

A kiszámíthatóan váratlan esemény: európai uniós elnökségek az intézményi váltások időszakában

Az elnökség intézménye az integráció történetében

A rotációs elnökség fogalmát és gyakorlatát mindig is ismerte az európai integráció. Az Európai Szén- és Acélközösség három hónapos elnökségi időszakával szemben a ma is megszokott hat hónapos terminust az Európai Gazdasági Közösséget életre hívó Római Szerződés teremtette meg, és 1958. január 1-jétől június 30-áig Belgium látta el először az ezzel kapcsolatos feladatokat. Tőle a nyár közepén az akkori Német Szövetségi Köztársaság vette át, és adta tovább az év végén Franciaországnak, megteremtve ezzel a féléves rotációval dolgozó elnökség intézményét.

Az elkövetkező fél évszázad az európai integrációt érő sok változás mellett is alapvetően változatlanul hagyta az elnökség intézményét. Noha a bővítési hullámok sokszorosára növelték a tagállamok számát 1973 és 2006 között, és az integráció mélyülése a szakpolitikák számát is megsokszorozta a közösségi, majd uniós szinten, az elnökségre vonatkozó szabályok egészen a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépéséig ugyanazok maradtak.

A jogi keretek változatlansága mellett ugyanakkor az eltelt idő értelemszerűen sok változást hozott az elnökségi feladatok ellátásának gyakorlatában. Mindenekelőtt felhalmozódott több évtizednyi tapasztalat, amelyet a tagállamok saját maguk és egymás hasznára tudtak továbbadni. A szakirodalom megfigyelése szerint a tagállamok mindegyike egy kicsit a maga képére formálta már a kezdeti időktől fogva az elnökséget, közigazgatási hagyományainak, nemzeti karakterének, rendelkezésére álló erőforrásainak függvényében.¹

Világossá vált, hogy más várható el egy kis területű és népességű, erőforrás-hiányos tagállam elnökségi időszakától, mint egy nagy, gazdag tagállamétól. Kialakult a tagállamok közötti informális hierarchia, amely meghatározta az elnökségi időszak hatékonyságát és eredményességét is. A nagy területű és népességű, erős gazdasággal rendelkező alapító tagállamok álltak ennek élén, és minél kisebb területtel vagy népességgel, valamint későbbi belépési dátummal rendelkezett egy ország, annál hátrébb foglalt helyet a fontossági sorrendben.

Mindebből adódóan az egymástól eltérő tulajdonságokkal rendelkező, egymáshoz képest a fontossági sorrendben eltérő helyet elfoglaló, ám félévente egymást követő

¹ LEWIS 2007: 160.

tagállamok elnökségei sajátos dinamikát adtak az európai integrációnak. Az egy helyben toporgást vagy a patthelyzeteket látszólag váratlanul váltotta fel a gyors haladás egy-egy erős és hatékony elnökség hatására. Máskor dinamikusán és gyorsan alakuló folyamatok torpanhattak meg egy új, kevésbé gyakorlott vagy hatékony elnökségi időszak következményeként.

A szakpolitikai változások mellett szintén újdonságot okozott az elnökségek tematikájában az intézményi változások növekvő jelentősége. A kiinduló helyzetben az elnökségi feladatokat ellátó tagállam számára az intézményi változás nem jelentett különösebb kihívást. A Római Szerződés értelmében mind a Bizottság, mind a Parlamenti Közgyűlés, mind pedig a Tanács a tagállamok küldötteiből álltak, és kizárólag az adott tagállam belügyét képezte, hogy milyen küldöttekkel tölti fel a rendelkezésére álló keretet.

Az első változást ezen a téren az Európai Parlament közvetlen választottá tétele jelentette 1979-ben. Bár maga a választás, az azon való részvétel, az iránta megnyilvánuló érdeklődés, valamint a választás jelentősége csalódást okozott, önmagában az a tény, hogy létrejött az első közvetlen demokratikus legitimációval rendelkező közösségi intézmény, egy új politikai fejlődési irányt indított el az európai belpolitikában.

Az Európai Parlament ugyanis a közvetlen legitimációt rendkívül ügyesen használva hivatkozási alapként önmagát az európai demokrácia letéteményeseként tüntette fel. A rendelkezésére álló jogszabályi lehetőségeket a legteljesebb mértékig kihasználva erősítette helyzetét a többi közösségi intézmény között, elérve, hogy lassan az európai parlamenti választások, illetve az Európai Parlament ötéves mandátuma váljon az európai belpolitika intézményi megújulásának fordítókorongjává.

A Maastrichti Szerződés az Európai Parlament mandátumához igazította az Európai Bizottság hivatali idejét is, elméletileg megteremtve az időbeli kapcsolatot a két intézmény között. Innentől kezdve az Európai Parlament törekvése immáron arra irányult, hogy változatlan jogszabályi keretek mellett is minél nagyobb politikai befolyást szerezzen a Bizottság összetételének meghatározásában. A jogszabályokban eddig is biztosított jog, amely szerint az Európai Parlament meghallgatja a tagállamok kormányai által delegált biztosjelölteket, az évek folyamán egyre komolyabb jelentőségű eseménnyé vált, és 2004-ben már az is előfordult, hogy az Európai Parlament ellenállása miatt biztosjelöltet kellett visszavonni vagy eredeti portfólióját megváltoztatni.

A változás azt jelentette, hogy az immáron ötévente sorra kerülő intézményi megújulás a rutinszerű cseréből egyre inkább politikailag is jelentős, konfliktusos folyamatná vált. Ez pedig maga után vonta azt is, hogy az intézményi változás időszakában éppen elnökségi feladatot ellátó tagállam is részesül az ellátandó feladatokból. Ha jogszabályi kötelezettség nem is állt fenn, egy tagállam presztízse szempontjából korántsem volt mindegy, hogy hogyan tudta kezelni az elnökségi időszaka alatt felmerülő politikai konfliktusokat, legyen szó akár tagállamok közötti ellentétéről, akár az uniós intézmények és a tagállamok közötti konfliktusokról. Márpedig az intézmények megújulási folyamatának gördülékenysége az európai integráció egyik legfontosabb érdekének volt tekinthető.

Az elnökség a Lisszaboni Szerződés után

A rotációs elnökségre vonatkozó szabályozás jelentős mértékben változott meg 2009. december 1-jével, amikor a Lisszaboni Szerződés hatályba lépett. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az elnökségek szerepét jól jellemzi az az út, amelyet a tagállamok és az uniós intézmények jártak be a Lisszaboni Szerződés megszületéséig.

Az ezredforduló környékén az Európai Unió meghatározó tagállamai és intézményei részéről egyre elfogadottabbá vált az úgynevezett flottamegközelítés a bővítést illetően. Ez azt jelentette, hogy az eredeti forgatókönyvhöz képest, amikor lépcsőzetesen, felkészültségük függvényében vették volna fel a tagságra váró közép- és kelet-európai országokat, az a stratégia győzedelmeskedett, hogy politikai okokból várják be az összes – vagy, mint később kiderült, majdnem összes – tagságra váró országot, és egy nagy keleti bővítés keretében veszik fel őket.

Az elképzelés, amellettt hogy nagy csalódást okozott a fejlettebb visegrádi országok körében, azt is jelentette, hogy a bővítést követően a tagállamok számának duplázódásával kellett számolni. A tagállamok számának növekedésével kapcsolatos aggodalmak mindenekelőtt abban jelentkeztek, hogy az eredetileg hat tagállamra szabott döntéshozatali folyamatok az új létszámmal kezelhetetlenül bonyolulttá és lassúvá válnak. Hasonlóképpen, az uniós intézmények létszáma is felduzzad a bővítés eredményeként, és működésük egyre nehezekebb lesz.

Ezen aggodalom jegyében és a minden eddiginél nagyobb arányú bővülésre készülve fogadták el a tagállamok 2001-ben a laekeni nyilatkozatot, amely egy alkotmányozási folyamatot hirdetett meg. A cél az volt, hogy egy, a tagállamok és az uniós intézmények, valamint egyéb politikai szereplők részvételével és Valéry Giscard d'Estaing volt francia köztársasági elnök elnöklésével létrejött Európai Konvent egy olyan alkotmánytervezetet dolgozzon ki, amelyet a tagállamok is elfogadnak, és amely az Európai Unió alkotmányaként szolgálhat az elkövetkező időszakban.

A Konvent teljesítette is feladatát 2004-ben, azonban a következő évben a ratifikációs eljárás során Franciaország és Hollandia népszavazáson elutasította az alkotmánytervezet szövegét. Úgy tűnt, hogy az európai integráció mély válságba került, hiszen két alapító és befolyásos tagállam választópolgárai mondtak nemet a továbblépésre.

Az elbátortalanodás időszakának 2007-ben a soros elnökség vetett véget. Az ekkor elnökségi feladatokat ellátó Németország bejelentette az újragondolási időszak végét, és a Római Szerződés aláírásának ötvenedik évfordulóján a tagállamok elfogadták az úgynevezett berlini nyilatkozatot, amely hitet tett egy új szerződés elfogadása mellett, és célul tűzte ki, hogy a 2009-es európai parlamenti választásokat már az új szerződés alapján bonyolítsák le.

Az eset önmagában jól mutatja, hogy egy erős és befolyásos tagállam által ellátott elnökségi időszak hogyan tud új dinamikát vinni a megtorpanó integrációs folyamatba. Az újrakezdett munkának köszönhetően a portugál elnökség alatt, 2007. december 13-án ünnepélyesen aláírták a szerződéstervezet szövegét Lisszabonban. Minden együtt állt

tehát az eredeti célkitűzés teljesítéséhez, ahhoz, hogy az új szerződés 2009. január elsején hatályba léphessen, és az az évi európai parlamenti választásokra már az új szerződés legyen hatályban.

A ratifikációs folyamat azonban most is nehézségeket hozott magával. Az európai alkotmánytervezetre nemet mondó Franciaország és Hollandia most ugyan a biztonság kedvéért kikerülte a nép közvetlen bevonását a döntéshozatalba, és törvényhozásai útján ratifikálta a szerződés szövegét, Írországból azonban az első referendumon az elutasítók kerültek többségbe, és csak október elején, a megismételt népszavazáson győztek a támogatók. Az ír nehézségekre hivatkozva Csehország és Lengyelország is halogatta hozzájárulását.

A már szokásosnak nevezhető bonyodalmak késlekedést idéztek elő a hatálybalépés tekintetében is. Így a Lisszaboni Szerződés nem az eredetileg tervezett 2009. január 1-jén, hanem csak az év végén, 2009. december 1-jén, jóval az európai parlamenti választások után tudott hatályba lépni.

Az új szerződés a rotációs elnökség szabályozásával kapcsolatban az eddigiekhez képest két fontos újítást vezetett be. Mind a két újítás kapcsolatba hozható azzal a ténnyel, hogy a szerződés hatálybalépésekor már huszonhét – 2013-tól pedig huszonnyolc – tagállama volt az Európai Uniónak, vagyis a hat hónapos elnökségi ciklust megőrizve egy tagállamnak tizenhárom-tizennégy évet kell várnia arra, hogy ismét sorra kerüljön. A tagállamok számának növekedésével az Európai Unió sokszínűsége is erősödött, és ez a megállapítás a politikák sokszínűségére is igaz. Következésképpen az új szerződés olyan újításokat vezetett be, amelyekkel csökkenteni szándékozott a tagállamok által ellátott elnökségi időszakok különbözőségének súlyát.

Ennek jegyében vezették be az elnökségi trió intézményét, amely három egymást követő elnökségi időszakot ellátó tagállam együttműködését jelentette. A triót alkotó országok a saját elnökségi programjuk mellett közös, a tizennyolc hónapra szóló elnökségi programot is elfogadnak, és egymással intenzív együttműködést folytatnak az elnökségi időszakban szakpolitikai célok elérésében. Az új intézmény bevezetésével a szándék egyértelműen tetten érhető: azzal, hogy a trió tagjai között szoros szakpolitikai együttműködést hoz létre, és megteremti a lehetőséget a különböző triók közötti együttműködésnek, erősíti az elnökségi időszakok szakpolitikai profilját, és egyben az uniós szakpolitikák fejlődésének kontinuitását is elősegíti.

A szerződés másik újdonsága negatív oldalról erősíti az elnökségek szakpolitikai profilját azzal, hogy csökkenti az elnökségek szerepét az uniós intézmények működtetésében. A Lisszaboni Szerződés két olyan új pozíciót hívott életre, amelyet addig a soros elnökséget betöltő tagállam politikusai töltöttek be.

A ténylegesen 1974 óta működő Európai Tanács elnöke hagyományosan az éppen elnökségi időszakát töltő tagállam állam- vagy kormányfője volt, az adott ország alkotmányos berendezkedésének megfelelően. A Lisszaboni Szerződés azonban 2009 decemberétől bevezette az Európai Tanács elnöke tisztségét, amelyet az Európai Tanács minősített többségi választásával töltenek be két és fél évre, ám a tisztséget betöltő személy egyszer újraválasztható. Ez idáig mind a három elnök – Herman Van Rompuy, Donald Tusk és Charles Michel – két ciklust, azaz öt évet töltött el tisztségében.

A másik újdonság az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője pozíció megszületése volt. A Lisszaboni Szerződés előtt az Európai Unió külpolitikájának irányítását is hagyományosan a soros elnökséget betöltő tagállam külügyminisztere végezte. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az Európai Tanács által minősített többséggel megválasztott és az Európai Bizottság elnökének egyetértésével öt évre kinevezett főképviselő látja el ezeket a feladatokat.

A Lisszaboni Szerződés tehát némileg újraszabta az elnökség profilját. Az addig megszokott, hagyományos szerephez képest több hozzájárulási lehetőséget adott a szakpolitikai munkához, miközben csökkentette az intézmények irányításában és a reprezentatív szerepekben játszott feladatok jelentőségét. Úgy tűnhet, szürkébbé vált a rotációs elnökség, hiszen kevesebb szűkebb értelemben vett politikai megnyilvánulás adódott a tagállamok politikusainak. Az intézményközi viszonyok fokozatos átpolitizálódása azonban bőven kárpótolta az elnökséget betöltő országok politikusait a feladatokat illetően.

Szakpolitika vagy nagypolitika? A svéd elnökség 2009-ben

Bár az európai integráció története sok eseménydús évet tudhat magáénak, politikai jelentőségéből adódóan még ezek közül is kiemelkedik a 2009-es. A francia–cseh–svéd elnökségi trió utolsó tagjaként Svédország alapvetően egy hatpontos munkaprogram köré építette hat hónapos elnökségi időszakát. Eszerint a svéd elnökségi prioritások a következők voltak: 1. gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai, 2. klímaváltozás, 3. az igazságügyi és belügyi együttműködés területén megvalósítandó Stockholmi Program, 4. a Balti-tenger Stratégia, 5. az Európai Unió szomszédság- és külpolitikája, valamint 6. intézményi és alkotmányos kérdések.²

Amint látható, némileg szokatlan módon, a szakpolitikai feladatok mellett a svéd elnökség már számolt a Lisszaboni Szerződés ratifikációs folyamatából adódó feladatokkal is. Elsődleges kihívásként jelentkezett ezen a téren a második ír referendum kérdése. Az első, 2008 júniusában megtartott írországi népszavazáson ugyanis a szerződés ratifikálását elvetők kerültek többségbe, így kevesen gondoltak arra, hogy még a svéd elnökség alatt hatályba is léphet az új alapokmány. Ennek megfelelően a felkészülés időszakában a svéd elnökség számára nem is az új szerződés hatályba léptetésével, hanem az esetleges népszavazási kudarccal kapcsolatos feladatok szerepeltek.³

A svéd elnökség időszakára három nagy feladat hárult az intézményi változások terén. Egyrészt figyelemmel kellett kísérnie a megújuló intézmények – az új összetételű Európai Parlament és az Európai Bizottság – megalakulási folyamatát, és amennyiben lehetséges volt, segíteni kellett azt. Másrészt mindent meg kellett tennie a soros elnökségnek, hogy az ír népszavazással megtorpant ratifikációs folyamat még az év vége előtt véget érjen, és a Lisszaboni Szerződés hatályba léphessen. Harmadik feladatként pedig

² LANGDAL – VON SYDOW 2009: 7.

³ DONELLY–OJANEN–KRATOCHVÍL 2009: 2.

segíteni kellett az új szerződés által megteremtett új pozíciók – az Európai Tanács elnöke, illetve az Európai Unió külügyi főbiztosa – meghonosítását az európai belpolitikában.

Az időzítés sajátosságaiból adódóan a svéd elnökség legnagyobb feladatai közé így aztán nem az egyébként sikeresen teljesített szakpolitikai célkitűzések kerültek, hanem az intézményi megújulás folyamata. A tény, hogy a Lisszaboni Szerződés elhúzódó ratifikációja és az európai parlamenti választásokat követően megalakuló új intézmények eljárása párhuzamosan folyt, megnyitotta azt a vitát, amely az új intézmények hivatalba lépésének időzítéséről szólt.

Az Európai Tanács 2009. júniusi ülése ugyan a szokásoknak megfelelően az európai parlamenti választások után megtette javaslatát az Európai Bizottság következő elnökének személyére – aki megegyezett az addigi elnökkel, José Manuel Barrosoval –, ám voltak tagállamok, amelyek úgy gondolták, hogy az egész intézményi megújulást el kell halasztani a szerződés hatálybalépését követő időszakra. Ehhez az állásponthoz csatlakozott az Európai Parlament is, amely elhalasztotta júliusi szavazását a Bizottság régi-új elnökének személyéről. A halasztásnak részükről az volt az elsődleges motivációja, hogy az Európai Parlament a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésére várt, amely erősebb jogosítványokat adott az Európai Parlament kezébe az Európai Bizottság elnökének jelölési folyamatában.⁴

A svéd elnökség azonban úgy gondolta, hogy az intézményi folyamatosság biztosítása érdekében legalább az elnök személyét illetően folytatni kell az eljárást, és az elnökségi időszak kezdetén, már július elején konzultációkat kezdett az Európai Parlamenttel az új Bizottság elnökének személyéről.⁵ Noha többen vitatták az időzítést, a svéd elnökség a széles körű előkészítő munka eredményeként sikert ért el, és az Európai Parlament szeptemberi plenáris ülése nagy többséggel bizalmat szavazott Barrosónak. A Bizottság többi tagjának jelölése, meghallgatásuk és hivatalba lépésük a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése utáni időszakra tolódott, így az új, ezúttal második Barroso-féle Bizottság 2010. február 10-én tudott hatályba lépni.

Nem tűnt sokkal könnyebbnek az intézményi megújulás folyamatában az elsővel párhuzamosan jelentkező második feladat, a Lisszaboni Szerződés ratifikációs folyamatának levezénylése sem. A svéd elnökség kezdetekor még Írországon kívül három tagállam – Csehország, Lengyelország és Németország – nem ratifikálta a szerződést. Az igenek meggyőző többsége megnyitotta a ratifikációs folyamat utolsó szakaszát, amikor már csak az egyes tagállami aggodalmakat kellett a svéd elnökségnek kezelnie. Az ősz folyamán a német szövetségi parlament nagy többséggel járult hozzá a szerződés hatálybalépéséhez, a lengyel parlament pedig ugyan megvárta az ír népszavazás eredményét, azonban ezt követően rögtön ratifikálta a szerződést.

Így érzékeny diplomáciai feladatként csupán a cseh köztársasági elnök, Václav Klaus aláírással kapcsolatos szkepszisének legyőzése jelentkezett. Az elnök a Lisszaboni Szerződéshez kötődő Alapjogi Chartától a Beneš-dekrétumok érvényesülését féltette, és a megfelelő garanciák megteremtéséig akadályozta is magának a szerződésnek a ratifikációját.

⁴ FOWLER 2009: 18.

⁵ *Report on the Swedish Presidency of the Council of the European Union 2009: 17.*

Bár az ír igenek többségbe kerülése jelentős mértékben puhított álláspontján, az elemzők szerint a svéd elnökség diszkrét diplomáciai manőverei is nagymértékben segítették Klaus ellenállásának megtörését, és a hatálybalépés sikerre vitelét.⁶

Ehhez a feladathoz kötődött az intézményi megújulás harmadik aspektusa, az új pozíciók tisztségviselőkkel betöltése, és a tisztségek tekintélyének megteremtése. Fredrik Reinfeldt miniszterelnök az elnökségi időszak egyik feladatának tartotta azt is, hogy vitát rendezzenek arról, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az új intézmények és pozíciók hogyan viszonyulnak a már létező, hagyományos megoldásokhoz. Számára a legégetőbb kérdés annak tisztázása volt, hogy az újonnan létrehozandó Európai Tanács elnöke pozíció mennyiben módosítja a rotációs elnökségi feladatokat ellátó ország kormányfőjének feladatait.⁷

A másik két területen elért kezdeti sikerek után a legnehezebb próbatétel az intézményi megújulás folyamatában 2009. november 19-én várt a svéd elnökségre. Két új pozíció betöltéséről döntöttek ekkor a tagállamok. Tekintettel arra, hogy egyik tisztségnek sem volt előképe az európai integráció történetében, így sem az Európai Tanács elnöke, sem pedig az Európai Unió külügyi főbiztosa esetében nem tudták még a tagállamok, hogy mit hoz a jövő, és a pozíciót első alkalommal betöltő politikusok mennyire tudják fajsúlyossá tenni új pozíciójukat.

A sokszor egymással ütköző nemzeti érdekek közötti közvetítés ezúttal rendkívül nehéz folyamatát személyesen Fredrik Reinfeldt vezetésével végezte el a svéd elnökség, végül mindenki általános megelégedésére. Kritika csupán a módszert illette.⁸ Azt a módszert, miszerint a svéd diplomácia bizalmas megbeszélésekkel és telefonhívásokkal, nem pedig nyílt tárgyalásokkal alakította ki a konszenzust. Valószínű azonban, hogy ezúttal is a módszer maga volt a siker záloga: nyílt diplomáciai tárgyalásokkal valószínűleg nem tudtak volna a tagállamok ilyen rövid idő alatt konszenzusos megoldásra jutni.

Az intézményi megújulás által megszabott feladatok teljesítésén túl a svéd elnökségnek természetesen el kellett látnia az elnökségből adódó „hagyományos”, azaz szakpolitikai feladatokat is. Itt a legnagyobb kockázatot az ekkor még a hatását erősen éreztető európai gazdasági válság ellenszerének megtalálása jelentette. A 2008-ban az európai gazdaságokat is elérő, az Egyesült Államokból kiindult krízis kezelése a svéd elnökség alatt még csak feladatként jelentkezett. A megoldást majd csak – nem utolsósorban éppen a magyar elnökség egyik eredményeként – a 2011-es év hozza a gazdasági kormányzás jogszabályi és szakpolitikai kereteinek újraalkotásával.⁹

Nagy kihívást jelentett, és csak részleges sikert hozott a teljes kudarccal fenyegető koppenhágai klímacsúcs megmentése is.¹⁰ Az Európai Unió nagy tervekkel vágott neki a klímapolitikai tárgyalássorozatnak, ám már a svéd elnökség kezdetekor látható volt, hogy – elsősorban az amerikai és a kínai tárgyalópartnerek vonakodása miatt – a találkozó

⁶ KRÁL 2009: 33.

⁷ MAZZUCELLI–DRAGOMACA 2009: 15.

⁸ KACZYŃSKI 2009: 21.

⁹ VÉGH 2019: 10.

¹⁰ PALMER 2009: 16.

nem tudja beteljesíteni eredeti küldetését. A svéd elnökség önmagában nem hibáztatható a lehetőség elmaradásáért, azonban teljesítményének megítélését így is negatívan árnyalta a kudarc.

Az elnökség nagy szakpolitikai sikereként tartják számon viszont a Stockholmi Program elfogadását. A Stockholmi Program a bel- és igazságügyi együttműködés terén határozta meg a 2010–2014 közötti időszakra a tennivalókat. A program célul tűzte ki, hogy az Európai Unió állampolgárságát valós, kézzelfogható tartalommal kell megtölteni, továbbá összehangolt cselekvést irányzott elő többek között a terrorizmus és a kábítószerek, valamint az embercsempészet elleni küzdelemben, tovább célul tűzte ki egy összehangolt bevándorlási rendszer megalkotását.

Összességében megállapítható, hogy miközben a svéd elnökség számára is nagy számban adódtak szakpolitikai feladatok, az elnökség mégis rendkívülinek tekinthető abban a tekintetben, hogy egészen sajátos körülmények között kellett helytállnia. Az új szerződésnek az intézményi megújulással párhuzamosan zajló ratifikációs folyamata, valamint az új tisztségek bevezetése olyan feladatokat jelentett, amelyekre korábban nem volt példa. Éppen ezért a svéd elnökségnek nemcsak a hagyományos szakpolitikái, de nagyon komoly diplomáciai és közvetítői képességeit is érvényesítenie kellett a félév folyamán. Ebben a szerepben óriási jelentősége volt annak, hogy Svédország iránt hagyományosan nagy bizalommal viseltetnek tárgyalópartnerei. Ebből adódóan becsületos közvetítői szerepét senki sem kérdőjelezte meg, ami nagymértékben növelte az elnökség működésének hatékonyságát.

Mint kés a vajban: az olasz elnökség 2014-ben

Öt évvel a svéd elnökség után Olaszország látta el a következő intézményi váltás időszakában az elnökségi feladatokat. A csillagok állása sokkal inkább kedvezett a délieknek: az európai politikában ugyan most is jelen voltak aggodalomra okot adó tényezők, ám összességében ezek európai integrációra és uniós intézményekre gyakorolt hatása össze sem hasonlítható azzal, amit a Lisszaboni Szerződés ratifikációs folyamata és az akkori intézményi megújulás jelentett a svéd elnökség számára.

Nem maradt azonban innováció nélkül az európai belpolitika 2014-ben sem. A nagy újdonságot ekkor az úgynevezett csúcselnöki rendszer jelentette, azaz az a megoldás, miszerint a tagállamok vezetői magukra nézve kötelezőnek fogadták el az európai parlamenti választás eredményét, és a választáson győztes pártszövetség listavezetőjét jelölik az Európai Bizottság következő elnöki pozíciójára.

A rendszer különlegessége, hogy nem a Szerződés rendelkezésein alapult, hanem tulajdonképpen azzal szemben fogalmazódott meg. A Szerződés szerint ugyanis az Európai Bizottság elnöki tisztére az Európai Tanács minősített többséggel tesz jelölést, amelyről az Európai Parlament szavaz. Amennyiben az Európai Tanács jelöltje megkapja az Európai Parlament bizalmát, akkor indulhat meg a Bizottság egésze felállításának folyamata, amely a biztosok jelölésével, majd pedig európai parlamenti meghallgatásával folytatódik.

Az eljárás végére ismét csak az Európai Parlament tesz pontot azzal, hogy bizalmi szavazást tart az új összetételű Bizottságról, amely, amennyiben megkapja a többségi támogatást, hivatalba is léphet.

A csúcsteljesítmény rendszer létrejöttét olyan úgynevezett intézményközi megállapodás tette lehetővé, amelynek keretében az Európai Tanács gyakorlatilag önként lemondott jelölési jogáról, pontosabban fogalmazva merőben formálissá tette azt. Azzal, hogy magára nézve kötelezővé tette az európai parlamenti választások eredményének figyelembevételét, valójában szimbolikussá tette a jelölésben játszott szerepét, az Európai Parlamentet téve meg főszereplővé az új Bizottság létrejöttének folyamatában.

A 2014-es európai parlamenti választás nyertese az Európai Néppárt volt, így annak listavezetőjét, az európai belpolitikában hosszú ideje miniszterelnökként és pénzügy-miniszterként, valamint az utóbbi időben már az euróövezeti országok eurócsoportjának vezetőjeként is ismert Jean-Claude Junckert jelölte az Európai Tanács az Európai Bizottság új elnökének. A csúcsteljesítmény rendszerrel nem mindenki értett egyet. Mindazonáltal az Egyesült Királyság és Magyarország miniszterelnökei hiába tiltakoztak az eljárással szemben, hiába szavaztak nemmel, a minősített többségnek köszönhetően Juncker elnökjelölt lett. A jelöltet az Európai Parlament többsége szavazatával is támogatta, így megkezdődhetett az új Bizottság felállításának folyamata.

A svéd – és, mint majd később látni fogjuk, a finn – elnökséghez képest a csúcsteljesítmény rendszer nagymértékben megkönnyítette az olasz elnökség kezdeti időszakának munkáját, még akkor is, ha egyébként maga a megoldás nem felelt meg a Szerződés előírásainak. Talán ebből is adódott, hogy az olasz elnökség egész időszaka alatt az intézményi megújulás kérdése közel sem vetődött fel olyan hangsúllyal, mint történt az a Lisszaboni Szerződés ratifikációját és hatályba léptetését, valamint az intézményi megújulást időben egyszerre kezelő svéd elnökség során.

Történt ez annak ellenére, hogy az olasz elnökség prioritásait és programját ismertető dokumentum az első helyen, a szakpolitikai célokat megelőzve foglalkozott az intézményi megújulás folyamatának problémás területeivel, illetve az azokból adódó elnökségi feladatokkal.¹¹ Valójában az olasz elnökség az intézményi megújulás zökkenőmentes voltának köszönhetően sokkal inkább koncentrálni tudott szakpolitikai céljainak megvalósítására, mint elődje.

Az Európai Parlament nagyobb politikai ellenállás nélkül fogadta az Európai Bizottság következő ellenjelöltjét, aki egyben csúcsteljesítmény is volt. Az Európai Bizottság az eredeti terveknek megfelelően – egyedülként a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő időszak Bizottságai közül – 2014. november 1-jén megkezdhette a működését. Az elnökségi időszak vége felé pedig az Európai Tanács új elnökét, Donald Tuskot is menetrendszerűen és a papírforma szerint választották meg a tagállamok vezetői.

Mindez azonban nem jelentette azt, hogy az olasz elnökség nyugodtabb időszak lett volna elődjénél. Az olasz elnökség szakpolitikai prioritásai alapvetően három csomópont köré rendeződtek: 1. az európai gazdasági és a dél-európai szuverén adósválság

¹¹ BONVICINI et al. 2014: 2–3.

tanulságainak levonása és a gazdasági kormányzás megújítása, 2. a közös kül- és biztonságpolitika reformja, valamint 3. az új közös bevándorlási politika kialakítása.¹² A történelmi események azonban gyakorlatilag mindhárom szakpolitikai területen váratlan fordulatot hoztak.

A gazdasági kormányzás hatékonyságával kapcsolatos kérdések száma csak gyarapodott a görög adósságválság kiéleződésével, hogy aztán igazán radikális fordulatot vegyen 2015-ben a görög parlamenti választáson aratott szélsőbaloldali győzelemmel. Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájának reformját alapjaiban ásta alá a 2014 nyarán kirobbant orosz–ukrán háború, amely diplomáciai szükséghelyzetet is előidézett, amikor orosz paramilitáris alakulatok lelőtték a malajziai légitársaság utasszállító gépét. Végül pedig az új bevándorlási politika kialakítására fordított erőfeszítések – amelyeket Jean-Claude Juncker is elsődleges fontosságúnak nevezett az Európai Parlamentben elmondott beszédében – egy év múlva futottak végleg zátonyra, amikor addig soha nem látott invázió érte el Görögországot és Olaszországot, illetve a szárazföldi útvonalakon Magyarországot, új fejezetet nyitva meg ezzel az Európai Unió migrációs politikájának történetében.

Mindezek a fejlemények azonban nem árnyékkolták be az egyébként sikeresnek tekinthető olasz elnökséget. Az intézményi megújulás szempontjából is a mindaddig legeredményesebb elnökségi időszakot üdvözölhetjük a 2014 második felében zajló elnökségi programban. 2014 végére minden intézmény megújult, és zökkenőmentesen megkezdhetette az előtte álló politikai időszakot.

Egy pragmatikus ország kalandja az ideológiával: a finn elnökség 2019-ben

2019. július elsején Finnország európai uniós tagságának harmadik elnökségét kezdte meg. Az 1999-es és a 2006-os finn elnökség inkább gyakorlatias és szerény karakterével maradt emlékezetes. Tipikus frissen csatlakozott kisállamként az első két elnökség során alapvető hangsúlyt helyezett az Európai Unió működésének gördülékenységére és arra, hogy az amúgy is viharos politikai környezet ne terhelje meg az Európai Unió működését ideológiai vitákkal.¹³

Talán a történelem firtorának is tekinthető, hogy Finnország mind 1999-ben, mind pedig 2006-ban, csakúgy, mint 2019-ben, az év második felében látta el az elnökségi feladatokat, ráadásul 1999-ben ugyanúgy egy európai uniós választás utáni intézményi megújulási folyamatot kellett irányítania, mint húsz évvel később, 2019-ben, még ha a Lisszaboni Szerződés időközbeni hatálybalépésének köszönhetően alapvetően más jogszabályi környezetben is. Ebből adódóan az ország tapasztaltak is volt tekinthető legutóbbi elnökségi időszaka kezdetekor úgy általában véve az európai uniós elnökségi feladatok, mint különösen az uniós intézmények megújulási időszakának szerepeit illetően.

Talán ez az önbizalom is magyarázattal szolgál arra, hogy a finn elnökségi programban – eltérően a svéd és olasz elődeitől – még említés szintjén sem szerepel a feladatok

¹² BONVICINI et al. 2014.

¹³ TUOMINEN 2023: 27.

között az uniós intézmények megújulási folyamatának figyelemmel kísérése. Az elnökség kizárólag szakpolitikai prioritásokat állapított meg cselekvési programjában, amelyben első helyen az uniós értékek védelme és a jogállamiság kérdése szerepelt. Ezt követte a versenyképes és társadalmilag befogadó Európai Unió, amely alapvetően a gazdaságpolitikai célokra koncentrált. Harmadik prioritásként az Európai Unió globális vezető szerepének erősítését tűzték ki célul, végül pedig a polgárok biztonságának erősítése jelent meg célkitűzésként. Nem prioritásként, de külön feladatként még a 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretterv, valamint a migrációval kapcsolatos kérdések megoldását hangsúlyozta az elnökségi program.¹⁴

Nemcsak a dokumentum szerkezetéből, de a politikusok nyilatkozataiból is egyértelműen érezhető volt, hogy a finn elnökség a jogállamisági kérdésekre helyezi a legnagyobb hangsúlyt, és – némileg szokatlan módon – aktív, kezdeményező elnökségi szerepet kíván ellátni ebben a témában. Ellentétben a korábbi elnökségi fél éveivel, a finn kormány kifejezetten ideologikus szerepet játszott, és háttérbe szorította az intézményi megújulási időszakra egyébként jellemző közvetítői szerepét.

Ennek az újszerű szerepfelfogásnak a magyarázataként a finn belpolitikai fejlemények szolgálhatnak. Egyrészt a finn Európa-politika meghatározásában – az északi országok modelljének megfelelően – a parlament döntő szereppel bír. Ez azt is jelenti, hogy a prioritások meghatározásánál pártpolitikai szempontok sokkal inkább meghatározók lehetnek, mint a kormányzati politikai prioritások. Mindez már önmagában is az ideologikusabb jellegű elnökség irányába mutat.

Ezt a szerkezeti tényezőt tovább erősítették az aktuális belpolitikai folyamatok. A pár hónappal az elnökségi időszak kezdete előtt, áprilisban megtartott parlamenti választások nagy újdonsága a Finnek Pártjának előretörése volt. Bár balközép koalíciós kormány tudott alakulni, az újonnan hivatalba lépett kormány ebben a fénytörésben a Finnországra és az Európai Unióra leselkedő legnagyobb veszélyt a populizmus és az euroszkepticizmus térnyerésében látta. Ráadásul frissen hivatalba lépett, ambiciózus kormányként, amely kevesebb mint egy hónappal az elnökségi időszak kezdete előtt lépett hivatalba, úgy gondolta, hogy európai szinten is cselekvési kényszer áll fenn ezen a téren.¹⁵

Bár a 2014-es intézményi váltáshoz hasonlóan tűnt előzetesen a 2019-es megújulási folyamat is, az európai parlamenti választásokat követő európai belpolitikai fejlemények éppen a finn elnökségre időzítetten teremtettek az öt évvel korábbinál bonyolultabb körülményeket. A kezdetektől vitatott csúcsteljesítő rendszer alapjaiban dőlt meg a választásokat követően, amikor kiderült, hogy az öt évvel korábbi szabályok megtartása ezúttal azt eredményezné, hogy Manfred Weber, az Európai Néppárt minden kormányzati tapasztalatot nélkülöző csúcsteljesítője kapja meg a Bizottság elnökjelölti státuszát az Európai Tanácstól.

Ekkora kockázatot a tagállamok vezetőinek többsége nem vállalt, így végül több-napi egyeztetés után az Európai Tanács rászánta magát a csúcsteljesítő rendszerrel való szakításra, és a viszonylagos ismeretlenségből Ursula von der Leyen német védelmi

¹⁴ Finnish Government 2019.

¹⁵ TUOMINEN 2023: 28.

minisztert jelölték a Bizottság következő elnökének. A manőver látszólag sikeres volt, hiszen az Európai Parlament lenyelte a békát, és július közepén bizalmat szavazott a jelöltnek, ezzel megkezdődhetett az új Bizottság felállításának folyamata.

Maga az eljárás azonban olyan feszültséget szült, amely egyrészt a Bizottság megalkakulása és a biztosjelöltek meghallgatása során mindvégig érezhető volt az Európai Parlament és a reménybeli Bizottság tagjelöltjei között, másrészt pedig a későbbiekben, a Bizottság hivatalba lépése után is megmérgezte a Bizottság és az Európai Parlament közötti bizalmi viszonyokat. A finn elnökség feladataként értelmezhetjük azt is, hogy ezekben a feszültséggel teli hónapokban közvetítőként jelenjen meg a tagállamok, a hivatalba lépő Bizottság és az Európai Parlament közötti háromszögben.

Úgy tűnik azonban, hogy ezekből a viharokból a finn elnökség semmit sem érzékelt, vagy legalábbis nem találta olyan súlyúnak a problémákat, hogy emiatt módosítania kellene eredeti menetrendjét. Az elnökség így meg sem jelent közvetítőként a belső vitákban, sem pedig a biztosjelölti meghallgatásokat övező pártpolitikai csatározásokban. Különösen azért is feltűnő ez a mulasztás, mert egyébként a finn diplomáciát elismerő bizalmi légkör nyilván hatékonyra tudta volna tenni az elnökségi közvetítést. A viták következtében az egyébként 2019. november 1-jére tervezett intézményi váltás a Bizottság esetében egy hónappal későbbre, december 1-jére csúszott.¹⁶

Nem teljesített azonban jobban a finn elnökség az általa fontosnak tartott prioritások terén sem. A 2021–2027 közötti pénzügyi keretterv tárgyalásai hamarosan zátonyra futottak csakúgy, mint ahogy a jogállamisági eljárással kapcsolatos egyeztetések is zsákutcába jutottak. Az erősen ideológiai alapállás még azokban is tartózkodó magatartást alakított ki, akik egyébként szimpatizáltak az elnökség törekvéseivel.

Unió elnökségek az intézményi váltás időszakában

Az eddig tárgyaltakat összegezve mindenekelőtt meg kell állapítanunk, hogy meglehetősen kevés tapasztalat áll még rendelkezésünkre ahhoz, hogy egyértelmű következtetéseket vonjunk le a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta sorra került elnökségi időszakokkal kapcsolatban. A Lisszaboni Szerződés olyan mértékben definiálta újra az elnökségi szerepkört, hogy az mindenképpen új szakaszt nyit az elnökségek történetében. Az azóta eltelt időszak három intézményváltó elnökségi időszakának mindegyike azonban olyan sajátossággal rendelkezik, amelyeket nehéz általánosítani.

A 2009-es svéd elnökség mindenképpen egyedi eset, és csak részben felel meg a meghatározásunknak is, hiszen a Lisszaboni Szerződés csak az elnökségi időszak végén, december 1-jén lépett hatályba, így az elnökség túlnyomó része is még a régi szabályok és szerepfelfogás szerint zajlott. Ennek következtében, noha a svéd elnökség közmegegyezésnek örvendő kiváló teljesítményt nyújtott, mégsem tudta teljesen végigvinni az intézményi megújulást, hiszen a Bizottság csak 2010 februárjában alakult meg.

¹⁶ DE LA BAUME 2019.

A 2014-es olasz elnökség már sokkal nyugodtabb jogszabályi és némileg nyugodtabb politikai keretek között végezte munkáját. Elsősorban a pragmatikus megközelítésre koncentrálva nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az uniós intézmények megújulása zökkenőmentes legyen. Ebben kétségtelenül segítségére volt a tagállamok nagy többsége részéről a csúcsteljesítményekben való egyetértés, de segített az is, hogy alapító tagállamként általános bizalmat keltő politikai tőkét is tudott mozgósítani a megegyezés érdekében.

A három intézményváltó elnökség közül a legkevésbé sikeres egyértelműen a 2019-es finn elnökség. Erős ideológiai megalapozottságú attitűdje nem tette könnyebbé a közvetítéshez szükséges bizalom kialakítását. Ráadásul az elnökségi dokumentumok alapján úgy tűnik, hogy nem is tulajdonított jelentőséget az intézményi váltásból a soros elnökséget ellátó országra háruló feladatoknak. A finn elnökség kudarc kettős: nem tudott érdemben hozzájárulni az intézményi megújuláshoz, ám elnökségi féléve alatt a jelentős szakpolitikai témákban sem ért el előrehaladást. Ennek következtében szakpolitikai értelemben az utána következő horvát, majd pedig a német elnökségnek kellett erejüket megfeszítve és egyre nagyobb késedelmet ledolgozva teljesíteni a feladatokat.

Összegezve az eddigi tapasztalatokat, a három példa alapján az állítható, hogy az uniós intézmények megújulási időszakában elnökségi feladatokat ellátó országok akkor sikeresek, ha nem az ideologikus és kezdeményező, hanem a pragmatikus és közvetítő elnökségi szerepkört látják el. Első pillantásra talán szürkébbnek tűnik ez a szerep, valójában azonban legalább annyi energiát, tőkét és mozgásteret igényel, mint a színesebbnek tűnő, kezdeményező szerepkör. Ráadásul sikeres elnökségi időszak esetén hosszú távú befektetésként is megtérülhet a feláldozott energia. A közvetítői szerep, a sikeres egyeztetések, a pártatlan közvetítői attitűd pedig olyan mértékben növelik az ország iránti bizalmat az Európai Unióban, amely az együttműködés egészének javulásában is busásan megtérül.

Felhasznált irodalom

- BONVICINI, Gianni et al. (2014): *Priorities and Challenges of the Italian Presidency 2014*. Roma: Istituto Affari Internazionali. Online: www.iai.it/en/publicazioni/priorities--italian-presidency-european-union-2014
- DE LA BAUME, Maia (2019): Start of New European Commission Likely Delayed to December 1. *Politico*, 2019. október 16. Online: www.politico.eu/article/european-commission-start-likely-delayed-to-december-1/
- DONNELLY, Brendan – OJANEN, Hanna – KRATOCHVÍL, Petr (2009): *Recommendations for the Swedish Presidency of EU*. The Trans European Policy Studies Association. Online: www.files.ethz.ch/isn/136682/Tepsa_recommendations.pdf
- FOWLER, Brigid (2009): *The 2009 Swedish Presidency of the EU*. London: House of Commons Library.

- KACZYŃSKI, Piotr Maciej (2009): The Brussels Perspective on the Swedish Presidency. In LANGDAL, Fredrik – VON SYDOW, Göran (szerk.): *The Swedish Presidency: European Perspectives*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 21–24. Online: www.sieps.se/en/publications/2009/the-swedish-presidency-european-perspectives-20093op/Sieps-2009_3_op.pdf
- KRÁL, David (2009): Next One in the Relay: The Swedish EU Presidency from Prague. In LANGDAL, Fredrik – VON SYDOW, Göran (szerk.): *The Swedish Presidency: European Perspectives*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 30–38. Online: www.sieps.se/en/publications/2009/the-swedish-presidency-european-perspectives-20093op/Sieps-2009_3_op.pdf
- LANGDAL, Fredrik – VON SYDOW, Göran (2009): The 2009 Swedish EU Presidency: The Setting, Priorities and Roles. *European Policy Analysis*, 7. Online: www.sieps.se/en/publications/2009/the-2009-swedish-eu-presidency-the-setting-priorities-and-roles-20097epa/
- LEWIS, Jeffrey (2007): The Council of the European Union. In CINI, Michelle (szerk.): *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 54–173.
- MAZZUCELLI, Colette – DRAGOMACA, Radim (2009): *Leadership in the European Union: Assessing the Influence of the French-Czech-Swedish Trio Council Presidency*. A Presentation for European Politics and Society 15-7 France and Europe: A Rekindled Affection?
- PALMER, John (2009): Sweden's European Union Presidency: A Positive but Interim Judgement. In LANGDAL, Fredrik – VON SYDOW, Göran (szerk.): *The Swedish Presidency: European Perspectives*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 15–20. Online: www.sieps.se/en/publications/2009/the-swedish-presidency-european-perspectives-20093op/Sieps-2009_3_op.pdf
- TUOMINEN, Hanna (2023): In Defence of Common Values: The Finnish EU Council Presidency 2019. *Cooperation and Conflict*, 58(1), 23–41. Online: <https://doi.org/10.1177/00108367221077639>
- VÉGH Marcell Zoltán (2019): A 2008-as válság hozadéka az EU számára: gazdaságpolitikai koordinációból gazdasági kormányzás. *Európai Tükör*, 22(2), 7–25. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/1081/404>

Egyéb források

- Finnish Government (2019): *Sustainable Europe – Sustainable Future: Finland's Presidency Programme*. Helsinki. Online: <https://valtioneuvosto.fi/documents/11707387/14346258/EU2019FI-EU-puheenjohtajakauden-ohjelma-en.pdf/3556b7f1-16df-148c-6f59-2b2816611b36/EU2019FI-EU-puheenjohtajakauden-ohjelma-en.pdf?t=1561544842000>
- Report on the Swedish Presidency of the Council of the European Union* (2009) Stockholm. Online: www.government.se/contentassets/3cef7f96132a4eac96121249dbd5dda2/report-on-the-swedish-presidency-of-the-council-of-the-european-union-1-july-31-december-2009