszteri szintű tanácsüléseknek összesen tíz formációja létezik, függően attól, hogy melyik szakpolitikát tárgyalják. A Tanácsban, annak különböző szintjein (munkacsoport, Coreper, tanácsülés) valamennyi tagállam egyenlő

feltételek mellett van jelen. A különböző szakpolitikai kérdések tárgyalásánál a tagállamokat kizárólag a kormányok különböző beosztású munkatársai képviselik. A tanácsi munkacsoportokban folyó munka döntő fontosságú egy új jogszabály elfogadása szempontjából. Ez az a fórum ill. szint, ahol egy új tervezetet a legapróbb részletekig át lehet tekinteni. Kiemelkedő fontosságú, hogy a munkacsoportokban megjelenjen egy adott tagállam érdeke. Ami a munkacsoportban nem merül fel, amely vélemény ott nem kerül rögzítésre, az a döntéshozatal egy későbbi szakaszában már csak nagyon kivételes esetben kerülhet tárgyalásra. Ennek megfelelően a tanácsi munkacsoportbeli vita, az itt létrehozott kompromisszumos megoldások, az ezen a szinten nem megoldható szakmai/politikai kérdések beazonosítása döntő fontosságú. Jellemzően a tanácsi munkacsoportban eldől egy új jogszabály-tervezet 70-80%-a. A maradék, politikai jellegű kérdések a Coreperre maradnak. Amit itt sem sikerül eldönteni, azok a kérdések kerülnek a miniszterek elé. A fentiekből kifolyólag azonban egy viszonylag zárt struktúrájú szervezetről van szó, amelynek teljesen elkülönült írott és íratlan szabályai, speciális nyelvezete és szakzsargonja van. A Tanács munkájának megismerés nem egyszerű feladat, mivel egy olyan intézményről van szó, amelynek csak a végső döntései ismertek, de az alkufolyamatok és a döntésekhez vezető út a külvilág számára szinte láthatatlan.

Az Európai Parlament

Az Európai Parlament tagjait tagállamok választópolgárai közvetlenül választják meg. Az EP-nek három fő funkciója van: jogszabályok alkotása (közös a Tanáccsal, mint társ-jogalkotó), demokratikus felügyelet gyakorlása az uniós intézmények, különösen a Bizottság felett, valamint költségvetési hatalom. Az EP 754 képviselője politikai csoportok szerint rendeződnek. A legnagyobb frakció a 2009-2014-es időszakban az Európai Néppárt (271 képviselő), második a Szocialisták és Demokraták Szövetsége (189 képviselő). A szakmai munka témától függően különböző szaktanácsokban folyik. Az Európai Parlament képviselői közvetlen megválasztásuk nyomán igen nagyfokú önállóságot élveznek. Kötődésük leginkább a pártpolitikai jellegű, kisebb mértékben az egyes szakpolitikák alapján meghatározott. Formálisan és intézményesült formában a nemzeti hovatartozás nem tényező, de informális jelleggel ez is lényeges tud lenni. Számos olyan alkalom ismert, amikor pártpolitikai hovatartozástól függetlenül egy-egy tagállam EP-képviselői egységesen szavaztak. Mindezek alapján a tagállamok kormányainak befolyásolási lehetősége az Európai Parlamentben igen csak korlátozott, de nem kizárt. Valamennyi tagállam esetében szoros

kapcsolat áll fent az adott ország EP képviselői és a nemzeti kormány tisztségviselői között. Megkönnyíti az együttműködést, ha a hatalmon lévő kormány és az adott ország EP képviselőinek többsége azonos politikai párthoz tartozik. Kivételes lehetőséget jelent, ha egy adott ország EP képviselője egy kiemelt dosszié felelőse, ún. jelentéstévő lesz, ebben az esetben az ő tárgyalási stratégiája figyelembe veheti az adott ország politikai törekvéseit a szabályozással kapcsolatban. Számos példa van arra is, hogy amit egy tagállam a tanácsi vitában nem tud elérni, azt EP módosító javaslat formájában egy EP képviselő közreműködésével kísérel meg elfogadtatni.

Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottság az Unió jogalkotás-kezdeménnyező és végrehajtó intézménye, legfontosabb mozgatórugója pedig az uniós érdekek előmozdítása. Legfőbb feladata a jogszabályok kezdeményezése és becikkelyezése, valamint az uniós szerződések őreként tevékenykedik. Az Európai Bizottság tevékenysége nagyon sok párhuzamot mutat a nemzeti kormányok végrehajtó testületével, de csak korlátozottan rendelkezik végrehajtó és döntéshozó feladatokkal. A jogalkotásban kis kivételtől eltekintve kizárólagos kezdeményező szerepe van, vagyis csak a Bizottság szövegezhethet meg jogalkotási javaslatokat és terjesztheti elő őket. Az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament hivatalosan felkérheti a Bizottságot egy adott témájú jogszabály megalkotására, de fontos ismerv, hogy a Bizottság saját, szuverén döntéstől függ, hogy valóban előterjeszt-e új tervezetet és ha igen, akkor azt milyen tartalommal. Ahol a szerződések lehetővé teszik számára, végrehajtási szabályokat bocsáthat ki, így származékos döntéshozói hatáskörrel is rendelkezik (delegált jogi aktusok). A Bizottság készíti el az EU költségvetésének a tervezetét és előterjeszti azt, és felelős annak végrehajtásáért, például felügyeli az uniós programokat és pénzalapokat. A „szerződések őre”-ként, ellenőrzi a jogszabályok megfelelően érvényesülnek-e a tagállamokban. A szerződések be nem tartása, valamint kötelezettségeik nem teljesítése esetén eljárást indíthat.

A Bizottság hivatalosan teljes mértékben függetlenül dolgozik a tagállamok kormányaitól. Legalább két összefüggésben azonban a tagállamok befolyásolási képessége jelen van: 1. a biztosok nem képviselik saját országukat, de működésük során – legyen az bármilyen szakterület – többé-kevésbé tetten érhető a tagállami érdek megjelenése – természetesen teljes mértékben informális jelleggel. Fontos azt is megjegyezni, hogy a Bizottság hivatalaiban, a főigazgatóságokon természetesen a tagállamokból válogatott szakemberek dolgoznak. Ők is

teljes mértékben függetlenek kell hogy legyenek hazájuk kormányától, ők uniós tisztségviselők, de a mindennapi ügyintézés, munkavégzés során óhatatlanul előfordulhat, hogy ezek a tisztségviselők valamilyen közvetett vagy közvetlen formában, de saját országuk érdekeinek megfelelően működnek. Ennek formája minden esetben informális és bizalmas, sok esetben lehet csak egy belső bizottsági információ megosztása, egy jogszabálytervezet előkészítése körüli belső vitákról szóló tájékoztatás, de lehet adott esetben egy-egy tervezet olyan irányú befolyásolása, ami egy-egy tagállamnak kedvezhet. Bár a nyílt tagállami érdek képviselője a Bizottságban tiltott és szankciókat vonhat maga után, informális úton mégis sor kerülhet erre. Minél magasabb szinten van egy tisztségviselő a Bizottság hierarchiájában, annál nagyobb lehetősége van ilyen befolyás vagy kapcsolattartás végzésére. 2. A Bizottság egy jogszabály elkészítése során folyamatosan egyeztet a tagállamok meghatározó tagjaival annak érdekében, hogy a megszülető jogszabály-javaslat minél inkább figyelembe vegye a meghatározó tagállamok érdekeit, álláspontját. Természetesen ez nem kiemelt cél és nem sikerül minden esetben elérni, hiszen a Bizottságnak az össz-európai érdeket kell követnie és védenie, de nyilvánvalóan a Bizottság nem ad ki olyan tervezetet, amely szinte biztos, hogy elbukik a tanácsi viták során.

Magyarország és az EU kapcsolatának története

A nemzeti érdekérvényesítés lehetőségeinek és korlátainak megismeréséhez érdemes tudni, hogy miként alakultak Magyarország és az EU kapcsolatai. Különösképpen azért, mivel a kapcsolatok állomásai jól mutatják, hogy egy ország érdekérvényesítő képessége az európai politikaformálásban mennyire függ a tagság – nem tagság kérdésétől, ill. a tagság minőségétől.

Magyarország és az EU kapcsolatai több mint négy évtizedes múltra tekintenek vissza. A sokáig „technikai” jellegű kereskedelmi kapcsolatok fejlődésében az áttörés 1988-ban történt, amikor hazánk a közép-kelet-európai országok közül elsőként létesített diplomáciai viszonyt az Európai Közösségekkel (EK) és aláírták az Európai Gazdasági Közösség (EGK) és Magyarország közötti kereskedelemről, valamint a gazdasági és kereskedelmi együttműködésről szóló megállapodást. Ezt megelőzően csak technikai szintű érintkezések voltak, egy-egy árucikk (textil, bor) esetében kétoldalú megállapodások születtek, amelyek bizonyos kvótamennyiség vonatkozásában bizonyos kereskedelmi könnyítéseket állapítottak meg. Ezáltal magyar termékek juthattak az Európai Közösségek piacára, de teljes mértékben a Közösségek tagállamai érdekeinek szem előtt tartása mellett.

Miután a két gazdasági tömb (EK és a KGST) között formális kapcsolatok gyakorlatilag nem születhettek, ezért Magyarország és az EK szakértői sokszor titkos körülmények között találkoztak és tárgyaltak, nem egyszer az ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottságának (melyben ENSZ-tagságuk révén a szocialista tömb országai is tagok voltak) ülései során kerülhetett sor – ma már komikusnak és hihetetlennek tűnő körülmények között.

A világ hét vezető ipari hatalmának vezetői (G7) 1989-ben párizsi csúcstalálkozójukon megbízták az EK Bizottságát, hogy kezdje meg a reformokban leginkább élen járó Magyarország és Lengyelország pénzügyi-gazdasági-technikai támogatásának megszervezését. 1989 augusztusától szeptember végéig Brüsszelben az EK Bizottság tárgyaló-asztalhoz ültette a világ legfejlettebb országainak csoportját (G24) a magyar-lengyel segélyakció kialakítására. Ennek eredményeként indult útjára a közép- és kelet-európai politikai és gazdasági reformfolyamatot segítő EK-segélyakció, a Phare-program (Pologne, Hongrie – Aide à la Reconstruction Économique).

Az 1990. évi rendszerváltozás után a szabadon választott magyar Országgyűlés valamennyi pártja egyetértett abban, hogy a magyar politika prioritása – a demokrácia, a piacgazdaság és a jogállam kiépítése mellett – az Európai Közösségekhez való csatlakozás.

1990. június 25–26-i dublini EU-csúcson a tizenkettek tárgyalások megkezdését indítványozták a kelet- és közép-európai országokkal egy „új típusú kapcsolat” kialakításáról. A teljes jogú tagság előszobáját jelentő társulási szerződésről 1990 végén Brüsszelben tartották meg az első tárgyalási fordulót az Európai Közösségek és Magyarország között. Az egy éven át tartó tárgyalássorozat eredményeként a szerződés szövegébe bekerült a csatlakozásra vonatkozó magyar törekvés is. Magyarország 1991. december 16-án írta alá a társulási szerződést, amely végül 1994. február 1-jén lépett életbe. A közbeeső időszakban a kereskedelempolitikai részt felölelő ideiglenes megállapodás volt érvényben.

1993 júniusában a koppenhágai csúcstalálkozón a tagállamok első alkalommal nyilvánították ki, hogy a közép- és kelet-európai új demokráciák az Európai Unió tagjai lehetnek, amennyiben teljesítik a (politikai, gazdasági és jogharmonizációs) „koppenhágai kritériumokat”. 1994. április 1-jén Magyarország benyújtotta hivatalos EU-tagsági kérelmét. Ennek hatására az Európai Tanács 1994. júniusi korfui értekezlete megbízta a Bizottságot egy olyan stratégia kidolgozásával, amely előkészíti a közép- és kelet-európai országokat a csatlakozásra. 1996 áprilisában átadták a felvételét kérő tíz közép- és kelet-európai országnak a Bizottság által összeállított kérdőívet. A részben erre adott válaszok, részben más információk alapján kidolgozott országvéleményben („avis”) 1997 júliusában a Bizottság Magyarországot alkalmasnak ítélte a csatlakozási tárgyalásokra. Javasolta, hogy a tárgyalásokat másik öt országgal (Lengyelország, Csehország, Észtország, Szlovénia és Ciprus) együtt kezdjék meg.

A Tanács 1997 őszén hosszas vitát folytatott a Bizottság javaslatairól, majd az Európai Tanács luxembourgi ülése 1997 decemberében a bizottsági ajánlások némileg módosított elfogadása mellett döntött. Ennek értelmében a csatlakozási tárgyalásokat hat országgal: Ciprussal, Csehországgal, Észtországgal, Lengyelországgal, Magyarországgal és Szlovéniával kellett megkezdni, de a másik hat tagjelöltet is bevonták a csatlakozási folyamatba, és velük így a „csatlakozási tárgyalásokat előkészítő konzultációkat” kezdték.

A tárgyalások 1998. április 26-án kezdődtek meg a hatokkal. Az úgynevezett „screening”, az uniós joganyag ismertetése és a kétoldalú „joganyag-összevetés” után a tárgyalásokat harminc fejezetre osztották. Ebből hármat Magyarország még az első évben ideiglenesen lezárt.

1999-ben a csatlakozási tárgyalások a tagjelöltek által tervezett ütemnél lassabban folytak, s ezzel párhuzamosan egyre több vita keletkezett a tagországok között a bővítés pénzügyi vonzatairól. Az EU állam-, illetve kormányfői Berlinben – több mint egy éves vita után – elfogadták az EU 2000-2006-os időszakra szóló pénzügyi tervét, amely első alkalommal különített el pénzügyi forrásokat a várható bővítésre – összesen 58 milliárd eurót.

Magyarország 2000 nyaráig valamennyi csatlakozási fejezetet megnyitotta, beleértve a legkényesebb pénzügyi kérdéseket is. A csatlakozási folyamat – az időközben az úgynevezett helsinki hatokkal (Málta, Bulgária, Lettország, Litvánia, Románia és Szlovákia) is megkezdett tárgyalások miatt is – lelassult. 2000. november 7-én az Európai Bizottság, a szokásos őszi országértékelés mellett új bővítési stratégiai dokumentumot tett közzé, amelyben a folyamat felgyorsítása érdekében három szakaszból álló tárgyalási menetrendet fogadott el. Végül az Európai Tanács 2001. júniusi göteborgi ülése mondta ki először, hogy a kellőképpen felkészült tagjelöltek 2002 végéig befejezhetik a csatlakozási tárgyalásokat, fél évvel később, a laekeni csúcson pedig meg is nevezték ezen országokat.

Az első körben csatlakozó tíz új országgal a tárgyalások a 2002. decemberi koppenhágai csúcstalálkozón zárultak le, amikor véglegesítették azokat a nyitott költségvetési vonzatú megállapodásokat, amelyek a legnagyobb vitákat okozták a tagállamok és a tagjelöltek között. A „Koppenhágától Koppenhágáig” jelszó végül sikeresnek bizonyult, mivel az Európai Tanács december 12–13-i koppenhágai ülésén a tagfelvételi tárgyalások sikeresen befejeződtek.

Magyarország 2004. május 1-jén lett az Európai Unió tagja, majd szerződéses kötelezettségének eleget téve – kilenc másik új tagállammal egyetemben – 2007. december 21-én csatlakozott a személyek valódi mozgásszabadságát biztosító schengeni térséghez (a repülőtéri határellenőrzés csak 2008. március 30-tól szűnt meg).

Az európai ügyek hazai kormányzati koordinációja

Az Európai Unió, annak tagállamai és intézményei (kiemelten a Tanács, az Európai Bizottság és az Európai Parlament) bonyolult felépítésben és komplex eljárási szabályzatok alapján működik. Ehhez illeszkedve minden tagállam kialakította saját közigazgatásán belül azokat a nemzeti szintű eljárásokat és struktúrákat, amelyek lehetővé teszik számára az uniós döntéshozatalban való részvételt és az ország érdekeinek hatékony képviseletét. Nincs európai modell; minden tagállam maga alakítja ki az uniós ügyek koordinációjára vonatkozó szervezetet, eljárási szabályokat.

A magyarországi koordináció elsődleges elve a miniszteri (miniszteriális) felelősség. Ennek lényege, hogy nincs olyan szuperközpont, amely uniós ügyekben átvinné a szakminisztériumok feladat- és hatáskörét. Minden tárca és minden miniszter a maga területén felel az uniós politikák nyomon követéséért, a magyar álláspont tervezetének kialakításáért, annak egyeztetéséért és jóváhagyatásáért, majd hatékony és eredményes képviseletéért. Ugyancsak az ő feladata az adott közösségi vívmányhoz kapcsolódó hazai teendők ellátása: a jogharmonizáció, az intézményfejlesztés, a szociális partnerekkel/szakmai szervezetekkel való konzultáció és együttműködés. Szükséges azonban az uniós ügyek egyközpontú kormányzati koordinációja is annak érdekében, hogy

- a nemzeti érdek meghatározása és képviselete összehangoltan történjen;
- a horizontális érdek ne válhasson szektorális szempontok áldozatává;
- az Európai Unió minden intézményében és azok minden szintjén összehangolt és konzisztens módon történjen a magyar álláspont képviselete.

A horizontális koordinációt a Külügyminisztérium látja el; az EU Államtitkárság egyfajta szektor-semleges módon követi és hangolja össze az uniós ügyekhez kapcsolódó kormányzati tevékenységet. Az egyes szakterületekért felelős koordinátorok folyamatosan együttműködnek a tárcákkal és Magyarország EU mellett működő Állandó Képviseletével, amely a magyar közigazgatás brüsszeli pillérét alkotja.

Az egysátozás és egységes álláspont-képviselet elve olyan koordinációs rendszert feltételez, amelyben biztosítható, hogy Magyarországnak egységes Európa-politikája legyen, és azt összehangoltan képviselje a kormányzat mindenhol és minden szinten. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az álláspontok kialakításának folyamatára a téma szakértői mellett minden más

szakterületnek és a horizontális érdekeket képviselő vezetésnek is rálátása van. Az egycsatornás, egységes álláspont-képviselet az érdekérvényesítés szempontjából kritikus fontosságú. Az EU intézményeiben általában nincs lehetőség arra, hogy egy-egy tagállami véleményt, álláspontot többször is elő lehessen adni, váratlanul felülvizsgálni. Ezzel szemben gyakori az, hogy egy politikai/szakmai vita során akár az Elnökség, akár a Bizottság több fordulóban keressen meg egy tagállamot és próbálja meg valamilyen kompromisszumos megoldásra rábírní. Fontos, hogy ilyen megkeresésekkor mindig ugyanaz a vélemény hangozzék el, akár az Állandó Képviselet szakdiplomatainak, akár a főváros szakértőinek, kormányzati tisztviselőinek részéről. Ugyanígy vertikálisan is igaz, hogy a miniszternek, nagykövetnek ugyanazt az álláspontot kell megismételnie, amely korábban a döntés-előkészítés különböző fázisaiban már bemutatásra került. Komoly zavart okozhat, ha nem pontos mandátum miatt alacsonyabb szinten következetlenül valósul meg az álláspont képviselete, amit aztán értelem szerűen a vezetői szint sem tud megerősíteni, alátámasztani. Nem okoz ugyanakkor problémát, ha a miniszter vagy felhatalmazás alapján a nagykövet a kompromisszum érdekében „el tud engedni” egy-egy nemzeti álláspontot, kész kompromisszumot kötni a megállapodás érdekében.

Az uniós ügyek koordinációjának intézményi keretei

A külügyminiszter felel az Európai Unió politikáiból eredő és az európai uniós tagsághoz kapcsolódó kormányzati feladatok tárcaközi összehangolásáért. Ennek körében többek között javaslatot tesz a Kormány Európa-politikájának kereteire és fő irányaira. Irányítja az európai uniós tagságból eredő kormányzati feladatok előkészítését, végrehajtását, ellenőrzését. Összehangolja a Kormánynak az európai uniós intézmények kormányzati részvétellel működő döntéshozó, döntés-előkészítő eljárásaiban képviselendő tárgyalási álláspontjait, részt vesz azok kialakításában és közreműködik a magyar érdekek érvényesítésében. Képviselet a Kormányt az Európai Unió Általános Ügyek Tanácsának és a Külügyek Tanácsának ülésein, valamint ellátja az Európai Tanács üléseinek előkészítését. Irányítja az Állandó Képviselet munkáját. Összehangolja a Kormány és az Országgyűlés európai ügyekkel kapcsolatos együttműködéséből fakadó feladatok, illetve az Európai Parlamenttel összefüggő feladatok ellátását. A közigazgatási és igazságügyi miniszter bevonásával ellátja a Magyarország képviseletét az uniós jog megsértése miatt induló eljárásokban. Gondoskodik az európai uniós tagsághoz kapcsolódó kormányzati koordinációs rendszer működtetéséről.

Az uniós ügyek intézéséhez és napi szintű kormányzati koordinációjához kapcsolódó tárcaközi egyeztetések fóruma az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB). Az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról szóló 1169/2010. (VIII. 18.) Korm. határozata az alábbiakat határozza meg:

Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság általános feladata a Kormányzati integrációs politika, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok szakmai előkészítésének, végrehajtásának koordinálása és ellenőrzése, továbbá a képviselendő tárgyalási álláspontok előkészítése és összehangolása. Az EKTB feladatai különösen:

- a) az Európai Unió intézményeinek beterjesztett új uniós tervezetekre vonatkozó induló tárgyalási álláspont-javaslat (a továbbiakban: alapmandátum) meghatározása,
- b) a tanácsi munkacsoport napirendjén szereplő módosult tartalmú vagy vitás uniós tervezetekkel kapcsolatos tárgyalási álláspont-javaslatok meghatározása,
- c) az egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságok, valamint a Tanács működéséhez nem kapcsolódó bizottságok (úgy mint az uniós jogi aktusok végrehajtási szabályainak elfogadására létrehozott, a tagállamok részvételével működő bizottságok) üléseinek napirendjén szereplő uniós tervezetekkel kapcsolatos tárgyalási álláspont-javaslatok meghatározása,
- d) a Tanács üléseit előkészítő Állandó Képviselők Bizottsága (a továbbiakban: COREPER) napirendjén vitás kérdésként szereplő uniós tervezetekkel kapcsolatos tárgyalási álláspont-javaslatok meghatározása,
- e) az Európai Unió intézményeinek napirendjén szereplő uniós tervezetekkel kapcsolatos tárgyalási álláspont-javaslatok meghatározása,
- f) az Országgyűlés által folytatott egyeztetési eljárásban benyújtandó tárgyalási álláspont-javaslatok meghatározása,
- g) a tagállami kötelezettségekkel összefüggő feladatok végrehajtásának ellenőrzése, a tagállami kötelezettségek végrehajtásával összefüggő uniós eljárásokban képviselendő álláspont-javaslatok meghatározása,
- h) döntési javaslat az Európai Unió Bírósága és az EFTA Bíróság előtti eljárásokkal kapcsolatban az eljárás megindításáról, a beavatkozásról, valamint a Magyar Köztársaság részéről az írásbeli észrevételek megtételéről és az eljárások során benyújtandó beadványok jóváhagyásáról,

- i) az uniós intézmények által társadalmi vitára, konzultációra bocsátott tervezetekkel kapcsolatos kormányzati álláspont összehangolása és előkészítése,
- j) a kormány elé terjesztést megelőzően az európai uniós politikával kapcsolatos, az uniós tagságból fakadó feladatokkal összefüggő kormány-előterjesztések tervezeteinek előzetes megtárgyalása,
- k) az európai uniós döntéshozatali eljárásokban felmerülő magyar érdekek beazonosítása, folyamatos figyelemmel kísérése és javaslattétel azok hatékony képviselésére,

Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság a kormányzati uniós politika alakításának előkészítő, operatív szintje. Az EKTB az a szerv, amely felel a magyar álláspontok, azaz mandátumok elkészítéséért és gondoskodik azok elfogadásáról. Az EKTB elnöke a Külügyminisztérium EU államtitkára, helyettese (egyben az EKTB titkára) a Külügyminisztérium európai ügyekért felelős helyettes államtitkára (európai igazgató). Az EKTB tagjai a Miniszterelnökség és a minisztériumok európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkárai, valamint egyéb központi államigazgatási szervek (pl. KSH, Országos Atomenergia Hivatal) vezető beosztású tisztviselői.

Az EKTB főszabály szerint hetente (keddenként) ülésezik, és előkészíti a magyar tárgyalási álláspontokat a COREPER és a Tanács soros üléseire, illetve az egyéb tanácsi dönté-előkészítő bizottságok üléseire, valamint áttekinti az európai uniós tagsággal kapcsolatos aktuális kérdéseket. Az EKTB napirendje úgy áll össze, hogy ne történhessen olyan uniós vonatkozású fejlemény, amire nem terjed ki a magyar kormányzat figyelme.

Az EKTB-t ebben tematikus szakértői csoportjai segítik; ezeket a tárgy szerint hatáskörrel rendelkező tárcák vezetik. Tagjaik minden esetben a Külügyminisztérium, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium, illetve minden érintett tárca képviselői. A szakértői csoportok az áruk szabad áramlásától az adózásig, a népegészségügytől a közlekedésig minden területet lefednek. Főszabály szerint nem lehet az uniós joganyagoknak olyan dimenziója, amely nem tartozik valamelyik szakértői csoporthoz. A szakértői csoportok felelnek az uniós jog fejlődésének nyomon követéséért, a magyar álláspontok tervezetének kialakításáért, a szükséges tárcaközi és szélesebb társadalmi egyeztetések lefolytatásáért, a várható hatások elemzéséért, majd az álláspontok képviseléséért, végezetül a kapcsolódó hazai végrehajtási feladatok elvégzéséért. A mandátum-tervezetet a szakértői csoportot vezető szakminisztérium készíti el és egyezteteti a

szakértői csoportban részt vevő érintett tárcákkal. Amikor a szakértői csoportban kialakult az egységes álláspont, a szakértői csoport vezetője a mandátum-tervezetet az EKTB elé terjeszti. Ha az EKTB egyetért a mandátummal, akkor elfogadásra javasolja a Kormánynak, amely formálisan jóváhagyását a következő ülésén adja meg. A gyakorlatban a Kormány érdemben csak a problémás / vitás / nagy horderejű kérdésekkel foglalkozik; a mandátumok nagy része az EKTB jóváhagyásával kerül a Coreper elé.

Az érdekképviselet kérdése az uniós döntéshozatal során

Az Európai Unió döntéshozatala a külső szemlélő számára rendkívül összetettnek, bonyolultnak és átláthatatlannak tűnik. Ez valóban így is van, de ennek oka, hogy rendkívül szerteágazó tagállami érdekeket kell összeegyeztetni, ill. a Tanács és az Európai Parlament álláspontját is összehangolni. Annak érdekében, hogy ez a rendkívül bonyolult érdekhálóban mégis megoldásokat lehessen találni, az uniós döntéshozatal egy igen szofisztikált rendszert képez. A döntéshozatal összetettsége nyilvánvalóan igen kifinomult és mindenre kiterjedő, időben gyors és megfelelő részvételt követel meg.

A rendes jogalkotási eljárás részletszabályait az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozata az együttdöntési eljárás gyakorlati vonatkozásairól című dokumentum tartalmazza (2007/C 145/02). Eszerint az intézményeknek álláspontjaik lehető legnagyobb mértékű összehangolása érdekében a döntéshozatal során jóhiszeműen együtt kell működniük, ezáltal adott esetben lehetőséget biztosítva a jogi aktus elfogadására az eljárás korai szakaszában. E célt szem előtt tartva az intézményeknek megfelelő intézményközi kapcsolatokon keresztül az együttdöntési eljárás összes szakaszában együtt kell működniük a munkafolyamat ellenőrzésében és a konvergencia mértékének elemzésében. Az intézmények közötti együttműködés az együttdöntési eljárás során gyakran háromoldalú egyeztetések (trilógusok) formájában valósul meg. Ezek a háromoldalú egyeztetések általában informális keretek között zajlanak. Ezekre az eljárás során bármikor, a képviselet minden szintjén sor kerülhet, a várható megbeszélés természetétől függően. Az egyes ülések résztvevőit mindegyik intézmény saját eljárási szabályzata alapján jelöli ki, határozza meg a tárgyalási megbízást, és időben értesíti a többi intézményt az ülésekkel kapcsolatos intézkedésekről. A Tanácsot (és így a tagállamokat) a trilógusok során a soros Elnökség képviseli. Az Elnökség mandátumot kap a tagállamoktól, jellemzően a Coreper ülésen (egyes esetekben ez történhet a tanácsi munkacsoportban is). Az Elnökség törekszik arra, hogy a mandátum mögött valamennyi tagállam támogatását bírja - ez nagyobb tárgyalási erőt jelent az EP irányába -, de minimálisan a minősített többséget biztosítani kell. A tárgyalási mandátum előkészítése, kitárgyalása igen összetett feladat, az Elnökségnek nem csupán a 28 tagállam álláspontját kell összehangolnia, de tennie kell ezt oly módon, hogy tudatában van annak a feltételezésnek, hogy vajon az EP a közös tanácsi álláspontot el tudja-e fogadni. Ebben az összetett tárgyalási helyzetben a tagállamoknak számos kompromisszumot kell hozniuk. Éppen ezért különösen fontos annak pontos beazonosítása, hogy melyek a legfontosabb kérdések (red line-ok) és

melyek azok az elemei a tervezetnek, amelyekről egy tagállam le tud mondani, vagy amelyek esetében egy ésszerű kompromisszum vállalható.

A döntéshozatal valamennyi esetben a Bizottság javaslatával indul. A Tanács (Elnökség) és az EP (megbízott jelentéstévő) a jogalkotási folyamat elején egyeztetnek arról, hogy mennyire különbözik vagy egyezik a tagállamok és az EP álláspontja, ennek alapján gyors megállapodásra lehet-e számítani és törekedni, van sem. Amennyiben igen, akkor Tanács és az EP egyeztetéseket folytat az EP módosító javaslatairól és ha a háromoldalú egyeztetéssel zajló informális tárgyalásokon megállapodást érnek el, a Coreper elnöke az illetékes parlamenti bizottság elnökének címzett levélben, a Bizottság javaslatához fűzött módosítások formájában továbbítja a megállapodás lényegi részleteit. A levél tartalmazza, hogy a Tanács kész az említett eredmény elfogadására, ha azt a plenáris ülésen szavazással megerősítik. Ezzel első olvasatban megszületik a jogszabály. Furcsa sajátossága ennek a megoldásnak, hogy a Miniszteri Tanács nem is veszi napirendre az így elfogadott jogszabályt, az a tanácsülés nélkül kerül elfogadásra. A Coreper szerepe ennek megfelelően kiemelkedő az első olvasatban.

Amennyiben ilyen gyors megállapodásra nincs lehetőség, akkor az EP első olvasatban a Tanáccsal történő egyeztetés és együttműködés nélkül fogadja el első olvasati álláspontját. Ebben az esetben is azonban a kapcsolatokat továbbra is fenn lehet tartani annak érdekében, hogy a tanácsi közös álláspont szakaszában (korai második olvasati) megállapodás születhessen. Ha megállapodás születik ebben a szakaszban, az illetékes parlamenti bizottság elnöke levélben tájékoztatja a Coreper elnökét arról, hogy a plenáris ülésen javasolni fogja a tanácsi közös álláspont módosítás nélkül történő elfogadását, amely Tanács általi megerősítés tárgyát képezi. Ebben az esetben tehát a Tanács közös álláspontja alapján születik meg a jogszabály. Ha erre nincs mód, akkor második olvasatra kerül sor.

A második olvasatban az EP a tanácsi közös állásponthez fogalmaz meg módosító javaslatokat. A módosító javaslatokról a Tanács és az EP újra informális egyeztetéseket tart. Ha a háromoldalú egyeztetéssel zajló informális tárgyalásokon megállapodást érnek el, a Coreper elnöke az illetékes parlamenti bizottság elnökének címzett levélben, a tanácsi közös állásponthez fűzött módosítások formájában továbbítja a megállapodás lényegi részleteit. A levél tartalmazza, hogy a Tanács kész az említett eredmény elfogadására, ha azt a plenáris

ülésen szavazással megerősítik. A második olvasatra 3+1 hónap áll a két társ-jogalkotó rendelkezésére.

Amennyiben nincs megállapodás a második olvasatban, akkor egyeztetési eljárásra kerül sor, amikor a Tanács és az EP közvetlenül tárgyalnak. Az egyeztetési eljárás (conciliation) az uniós döntéshozatal legnehezebb, legintenzívebb formája.

Látható, hogy a számos tárgyalási forduló révén, az intézmények közötti igen interaktív tárgyalási folyamatban a tagállami érdekek érvényesítésének legfontosabb terepe a Coreper. A Tanács részéről tárgyaló Elnökség a megállapodás kényszere miatt sok esetben arra kényszerül, hogy a tagállamok között a minősített többséget állítsa maga mellé. Ismert, hogy a Tanácsban a tagállamok szavazati súllyal rendelkeznek (pl. Magyarország 12, Németország 29, Málta 3 szavazat), az összesen 352 szavazatból 260 igen szavazat szükséges a minősített többség eléréséhez. Ennek megfelelően, ha egy tagállam a megállapodás fő irányától nagyon eltérő álláspontot próbál érvényesíteni, akkor könnyen abban a helyzetben találja magát, hogy a tárgyalásokból „kizárja magát”, az Elnökség nem fog erőfeszítéseket tenni a meggyőzésére és a számára szükséges módosítások átvezetésére, hiszen ez a „szélsőséges” tagállam „úgy is ellene szavaz”, ezért az Elnökség inkább a minősített többség egyben tartására koncentrál.

Az EU szinte bármelyik döntéshozatali fórumán és fázisában a legeredményesebb érdekérvényesítési eljárás a koalíciók építése. Egy közös érdekeken és szempontok alapján megszervezett, több tagállamból álló csoport lényegesen nagyobb eséllyel éri el álláspontja érvényesítését, mint egy-egy különálló tagállam. A koalíciók lehetnek „hagyományos”, értékeken alapulóak (Dánia, Svédország, Hollandia, Egyesült Királyság a klímaváltozás elleni harc terén), lehetnek egy-egy régió országait tömörítőek (Benelux országok vagy a Visegrádi Négyek), de lehetnek ad hoc alapon létrejövők.

Fontos változás 2014. november 1-től, hogy megváltozik a minősített többség kiszámításának módja. Az újonnan bevezetésre kerülő kettős többség alapján a pozitív döntéshez a Tanácsban a tagállamok legalább 55 százalékának az egyetértése szükséges, oly módon, hogy a támogató országok népessége elérje az Unió össznépségének legalább 65 százalékát. A két tényező az Unió kettős legitimitását tükrözi: a tagállamok egyenjogúsága és az uniós polgárok egyenlősége. Mindez ugyanakkor várhatóan ahhoz fog vezetni, az új rendszer jelentősen módosítja a tagállamok döntéshozatali súlyát, ami kihat a formális érdekérvényesítési

lehetőségeikre. A kettős többség átalakítja a tagállamok közötti erőviszonyokat elsősorban a döntéseket megakadályozni képes blokkoló lehetőségek változása miatt. A kettős többség rendszere megerősíti a nagy tagállamok (legalább 60 milliós népesség) érdekérvényesítési képességét és a közepes méretű országok (2 és 11 millió közötti lakos) relatív súlya csökken.

Irodalom

Európai közjog és politika, Szerk.: Kende Tamás, Szűcs Tamás, Jeney Petra, Complex Kiadó
2007

Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, HVG-ORAC 2011

Hargita Árpádné: Vissza Európába – rögs úton, Gondolat Kiadó 2012

A Kormány 1169/2010. (VIII. 18.) Korm. határozata az Európai Unió döntéshozatali
tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs
Tárcaközi Bizottságról