

Az Európai Unió vezetési modellje a Lisszaboni Szerződés után^[1]

I. BEVEZETÉS

Az uniós intézményrendszer sajátos – *sui generis* – jellegének tudható be, hogy a vezetési funkciók gyakorlásának módja alapjaiban eltér a nemzetközi szervezetekben alkalmazott hagyományos modellektől. A nemzetközi szervezetekben többnyire jól elkülönült intézményi keretek között valósul meg a politikai vezetési funkció, illetve az igazgatási, „menedzsment” jellegű funkció, azonban a Jean Monnet elképzelése alapján létrejött közösségi modellben az egyes funkciók szervezetileg nem választhatók el élesen egymástól. Az elmúlt évtizedekben a politikai vezetési funkció centruma mindenek előtt az Európai Tanács, és a tagállami miniszterekből álló Tanács volt, amelynek élére egy sajátos intézményi megoldással a soros elnök tagállam került. A soros elnök feladata viszont korántsem merült ki a politikai vezetési funkciók ellátásában, hanem – a közösségi együttműködés és a Tanács hatásköreinek fokozatos kibővülésével – egyre szélesebb körű igazgatási-koordinatív teendőkkel kellett megbirkóznia, végeredményben a soros elnök tagállam vált a Tanács „menedzserévé,” miközben az integrációs szervezet politikai napirendjének meghatározásáért is felelős volt.

Az alábbi írás e vezetési modell letéteményesével, más szóval a soros elnökséggel^[2] foglalkozik, melynek nem csak a közelgő magyar EU-elnökség ad aktualitást, hanem az is, hogy a tavaly hatályba lépő Lisszaboni Szerződés a soros elnökség mellett már új szereplőket is megjelenít az EU vezetésének csúcán. A bevezető sorok között azonban nem kerülhető meg egy fontos tényező kihangsúlyozása, amely a téma bemutatásának az irányát mindenképpen befolyásolja. Megállapítható, hogy jöllehet az EU-elnökség a társadalomtudományok kedvelt témája, a jogi, jogtudományi elemzések fókuszát többnyire elkerüli.

[1] A tanulmány az OTKA 76488. számú kutatás keretében készült

[2] E funkció elnevezése az alapszerződésekben eredetileg a „*Tanács elnöksége*” volt, a Lisszaboni Szerződés a „*Tanács különböző formációinak elnökségéről*” beszél. Követve a más tagállamok nem hivatalos gyakorlatában kialakultakat, a magyar külügyi szakzsargon a felkészülés során az „EU-elnökség” kifejezést használja (ld. hasonlóan pl. EU Presidency, EU-Präsidentschaft stb. kifejezésekhez). Habár e megnevezés a Lisszaboni Szerződést követően beálló változásokra nem reflektál (pl. az Európai Tanács élén megjelenő állandó elnök pozíciója stb.), ennek ellenére az alábbi elemzés a hivatalos megjelölés mellett az EU-elnökséget, valamint egyéb más informális elnevezést – pl. „soros elnökség”, „tanácsi elnökség”, „rotációs elnökség” stb. – szinonimaként használja.

A vonatkozó irodalom túlnyomó része a *politikatudományok* egyes ágazatai – a *politikai szociológia*, illetve a *szervezetpszichológia* – területéről kerül ki, és az elemzések meglehetősen gyakran az elnökség intézményének jellegét, működését, funkcióit olyan elméleti kontextusba helyezik, mint a racionális döntések elmélete (*rational choice theory*), vagy a vezetéselméleti nézőpontok (*leadership theory*).^[3] A jogi szempontú elemzések tehát marginális jelentőségűek, jórészt általános megközelítésben uniós joggal, intézményrendszerrel foglalkozó kézikönyvek, kommentárok fejezeteire korlátozódnak.^[4] Ez azonban nem meglepő: az EU-elnökség jogilag nehezen megragadható jelenség, minthogy annak működése, gyakorlata inkább kötődik a politika, a nemzetközi politika, diplomácia világához, mint a jog terrénumához. Az alapító szerződések jelenlegi formájukban nem intézményesítik, és még feladatait sem határozzák meg szabatosan. Mindez persze nem jelenti egyben azt is, hogy a következő elemzés politikatudományi, netán szociológiai kérdések köré szerveződne. Továbbra is a jogi keretek világos felvázolása a cél, azonban ennek során nem lehet eltekinteni az elnökségi kutatások fent említett társadalomtudományi beágyazottságától, sőt, a jogi-működési keretek jobb megértését szolgálhatja egy-egy külső szempont megjelenítése a vizsgálat során.

A tanulmány a fenti szempontokat figyelembe véve elsőként a soros elnökség alapmodelljét mutatja be, majd szerepének változásait követi végig (*II. Az elnökség, mint vezetési modell az integrációtörténetben*), majd a Lisszaboni Szerződéssel bekövetkező változásokra fókuszál (*III. Az alapszerződési reform hatása az Unió vezetési modellre*). Ennek keretén belül az írás ki fog térni az EU-elnökség három legfontosabb sajátosságára, a rotációs rendszerre, a vezetési egységre és az elnökség feltételezett semlegességére is.

II. AZ ELNÖKSÉG, MINT VEZETÉSI MODELL AZ INTEGRÁCIÓTÖRTÉNETBEN

1. A fenti bevezető sorok már előrevetítették, hogy az elnökség intézményének alapmodellje a Jean Monnet nevéhez kapcsolódó eredeti közösségi struktúrában jelent meg elsőként.^[5] Az ennek alapján kidolgozott és 1951-ben elfogadott Európai Szén- és Acélközösség alapító szerződésében a vezetési modell az ESZAK Tanácsának (*ECSC Special Council of Ministers*)^[6] elnökségében testesült meg. Ezek szerint a tanácsi elnökséget a tagállamok alfabetikus sorrendben töltöt-

[3] A vezetéselméleti háttérhez ld. Tallberg, 2006, és Hayward, 2008.

[4] A hazai irodalomból ld.: Osztovits, 2008, 1314–1319., Kende – Szűcs – Jeney, 2007, 403–409., valamint Várnay – Papp, 2005, 105–106.

[5] Az intézmény történetének háttéréhez ld. átfogóan Westlake, 1999, Tallberg, 2006, valamint Rittberger, 2001, 673–708., Hummer – Obwexer, 1999, 409–450., és Glaesner, 1994, 22–35.

[6] Az intézmény hivatalos elnevezése – Special Council of Ministers – tkp. „szakminiszterek tanácsára” utalt, vagyis arra, hogy a Tanács az ESZAK együttműködésének területén kompetenciával rendelkező tagállami miniszterekből tevődött össze (egyébiránt az alapszerződés ◦

ték be,^[7] vagyis a soros elnökség – hasonlóan a jelenleg hatályos alapszerződésekhöz – a tagállamok ciklikus és kiegyensúlyozott váltakozására épülő rendszerként lett kialakítva (*kiegyensúlyozott rotációs rendszer*). Az ESZAK-on belül kezdetben a tagállamok rövid, negyedéves időszakokban váltották egymást.^[8] Az így bevezetett rendszer az egyenlőség elve szerint – függetlenül a tagállamok között fennálló területi és egyéb objektív különbségektől – lehetőséget biztosított minden tagállam számára, hogy az ESZAK Tanácsának üléseit vezesse, és munkáját koordinálja. Mindezt annak fényében tehetné, hogy a Tanács a tagállami, *nemzeti érdekek becsatornázásának* helyszíne volt. E rendszer logikája akkor látható igazán, ha az eredeti soros elnökség intézményét behelyezzük az '50-es években formálódó közösségi struktúrába. Az ESZAK megalapításakor ugyanis a legfontosabb, alapítói célkitűzés elsősorban nem a Tanács intézményesítésére, hanem a közösségi érdekeknek alárendelt, független Főhatóság megteremtésére irányult. Azonban – érzékelve a tagállamok túlzott térszerzésének lehetőségét – a Benelux-államok törekvéseinek betudhatóan,^[9] az erős jogosítványokkal rendelkező Főhatóság mellett a közösségi intézményrendszer részévé vált a tagállami kormányokat képviselő szerv, vagyis az ESZAK Tanácsa is. Következésképpen az *intézményi egyensúly* biztosítása érdekében a Főhatóság az alapszerződések által meghatározott közösségi érdekek centrumává válik, míg a Tanács a nemzeti érdekek fórumaként jelenik meg az intézményi struktúrában.

Az elnökség hatásköreit, funkcióit az alapszerződés nem fejtette ki részletesen. Szembetűnő azonban, hogy az a néhány feladat, amelyet az ESZAK-szerződés tartalmazott, nem az „elnökségre” (*Présidence*) általában, hanem kifejezetten a Tanács „elnökére” (*Président*) utalt, és az egyes hatáskörök jellege is inkább személyhez kapcsolódó feladatokat takart. Az alapszerződés például létrehozott egy költségvetési bizottságot, amelynek munkájában az egyes intézmények elnökei – beleértve személyesen a Tanács elnökét – vettek részt,^[10] de úgyszintén személyhez kötődő feladatnak tekinthető azon előírás, amely szerint a Tanács a tagállamokkal az elnökön keresztül tartja a kapcsolatot. Ezáltal a kezdeti időszakban a soros elnökség intézménye erősen személyekhez kötő-

• e „kompetenciára” nem utalt, a szervezeti rendelkezések között pusztán azt rögzítette, hogy a Tanács minden tagállam kormányának egy képviselőjéből áll, tehát elvileg bármely kormánytag, akár kormányfő is mandátumot kaphatott a tanácsi ülésekre, vö. ESZAK-szerződés 27. cikk). Az ESZAK Tanácsa a mai uniós intézményi struktúrában az Európai Unió Tanácsának (=Miniszterek Tanácsa) megfelelő tehető intézmény, azonban az intézményrendszeren belül a mai Tanács pozíciója lényegesen erősebb – mindenek előtt jogalkotói – szerepet takar, mint a kezdeti miniszteri testület.

[7] ESZAK-szerződés 27. cikk. Az alfabetikus sorrendet a tagállamok francia nyelvű elnevezése alapján kellett érteni, így a rotáció a következő volt: Németország, Belgium, Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia.

[8] Az első elnökségi periódust Németország töltötte be 1952. szeptember 6. és december 5-e között, a három hónapos időszakok tehát nem naptár szerinti, „szabályos” hónapok alapján lettek kialakítva, hanem e kezdő időszakot követően a hónap 6. napjától az azt követő második hónap 5. napjáig tartott.

[9] Vö. Fernández, 2008, 622.

[10] Ez volt az Elnökök Bizottsága (Commission des Présidents), ld. ESZAK-Szerződés 78. cikk (3) bekezdés

dött, nevezetesen a soros elnök-tagállam által a Tanácsba delegált tag személyéhez. Ezzel magyarázható, hogy markáns személyiség – mint pl. a Tanács első német tagja, Konrad Adenauer kancellár, vagy később Ludwig Erhard gazdasági miniszter – esetében az adott elnökségi ciklust inkább az adott személy, mint maga a tagállam fémjelezte. Mindez összefügg azzal is, hogy a soros elnökség (és a Tanács) elsősorban politikai értelemben megragadható kezdeti lehetőségei lényegesen túlmutattak a súlytalannak, szimbolikusan tekinthető alapszerződési hatásköri háttéren. A kezdeti évek tekintetében tehát akár úgy is fogalmazhatunk, hogy a soros elnök-tagállamot képviselő tanácsi tagnak magát Jean Monnet-t, a Főhatóság első, nagy tekintélynek örvendő és a közösségi célkitűzések érdekében messzemenőig elkötelezett elnökét kellett ellensúlyoznia a közösségi intézményrendszeren belül. Vagyis a közösségi rendszer kezdeti vezetési modellje nemcsak a tagállamok szempontjából jelentett kiegyensúlyozottságot, hanem magán az intézményrendszeren belül, a Bizottság elnöke és a tanácsi elnökség is egymást kiegyenlítő egyensúlyt képezett.

2. Az 1958. január 1-jén hatályba lépő EKG- és EURATOM-szerződés a fent bemutatott eredeti modellt vette alapul. Annyi lényeges változást vezettek be, hogy az új Közösségekben a tagállamok rotációját három hónap helyett hat hónapban határozták meg.^[11] A jogi keretek alapján az elnökség funkciói továbbra is szervezési-technikai jellegű feladatokban merültek ki, így a soros elnökség határozta meg a Tanács és az akkor létrejövő Állandó Képviselők Bizottságának (*Coreper-Comité des Représentants Permanents*) napirendjét, vezette az üléseit, képviselte a Tanácsot pl. a Közgyűlésben (a későbbi Európai Parlamentben), illetve a soros elnök jegyezte a Tanács által kibocsátott dokumentumokat. Az elnökség vonatkozásában tehát a jogi keretekben bekövetkezett változás az alapmodellhez képest minimális volt.

Az 1965-ben megkötött Egyesítő Szerződés létrehozta az EKG, EURATOM és ESZAK egységes tanácsi intézményrendszerét. Ennek megfelelően a tanácsi elnökségre vonatkozó szabályokat is egyszerűsítették, és a soros elnök-tagállam munkáját hatékonyabban tudta szolgálni az immáron egységes tanácsi főtitkársági apparátus. Emellett az elnökségi rotáció is össze lett hangolva, így 1967. július 1-jétől az ESZAK tekintetében is a hathónaposra bővült az elnökségi ciklus, minthogy ettől kezdődően mindhárom Közösség esetében ugyanaz a tagállam töltötte be hat hónapig a soros elnöki pozíciót.

Annak ellenére, hogy a jogi keretfeltételek csak minimálisan változtak, a '60-as és '70-es években az elnökség formális szerepe mégis lényegesen felértékelődött.^[12] Ennek alapvető oka a közösségi intézményi struktúrában bekövetkezett általános hatalmi átrendeződés volt. A Főhatóság és a Tanács fent elemzett eredeti viszonyával ellentétben az EKG- és az EURATOM-szerződések az

[11] Ld. a Római Szerződések záróokmányának részét képező EKG-szerződés (Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról) 146. cikkét

[12] Hayes-Renshaw - Wallace, 1997, 134.

Európai Bizottság helyzetét némileg háttérbe szorították a Tanácséval szemben, más szóval a közösségi érdeket megtestesítő, szupranacionális szerv és a nemzeti érdeket megjelenítő intézmény közötti egyensúly kibillent az utóbbi javára. Ez mindenek előtt az EGK- és az EURATOM-szerződéssel a Bizottságnak juttatott szűkebb körű szabályozási hatáskörökben, illetve a Tanács jogalkotói pozíciójának megerősítésében vált kitapinthatóvá. *Közvetetten tehát a Tanács intézményi pozíciójának megerősödése egyenesen vezetett a soros elnökség szerepének felértékelődéséhez.*

Végeredményben szintén az elnökség erősödéséhez járult hozzá az 1965–1966-ban bekövetkezett intézményi válság is, vagyis az ún. „üres székek politikája” nyomán előálló krízishelyzet. Emiatt az 1966 januárjában elfogadott *Luxemburgi Kompromisszum* a Bizottság és a Tanács viszonyát ismét az utóbbi javára korrigálta. A legjelentősebb változás a külképviseleti funkciók szabályozásában következett be. A kompromisszum eredményeképpen a Bizottság külső képviseleti monopóliuma megszűnt, és az eredeti – már az ESZAK-ban is alkalmazott – képviseleti rendszert felváltotta a kettős képviseleti mechanizmus.^[13] Ennek lényege, hogy képviseleti funkció megoszlik az Európai Bizottság és Tanács között, amely a Tanács esetében elsősorban a soros elnökségnek teremtett új feladatokat. Ezzel a Közösség modellje kormányközi irányban mozdult el, nagyobb teret engedve a tagállami érdekeket megjelenítő tanácsi elnökségnek.

A '70-es években szintén a soros elnökség felértékelődését segítette elő a tagállamok *külpolitikai együttműködésének* beindulása. A Davignon-jelentés nyomdokain, kormányközi alapon és a közösségi együttműködés határait túllépve, vagyis az alapszerződéseken kívül megszervezett Európai Politikai Együttműködés (EPC – *European Political Cooperation*) a tagállamok fontos külpolitikai egyeztető fórumává vált. A koordináció a soros elnökséget betöltő tagállam feladatává vált, amely nemzetközi szinten még hangsúlyosabbá tette az integrációs szervezet vezetési modelljét. A '70-es évekre tehát a tagállamok kormányközi együttműködésének megszervezéséért hasonló módon viselt felelősséget a tanácsi elnökség, mint ahogyan a közösségi területeken az Európai Bizottság töltötte be a vezető szerepet.

Ebben az időszakban talán a legjelentősebb változást az *Európai Tanács* létrehozása jelentette. Habár az állam- és kormányfők találkozóinak már a '60-as évek eleje óta rendszeresek voltak, az 1974-es párizsi ülés azzal, hogy politikai fórumként intézményesítette az Európai Tanácsot, a közösségi modellen belül a kormányközi együttműködést az integrációs szervezet legmagasabb szintjén jelenítette meg. Történt mindez úgy, hogy magát az alapszerződést nem módosították, egyszóval az intézményi átrendeződés a Közösség kvázi-alkotmányos háttérét érintetlenül hagyva a tagállamok gyakorlatában valósult meg. E változás közvetlenül elősegítette a tanácsi elnökség pozíciójának tovább erősödését. Feladata így kibővült az Európai Tanács üléseinek megszervezésével, előkészítésével, illetve az Európai Tanács képviseletével. A tanácsi soros elnökség így az

[13] Fernández, 2008, 623.

integráció stratégiai tervezésének, legfőbb politikai döntéseinek befolyásolására képes intézménnyé vált.

Az Európai Tanács létrehozása egy, a soros elnökség alapmodelljében már bennrejlő – és mindazonáltal még ma is aktuális – ellentétet, nevezetesen a *kiegyensúlyozottság és a hatékonyság ütközését* is felszínre hozta. A tagállamok egyenlőségén alapuló, kiegyensúlyozott rotációs rendszer feltétele ugyanis, hogy minden tagállamnak belátható időn belül, és egyenlő időtartamon keresztül kell, hogy lehetősége legyen a soros elnökség betöltésére. A '70-es években a kilenc tagállam részvételével működő szervezetben a féléves ciklusok a kiegyensúlyozottság szempontját ugyan kielégítették (minden tagállamra 4–5 évente sor kerülhetett), azonban a hathónapos váltakozás a hatékonyság szempontjából semmiképpen nem volt kedvező. A közép- és hosszú távú stratégiai döntéshozatal féléves ciklusokra nem épülhetett és ez a probléma az Európai Tanács megalakításával még inkább megoldást igényelt volna. Érdekes nyomon követni, hogy már a '70-es években megjelentek azok a reformjavaslatok, amelyek később több alkalommal a figyelem középpontjába kerültek, de csak az utóbbi években indították el a megvalósulás útján. Így vetődött fel már ekkor az Európai Tanács állandó elnökének lehetősége,^[14] amit – ahogy látható lesz – napjainkban a Lisszaboni Szerződés vezetett be. Emellett a tervek szintjén ekkoriban jelent meg az ún. trojka intézménye is, amely nagyobb kontinuitást biztosíthatott volna azzal, hogy a soros elnök mellett – mintegy alelnökként – a korábbi, és az elkövetkező elnökök is helyet kaptak volna. A tagállamok e javaslat megvalósításával hosszasan nem vártak: a trojka intézményét néhány évvel később, az 1981-es londoni jelentés nyomán be vezették.^[15]

3. Ami a jogi keretek módosulását illeti, megállapítható, hogy a tagállamok gyakorlatában a '70-es '80-as években bekövetkezett, fent vázolt változásokat az *Egységes Európai Okmány* az alapszerződések szintjén is megerősítette. Az Egységes Európai Okmány bevezető rendelkezései utaltak az Európai Tanács intézményére,^[16] és lefektették az Európai Politikai Együttműködés kereteit. Kimondta továbbá, hogy az Európai Politikai Együttműködés elnökségét a *Közösségek elnöksége* tölti be.^[17] Az elnökség felelt a kezdeményezésekért, illetve a tagállamok álláspontjának összehangolásáért és képviseléséért harmadik orszá-

[14] Ld. pl. az Európai Tanács felkérésére egy háromfős szakértői bizottság által elkészített és 1979-ben közzétett jelentést. *Report on European Institutions Presented by the Committee of Three to the European Council* (October 1979). EC Bulletin 11–1979. (későbbiekben ld. Report 1979) A dokumentum letölthető: <http://aei.pitt.edu/999/> (2010.03.30.) A jelentés utalt az Európai Tanács élére a tagok által egy, esetleg kétéves időszakra kinevezendő állandó elnök intézményére. A szakértők megállapítása szerint, habár ezzel az Európai Tanács világban történő megjelenítése nagyobb állandóságot kaphatna, összességében nem tartották akkoriban megvalósíthatónak ezt az opciót.

[15] A fent idézett jelentés szintén utalt a trojka intézményére, és ennek bevezetését javasolta, ld. Report, 1979, 24.

[16] Egységes Európai Okmány 2. cikk

[17] Egységes Európai Okmány 30. cikk 10. a) pont. A szerződés itt az „Európai Közösségek elnöksége” kifejezést alkalmazza, amely a Tanács elnökségére történő utalásként értelmezhető.

gok felé. Igazgatási szempontból az elnökség feladatává vált az Európai Politikai Együttműködés ügyvezetése, az ülések ütemtervének összeállítása, valamint az ülések megszervezése, és ebben – az alapszerződés kifejezett rendelkezése értelmében – az elnökség segítségére volt egy külön felügyelete alá rendelt brüsszeli titkárság. A tanácsi elnökségre vonatkozó alapvető rendelkezéseket egyébiránt az Egységes Európai Okmány érintetlenül hagyta, így nem túlzás állítani, hogy az Európai Politikai Együttműködés tekintetében az elnökség funkciói, adminisztratív háttere lényegesen részletesebben lett kidolgozva, mint amilyen szinten az elnökség közösségi tevékenységének kereteit rögzítették.

4. A reformok kapcsán a *Maastrichti Szerződésre* is kell utalni, amely az elnökség funkciójával összefüggésben eredményezett néhány változtatást, melyek közül a legszembetűnőbb, hogy az elnökség képviseleti jellegű feladatokkal lett felruházva a monetáris és a gazdaságpolitika területén. A monetáris politika kapcsán lett előírva, hogy a később felállítandó Európai Központi Bank Kormányzótanácsának ülésein – szavazati jog nélkül – részt vehet majd a tanácsi elnök is, és megvitatás céljából indítványt terjeszthet a testület elé.^[18] A Maastrichti Szerződéssel bevezetett rendelkezés szerint a gazdaságpolitikán belül a tanácsi elnökség képviseli a tanácsot az Európai Parlament bizottságának ülésén, ha a tagállam eltért az uniós átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoktól és a Tanács tagállamnak szóló ajánlásai nyilvánossá váltak. Emellett az elnökség lett felhatalmazva arra, hogy az ún. többoldalú felügyelet eredményeiről beszámoljon az Európai Parlamentnek.^[19] E funkciók többsége a jelenleg hatályos szabályozásban is fennmaradt.

A második pillér vonatkozásában a Maastrichti Szerződés rögzítette, hogy a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos ügyekben az Uniót az elnökség képviseli,^[20] felel a közös intézkedések végrehajtásáért, és ebben a minőségében képviseli az Unió álláspontját nemzetközi szervezetekben, valamint nemzetközi konferenciákon. A korábban a gyakorlatban működő ún. trojka intézménye lényegesen enyhébb formában köszön vissza az alapszerződés-módosítással. E szerint az elnökséget kül- és biztonságpolitikai feladatai végrehajtásával összefüggésben „szükség esetén segítik az előző, illetve a soron következő elnökséget betöltő tagállamok.”^[21] Az elnökség és az Európai Parlament viszonyát a második pillér vonatkozásában a Maastrichti Szerződés több ponton is érintette. Az elnökségnek ezt követően konzultálnia kellett az Európai Parlamenttel a közös kül- és biztonságpolitika főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, továbbá gondoskodnia kellett arról, hogy az Európai Parlament nézeteit kellőképpen figyelembe vegyék. Emellett az elnökség feladatává vált, hogy – az Európai Bizottsággal együttműködve – rendszeresen tájékoztassa az Európai

[18] Maastrichti Szerződéssel módosított EKSz 109b. cikk (1) bekezdés

[19] Maastrichti Szerződéssel módosított EKSz 103. cikk (4) bekezdés

[20] Maastrichti Szerződés J.5. cikk (1) bekezdés

[21] Maastrichti Szerződés J.5. cikk (3) bekezdés

Parlamentet az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának alakulásáról.^[22] Utóbbi feladatkörökhöz hasonló – azaz tájékoztatási és konzultációs jellegű – kötelezettséget telepített az elnökségre a Maastrichti Szerződés a bel- és igazságügyi együttműködés területén is.^[23]

A Maastrichti Szerződés kapcsán a fentiekén túlmenően ki lehet emelni a szervezeti és döntéshozatali változásokat. Az alapszerződési reform az Európai Tanács intézményesítése kapcsán pontosította a működésének kereteit, így kifejezetten utalt arra, hogy a soros elnökséget betöltő tagállam elnökletével zajlanak az Európai Tanács ülései.^[24] Szerepet kapott továbbá az akkoriban bevezetett együttdöntési eljárásban: az Európai Parlament módosító javaslatának el nem fogadása esetén az elnökség lett felhatalmazva arra, hogy az Európai Parlament elnökével egyetértésben összehívja az ún. egyeztető bizottságot.^[25]

5. Az *Amszterdami Szerződés* módosító rendelkezései az elnökség intézményét közvetlenül a második, és részben a harmadik pillér alá tartozó tevékenységek vonatkozásában érintették. A második pilléres együttműködés területén a leglényegesebb változás a tanácsi főtitkár közös kül- és biztonságpolitikai főképviselőként történő megjelenítése volt. Ez nem változtatott azon az alaptételen, hogy a második pillér tekintetében az Uniót a soros elnök képviseli, a főtitkárt e minőségében az alapszerződés az elnökség megtámogatására kötelezte.^[26] A főtitkár is folytathatott azonban nemzetközi szinten politikai jellegű párbeszédet, de csak a soros elnökség felkérésére,^[27] más szóval a bevezetett új intézmény a soros elnökség képviseleti funkcióját nem csorbította, hanem csak kiegészítette. Ezen túlmenően lényeges változásként értékelhető a Tanács nemzetközi szerződéskötési hatáskörének kiterjesztése a kül- és biztonságpolitikai, valamint a bel- és igazságügyi tárgykörökre. Amennyiben szükségessé vált a második vagy a harmadik pillér területén egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodás megkötése, a Tanács egyhangú határozattal felhatalmazhatta az elnökséget, hogy kezdjen tárgyalásokat a megállapodás létrehozásáról. Ehhez adott esetben a Bizottság segítségét is kérhette az elnökség, majd az ilyen megállapodásokat az elnökség ajánlása alapján a Tanács egyhangú határozattal köthette meg.^[28] A soros elnökség tehát ebben a vonatkozásban hasonló helyzetbe került, mint amilyen pozícióban a Bizottság a közösségi területeken megkötött szerződések vonatkozásában volt. Speciális tárgyalási mandátumként volt értelmezhető a tanácsi felhatalmazás, ezt követően a tárgyalásokért az elnökség felelt (ehhez azonban adminisztratív segítséget a Bizottságtól igénybe vehetett), majd a Tanács köthette meg a szerződést.

[22] Maastrichti Szerződés J.7. cikk

[23] Ld. Maastrichti Szerződés K.6. cikk

[24] Szerződés az Európai Unióról D. cikk

[25] Maastrichti Szerződéssel módosított EK Sz 189b. (3) cikk

[26] Amszterdami Szerződéssel módosított EUSz (az akkor bevezetett új számozás szerinti) 18. cikk (3) bekezdése

[27] Amszterdami Szerződéssel módosított EUSz (az akkor bevezetett új számozás szerinti) 26. cikk

[28] Amszterdami Szerződéssel módosított EUSz (az akkor bevezetett új számozás szerinti) 24. cikk

6. Az elnökségre vonatkozó jogi szabályozási háttérrel a *Nizzai Szerződés* közvetlenül nem változtatta meg. A soros elnökséget betöltő tagállam szervezési feladatait egyedül az a módosítás érintette, amely alapján 2002-től minden tagállami elnökségi ciklus alatt legalább egy európai tanácsi ülést Brüsszelben kellett megszervezni.^[29]

Habár az alapszerződési szabályok módosítását nem eredményezte, de megemlíthető, hogy ebben az időszakban ismét viták középpontjába került a kiegyensúlyozott rotációs rendszer és a soros elnökség hatékonyságának, a hosszabb távú tervezhetőségnek ellentmondásai. A tagállamok felkérésére a Tanács főtitkára, Javier Solana állt elő reformjavaslattal, amely ugyan a hathónapos váltakozást nem érintette, viszont több ciklusra kiterjesztette volna a programozást. Némi vitát követően 2002 nyarán a tagállamok a sevillai Európai Tanács ülés keretében végül megállapodtak a programozás átalakításának kereteiről. Módosították a Tanács ügyrendjét, így 2003-tól kezdődően az elnökség tervezésének alapját az Európai Unió hároméves stratégiai programja adta, valamint minden év decemberében a soron következő két tagállamnak elő kellett terjesztenie az éves operatív programot is (az első éves programot 2002 decemberében nyújtották be).

III. AZ ALAPSZERZŐDÉSI REFORM HATÁSA AZ UNIÓS VEZETÉSI MODELLRE

1. A Lisszaboni Szerződés előzményei és a vezetési modellt érintő módosításai

A Lisszaboni Szerződés közvetlen előzményeként utalni kell a 2002-ben meginduló alkotmányozási folyamatra, melynek keretében ismét felszínre kerültek azok a dilemmák, melyek a '70-es évek végén a vezetési modell reformjával kapcsolatban már felvetődtek. Az Alkotmányos Szerződést előkészítő Konvent VII. munkacsoportja foglalkozott az Európai Unió külpolitikai tevékenységével, a hatékonyabb intézményi struktúra kialakításával. A munkacsoport javaslatai között fogalmazták meg az „uniós külügyminiszter” intézményét, amely már a tervezet szintjén is érintette a soros elnökség külpolitikai képviselői, illetve Tanácson belüli pozícióját. Emellett szintén felvetődött az állandó európai tanácsi elnök megválasztásának lehetősége is, de ez az opció végül a munkacsoporton belül nem kapott többségi támogatást.^[30] Ennek ellenére a Konvent plénuma végül hozzájárulását adta ahhoz, hogy az *Alkotmányos Szerződés* tervezetének végleges változatába bekerüljön mind az uniós külügyminiszter, mind az Európai Tanács állandó elnökének intézménye.^[31] A Konvent előterjesztését e tekintetben a 2003-ban útjára indított kormányközi konferencia is elfogadta, és

[29] Nizzai Szerződéshez csatolt 22. Nyilatkozat az Európai Tanács üléseinek helyszínéről

[30] CONV 459/02. WG VII 17. Európai Konvent (2002.12.16.) 32.

[31] Ld. Szerződés Egy Európai Alkotmány létrehozásáról – Tervezet. Előterjesztés az Európai Tanács 2003. június 20-i thesszaloniki ülése részére. 21. cikk és 27. cikk

a 2004-ben aláírt – Magyarország által még abban az évben ratifikált – Alkotmányos Szerződés is tartalmazta az említett reformokat.^[32]

Mint az ismeretes, az Alkotmányos Szerződés ratifikációja a 2005-ös francia és holland elutasító népszavazások nyomán leállt, azonban a tagállamok a szerződési reform véghezvitele mellett kötelezték el magukat. Az Alkotmányos Szerződés főbb eredményeit megmenteni hivatott, 2007-ben aláírt és 2009. december 1-jén hatályba lépő *Lisszaboni Szerződés* kisebb módosítással átvette a korábbi intézményi változtatásokat, amely az intézmények közötti együttműködés és egyensúly lényeges átalakulását eredményezte.

A Lisszaboni Szerződés módosításai nyomán az Európai Tanács minősített többséggel, két és fél éves időtartamra választható saját *állandó elnököt* kapott,^[33] ebből kifolyólag látványosan csökken az elnökség befolyása bizonyos funkciók gyakorlása kapcsán. Legérezhetőbben az eddigi elnökség miniszterelnökének (államfőjének) szerepe változott,^[34] hatáskörének egy részét elveszíti, minthogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az Európai Tanács üléseit már az állandó elnök vezeti, ő ad „lendületet munkájának”, felel a testületen belüli kohézió és konszenzus megteremtéséért, gondoskodik az Európai Tanács munkájának előkészítéséről, folyamatosságáról. Továbbá az új szabályok szerint már az állandó elnök készíti el az Európai Tanács üléseit követően az Európai Parlamentnek benyújtandó jelentést.^[35]

Mindemellett az Európai Unió a kül- és biztonságpolitika területéhez kapcsolódó tevékenységei is kikerülnek a soros elnökség közvetlen felügyelete alól, vagyis e területen lényegesen megváltozik az a pozíció, amelyre az elnökség már a '70-es évek 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,^[36] e felelősségben azonban részben osztozik az *Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjével*, vagyis az Alkotmányos Szerződésben egykoron „uniós külügyminiszternek” nevezett tisztség gyakorlójával. A főképviselő az Európai Tanács „embere”: e testület minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével nevezheti ki és ugyanilyen módon meg is szüntetheti megbízatását.^[37] Míg az Európai Tanács elnökére elsősorban a külügyek képviseletének feladata hárul, addig a főképviselő „irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját.”^[38] Ez magában foglalja e területen a javaslattevési jogát, valamint a Tanács felhatalmazása alapján a végrehajtási jogköröket. Mindemellett megjegyezhető, hogy a főképviselő ún. „kétkalapos” tisztséget kapott.

[32] Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról. HL „C” 310 (2004.12.16.). Az I-22. cikk az Európai Tanács állandó elnökéről, az I-28. cikk pedig az uniós külügyminiszterről rendelkezett.

[33] EUSz 15. cikk (5) bekezdés

[34] Vö. Ábel, 2008, 83.

[35] Vö. EUSz 15. cikk (6) bekezdés

[36] EUSz 15. cikk (6) bekezdés utolsó albekezdés

[37] EUSz 18. cikk (1) bekezdés

[38] EUSz 18. cikk (2) bekezdés

Egyrészt a Tanácson belül a főképviselő elnökként vezeti a Külügyek Tanácsát, másrészt személyénél fogva az Európai Bizottság egyik alelnöke is.

Ennek az intézményi megoldásnak az alapvető célja minden bizonnyal az volt, hogy az Unió külső tevékenységével kapcsolatos koordináció hatékonyabbá váljon. Kétségtelen, hogy a főképviselő magas szintű politikai jellegű tisztséget tölt be, így tevékenységét az uniós jogi kereteken kívül más tényezők is befolyásolják, azonban ha csak működésének jogi, „alkotmányos” hátterét vizsgáljuk, érdekes intézményi megoldással kell szembenéznünk. A fentiek alapján is jól látható ugyanis, hogy a főképviselő kezében összpontosul a külpolitika, valamint a biztonság és védelempolitika területén a javaslattevési monopólium; javaslatairól ezt követően a Tanácson belül az ő általa vezetett tanácsi formáció, a Külügyek Tanácsa dönt, és végül a Tanács úgyszintén főképviselőt fogja felhatalmazni a döntések végrehajtására. Mindemellett a főképviselő – szavazati jog nélkül – az Európai Tanács munkájában is részt vesz.

Ami magát a vezetési modell centrumát, vagyis az EU-elnökséget illeti, megállapítható, hogy a *Lisszaboni Szerződéssel* módosított alapszerződés a tanácsi elnökséget továbbra sem nevesíti önálló szervként, vagy intézményként. Az EUSz a Tanácsra irányadó szabályozás keretében, szűkszavúan szól arról, hogy a Külügyek Tanácsának kivételével a különböző szakminiszteri formációk elnökségét egyenjogúságon alapuló rotációs rendszer szerint a tagállamok töltik be.^[39] Az EUSz elnökségre vonatkozó alapvető szabályának szóhasználatában „a Tanács különböző formációinak elnöksége” áll, azonban nem éppen szerencsés módon, az EUSz és az EUMSz a „Tanács elnöke” kifejezést is alkalmazza. A tanácsi elnökségre vonatkozó alapszerződési rendelkezések az EURATOM-szerződés utalása nyomán az Európai Atomenergia-közösség körében is megfelelően alkalmazandók.^[40]

2. Az EU-elnökség működését meghatározó fontosabb alapelvek

2.1. A tagállamok formális egyenlőségének elve és az elnökségi rotációs rendszer

A korábbiakban szó esett arról, hogy már az eredeti vezetési modell, az elnökség alapkoncepciójának is fontos szempontja volt a tagállamok egyenlőségének érvényre juttatása, vagyis az egyenjogúságon alapuló rotációs rendszer kialakítása. Ennek megfelelően a rotáció minden tagállam számára, egyenlő – kezdetben negyedéves, majd féléves – időközben tette lehetővé a soros elnöki funkció betöltését. Korán felvetődött, hogy az intézmény hatékony működése stabilitást, az egyes ciklusok között nagyobb folytonosságot igényelne, ezért a rotációs rendszer lényegével kapcsolatban számos kritika fogalmazódott meg. Ezen oknál fogva érdemes röviden összefoglalni azokat a tényezőket, melyek

[39] Ld. EUSz 16. cikk (9) bekezdés

[40] Ld. EURATOM-szerződés 1. fejezet Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egyes rendelkezéseinek alkalmazása

a rotációs rendszer fenntartása – tehát a tagállamok egyenlőségének feltétlen érvényesítése – mellett szólnak, és melyek indokolnák a váltakozásra épülő rendszer felülvizsgálatát.

A folyamatos *váltakozás, rotáció mellett* szól, hogy ha az nem is biztosít kontinuitást az egyes ciklusok között, de a tagállamok szemszögéből nézve mindenképpen kiszámítható rendszert eredményez. A tagállamok elnökségi ciklusának sorrendje így akár egy-két évtizedre előre meghatározott, nem függ a tagállamok aktuális erőviszonyaitól, politikai tényezőktől, vagyis objektíve belátható rendszer alapján kínálja fel a tagállamoknak az uniós vezetési funkció betöltését. Megjegyezhető, hogy e kiszámíthatóságra a tagállamok az elmúlt évtizedekben ügyeltek, példának okáért, az egyes bővítések esetén az új tagállamok csak azt követően kerültek be az elnöki rotációba, miután a régi tagállamok között korábban meghatározott ciklusok már lejártak. Mindemellett a rotáció lehetőséget ad arra, hogy a nemzeti politika terepéről folyamatosan az éltek újabb és újabb csoportja legyen képes bepillantani az Európai Unió napi szintű adminisztrációs feladataiba. Emellett az sem elhanyagolható szempont, hogy az éppen aktuális elnökséget betöltő nemzeti szereplők, a hazai politikai elit hatékonyan lesz képes az Unióval, az integrációval kapcsolatos elkötelezettségét a nemzeti közvélemény felé is közvetíteni.^[41] Az adott elnökségi ciklus, amennyiben jól szervezett hazai kommunikációval párosul, a nemzeti politikai porondon is képes európai kérdéseket valós kontextusban megjeleníteni. Más szóval, szemben azzal a sok helyütt érzékelhető tendenciával, mely a nemzeti politikai döntések sikertelenségéért, negatív hatásáért az Uniót teszi felelőssé, egy elnökség lehetőséget ad arra, hogy az uniós együttműködés pozitív színezetben jelenjen meg, azaz láthatóvá váljon, hogy az elnökséget betöltő tagállam által kitűzött prioritások mentén hatékonyan lehet az Európai Unió tevékenységét is befolyásolni.

Szintén nemzeti nézőpontból az elnökség ideális eszköze annak, hogy az uniós együttműködésnek sajátos, egyéni, akár nemzeti színezetet adjon egy tagállam. Voltaképpen a tagállam az elnökségi programozáson, témajavaslatokon keresztül – ha ez párosul a sikeres megvalósítással – akár az integrációtörténetbe is beleírhatja magát. Az integrációtörténet számos példával szolgál arra, hogy egy tagállam miként tudja saját képére formálni, direkt módon befolyásolni az adott ciklusban történeteket. Megemlíthető továbbá, hogy a hathónapos váltakozás kedvező lehet az apparátusok leterheltsége szempontjából is. Minthogy az elnökségi struktúra uniós pillérei csak kiegészítő jellegűek, a megvalósítás terhe a tagállami diplomatakra, közigazgatásra hárul. Ez a teher nem csak a költségek szempontjából nehezen kezelhető, hanem kisebb tagállamok esetében rendkívüli erőfeszítést igényel. Ezzel összefüggésben a legpregnánssabb példa Luxemburg, amely saját közigazgatási apparátusával el sem tudná

[41] Vö. Voorde, 2002, 319. Ez az érv nem tekinthető kellően stabilnak, mert nem számol azzal a lehetőséggel, hogy egy adott elnökséget betöltő tagállam kormánya inkább euroszeptikus hozzáállást tanúsít, vagy legalább is nagy elkötelezettséget nem mutat az integráció irányában.

látni az elnökségből fakadó feladatokat, így többnyire más tagállamokból „kölcsonöz” határozott idejű szerződések keretében köztisztviselőket az elnökség időszakára. Következésképpen a hathónapos váltakozás – legalább is az elmúlt évtizedek tapasztalatai ezt mutatják – még éppen kezelhető kihívás elé állítja a tagállamokat.

Mely érvek szólnak viszont az elnökség *váltakozó rendszere ellen*? A kontinuitás hiányáról, mint alapproblémáról már volt szó. Ezek alapján kétségtelen, hogy egy integrációs szervezet hatékonyságát gyengíti, ha a tevékenységének a kereteit rövid távú, kontextus nélküli tervek határozzák meg. Ezen túlmenően az irodalom sokszor hivatkozik arra, hogy a tagállamok váltakozása ellentétes az elnökségi rendszer függetlenségével és semlegességével.^[42] Továbbá a közösségi együttműködést eleve gyengíti ez a metódus, mivel a kormányközi jelleget jelentősen felerősíti, hogy nemzeti preferenciákkal eleve „felvértezett” tagállamok töltik be ezt a tisztséget.

Fent pozitív oldalát kiemelve jelent meg érvként, itt ellenben hátrányként is értékelhető az apparátus ciklikussága. Ez voltaképpen félévenként megszervezendő „átadás-átvételt” jelent a korábbi és a hivatalba lépő elnök között, amely az érdemi munkára fordítható kapacitások egy részét félévenkénti ismétlődéssel leköti és megnehezíti a döntéshozatalt. Megemlíthető azonban, hogy e tényező ma már nem jelent számottevő problémát a Tanács működésében. Tekintettel arra, hogy a tanácsi ülések időpontjai már előre tervezettek, ezért az előkészítés folyamatosnak tekinthető, vagyis a Coreper-en belül, vagy a munkacsoportok szintjén sokszor a cikluson túlra is „terveznek”. Ezáltal, ha egy adott formációban az elnökségi ciklus alatt nem tartanak további ülést, elindulhat a soron következő elnökségi ciklusra eső újabb tanácskozás előkészítése is.

A fentiek mellett megfogalmazható egy további, inkább elvi természetű aggály is a hagyományos rotációs rendszerrel szemben. A hatékonyság előfeltétele az is, hogy a tagállamok, az objektív kritériumok által meghatározott váltakozásban belátható időn belül tölthessék be az elnökségi pozíciót. Ennek viszont komoly korlátja az integrációs szervezet mérete, minthogy a közel 30 tagországból álló Unión belül egy adott tagállamnak már közel másfél évtizedet kell várnia arra, hogy az Unió vezetését újból elnökként határozhassa meg. Amennyiben tehát hosszú idő telik el két elnökségi ciklus között, az a tagállam szempontjából nézve eleve felszámolhat több olyan tényezőt, melyet fent lehetséges előnyként könyveltünk el, pl. az elnökség tagállami szintjén jelentkező „kommunikációs” hozadék értelemszerűen annál erősebb hatású, minél nagyobb gyakorisággal kerül a tagállam az elnöki pozícióba. De az apparátus felkészülését is gyengítheti, ha megnövekszik az egyes ciklusok közötti időköz, így adott esetben minden alkalommal a tagállamnak a köztisztviselők új generációjával kell az elnökség adminisztratív terhének leküzdenie. Ebből pedig azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a hatékonyságon nem csak a rövid elnökségi ciklusok ronthatnak, de az effektív működést akadályozhatja az is, ha a tag-

[42] Vö. Voorde u.o.

államok elnökségi ciklusai közötti idő túl hosszú. Az elmúlt évtizedekben a tagállamok a fenti dilemmákra reagálva többször módosítottak a rotáció hagyományos rendszerén, e törekvésekről, így a hosszabb távú programozás bevezetéséről már a történeti visszapillantás keretében esett szó.

A leglényegesebb változás a csoportos elnökség (*team presidency*, *'trio presidency'*) bevezetésével következett be 2007-ben.^[43] A tagállamok – az alapszerződési rendelkezéseket érintetlenül hagyva – a 2020-ig terjedő időszakra kialakított váltakozási sorrendben 18 hónapos időszakonként a tagállamok hármas csoportját határolták le, feladatul szabva, hogy e csoportok a másfél éves időszakra közös programot hirdessenek meg. A tagállamok sorrendjének meghatározáskor figyelembe vették a kiegyensúlyozottságot, ügyelve arra, hogy a hármas csoportok se legyenek homogének: így általában egy csoporton belül találunk régi tagállamot és 2004 után csatlakozott országot, kis és nagy méretű tagállamot egyaránt.

Ami a konkrét alapszerződési szabályokat illeti, a csoportos, vagy másképpen: trió elnökség intézményét a *Lisszaboni Szerződés* megtartotta. A rotációs rendszer feltételeit az EUSz 16. cikk (9) bekezdés és EUMSZ 236. cikk felhatalmazása alapján az Európai Tanács az elnökség gyakorlásáról szóló határozata, valamint ennek tanácsi végrehajtási határozata rögzíti. Ezek alapján a Tanács elnökségének feladatait a tagállamok előre meghatározott hármas csoportokban, 18 hónapon keresztül látják el úgy, hogy a csoportokat a tagállamok egyenjogúságán alapuló rotációs rend szerint kell összeállítani, figyelembe véve a tagállamok különbözőségét és az Unión belüli földrajzi egyensúlyt.^[44] Az egyes csoportokon belül főszabály, hogy a csoport tagjai a tanácsi formációk elnökségét^[45] hathónapos időszakonként, egymást váltva látják el, viszont a csoport tagjai egymás között – közös megegyezéssel – eltérő szabályokat is megállapíthatnak.^[46] Így elvileg a jövőben nem lesz akadálya annak, hogy egy trió elnökség más munkamegosztásban, pl. szakterületenként elhatárolva egymás feladatait, töltsen be 18 hónapos időszakon belül egyfolytában egy-egy formáció elnökségét.

A fentiek alapján látható: a „tagállamok egyenlősége kontra hatékonyság” dilemmája különböző eszközökkel kezelhető. Az egyenlőségi alapelvet ugyan nem adták fel, azonban a hatékonyság, az elnökségi munka folytonosságának javítása érdekében a tagállamok először a programozás időtartamának növelésével, majd a csoportos elnökség bevezetésével kíséreltek meg lépéseket tenni. A Lisszaboni Szerződéssel megerősített 18 hónapos csoportos elnökségi rend-

[43] *Tanács 2007/5/EK, Euratom határozat* a Tanács elnöki tisztsége betöltési sorrendjének meghatározásáról

[44] *Európai Tanács 2009/881/EU határozat* 1. cikk (1) bekezdés

[45] A Külügyek Tanácsát nem a soros elnök, hanem a kül- és biztonságpolitikai főképviselő vezeti. A formációkon kívül az Állandó Képviselők Bizottságának (Coreper), és a különböző tanácsi formációk előkészítő szerveinek vezetőjeként is eljár a soros elnök. Az előkészítő szerveknél viszont szintén kivételt képez a kül- és biztonságpolitika területéhez köthető Politikai és Biztonsági Bizottság, amelyet a főképviselő által megbízott személy tölt be, és értelemszerűen a Külügyek Tanácsa előkészítő szerveinek vezetése sem tartozik a soros elnökség kompetenciájába.

[46] *Tanács 2009/908/EU határozat* 3. cikk (3)

szer azonban önmagában még nem elegendő eszköz a nagyfokú hatékonyság megteremtéséhez. Nem tagadható, hogy a programozás említett reformja már lehetővé teszi a középtávú tervezést, de az effektivitást továbbra is nehezíti, hogy az elnökség gyakorlatában fennmaradt a hathónapos váltakozás. Jelentős előrelépést jelentene tehát, ha az elnökségi csoportokat alkotó tagállamok a jövőben meg tudnának állapodni feladatalapú, vagy funkcionális munkamegosztás módszerében, ezáltal a „trió csoportok” a valóságban is másfél éves ciklust jelentenének, érezhetően megnövelve ezzel a hatékonyságot.

3.2. Az egységes elnökség elvének gyengülése a Lisszaboni Szerződést követően

A Lisszaboni Szerződést megelőző évtizedekben a sorozatos intézményi változások mellett is az elnökség szerepének meghatározó, és mondhatni állandó alapelveként juthatott érvényre az egységesség elve. Az egységes elnökség az uniós vezetési modell egységességét jelenti, lényegét tekintve ily módon arra utal, hogy a tanácsi intézményi struktúra minden területén, annak minden szintjén – az Európai Tanácstól a tanácsi előkészítő szervekig –, valamint az együttműködés minden tárgykörében a soros elnökséget betöltő tagállam valósítja meg a főbb – politikai jellegű – vezetési funkciókat. Az egységesség elve tágan értelmezhető, más szóval nem csak e feladatok gyakorlati, adminisztratív ellátását, magát az ülések elnöklését jelenti, hanem egyben arra is utal, hogy a tagállam a saját elnökségi ciklusa tekintetében a prioritásokat, a programot és a konkrét napirendet is képes meghatározni.

Habár az egységesség elve a Lisszaboni Szerződésig többnyire kifejeződött, *néhány kivétellel minden időszakban kellett számolni*. Eszerint ésszerűségi okok miatt már a korábbi gyakorlatban is alkalmazott eljárási technikaként alakult ki, hogy egy adott tanácsi előkészítő szervet nem az éppen hivatalban lévő, hanem attól *eltérő ciklusban elnöklő tagállam vezeti*. Példaként említhető a jelenlegi gyakorlatból az a helyzet, amikor egy adott tanácsi formáció ülését a féléves ciklus első felére tervezik, ezért az előkészítést már a megelőző elnökség időszakában meg kellett kezdeni. Ilyen esetben a folyamatosság érdekében az előkészítő üléseket a bizottságok és a munkacsoportok szintjén a soron következő tagállamnak kellett vezetnie, vagyis annak, amelynek az elnökségi ciklusára esik a miniszterek adott formációjának tanácskozása. (Ez alól kivételt képez a Coreper, ennek irányítása az Általános Ügyek Tanácsának elnökségét ellátó mindenkori tagállam feladata). A gyakorlatban ez a helyzet a ritkán, félévenként csak egyszer ülésező formációk esetében fordulhat elő.^[47]

[47] Viszont a tagállamoknak lehetőségük van megállapodni abban, hogy egyéb formációk esetében is részt vegyen a soron következő elnök tagállam már az előző féléves előkészítő munkában. Vö. *Tanács 2009/937/EU határozat* 19. cikk (5) és (6) bekezdés. Efféle „helycserére” egyébiránt költségvetési szempontok miatt is sor kerülhet. Egyedi esetben, a költségvetés adott pénzügyi évre vonatkozó vizsgálatának előkészítése során az előkészítő szervek ülésein – ide nem értve a Corepert – azon tagállam küldöttje elnököl, amelyik az adott pénzügyi évet megelőző év második féléves időszakában az elnökséget be fogja tölteni, más szóval, amelyik tagállam elnökségi ciklusa alatt az adott költségvetési év zárul. Ld. ehhez *Tanács 2009/937/EU határozat* 19. cikk (6) bekezdés második albekezdés.

Az egységesség elve alóli kivételként említhetők továbbá azok a tanácsi előkészítő szervek, amelyek vezetése nem kapcsolódik az elnökségi ciklusokhoz, hanem munkájukat *állandó elnökök* irányítják. A jelenleg hatályos eljárási rendben számos előkészítő szervezet a Tanács Főtitkára vezeti, amelynek oka, hogy az érintett testületek tevékenysége kevésbé a féléves politikai napirend közvetlen megvalósítását, mint inkább a mindenkori soros elnök tagállam működésének technikai jellegű háttérfeladatait segítik elő.^[48] Egyes területeken, ahol indokolt a nagyobb stabilitás, választott állandó elnök és nem a soros elnök tagállam irányítja az adott tanácsi testület működését.^[49]

A fenti – már korábban is ismert – kivételeken túlmenően a Lisszaboni Szerződés az egységesség elvének jelentőségét még tovább csökkenti. A leglátványosabb változás az Európai Unió *politikai vezetésének* csúcán következett be. Az egységes vezetés elvének megfelelően ugyanis 1974-et követően az Európai Tanács irányítójává a soros elnökséget betöltő tagállam vált, ez a funkció azonban az Európai Tanács állandó elnökének megválasztásával kikerült a soros elnök hatásköréből. Az Európai Tanács állandó elnöke kapja a politikai vezetés, irányítás és a képviselet feladatait. Mindehhez hozzátartozik, hogy az intézmények közötti koherencia érdekében az Európai Tanács elnöke köteles a soros elnökséget betöltő tagállammal együttműködni, valamint szoros koordinációt kialakítani.^[50] Kifejezi a soros elnökségi intézmények térvesztését, hogy az Európai Tanács ülését a továbbiakban már az állandó elnök vezeti, koordinálja, ennek folytán az ülésen a soros elnökséget betöltő tagállam – néhány formális jogkört leszámítva^[51] – a többi tagállammal azonos pozícióban vesz részt. A helyzetében talán csak annyi az eltérés, hogy a soros elnök-tagállam az ülésen egyben a Tanácsot is képviseli, ezáltal beszámol az Európai Tanácsnak a Tanácsban folytatott tárgyalásokról.^[52]

Megemlíthető, hogy a *tematizáció területén* a soros elnök-tagállam nem veszíti el teljes egészében a befolyását, ugyanis az Európai Tanács üléseit az állandó elnökkel és az Európai Bizottsággal együttműködve az Általános Ügyek Tanácsa készíti elő. Ez a gyakorlatban a tervezett napirend megvitatásának, és konkrét napirend-javaslatoknak a megfogalmazását jelenti.^[53]

Az Európai Tanácson belüli pozícióváltozás mellett a Lisszaboni Szerző-

[48] Jelenleg az alábbi előkészítő testületek tartoznak a Főtitkár irányítása alá: információs munkacsoport, jogi információs munkacsoport, elektronikus kommunikációval foglalkozó munkacsoport, jogász-nyelvész szakértői munkacsoport, új épületekkel foglalkozó munkacsoport, biztonsági bizottság, kodifikációs munkacsoport.

[49] Pl. Gazdasági és Pénzügyi Bizottság, Foglalkoztatási Bizottság, Katonai Bizottság, Gazdaságpolitikai Bizottság stb.

[50] Vö. Európai Tanács 2009/882/EU határozat 2. cikk (3) bekezdés

[51] Pl. az Európai Tanács elnökének akadályoztatása, elhalálozása vagy megbízatásának megszűntetése esetén – adott esetben utódja megválasztásáig – a Tanács féléves elnökségét ellátó tagállam ülésen jelenlévő képviselője helyettesíti.

[52] *Európai Tanács 2009/882/EU határozata* 4. cikk (1) bekezdés

[53] Ami a konkrét eljárási szabályokat illeti: az ülések napirendjének tervezetét az állandó elnök állítja össze, azt az ülést megelőzően legalább négy héttel továbbítja az Általános Ügyek Tanácsához. •

dés másik lényeges hozadéka a *kül- és biztonságpolitika* képviselőinek, előkészítésének és működtetésének átalakítása, amely szintén a korábbi egységes vezetési modell megtörését jelenti. A történeti visszatekintésben látható volt, hogy a soros elnökség ezen a területen is a kezdetektől fogva, vagyis már az Európai Politikai Együttműködés keretei között is vezető szerepet játszott. Ez alapjaiban megváltozik, a kül- és biztonságpolitika külső képviselőéért elsősorban az Európai Tanács elnöke lesz felelős, de a feladatokban részben osztozik a kül- és biztonságpolitikai főképviselelővel. Emellett adminisztratív szempontból a leglényegesebb változás, hogy a „hatalmi átrendeződés” lenyomata a döntéshozatal rendjében is megmutatkozik. Arról már volt szó korábban, hogy a Külügyek Tanácsát a Lisszaboni Szerződést követően a mindenkori főképviselelő vezeti.^[54] Az előkészítés folyamatában azonban egyfajta „hatalommegosztás” alakult ki a soros elnök és a főképviselelő között, egyes területeken a tanácsi elnökséget betöltő tagállam megőrizte pozícióját. A továbbra is a soros elnök által vezetett előkészítő testületek egy része a kereskedelempolitikához, illetve nemzetközi fejlesztési politikához kapcsolódik, más részük olyan horizontális területeket foglal át, melyek vagy bel- és igazságügyi együttműködés nemzetközi jogi határterületeit érintik, vagy működésük jogi technikai jellegű feladatokra terjed ki.^[55] Következésképpen a területek nem tartoznak a klaszikus kül- és biztonságpolitikai együttműködés körébe, ezért volt indokolt a testületek vezetését a soros elnökséget betöltő tagállamnál meghagyni.

Ezzel szemben a tipikusnak mondható külpolitikai, biztonságpolitikai és védelempolitikai vonatkozású tanácsi szervek vezetésének megvalósítását a soros elnöktől átvette – illetve egyes szerveknél átmeneti szabályozást követően fogja átvenni^[56] – a főképviselelő irányításával működő szervezet. E testületek között találjuk az ún. földrajzi előkészítő szervezetet, valamint a közös kül- és biztonságpolitika, és közös biztonság és védelempolitika területén hatáskörrel ren-

• A Tanácson belül a tervezett napirendeket a szektorális tanácsok is megvitathatják, és javaslataikat az Általános Ügyek Tanácsának – legkésőbb két héttel a tervezett Európai Tanács ülést megelőzően – megküldik. Az Európai Tanács elnöke az Általános Ügyek Tanácsával folytatott együttműködés eredményeképpen összeállítja a napirend szövegét, a tervezett döntések szövegével együtt, és a konkrét tervezeteket az Általános Ügyek Tanácsa az Európai Tanács ülését megelőző öt napban még megvitattja. Végül ennek figyelembe vételével készíti el az Európai Tanács elnöke az ülés napirendjét.

[54] Ez alól egyedüli kivétel, amikor a közös kereskedelempolitika területéhez kapcsolható kérdések szerepelnek a napirendjén, ekkor ugyanis a soros elnök vezeti a testületet. Ld. Tanács 2009/937/EU határozatban szereplő „a) nyilatkozatot”

[55] Pl. a következő előkészítő testületeket továbbra is a soros elnök vezeti: Az ún. 207-es bizottság, AKCS-munkacsoport, Fejlesztési együttműködési munkacsoport (DEVGEN), EFTA-munkacsoport, Kettős felhasználású termékekkel foglalkozó munkacsoport, Humanitárius segítségnyújtási és élelmiszer-segélyezési munkacsoport, Terrorizmus-munkacsoport (nemzetközi vonatkozások) (COTER), Terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó különleges intézkedések alkalmazásával foglalkozó munkacsoport (COCOP) stb. Vö.: *Tanács 2009/908/EU határozat* II. melléklet

[56] A földrajzi előkészítő szerveken kívüli testületek, vagyis a kül- és biztonságpolitikához •

delkező előkészítő bizottságokat és munkacsoportokat.^[57] Ezen esetekben a testület elnöki tisztségének betöltéséről a jövőben tehát a kül- és biztonságpolitikai főképviselő dönthet. A kinevezés során – az átláthatóság biztosítása mellett – a jelölt alkalmasságát és a megfelelő földrajzi egyensúlyt kell figyelembe venni, valamint a jelenleg éppen a megszervezés stádiumában lévő külügyi szolgálat tagjai tölthetnek csak be elnöki tisztséget (a már kinevezetett elnököknek pedig utólag felvételt kell majd nyerniük a szolgálatba). A tagállamok számára garanciát jelent, hogy csak olyan személy nevezhető ki e tisztség betöltésére, aki bírja a tagállamok bizalmát.^[58]

Összegzésképpen elmondható, hogy a Lisszaboni Szerződés az elnökség *egységességét egyfelől vertikális irányból bontotta meg*, jelesen az intézményrendszer egyes szintjei közötti vezetési egységet megszünteti azáltal, hogy az Európai Tanács irányítását állandó elnökre bízta. Másrészt az *egységesség horizontális vonalon is meggyengül*, azaz a Tanácson belül is kialakul egy sajátos hatalommegosztás a soros elnökséget betöltő tagállam és kül- és biztonságpolitikai főképviselő között.

3.3. Az elnökség semlegességének elve és annak kérdőjelei

Az alapszerződés ugyan sosem tartalmazott arra vonatkozó kifejezett utalást – és ezen a Lisszaboni Szerződés sem változtat –, hogy a semlegesség elvének mintegy át kellene hatnia a soros elnökség intézményét, azonban az eljárási szabályok autentikusnak tekinthető magyarázata, a Tanács eljárási kézikönyve megemlíti a tanácsi elnök semlegességének követelményét is („*The Presidency is neutral*”).^[59] Számos megfogalmazást találunk az irodalomban is arra vonatkozóan, hogy semlegesen eljárva kell betöltenie az elnöknek az EU vezető pozícióját.^[60]

* kapcsolódó, többnyire horizontális bizottságok és a közös biztonság- és védelempolitika területére eső szervek csak később fognak átkerülni a főképviselő irányítása alá. Ennek feltétele, hogy létrejöjjön a megállapodás az európai külügyi szolgálat szervezetéről és működéséről, majd ezt követően 6-12 hónapos átmeneti időszakot követően fognak átkerülni az egyes testületek a főképviselő által kinevezett személy kompetenciájába. Vö.: Tanács 2009/908/EU határozata a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztéről II. melléklet

[57] Pl. Mashreq/Maghreb-munkacsoport (COMAG/MaMa), Kelet-Európával és Közép-Ázsiával foglalkozó munkacsoport (COEST), Nyugat-balkáni régióval foglalkozó munkacsoport (COWEB), Közél-Kelet/Öböl-munkacsoport (COMEM/MOG), Ázsia-Óceánia munkacsoport (COASI), Latin-Amerika munkacsoport (COLAT), Transzatlanti kapcsolatokkal foglalkozó munkacsoport (COTRA), Afrika-munkacsoport (COAFR), Nonproliférációs munkacsoport (CONOP) stb.

[58] Tanács 2009/908/EU határozata a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztéről II. melléklet

[59] *Council Guide – I. Presidency Handbook*. Council of the European Union, General Secretariat, 2006. 14.

[60] Ld. pl. Thomson, 2008, 595., Tallberg, 2004, 1006., Elgström, 2003, 38.

Az elnökség neutralitása azonban nem az uniós intézményrendszeren belüli semleges pozíciót jelenti, értelmezését tekintve nem azonos pl. az Európai Bizottság tagállamok fölé helyezkedő, semleges pozíciójával. Éppen ellenkezőleg, ebben a tekintetben, vagyis az érdekhordozói minősége alapján az elnökség nagyon is elkötelezett intézmény: ahogy ugyanis a fenti ismertetés is kiemelte, az elnökség a tagállami (össz)érdek közvetítő közeget jelenti az uniós intézményi struktúrában.

Milyen viszonylatban értelmezhető akkor az elnökség semlegességének kötelezettsége? *Az elnökség annyiban semleges, hogy előfeltételezi a soros elnöki pozícióban lévő tagállam részrehajlástól mentes eljárását.* Az elnökség voltaképpen a tagállamok közötti viták moderátora (és mediátora is egyben), e pozícióval pedig összeegyeztethetetlen lenne akár a saját nemzeti, akár bármely más tagállam érdekeinek az előtérbe helyezése. Ennek a kötelezettségnek a megsértése a többi tagállam elutasító válaszreakcióját, ellenállását válthatja ki, amely az elnökségi ciklus sikerességét is veszélyeztetheti. Mindez persze az elnökség pozíciója, a vele járó eszközök, lehetőségek fényében paradoxnak tűnhet. Pedig belátható, ha magának az elnökségnek és a Tanácsnak a működésére gondolunk. Ez alapján egy tagállam a saját nemzeti érdekeit közvetlenül az elnökségi munka során – megsértve a semlegesség elvét – a programalkotás, valamint a döntéshozatal során jelenítheti meg. A két folyamat összefügg egymással, vagyis a programalkotás sikere is a döntéshozatal körében elért eredményekkel lesz lemérhető. Ennek fényében tehát, ha egy tagállam a programalkotás során extrém módon részesítené előnyben a nemzeti preferencia szerint kijelölt célokat, nagyon minimális lesz az esélye annak, hogy e célkitűzéseket a döntéshozatal során képes lesz megvalósítani, ez pedig a ciklus végén sikertelen elnökségi mérleget eredményez. A döntéshozatali eljárás logikája ugyanis – még a minősített többségi döntéseknél is – rákényszeríti az elnökséget betöltő tagállamot, hogy már az előkészítés fázisában, a viták, a tárgyalások koordinálásával az egyes döntések mellett olyan koalíciók kialakulásához járuljon hozzá, amelyek az eljárási kereteket is figyelembe véve az adott döntések elfogadását szavatolhatják. Ennek összekovácsolása kizárólag az elnök-tagállam többi tagországtól lényegesen eltérő nemzeti preferenciáira alapozva reménytelen vállalkozás, vagyis nem tekinthető hatékony stratégiának.

Kétségtelen azonban, hogy a semlegesség érvényre juttatása a soros elnökséget ellátó tagállam részéről gyakorlati szempontból is felvet problémákat, minthogy a soros elnökség pozíciója voltaképpen „kettős képviseletet” feltételez. A soros elnök ugyanis nem csak a Tanács vezetője, hanem egyben a Tanács tagja is. Ennélfogva a tanácsi üléseken, vagy azok előkészítése során, akár a Coreper, a bizottságok vagy munkacsoportok szintjén, az elnöki pozíciót ellátó személynek, amellet, hogy az elnökség nevében vezet és koordinálja az ülést, a tárgyalások során a saját tagállamának pozícióját is képviselnie kell. Habár a Lisszaboni Szerződés vezetési modellje sem szolgál megfelelő iránymutatással e tekintetben – és talán nem is lenne célszerű ezt az alapszerződésben szabályozni –, de az elnökség semlegességének lényege a kettős képviselet pozícióján keresztül válik láthatóvá. A tanácsi elnöknek képesnek kell lennie e két minő-

ségét szétválasztani, vagyis az elnöki pozíció keretei között pártatlan, semleges vezetőként csakis a tárgyalások során kikristályosodott, tagállami érdekek eredőjének tekinthető „közös nevező” mellett kell elköteleződnie. *A saját nemzeti érdekeit pedig közvetlenül kizárólag a Tanács tagjaként képes hatékonyan vitára bocsátani.*

IV. ÖSSZEGZÉS

A Lisszaboni Szerződést megelőző integrációtörténeti háttér bemutatása rámutatott arra, hogy az '50-es évek végétől a '80-as évek közepéig a tanácsi soros elnökség intézményének szerepe miként kapott egyre nagyobb jelentőséget. Ennek okát egyrészt a közösségi együttműködésen belül az intézményi egyensúly átalakulásában kellett keresni, másrészt a közösségi együttműködés horizontális kiterjesztésével, vagyis a Tanács hatásköreinek, feladatainak kibővülésével a soros elnök tagállam egyre szélesebb spektrumú vezetői funkciókat kezdett ellátni. Végül, az elnök szerepe növekedett ebben az időszakban az alapszerződéseken kívül bekövetkező olyan változások miatt is, mint az Európai Tanács létrehozása, valamint a közös külpolitikai együttműködés alapjainak lehelyezése.

E gyakorlati változásokhoz képest a későbbi, 1986 után meginduló alapszerződési reformok az elnökség pozíciója szempontjából lényegi elmozdulást nem hoztak. Más szóval az ekkorra már az alapszerződésben is szabályozásra kerülő kérdések jó része a korábbi gyakorlatban kikristályosodott metódusok rögzítését jelentette. Így primer jogi háttér biztosította ezt követően, hogy a soros elnökség a kormányközi együttműködésre épülő Európai Tanács vezetőjeként a szervezet legfőbb politikai döntéseit megszervezze, előkészítse és befolyásolja; de a létrejövő második pilléren belüli szerep, az ezzel járó feladatok is az Európai Politikai Együttműködésen belül korábban betöltött pozíció leképeződésének tekinthető.

Az Egységes Európai Okmány és a Nizzai Szerződés által szegélyezett időszakban a soros elnökség kapcsán bevezetésre kerülő alapszerződési módosítások tehát az intézménynek az évtizedekkel ezelőtti alapmodelljéhez hasonló pozíciót jeleznek. Látszólag úgy tűnik, hogy a soros elnökség továbbra is az egyeztetett, tagállami „összérdek” megjelenítésére kiválóan alkalmas intézmény, amely az integrációs szervezet közösségi jellegével szemben a kormányközi kontúrját erősíti. Ha ez az értékelés formálisan helytállóan is bizonyulhat, egy lényeges momentummal, ti. az integráció mélyülésének folyamatával nem számol. Nem szabad megfeledkezni arról, hogy az elnökség környezete a közösségi modell mélységét, és tartalmát tekintve, valamint a bővítések nyomán földrajzi szempontból is gyökeresen megváltozott ebben az időszakban. A '80-as évek közepétől az alapszerződési reformoknak köszönhetően lényegesen kibővült a tagállamok együttműködésének terjedelme, a szervezet teljes struktúrája átrendeződött, és ez is hatással volt az elnökség helyzetére.

Ennek megvilágítása érdekében két tényezőt feltétlenül ki kell emelni, amelyek speciális jellegük miatt fent, az integrációtörténeti fejtegetések között nem kaptak hangsúlyt. Egyfelől, a '80-as évek második felében meginduló belső piaci reform, majd a '90-es években lendületet kapó gazdasági és monetáris unió programja az integrációs szervezet részéről a közösségi együttműködés iránti elkötelezettséget rendkívüli módon megerősítette, és ezek a programok a tagállamok kezdeményezésére, némi túlzással: azok feltétlen támogatása mellett valósulhattak meg. Az előzőekből következően e célokkal, melyek kétségtelenül a Közösség szupranacionális élet erősítették, a tagállami elnökségek is azonosultak és megvalósításukra törekedtek. A másik fontos tényező, amely az elnökség környezetének megváltozását eredményezte ebben az időszakban, a tanácsi döntéshozatal fokozatos átalakulása volt. Korábban a Tanács kormányközi jellegéből adódott az egyhangú döntéshozatal elsődlegessége: ez felelt meg leginkább a tagállamok egyenlősége elvének, és emiatt vált a nemzeti érdekek érvényesítésének elsődleges fórumává a tanácsi intézményrendszer, ami ideális lehetőséget biztosított a soros elnökséget betöltő tagállamnak. Az egyhangú döntéshozatal azonban az alapszerződési reformok eredményeképpen kezdett visszaszorulni és a minősített többségi döntések egyre inkább előtérbe kerültek. A Nizzai Szerződést követően a közösségi együttműködés leglényegibb területein már szinte kivétel nélkül a minősített többségi döntés vált uralkodóvá. A tanácsi döntéshozatalt koordináló elnökségtől azonban lényegesen más hozzáállást igényelt és más szerepbe helyezte az egyhangú döntéshozatal, amely a nemzeti vétó lehetőségét fogalmilag magában rejtette és a Tanács kormányközi jellegét támasztotta alá, mint az egyre jellemzőbbé váló minősített többségű döntések, amelyek viszont inkább közösségi-szupranacionális folyamat részeként voltak értelmezhetők. Ha tehát a Lisszaboni Szerződésig akarjuk összegezni a soros elnökség szerepének lényegét, megállapíthatjuk, hogy az elnökség megtartja alapvonásait, vagyis az intézményrendszeren belül továbbra is a tagállami érdekek hordozójaként ellensúlyozza a közösségi-uniós érdekek letéteményesét, az Európai Bizottságot, azonban az alapszerződési reformoknak köszönhetően a döntéshozatali folyamatokban a Tanács klasszikus kormányközi módszere fokozatosan háttérbe szorul a szupranacionális technikával szemben.

És végül mit változtatott ezen a szerepen a Lisszaboni Szerződés? Első megközelítésben az elemzés alapján az rajzolódik ki, hogy a soros elnökség veszteséget könyvelhet el az Európai Tanács állandó elnöke és a kül- és biztonságpolitikai főképviselő javára a vezetési funkciók megvalósítása szempontjából. Az eddigi „egytengelyű” vezetési modell, amelynek a végpontját a soros elnökséget betöltő tagállam jelentette, némileg átalakul, nevezetesen a kül- és biztonságpolitika felügyeletét a főképviselő, az Európai Tanács elnöke és a jövőben felállítandó Külügyi Szolgálat veszi majd át. Mindemellett persze az elnökség a programozással továbbra is közvetlenül befolyásolja a napirendet, illetve – néhány kivételtől eltekintve – a szektorális tanácsok, a Coreper, a munkacsoportok megszervezése a jövőben is az elnök feladata marad. Nem tagadható azonban, hogy a Lisszaboni Szerződés reformja nyomán a tanácsi soros elnökség az újabb szereplőkkel szoros együttműködésre kényszerül, és a jövőben az EU-elnökség problémamentes

megvalósításának elengedhetetlen feltétele lesz – mindenek előtt a külpolitikai, illetve más stratégiai kérdésekben – az Európai Tanács elnökével, valamint a kül- és biztonságpolitikai képviselővel kialakítandó harmonikus viszony.

Érdekes azonban a változásokat inkább hangsúlyeltolódásként értékelni, de semmiképpen sem szabadna ezzel összefüggésben a soros elnökség intézményének leértékelődését, „hatalomvesztését” vizionálni. Következésképpen az alapszerződési reform, az egységes vezetési modell megbontása az új szereplők létrehozásával nem eredményezte az elnökség befolyásának számottevő csökkenését. Sokkal inkább arról van szó, hogy a Lisszaboni Szerződést követően a soros elnök tagállamnak átformált környezetben kell majd megtalálnia a helyét. Ez az együttműködésre épülő új elnökségi szerepfelfogás lehet a 2011 első félévében esedékes magyar EU-elnökség sikerének záloga is.

IRODALOM

- Ábel Csaba (2008): Az uniós elnökség szerepe, feladatai, mozgástera a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően, *Európai Tükör*, 6. szám, 83–91.
- *Council Guide – I. Presidency Handbook*, 2006, Council of the European Union, General Secretariat
- Elgström, Ole (szerk.) (2003): *European Union Council Presidencies: A comparative perspective*. Routledge, London
- Fernández, A. M. (2008): Change and Stability of the EU Institutional System: the Communitarization of the Council Presidency. *Journal of European Integration*, Vol. 30. 2008. No. 5.
- Glaesner, Hans-Joachim (1994): Der Europäische Rat, *Europarecht*, 1. 22–35.
- Hayes-Renshaw, Fiona – Wallace, Helen (1997): *The Council of Ministers*. MacMillan Press, London
- Hayward, J. (szerk.) (2008): *Leaderless Europe*, Oxford University Press, Oxford
- Hummer, Waldemard – Obwexer, Walter (1999): Die „EU-Präsidentschaft“. Entwicklung, Rechtsgrundlagen, Funktionen und Aufgaben sowie künftige Ausgestaltung der „Präsidentschaft“ des Rates der Europäischen Union. *Europarecht*, 4. 409–451.
- Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.) (2007): *Európai közjog és politika*, Complex, Budapest
- Osztovits András (szerk.) (2008): *Az EU alapító szerződéseinek magyarázata*. 1. kötet, Complex, Budapest
- Rittberger, B. (2001): Which institutions for post-war Europe? Explaining the institutional design of Europe’s first Community, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8. 2001. no. 5. 673–708.
- Tallberg, Jonas (2006): *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge University Press, Cambridge, New York etc.
- Tallberg, Jonas (2004): The Power of the Presidency: Brokerage – Efficiency and Distribution in EU Negotiations, *Journal of Common Market Studies*, 2004. Vol. 42. No. 5. 999–1022.

- Thomson, Robert (2008): The Council Presidency in the European Union: Responsibility with power. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 3. 593-617.
- Várnay Ernő - Papp Mónika (2005): *Az Európai Unió joga*, Complex, Budapest
- Voorde, Wi Van de (2002): Plädoyer für das Rotationsverfahren in der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union, *Integration*, 4. 318-324.
- Westlake, M. (1999): *The Council of the European Union*, John Harper Publishing, London



●
Magyar királyi törvényképzési palota Győrött, 1916 körül (Képeslap, 1916 k.)