

DOI: 10.56965/2024.1.Kalas

Bevezetés

2023 novemberében az Európai Parlament (EP), élve a jogszabályok adta hatáskörével, a Szerződések felülvizsgálatát kezdeményezte.¹ A reformok szükségét két dologgal indokolta. Az egyik az Európai Unió (EU) intézményrendszerének felkészítése az esetleges bővítésre volt, a hatékony működés céljából. Az Európai Tanács (EiT) 2023. decemberi, illetve 2024. márciusi döntése további jelentőséget adott az EP ezen törekvésének, hiszen 2023. év végén az Ukrajnával és a Moldovai Köztársasággal való csatlakozási tárgyalások megkezdését hagyták jóvá az állam-, vagy kormányfők, 2024 tavaszán pedig ugyanez a döntés született Bosznia-Hercegovinával kapcsolatban is.² A másik ok, ami miatt az Európai Parlament időszerűnek érezte a Szerződések újbóli módosítását az a 2021 és 2022 között megrendezett Európa jövőjéről szóló konferencia záró dokumentumában megfogalmazott javaslatok gyakorlatba átültetése volt, amelyek közül egyes ajánlások megvalósítását a hatályban lévő jogszabályok nem teszik lehetővé.

Mindezekből adódóan az EP többek között azt szorgalmazza, hogy a tagállamok egyfelől változtassanak, és bővítsék a közösségi kompetenciába – is – tartozó szakpolitikai területeket, így például az éghajlatváltozás elleni küzdelmet kizárólagos hatáskörbe sorolnák, az oktatás és a népegészségügy pedig megosztott hatáskörbe tartozna a jövőben. Emellett megreformálnák az intézményrendszert is. A legtöbb szakpolitikában minősített többséggel történő döntéshozatali eljárást vezetnék be, továbbá az Európai Parlament kiterjesztené saját hatásköreit is, egyfelől a rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadandó területek számának növelésével, másfelől a jogalkotási kezdeményezési jog biztosításával, illetve a saját összetételének meghatározásában ugyancsak szerepet szánna magának az intézmény. Az EP ezeken túlmenően, csökkentené az Európai Bizottság (EB) létszámát, az uniós biztosok kiválasztásáról pedig a Bizottság elnöke gondoskodna.³

A következő lépés, vagyis, hogy a Tanács továbbítsa a kezdeményezést az Európai Tanácsnak, illetve ezzel egy időben értesítse róla a nemzeti parlamenteket is, ugyan még várat magára, ám amennyiben a politikai vezetők részéről az a döntés születik a jövőben, hogy indokolt a Szerződések felülvizsgálata, úgy a tagállamok vezetői lesznek annak a folyamatnak a kulcsszereplői. Noha mellettük más aktorok is bekapcsolódnak a döntéshozatalba, úgy, mint például az Európai Bizottság, az Európai Parlament, vagy éppen az európai pártcsaládok, ők csupán korlátozott módon, a tárgyalás témáitól és a nemzeti szövetséges lététől függően tudják alakítani a tárgyalásokat.⁴ Ezen túlmenően, az integráció új irányvonalával kapcsolatos legjelentékenyebb döntéseket az EiT-en belül hozzák meg, valamint az új dokumentum valamennyi fél általi aláírása – adott esetben a megvétőzése – is az állam-, vagy kormányfők kizárólagos jogköre. Ebből fakadóan kutatásom során azon kérdésre kívánok választással szolgálni, hogy mely tényezők gyakorolnak befolyást a tagországok érdekérvényesítésének sikerességére?

1952, az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) létrejötte óta az európai államok közössége számos szerkezet- és névváltozáson ment keresztül. 1957-ben az ESZAK mellett

¹ Európai Parlament 2023.

² Európai Tanács 2023.; Európai Tanács 2024.

³ Európai Parlament 2023.

⁴ Navracsics 1998; Christiansen 2002; Beach 2007.

megalakult az Európai Gazdasági Közösség (EGK), illetve az Európai Atomenergia Közösség (EURATOM), mely három közösség 1967-től, az Egyesítési Szerződés nyomán, együttesen az Európai Közösségek nevet viselte. A Maastrichti Szerződés hatályba lépésével, 1993-tól Európai Uniónak nevezzük a nemzetek együttműködését.⁵ Írásomban az egyszerűbb érthetőség okán valamennyi időszak esetén ez utóbbi módon, Európai Unióként fogok utalni rá.

Tanulmányomban a tagország, tagállam, nemzet kifejezéseket azonos értelmű fogalmakként használom, és valamennyi esetben az adott politikai vezető által képviselt érdekekre, meghatározott célokra utalok velük, amelyeket pedig adott pillanatban, Jutta Weldes (1996) konstruktivista megközelítése nyomán, megegyezőnek tekintek a nemzeti érdekekkel.

Szerződésmódosítás az Európai Unióban

A közösségi szerződések módosításának folyamatát az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 48. cikkelye szabályozza. Ennek értelmében 2009 óta az állam-, vagy kormányfők kétféle módon tudják megváltoztatni az együttműködésük kereteit meghatározó dokumentumokat. Az egyik a rendes felülvizsgálati eljárás, amely az integráció kezdete óta a tagállamok rendelkezésére áll, a másik pedig az úgynevezett egyszerűsített felülvizsgálati eljárás, amelyet a Lisszaboni Szerződés (LSz) vezetett be. Új tagország csatlakozása esetén ugyancsak szükség van az uniós szerződések módosítására. Ezen fejezetben a rendes felülvizsgálati eljárás szabályait, résztvevőit mutatom be, tekintettel arra, hogy ha az Európai Parlament által megfogalmazott reformjavaslatokat az állam-, vagy kormányfők át szeretnék ültetni közösségi dokumentumokba, úgy ez a módszerrel kell élniük, hiszen az egyszerűsített felülvizsgálati eljárás útján csupán az Európai Unió belső politikáira és tevékenységeire vonatkozóan dönthetnek változásokról, a szupranacionális intézmények hatásköreit nem bővíthetik.⁶

A Szerződések felülvizsgálatát az Európai Bizottság, az Európai Parlament, illetve a tagországok kormányai kezdeményezhetik. A módosításra irányuló javaslatot az Európai Unió Tanácsa továbbítja az Európai Tanácsnak, egyszersmind jelzést ad róla a nemzeti parlamenteknek is. A Tanács ezen értesítési kötelezettségére határidőt nem szabnak a hatályos szerződések. A szerződésmódosítási folyamat megkezdéséről az állam-, vagy kormányfők döntenek egyszerű többséggel, azt követően, hogy konzultációt folytattak az EP és a Bizottság tagjaival. Abban az esetben, hogy ha a monetáris politikára vonatkozóan is reformokat szeretnének megállapítani, úgy az Európai Központi Bankkal ugyancsak egyeztetniük kell előzetesen.⁷ Az új szerződés tartalmát úgynevezett kormányközi konferencia (*Intergovernmental Conference* – IGC) keretében tárgyalják a politikai vezetők, ám ezt megelőzően az Európai Tanács elnökének egy, a nemzetek, a közösségi intézmények, illetve a nemzeti törvényhozások tagjaiból álló konventet kell összehívnia, amely testület javaslatokat fogalmaz meg az Európai Tanács számára a módosításokkal kapcsolatban.⁸ Az állam-, vagy kormányfők egyszerű többséggel – és az Európai Parlament egyetértésével – dönthetnek úgy is, hogy eltekintenek a konvent felállításától. A kormányközi konferenciát formálisan az Európai Unió Tanácsának soros elnökségével járó feladatokat ellátó állam vezetője hívja össze.⁹

Egy szerződésmódosítási folyamat során a résztvevők három szinten tárgyalnak: tisztviselőin, miniszterin és csúcstalálkozóin. A tisztviselői szinten a köztisztviselők, tanácsadók, az európai parlament két legnagyobb frakciójának egy-egy delegáltja tanácskozik

⁵ Horváth 2005.

⁶ EUSz 48. cikk (6) bekezdés.

⁷ EUSz 48. cikk (2) és (3) bekezdés.

⁸ EUSz 48. cikk (3) bekezdés.

⁹ EUSz 48. cikk (3) és (4) bekezdés.

egymással, heti rendszerességgel.¹⁰ Ezen alkalmakkor folytatnak megbeszéléseket, és döntenek a jogi, technikai kérdésekről.¹¹ A miniszteri szinten az uniós országok külügyminiszterei egyeztetnek havonta rendezett találkozóikon, amelyek elején az Európai Parlament elnöke is jelen lehet, és elmondhatja az intézmény véleményét, álláspontját, az érdemi tárgyalásokon azonban már nincsen ott.¹² A legmeghatározóbb szintet a csúcstalálkozó szint jelenti, amelyen az állam vagy kormányfők az Európai Bizottság első emberével kiegészülve egyrészt határoznak a nemzeti szuverenitást leginkább érintő politikai kérdésekről, másrészt döntést hoznak azokban a kérdésekben, amelyekben az alsóbb szinteken nem jutottak a felek egyezsége. A szerződésmódosítási folyamat során napirendre kerülő kérdéseknek mintegy kilencvenöt százalékában sikerül már a tisztviselői, illetve a miniszteri szinten közös nevezőre jutni.¹³ Az új szerződés aláírása a politikai vezetők feladata, a dokumentum elfogadásához valamennyi állam vagy kormányfő támogatása szükséges, az aláírást követően pedig minden tagországnak ratifikálnia kell saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően a szerződést, vagy a parlament által, vagy népszavazás útján, amely csak ezt követően léphet hatályba.

Hatalmi erőforrások és sikeres érdekérvényesítés az Európai Tanácsban

Egy szerződésmódosítási folyamatban a reformokról való döntés során az egyik legjelentékenyebb kérdés a végeredmény tekintetében, hogy melyik tagországnak van több, nagyobb hatalma, melyik nemzet tudja sikeresen érvényre juttatni érdekeit. A hatalom fogalmát David Vital és Gerald Schneider egyformán olyan képességként határozták meg, amelynek köszönhetően egy politikai vezető ellen tud állni a tárgyalópartnerei felől érkező nyomásnak, vagy el tudja érni, hogy a többi tagállam, kezdeti célkitűzéseiket – részben – feladva, a saját javaslatait támogassa.¹⁴ Hans Mouritzen mindezek nyomán „védekező”, illetve „támadó” hatalmat tulajdonít egy-egy tagországnak.¹⁵ Kalevi J. Holsti megközelítése szerint ugyanakkor a hatalomból, amelyet ő a többi aktor befolyásolására irányuló tevékenységként definiál, még nem feltétlenül következik a sikeres érdekérvényesítés. Ez utóbbi Thiiia Lehtonen meghatározása alapján akkor valósul meg, ha egy tagállam az aktív közreműködésével képes elérni, hogy a saját célkitűzéseikhez lehető legközelebb álló döntés szülessen.¹⁶ Holsti az eredményes érdekérvényesítéshez a hatalom mellett az adott államtól-, vagy kormányfő prioritásainak természetét, az alkalmazható eszközeinek minőségét és mennyiségét – ezek lehetnek koalícióspartnerek, anyagi jellegű, valamint nem kézzelfogható dolgok is –, az ezek megfelelő felhasználására való kompetenciát, továbbá az ígéreteinek és fenyegetésének hitelességét szintén megkerülhetetlen tényezőknak tartja.¹⁷

Jonas Tallberg egy-egy tagországra vonatkozóan kétféle lehetséges hatalmat határozott meg, az aggregált strukturális hatalmat, valamint az ügyspecifikus hatalmat.¹⁸ Előbbi az adott nemzet földrajzi kiterjedésének, lakosságszámának, gazdasági, katonai potenciáljának, továbbá a politikai rendszer stabilitásának függvénye. A nemzetközi kapcsolatok realista felfogása alapján ezen mutatók kölcsönösen ellensúlyozhatják egymást, amennyiben egy tagállam az egyik indikátor szerint rosszabbul teljesít, egy másikban viszont kedvező számokkal rendelkezik. Vannak ugyanakkor olyan megközelítések is, amelyek nem tekintik a fent felsorolt

¹⁰ Christiansen 2002.

¹¹ Stubb 2002.

¹² Christiansen 2002.

¹³ Stubb 2002.

¹⁴ Vital 1967; Schneider 2005.

¹⁵ Mouritzen 1991. 219.

¹⁶ Lehtonen 2009. 93.

¹⁷ Holsti 1964. 188.

¹⁸ Tallberg 2008.

tényezőket egymás potenciális helyetteseinek, illetve megkérdőjelezzik azt a gondolatot is, hogy ezek minden esetben hatalmi erőforrásként szolgálnak a tagországok számára. Ezen elgondolások értelmében a politikai vezetők ügyspecifikus hatalommal bírnak, amely témától függően érvényesül, és mértéke három tényezőtől ered. Közéjük tartozik a nemzet relatív súlya az adott témában, az ügy fontossága számára, valamint a megegyezéstől való függősége.¹⁹

A kormányközi konferenciák történetét vizsgálva, az egyhangúság követelménye és az ebből fakadó vétójoggal való rendelkezés ellenére azt lehet megállapítani, hogy az állam-, vagy kormányfők nem egyformán, hanem különböző mértékben voltak sikeresek az érdekérvényesítésben,²⁰ amely jelenség három tényező meghatározó szerepére vezethető vissza: a belpolitikai aktorokra, a döntéshozatali eljárásra, továbbá a tagállamok vezetőinek személyéhez kapcsolódó tényezőkre.

Belpolitikai aktorok

A liberális kormányközi elmélet tézise alapján a hazai aktorok, illetve a ratifikációs folyamat jelentette korlátok hatást gyakorolnak az érdekérvényesítés sikerességére.²¹ Azon országok, amelyekben az integráció folyamatával kritikusabb választók, illetve politikai szervezetek vannak, amelyek parlamenti jelenléte akár veszélyt is jelenthet a módosított szerződés jóváhagyása szempontjából, eredményesebbnek bizonyulhatnak a tárgyalások során. Jó például szolgálatra az 1990-1991-es kormányközi konferencia, ahol Dánia több prioritása mellett is sikeresen érvelt, miután a választópolgárok az első népszavazáson elutasították a Maastrichti Szerződést.²² Az Amszterdami Szerződést előkészítő IGC során Dánia, Svédország és Ausztria ugyancsak a belpolitikai tényezőknek köszönhetően tudott eredményes lenni, hiszen a jelentékeny társadalmi támogatottságot élvező hazai euroszeptikus kihívók kockázatot jelentettek a ratifikálás szempontjából.²³ A tagállamok, kihasználva az egymás belpolitikai erőviszonyaival kapcsolatos hiányos tudást, gyakran a valóságosnál meghatározóbbnak írják le otthoni korlátaikat, ezzel engedményekre, kompromisszumra kényszerítve tárgyalópartnereiket.²⁴

Döntéshozatali eljárás

Egy új szerződés elfogadásához az állam-, vagy kormányfők egyhangú támogatása szükséges, amely követelmény ugyancsak hatalmi erőforrásként szolgálhat egy-egy tagországnak. A vétójoggal élve, vagy csupán annak kilátásba helyezésével erősebb érdekérvényesítő képességgel rendelkezhet egy politikai vezető, és ily módon nem csupán a nagy, de a kis tagállamok is elérhetik céljaikat.²⁵ Az európai integráció történetében még nem volt arra példa, hogy egy politikai vezető megvétózta volna az új szerződést, ám annak lehetőségként való említését már több tagország is alkalmazta a megbeszélések során. Az 1996-1997-es kormányközi konferencián Svédország ígért vétózást annak céljából, hogy uniós hatáskörbe kerüljenek a Petersberg-feladatok.²⁶ Írország ugyancsak az Amszterdami Szerződést előkészítő IGC-n érte el ily módon, hogy ne kelljen részt vennie a bevándorlás- és menekültpolitikai

¹⁹ Schneider 2005; Bailer 2006; Panke 2006; Tallberg 2008; Lehtonen 2009.

²⁰ Reinhard – Biesenbender – Holzinger 2014.

²¹ Schneider 2005; Slapin 2006.

²² Schneider – Cederman 1994.

²³ Slapin 2006.; Slapin 2011.

²⁴ Schneider – Cederman 1994.

²⁵ Panke 2006; Tallberg 2008; Slapin 2008; Slapin 2011; Carbone 2010.

²⁶ Moravcsik – Nicolaidis 1999.

kooperációban, valamint, hogy a Schengeni övezeten kívül maradjon.²⁷ A 2000-ben rendezett kormányközi konferencia alkalmával Belgium és Portugália választotta a vétózás kilátásba helyezését, abban az esetben, ha nem változtatnak a tervezetthez képest a Tanácsban birtokolt szavazatok arányán.²⁸ A 2009-es IGC-n pedig Lengyelország élt ugyanezen eszközzel céljai elérése érdekében.²⁹

Annak érdekében, hogy egy állam-, vagy kormányfő a vétóval való fenyegetéssel rá tudja kényszeríteni akarátát a többiekre, meg kell győznie tárgyalópartnereit arról, hogy a kérdés ténylegesen érzékenyen érinti a nemzeti érdekét - ehhez szükséges az is, hogy ne éljen túl gyakran ezzel az eszközzel –, illetve szintén fontos, hogy az adott ország ne, vagy legalább látszólag ne függjön túlságosan a megegyezéstől. Fordított helyzetben ugyanis, ha nem elégedhet meg a status quo-val, nem lesz hatásos a fenyegetése.³⁰

A politikai vezető személyéhez kötődő tényezők

Egy adott állam-, vagy kormányfő személye ugyancsak hatalmi erőforrás lehet a tagállamok számára.³¹ A sikeres érdekérvényesítés szempontjából meghatározó, hogy a tárgyalópartnerek szemében mennyire hiteles a másik fél, ennek ténye ugyanis befolyást gyakorol arra, hogy egy politikai vezető meg tudja-e győzni a többieket, hogy saját céljaival összhangban fogadjanak el döntéseket. Egy személy hitelessége három tényezőből ered: a személyes autoritásból, amely magában foglalja az elfogadottságot, tiszteletet és megbecsülést, illetve a napirenden lévő ügyekkel, vagy más tagországok prioritásaival kapcsolatos tapasztalatból és tudásból.³² Ez utóbbiak származhatnak a hivatalban eltöltött évekből, de akár egy korábban, más területen betöltött pozícióból is. Az állam-, vagy kormányfő személyisége arra szintén hatást gyakorol, hogy országának sikerül-e koalíciós partnereket találnia, akikkel azt követően együttesen fel tud lépni célkitűzéseinek megvalósítása érdekében.³³

Mindezekből fakadóan, a régebb óta uniós tagsággal rendelkező nemzeteknek hagyományosan könnyebb az egyéni tényezők segítségével érvényre juttatni érdekeiket, hiszen hosszabb idő állt rendelkezésükre ahhoz, hogy kapcsolatokat alakítsanak ki, megismerjék az eljárásokat, egymás gondolkodását, illetve, hogy nagyobb rálátásuk legyen az egyes szakpolitikai területekre.³⁴ A politikai vezető személye révén pedig nem csupán a nagy tagországok, de a kisebb tagállamok is képesek lehetnek céljaikat elérni. Az állam-, vagy kormányfő kiléte, mint hatalmi erőforrás annál inkább meghatározóbb, minél kevesebb a résztvevő a csúcstalálkozókon. Ez azt jelenti, hogy ennek a tényezőnek az első szerződésmódosítások alkalmával nagyobb jelentősége volt, mint az azt követők esetében.³⁵

A tagország mérete, mint másodlagos tényező?

John Peterson és Elizabeth Bomberg (1999) kutatásuk során arra a következtetésre jutottak, hogy a kormányközi konferenciák döntéshozatalát a kormányközi elméletek segítségével lehet a legjobban megérteni.³⁶ Ezen elméletek szerint az ország mérete a legfontosabb hatalmi

²⁷ Lehtonen 2009.

²⁸ Laursen 2012.

²⁹ Lewis 2010, idézi: Phinnemore 2013. 170.

³⁰ Tallberg 2008; Reinhard – Biesenbender – Holzinger 2014.

³¹ Grinsven 2003.

³² Kleine – Risse 2005; Panke 2006; Tallberg 2008; Lehtonen 2009.

³³ Redmond 1996.

³⁴ Tallberg 2008; Johansson 2017.

³⁵ Lehtonen 2009.

³⁶ Peterson – Bomberg 1999. 9.

erőforrás egy tagállam számára, és ebből fakadóan az európai integráció előrehaladását a nagy nemzetek érdeke és akarata határozza meg.³⁷ David Vital (1967) tanulmányában szintén azt fogalmazta meg, hogy a kisebb tagországok mindössze a fennálló állapotot képesek megőrizni, ugyanakkor nem tudják saját célkitűzéseinek megfelelően alakítani az egyeztetéseket.³⁸ Vannak azonban olyan társadalomtudósok is, akik vitatják ezt a megközelítést, és a méreten túl, más tényezőkben látják a sikeres érdekérvényesítés forrásait. Franz von Däniken (1998) utóbbiak közé sorolja a nemzeti szuverenitásról való részbeni lemondás iránti hajlandóságot, valamint a befolyásosabbá váláshoz szükséges hazai feltételek megteremtése iránti elköteleződést.³⁹ Ken Takeda (2015) pedig azt emeli ki, hogy a kölcsönös nyereség, illetve az önérdékkövetés helyett a közös célok előmozdításának szándéka legalább annyira meghatározó egy tárgyalás során, mint az ország mérete.⁴⁰

Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy mi alapján sorolhatjuk egyik nemzetet a nagy, vagy a kis országok közé, a mai napig megosztja a társadalomtudósokat. Az államok méretének meghatározására kidolgozott kritériumrendszerek két fő csoportba – mennyiségibe és minőségibe – sorolhatóak,⁴¹ illetve léteznek olyan megközelítések, amelyek a két szempontrendszer ötvözését tartják a legcélravezetőbbnek.⁴² A mennyiségi kritériumrendszerekben objektív, számokban kifejezhető feltételek teljesülése alapján sorolják a nemzeteket a nagyok, vagy a kisebbek közé. Ilyen feltételeket határozhatnak meg például a bruttó hazai össztermék (GDP), a földrajzi nagyság, a népességszám, a bruttó nemzeti össztermék (GNP), továbbá a katonai erő alapján.⁴³ A szakirodalomban azonban nincsen egyetértés arra vonatkozóan, hogy hol szükséges meghúzni az országok két csoportját elválasztó határvonalat az egyes szempontokon belül. A lakosságszám tekintetében például egyes társadalomtudósok a nagy államok esetében az alsó határt nyolc-tizenhárommillió fölé teszik, mások tíz-tizenötmillió fölé határozzák meg, de akad olyan is, aki a fejlődő országokkal kapcsolatban megengedőbb, és náluk a húsz-harmincmillió lakosságot jelölte ki ilyen határvonalnak.⁴⁴

A minőségi megközelítést vallók szerint az államok méretét más aktorokhoz viszonyítva lehet meghatározni, és ehhez olyan vesz nem kézzel fogható kritériumokat határoznak meg, mint például, hogy az ország milyen képet sugall magáról nemzetek közötti tárgyalások során, milyen módon próbál befolyást gyakorolni tárgyalópartnereire, továbbá milyen stratégiát alkalmaz a nemzetközi szférában. Thiia Lehtonen (2009) azt fogalmazta meg, hogy a kisebb államokra önmaguk alulértékelése jellemző, illetve egyedül a legjelentékenyebb nemzeti érdekeik megvédése okán bocsátkoznak vitába.⁴⁵ Matthias Maass (2009) a sikeres érdekérvényesítést szabta feltételül annak, hogy nagy nemzetéről lehessen beszélni.⁴⁶

Több kutató is arra az álláspontra helyezkedik ugyanakkor, hogy mennyiségi és minőségi szempontokat egyaránt számításba kell venni, amikor egy ország méretét szeretnénk meghatározni az államközi kapcsolatokban. Alan K. Henrikson (2001) a lakosságszám és az önmeghatározás alapján sorolja be a nemzeteket egyik vagy másik kategóriába.⁴⁷ Baldur Thorhallsson (2006) a cselekvőképességet és a sebezhetőséget veszi alapul az elhatároláshoz.

³⁷ Moravcsik 1991; Moravcsik 1998, idézi: Slapin 2006; Tallberg 2008.

³⁸ Vital 1967.

³⁹ von Däniken 1998.

⁴⁰ Takeda 2015.

⁴¹ Lehtonen 2009; Thorhallsson – Wivel 2006; Maass 2009.

⁴² Henrikson 2001; Thorhallsson – Wivel 2006; Thorhallsson 2006.

⁴³ Lehtonen 2009; Damijan 1997; Maass 2009.

⁴⁴ Vital 1967; Vital 1971; Damijan 1997; Maass 2009.

⁴⁵ Lehtonen 2009.

⁴⁶ Maass 2009.

⁴⁷ Henrikson 2001.

Előbbi a tárgyalópartnerek eredményes befolyásolását jelenti, utóbbi pedig a bel-, illetve külpolitikai gyengeséget foglalja magába.⁴⁸

Az Európai Unió országai esetében ezen szempontokon túl Diana Panke (2010) a Tanácsbeli szavazati súlyokat tekintette olyan objektív kritériumnak, amely mentén meg lehet különböztetni a tagállamokat méreteik szerint. Panke az uniós átlag feletti szavazatokkal rendelkező nemzeteket a nagyok, az az alattiakat pedig a kisebbek közé sorolta.⁴⁹ Napjainkban ez a megközelítés már érvényét veszítette, hiszen a 2009-ben hatályba lépő Lisszaboni Szerződés 2014-től bevezette – kötelező jelleggel 2017-től – a minősített, más néven kettős többség elvét, amelyben a szavazatok súlyozása helyett a tagországok létszáma és népességszáma alapján került meghatározásra az adott döntés elfogadásához szükséges többség.⁵⁰ Tanulmányomban ennek ellenére Panke csoportosításából kiindulva tekintek egy nemzetet kicsinek vagy nagyoknak, azzal a különbséggel, hogy Hollandiát én az előbbiekké sorolom. Ennek értelmében Spanyolország, Lengyelország, Németország, Franciaország, Olaszország, Románia – és tagsága ideje alatt az Egyesült Királyság – a nagy tagállamok közé tartozik az Európai Unióban, a fennmaradó huszonegy ország pedig a kisebbek táborát erősíti.

A kormányközi konferenciák döntéshozatali folyamatát vizsgálva arra a megállapításra lehet jutni, hogy a kormányközi elméletek téziseivel ellentétben egy nemzet méretéből nem eredeztethető magától értetődően annak eredményes vagy eredménytelen érdekérvényesítése. A 2000-es IGC-n a nagy tagországok mellett a kisebbeknek is sikerült célkitűzéseiket megvalósítani, így például a Benelux államok el tudták fogadtatni tárgyalópartnereikkel azon szándékukat, hogy csupán az Unió bővítését követően kerüljön sor az Európai Bizottság létszámának csökkentésére, valamint, hogy a minősített többségi döntéshozatal alá eső területek számát növeljék meg.⁵¹ Hasonlóképpen nem a nemzet nagysága számított elsődlegesen a Maastrichti Szerződést, illetve az Amszterdami Szerződést megelőző kormányközi konferencia tárgyalásai során, hanem a belpolitikai tényezők jelentették a legfőbb hatalmi erőforrást a felek számára.⁵² A kisebb tagországok ezen túlmenően gyakran éltek – sikeresen – azon módszerrel, hogy saját célkitűzéseiket a közösen vallott értékrend és prioritások részeként mutatták be, amelynek köszönhetően támogatókra találtak a többi nemzet köréből. Svédország eredményes érdekérvényesítése a döntéshozatali folyamat átláthatóságának növelésével kapcsolatban az Amszterdami Szerződést előkészítő kormányközi konferencián jelentős mértékben e stratégiával magyarázható.⁵³

Összefoglalás

Napjainkban több olyan politikai folyamat is zajlik Európában, amelyek miatt az Unió tagországai arra kényszerülhetnek a közel jövőben, hogy 2007-et követően, amikor a Lisszaboni Szerződés tartalmáról tárgyaltak, ismét egy kormányközi konferencia keretében vitassák meg az Európai Unió jövőjét és együttműködésük kereteit. Ezt vetíti előre egyrésről az Európai Parlament 2023. novemberi szerződésmódosítási kezdeményezése, amelyből több területet is – például a döntéshozatali reformokat, vagy a hatáskör-átruházást – csupán a jelenleg hatályos jogszabályok megváltoztatásával lehetne megvalósítani, másrésről az EU bővítésre való felkészítése szintén a Szerződések felülvizsgálatának szükségességét eredményezheti. Egy szerződésmódosítási folyamatba számos szereplő bekapcsolódik, a tagországok mellett szupra-

⁴⁸ Thorhallsson 2006.

⁴⁹ Panke 2010.

⁵⁰ LSz 9c. cikk (4) és (5) bekezdés.

⁵¹ Finke 2009; Lehtonen 2009; Takeda 2015.

⁵² Slapin 2006; Slapin 2011; Finke 2009.

⁵³ Dehousse – Deloche-Gaudez 2005; Reinhard – Biesenbender – Holzinger 2014.

, illetve szubnacionális aktorok – Európai Bizottság, Európai Parlament, európai pártcsaládok – is a végeredmény alakítására törekszenek, a legnagyobb jelentőséggel mégis az állam-, vagy kormányfők rendelkeznek közülük, hiszen a legfontosabb politikai kérdésekről és az új dokumentum tartalmáról ők határoznak.

Kutatásom során arra a kérdésre kerestem a választ, hogy mely tényezők azok, amelyek befolyást gyakorolnak az egyes tagállamok sikeres érdekérvényesítésére, meghatározva ezzel azt, hogy mely nemzetek prioritásaival összhangban formálódik leginkább az országok kooperációja. Az elmúlt IGC-k történetét vizsgálva arra a megállapításra jutottam, hogy három tényezőt lehet erre vonatkozóan megnevezni. Az egyik a belpolitikai aktorok szerepe, az általuk jelentett valós, vagy kommunikált korlátok segítségével a politikai vezetők képesek lehetnek elérni céljaikat. A második tényező a döntéshozatali eljárás, ebben az esetben az egyhangúság követelménye, az ebből származó vétójoggal, vagy annak kilátásba helyezésével bármely nemzet megakadályozhatja a számára kedvezőtlen döntés elfogadását. Végezetül, a harmadik befolyásoló tényezőt az adott állam-, vagy kormányfőnek a személye jelenti. Az elfogadottság, tisztelet, illetve a tapasztalat, tudás hitelességet biztosít a politikusnak, akinek szava így nagyobb súllyal esik számításba a viták során.

A kormányközi elméletek állításaival ellentétben azonban az ország mérete nem tekinthető olyan tényezőnek, amelyből magától értetődően eredne a sikeres érdekérvényesítés. A korábbi szerződésmódosítások során több ízben is előfordult, hogy a kisebb nemzeteknek sikerült saját célkitűzéseinek megfelelően alakítani a döntéshozatalt, amennyiben a megfelelő eszközt alkalmazták. Ez lehetett a vétóval való fenyegetés, ahogyan azt az Amszterdami és a Nizzai Szerződést előkészítő kormányközi konferencia példája is mutatja, de ugyanígy eredményesek lehetek a belpolitikai korlátokra való hivatkozással, ennek köszönhetően ért el engedményeket Dánia is például a Maastrichti Szerződés vonatkozásában, vagy éppen a normatív érvelés eszközével, amint azt Svédország esete is jól példázza az 1996-1997-es IGC-n.

Az Európai Tanácson belüli hatalmi erőviszonyok feltárásával pontosabb képet lehet kapni a kormányközi konferenciák legfelső szintjén zajló döntéshozatali folyamatról, könnyebb annak értékelése, az pedig, hogy az IGC-ken megfigyelték érvényesek-e a rendes EiT ülésekre is, egy következő kutatás témája lehet.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2012.10.26. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT> (2024.07.01.)
- Bailer, Stefanie (2006): The dimensions of power in the European Union. *Comparative European Politics*. Vol. 4, No. 4, 355-378. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110084>
- Beach, Derek (2007): The European Parliament in the 2000 IGC and the Constitutional Treaty negotiations: from loser to winner. *Journal of European Public Policy*. Vol. 14, No. 8, 1271-1292. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760701656452>
- Carbone, Maurizio (2010): Introduction: understanding the domestic politics of treaty reform. In: Carbone, Maurizio (ed.): *National politics and European integration: from the constitution to the Lisbon Treaty*. Cheltenham – Northampton, Edward Elgar Publishing. 1-15. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781849805148>
- Christiansen, Thomas (2002): The role of supranational actors in EU treaty reform. *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 1, 33-53. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760110104163>
- Damijan, Jose P. (1997): Main Economic Characteristics of Small Countries: Some Empirical Evidence. *Development and International Cooperation*, Vol. 13, No. 24-25, 43-83.
- Dehousse, Renaud – Deloche-Gaudez, Florence (2005): The Making of a Transnational Constitution: An Institutional Perspective on the European Convention. *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 02, Paris, Centre d'études européennes at Sciences Po.
- Európai Parlament (2023): Az Európai Parlament 2023. november 22-i állásfoglalása az Európai Parlamentnek a Szerződések módosítására irányuló javaslatairól. 2022/2051(INL), 2023. november 22, Strasbourg. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_HU.html (2024.07.01.)
- Európai Tanács (2023): Az Európai Tanács következtetései, 2023. december 14. és 15. EUCO 20/23, 2023. december 15, Brüsszel. <https://www.consilium.europa.eu/media/68984/europeanCouncilConclusions-14-15-12-2023-hu.pdf> (2024.07.01.)
- Európai Tanács (2024): Az Európai Tanács következtetései, 2024. március 21–22. EUCO 7/24, 2024. március 22, Brüsszel. <https://www.consilium.europa.eu/media/70897/euco-conclusions-2122032024-hu.pdf> (2024.07.01.)
- Finke, Daniel (2009): Challenges to intergovernmentalism: An empirical analysis of EU treaty negotiations since Maastricht. *West European Politics*, Vol. 32, No. 3, 466-495. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380902779055>
- Grinsven, P. van (2003): *Top Level Negotiations in the European Union: The European Council*. IIASA Interim Report.
- Henrikson, Alan K. (2001): A coming 'Magnesian' age? Small states, the global system, and the international community. *Geopolitics*, Vol. 6, No. 3, 49-86. DOI: <https://doi.org/10.1080/14650040108407729>
- Holsti, Kalevi J. (1964): The concept of power in the study of international relations. *Background*, Vol. 7, No. 4. 179-194. <https://doi.org/10.2307/3013644>
- Horváth Zoltán (2005): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG Orac.
- Johansson, Karl M. (2017): The role of Europarties in EU treaty reform: Theory and practice. *Acta Politica* Vol. 52, No. 3, 286–305. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41269-016-0024-y>

- Kleine, Mareike – Risse, Thomas (2005): *Arguing and Persuasion in the European Convention*. Draft Report. Berlin, Center for Transatlantic Foreign and Security Policy, Otto Suhr Institute for Political Science, Free University Berlin.
- Laursen, Finn (2012): The Treaty of Nice: The Inadequate Preparation of Enlargement. In: Laursen, Finn (ed.): *Designing the European Union: From Paris to Lisbon*. London, Palgrave Macmillan. 196-216. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230367579_9
- Lehtonen, Tiia (2009): *Small States – Big Negotiations: Decision-Making Rules and Small State Influence in EU Treaty Negotiations*. Florence, European University Institute
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. 2007.12.17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL> (2024.07.01.)
- Maass, Matthias (2009): The elusive definition of the small state. *International Politics*, Vol. 46, No. 1, 65-83. DOI: <https://doi.org/10.1057/ip.2008.37>
- Moravcsik, Andrew – Nicolaïdis, Kalypso (1999): Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 1, 59-85. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00150>
- Mouritzen, Hans (1991): Tension between the Strong, and the Strategies of the Weak. *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 2, 217-230. <https://doi.org/10.1177/0022343391028002007>
- Navracsics Tibor (1998): *Európai belpolitika: az Európai Unió politikatudományi elemzése*. Budapest, Korona.
- Panke, Diana (2006): More Arguing Than Bargaining? The Institutional Designs of the European Convention and Intergovernmental Conferences Compared. *European Integration*, Vol. 28, No. 4, 357-379. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036330600853976>
- Panke, Diana (2010): Small states in the European Union: structural disadvantages in EU policy-making and counter-strategies. *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 6, 799-817. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2010.486980>
- Peterson, John – Bomberg, Elizabeth (1999): *Decision-making in the European Union*. Basingstoke, Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-27507-6>
- Phinnemore, David (2013): *The Treaty of Lisbon*. Palgrave Studies in European Union Politics. London, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781137367877>
- Redmond, John (1996): From ‘European Community Summit’ to ‘European Council’: The Development and Role of Summitry in the European Union. In: Dunn, David H. (ed.): *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry*. London, Palgrave Macmillan. 53-66. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-349-24915-2_4
- Reinhard, Janine – Biesenbender, Jan – Holzinger, Katharina (2014): Do arguments matter? Argumentation and negotiation success at the 1997 Amsterdam Intergovernmental Conference. *European Political Science Review*, No. 6, Vol. 2, 283-307. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1755773913000064>
- Reinhard, Janine – Biesenbender, Jan – Holzinger, Katharina (2014): Do arguments matter? Argumentation and negotiation success at the 1997 Amsterdam Intergovernmental Conference. *European Political Science Review*, No. 6, Vol. 2, 283-307. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1755773913000064>
- Schneider, Gerald – Cederman, Lars-Erik (1994): The change of tide in political cooperation: A limited information model of European integration. *International Organization*, Vol. 48, No. 4, 633-662. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300028332>
- Schneider, Gerald (2005): Capacity and Concessions: Bargaining Power in Multilateral Negotiations. *Millennium*, Vol. 33, No. 3, 665–689. DOI: <https://doi.org/10.1177/03058298050330031901>

- Slapin, Jonathan B. (2006): Who Is Powerful?: Examining Preferences and Testing Sources of Bargaining Strength at European Intergovernmental Conferences. *European Union Politics*, Vol. 7, No. 1, 51–76. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116506060912>
- Slapin, Jonathan B. (2008): Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories. *International Organization*, Vol. 62, No. 1, 131-162. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818308080053>
- Slapin, Jonathan B. (2011): *Veto Power: institutional design in the European Union*. Michigan, University of Michigan Press. DOI: <https://doi.org/10.3998/mpub.2012704>
- Stubb, Alexander (2002): *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781403907615>
- Takeda, Ken (2015): When Can Threats be Used in EU Treaty Negotiations?: Power, Interests and Normative Contexts. *WINPEC Working Paper Series*, No. E1510, September 2015.
- Tallberg, Jonas (2008): Bargaining power in the European Council. *JCMS: journal of common market studies*, Vol. 46, No. 3, 685-708. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2008.00798.x>
- Thorhallsson, Baldur – Wivel, Anders (2006): Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know? *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, No. 4, 651-668, DOI: <https://doi.org/10.1080/09557570601003502>
- Thorhallsson, Baldur (2006): The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. *Journal of European Integration*, Vol. 28, No. 1, 7-31. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036330500480490>
- Vital, David (1967): *The inequality of states: a study of the small power in international relations*. Oxford, Clarendon.
- Vital, David (1971): Analysis of Small Power Politics. In: Schou, August – Brundtland, Arne Olav (eds.): *Small States in International Relations*. Stockholm, Almqvist & Wiksell, 15–29.
- Von Däniken, Franz (1998): Is the notion of Small State still relevant? In: Goetschel, Laurent (ed.): *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*. Dordrecht, Springer Science & Business Media. 43-48. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4757-2832-3_4
- Weldes, Jutta (1996): Constructing National Interests. *European Journal of International Relations*, Vol. 2, No. 3, 275–318. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066196002003001>

Vivien Kalas: Balance of Power in the European Council

In November 2023, the European Parliament initiated a treaty amendment in accordance with its powers under the Treaties. Its proposal to restructure the Community's competences, reform decision-making and extend its own powers, among other things, would fundamentally change the framework for cooperation between European countries. The next step, which will lead to the start of negotiations on treaty change, is still to come, but any reform will ultimately have to be approved unanimously by the Heads of State or Government of the Member States. The aim of my research was to explore the power that nations have to pursue their interests in the European Council's decision-making on treaty change and the factors that influence whether a country succeeds in achieving its objectives. In my research, I used a secondary source analysis and concluded that three factors can be identified that influence the success of advocacy: domestic political factors, decision-making rules, and factors related to the political leader.