



## Az EU-elnökség intézményi arculata a Lisszaboni Szerződés után

Az elmúlt időszakban az EU-elnökség teljesen érthetően az érdeklődés középpontjába került, azonban nem csak a jelenlegi magyar elnökségi ciklus adhat aktualitást a témának. Az EU-elnökség modelljét érintő korábbi korrekciókon a Lisszaboni Szerződés lényegesen túlmutatott, és új szereplők intézményesítésével a teljes uniós vezetési modellt átformálta. Érdemes tehát áttekinteni, melyek voltak e reform előzményei és milyen fontosabb módosításokat vezetett be a Lisszaboni Szerződés ezen a területen.

Az EU-elnökség, vagy másként a tanácsi soros elnökség az unió szervezetrendszerének egy nehezen meghatározható eleme. Az elnökség a Közösségen belül a tagállami miniszterekből álló Tanács, illetve a később létrejövő Európai Tanács intézményéhez kapcsolódott. E szervek élén sajátos intézményi megoldásként kezdetben három hónapos, majd félévenkénti váltakozással más-más tagállam kapott lehetőséget, hogy a Közösség működését elnökként a legmagasabb szinten koordinálhassa. A soros elnök tagállam feladata nem merült ki a politikai vezetési funkciók ellátásában, hanem – a közösségi együttműködés és a Tanács hatásköreinek fokozatos kibővülésével – egyre szélesebb körű igazgatási-koordinatív teendőkkel is meg kellett birkóznia. Végeredményben a soros elnök vált a Tanács „menedzserévé,” mindeközben az integrációs szervezet politikai napi-rendjének meghatározásáért is felelős volt.

A Lisszaboni Szerződés által bevezetett reform nem volt előzmények nélküli, a változás iránti igény már korábban megjelent. Az elnökségi munkateher növekedése mellett ugyanis a nehézséggel is szembe kellett nézni, hogy a viszonylag rövid, hathónapos ciklusok nem tették lehetővé a hosszabb távú stratégiai tervezést, és a napi feladatokat is hátráltatta az elnök tagállamok közötti folytonos, félévenként bekövetkező „átadás-átvétel.” Később különösképpen a formálódó kül- és biztonságpolitika esetében jelentett ez igazi problémát, e területen ugyanis a tervezés és a döntéshozatal mellett képviselői feladatokat is el kellett látni. Továbbá a nemzetközi viszonyok dinamikája is azonnali reagálásra képes, stabil szakmai stábot követelt meg. Emiatt az elnökségi rendszer átalakítását a lisszaboni reform előtt is megkísérelték, például már a hetvenes években megfogalmazódott – a tervek szintjén – a váltakozásra épülő elnöki rendszer helyett az állandó elnök kinevezésének a lehetősége.<sup>1</sup> A rotációs rendszer kisebb átalakulása viszont később meg is valósult, ennek nyomán 2002-től már évenként a soron következő két-két tagállamnak együttes stratégiai tervet is kellett készítenie, majd 2007-től bevezetésre került az ún. trió elnökség intézménye.

A Lisszaboni Szerződés megerősítette ez utóbbi változásokat, vagyis a reformot követően az elnökségi programot és feladatokat három tagállamból álló csoportok határozzák meg, tágabb, tizenhét hónapos időkeretben. Magyarország Spanyolországot és Belgiumot követően a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése utáni első trió tagjaként zárja majd idén júniusban ezt a másfél éves ciklust.

Viszont a jövőre nézve akár az is elképzelhető, hogy az adott három tagállamból álló csoport a tizenhét hónapos szakaszt ne időben szakaszolja, hanem pl. feladatokat, konkrét szakterületek mentén határolja el.

A rotációs rendszer mellett a Lisszaboni Szerződés az EU-elnökség pozícióját új intézmények bevezetésével változtatta meg. Módosításai nyomán az Európai Tanács minősített többséggel, két és fél éves időtartamra választható saját, állandó elnököt kapott, ebből kifolyólag a soros elnökség befolyása egyes funkciók gyakorlása során látványosan csökkent. Ezáltal a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az Európai Tanács üléseit már az állandó elnök – jelenleg Herman van Rompuy – vezeti, ő ad „lendületet munkájának;” felel a testületen belüli kohézió és konszenzus megteremtéséért; gondoskodik az Európai Tanács munkájának előkészítéséről, folyamatosságáról; vagyis átveszi azokat a feladatokat, amelyekért a reformot megelőzően az EU-elnökség, konkrétan pedig a soros elnök tagállam miniszterelnöke (államfője) felelt.

Mindemellett az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai tevékenységei is kikerülnek a soros elnökség közvetlen felügyelete alól, más szóval e területen lényegesen megváltozik az a pozíció, melyre az elnökség már a korábbi évtizedek gyakorlatában, az Európai Politikai Együttműködés keretén belül szert tett. Az új szabályok szerint az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben elsősorban az Európai Tanács elnöke látja el, e felelősségben azonban részben osztozik az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjével. A főképviselő – jelenleg Lady Catherine Ashton – az Európai Tanács „embere”; minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével nevezi ki e testület és ugyanilyen módon meg is szüntetheti megbízatását. Míg az Európai Tanács elnöke elsősorban a külügyek képviseletének feladata hárul, addig a főképviselő – a jelenleg még kialakulóban lévő Külügyi Szolgálaton keresztül – irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját. Ez magában foglalja e területen a javaslattevési jogát, valamint a Tanács felhatalmazása alapján egyes végrehajtási jogköröket.

Mindemellett a főképviselő ún. „kétkalapos” tisztséget kapott. Egyrészt a Tanácson belül – átvéve a soros elnök tagállam miniszterének korábbi funkcióját – vezeti a Külügyek Tanácsát, másrészt személyénél fogva az Európai Bizottság egyik alelnöke is. Ennek alapvető célja minden bizonnyal az volt, hogy az Unió külső tevékenységével kapcsolatos koordináció hatékonyabbá váljon, gyakorlati aspektusból nézve azonban ez mindenképpen érdekes megoldás. A Lisszaboni Szerződés óta már a főképviselő kezében összpontosul a külpolitika, valamint a biztonság és védelempolitika területén a javaslattevési monopólium; javaslatokról ezt követően a Tanácson belül az ő általa vezetett tanácsi formáció, a Külügyek Tanácsa dönt, és végül a Tanács úgyszintén a főképviselőt fogja felhatalmazni a döntések végrehajtására. Ezen túlmenően a főképviselő – szavazati jog nélkül – az Európai Tanács munkájában is részt vesz.

<sup>1</sup> VÖRÖS I. (szerk.): *Az EU-elnökség*. Complex, Budapest, 2010. 61.

A fentiek mellett a Lisszaboni Szerződéssel módosított alapszerződés a tanácsi elnökséget továbbra sem nevesíti önálló szervként vagy intézményként. Az alapszerződés a Tanácsra irányadó szabályozás keretében, szűkszavúan szól arról, hogy a Külügyek Tanácsának kivételével a különböző szakminiszteri formációk elnökségét egyenjóságú alapuló rotációs rendszer szerint a tagállamok töltik be. Az alapszerződés elnökségre vonatkozó szabályának szóhasználatában „a Tanács különböző formációinak elnöksége” áll, azonban nem éppen szerencsés módon, az alapszerződések a „Tanács elnöke” kifejezést is alkalmazzák, bizonytalanná téve egyes esetekben, hogy az Európai Tanács állandó elnökéről, vagy a tanácsi soros elnök tagállamról van-e szó.

Miben változik az elnökség arculata a Lisszaboni Szerződés reformját követően? Első megközelítésben úgy tűnik, mintha a soros elnökség veszteséget könyvelhetne el a vezetési funkciók szempontjából az Európai Tanács állandó elnöke és a kül- és biztonságpolitikai főképviselő jelenléte miatt. Az eddigi egységes vezetési modell, amelynek a végpontját a soros elnökséget betöltő tagállam jelentette, némileg átalakul, nevezetesen: a kül- és biztonságpolitika felügyeletét a főképviselő és az Európai Tanács elnöke veszi át. Mindemellett persze az elnökség a programalkotással továbbra is közvetlenül befolyásolja a napirendet, illetve – néhány kivételtől eltekintve – a szektorális tanácsok, az Állandó Képviselők Bizottsága (Coreper), a munkacsoportok megszervezése a jövőben is az elnök feladata marad.

Nem tagadható tehát, hogy a Lisszaboni Szerződés reformja nyomán a tanácsi soros elnökség az újabb szereplőkkel szoros együttműködésre kényszerül. Érdeemes azonban e változásokat hangsúlyeltolódásként értékelni, tehát a soros elnökség intézményének leértékelődéséről, vagy egyfajta „hatalomvesztéséről” nem beszélhetünk. Következésképpen az alapszerződési reform az új szereplők létrehozásával nem eredményezte az elnökség befolyásának drasztikus csökkenését. Sokkal inkább arról van szó, hogy a Lisszaboni Szerződést követően a soros elnök tagállamnak átforgalmazott, új szereplőkkel kiegészült környezetben kell megtalálnia a helyét. Több más tényező mellett ez az együttműködésre épülő új elnökségi szerepfelfogás lehet a jelenlegi magyar EU-elnökség sikerének egyik záloga is.

**Horváthy Balázs**  
tudományos munkatárs