A Vidéki, Hegyvidéki és Távoli Területek, valamint Intelligens Falvak Közös Munkacsoport (RUMRA intergroup) szerepe a vidéki térségek érdekeinek érvényesítésében

Brucker Balázs: tudományos munkatárs; ELKH KRTK Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; brucker.balazs@krtk.hu https://orcid.org/0000-0002-1448-1488

Bevezetés

Bár a politológusok és a regionlisták egyik kedvelt témája az uniós érdekérvényesítés, és azon belül is a területi érdekérvényesítés kérdésének vizsgálata (Beyers, 2004; Kégler, 2004; Eising, 2008; Simon, 2009; Fóris, 2010; Högenauer, 2015; Rodriguez–Pose–Courty, 2018), kevés azon tudományos igényű írások száma, amelyek a szubnacionális szinten, azaz a települési és területi önkormányzatok szintjén megfogalmazódó érdekeknek az EU-s döntéshozatalba való becsatornázását elemeznék. Ezen írások közös pontja, hogy a szubnacionális érdekek érvényesítésnek elemzésekor az EU helyi és regionális képviselőinek közgyűléseként működő Európai Régiók Bizottságának és/vagy a brüsszeli székhelyű területi érdekérvényesítéssel foglalkozó eurogroup-oknak a tevékenységére helyezik a hangsúlyt, míg az EP-nek a szubnacionális érdekek érvényesítésében betöltött szerepe szinte teljesen elkerüli a kutatók figyelmét. Ez alól Olivier Costa 1999-es, rövid – mindössze 7 oldal – terjedelmű írása (Costa, 1999) és 2005-ben publikált, jóval hosszabb lélegzetvételű (34 oldal) és alaposabb elemzése (Costa, 2005) jelenti a kivételt. A téma feldolgozottságának hiánya különösen igaz az EP félformális képviselői csoportosulásainak, a közös munkacsoportoknak (intergroupok) a tevékenységére, amelyekről – néhány kivételtől eltekintve (Abélès, 1992; Costa, 2001 344-351. o.; Ringe–Victor, 2013; Nedergaard–Jensen, 2014; Dutoit, 2001, 2003, 2016; Brucker, 2019; Landorff, 2019) – szinte teljesen megfeledkeztek a területi érdekek uniós érvényesítésével foglalkozó kutatók.

Tanulmányomban arra keresem a választ arra keresem a választ, hogy a perifériák[1] érdekérvényesítését zászlajára tűző Vidéki, Hegyvidéki és Távoli Területek, valamint Intelligens Falvak Közös Munkacsoportnak (RUMRA intergroup) milyen lehetőségei vannak arra, hogy a vidéki térségek érdekeit becsatornázza az uniós döntéshozatalba.

Jelen tanulmány egy kiterjedtebb kutatás kiindulópontja, amelynek célja annak feltárása, hogy az EP félhivatalos fórumai milyen szerepet játszhatnak a perifériák érdekeinek érvényesítésében. A tanulmány elsősorban félstrukturált mélyinterjúkon és dokumentumelemzésen alapul.

Az Európai Parlament közös munkacsoportjai (intergroupok)

Kevéssé ismert tény, hogy az európai parlamenti képviselők nem csupán a plenáris, szakbizottsági és képviselőcsoporti üléseken vehetnek részt, hanem bekapcsolódhatnak az Európai Parlament (EP) keretében működő „félhivatalos" képviselői csoportosulások, az ún. közös munkacsoportok (intergroupok)[2] tevékenységébe. A közös munkacsoportok olyan, a formalitás és az informalitás határán álló, különböző politikai csoporthoz tartozó EP-képviselőket tömörítő, többnyire ideológiamentesen működő csoportosulások, amelyek valamely szakpolitikai terület érdekeinek az európai parlamenti döntéshozatalba való becsatornázásával foglalkoznak. (Brucker, 2019 71. o.)

A közös munkacsoportokat összefoglalóan a következő jegyek jellemzik:

1. A formalizáltság hiánya

Ez annyit tesz, hogy bár a közös munkacsoportok létrehozásáról és tevékenységének legfőbb elveiről az EP Eljárási Szabályzata és a közös munkacsoportok létrehozására vonatkozó 1999. évi szabályozás rendelkezik, az adott képviselői csoportosulás tagjai dolgozzák ki az adott csoport működési mechanizmusát. A formalizáltság hiányának jellemzője továbbá az eltérő működési mechanizmus. A csoportok üléseinek gyakorisága változó. A közös munkacsoportok informális jellegét mutatja az a tény is, hogy egy adott közös munkacsoportba jelentkező képviselők általában csak az érdeklődési körüknek megfelelő témák vitájába kapcsolódnak be.

2. Specializáció

Valamennyi csoport valamely, pontosan meghatározott szakpolitikai részterülettel foglalkozik. E csoportok tevékenysége a civil társadalom valamennyi területére kiterjed(het): így a gazdaságra, az intézményi kérdésekre, a regionális együttműködésekre, az alapvető jogokra, az oktatásra, a kultúrára,

az egészségügyre, a környezetvédelemre, az állatvédelemre, az egyes hobbitevékenységekre stb.

3. Apolitizáltság

Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a tagjai háttérbe szorítják a csoportidentitásukat, és az elérendő szakpolitikai kérdést helyezik előtérbe.

4. Külső (EP-n, és általánosságban az EU-n kívüli) szervezetek és személyek bevonása

A közös munkacsoportok jelentős teret biztosítanak a transzeurópai lobbiszervezetek számára. A közös munkacsoportok félhivatalos jellege és saját anyagi forrás hiánya teszi érdekessé a közös munkacsoportokat az egyes érdekcsoportok, lobbiszervezetek számára, amelyek – a működéshez nyújtott anyagi támogatásuk révén – adott esetben akár befolyásolni is tudják a csoport tagjainak álláspontját, és ezáltal a parlamenti döntéshozatalt. A közös munkacsoportok nem csupán a civil szervezetekkel, hanem a tudományos élet képviselőivel, adott esetben gazdasági társaságokkal, illetve más nemzetközi (pl. ENSZ, Európa Tanács, EBESZ stb.), uniós intézményekkel (különösen az Európai Bizottságnak az adott területért felelős biztosa(i)val) és az EP más szerveivel (különösen az illetékes szakbizottság(ok)kal) is kapcsolatban állnak. (Brucker, 2019 71. 65-70 o.)[3]

A közös munkacsoportok kötelező érvényű dokumentumot nem adhatnak ki. Ugyanakkor ajánlásokat fogalmazhatnak meg az EP szervei és más EU-s intézmények számára. Továbbá a tagok (leggyakrabban a (társ)elnök(ök)) sajtótájékoztatót tarthatnak, valamint a képviselői csoportosulás nevében akár levelet küldhetnek az uniós és tagállami politikai döntéshozóknak. Az ajánlásban, levélben foglaltak figyelembevétele azonban nem kötelező jellegű. Ezen eszközök leginkább a figyelemfelkeltésben és a problémák napirenden tartásában játszanak szerepet. Emellett a közös munkacsoportok fő erőssége abban rejlik, hogy fontos információforrást jelentenek a képviselők számára, különösen azáltal, hogy külső aktorok álláspontját is meg tudják ismerni[4]. A közös munkacsoportok célja, hogy a plenáris ülés elé, és így szavazásra kerülő anyagok kidolgozásába, be tudja csatornázni a közös munkacsoport ülésein kialakított álláspontot.

A közös munkacsoportok jelentősége abban rejlik, hogy az EP Eljárási Szabályzata 54. cikkének (2) bekezdése értelmében az EP-hez beterjesztett állásfoglalási indítványokhoz csak akkor fogadhatók el módosítások, ha azokat a raportőr új információ figyelembevétele céljából terjesztette elő, vagy ha azokat a képviselők legalább egytizede terjeszti elő. Tehát a közös munkacsoportok nem csupán a módosító indítványok megtárgyalásához, hanem annak benyújtásához szükséges támogatás összegyűjtéséhez is megfelelő terepet kínálnak. Emellett az Eljárási Szabályzat 159. cikke szerint, amennyiben egy jelentést egy szakbizottságban a tagok kevesebb, mint egytizedének az ellenszavazatával fogadják el, azt módosítás nélküli szavazásra tűzik a Parlament napirendtervezetére. Ugyanakkor a közepes érvényességi küszöböt elérő számú képviselő[5] vagy egy képviselőcsoport írásban kérheti, hogy a napirendi pontot módosításra nyissák meg. Ez azért rendkívül fontos, mert azon napirendi pontokat, amelyeket módosítás nélküli szavazásra vettek fel a végleges napirendtervezetre, vita nélkül kell szavazásra bocsátani. Mindez azt jelenti, hogy egy jelentősebb taglétszámú közös munkacsoport elérheti, hogy a napirendi pontot módosításra nyissák meg. Ugyanakkor egy képviselőcsoport vagy legalább az alacsony érvényességi küszöböt elérő számú képviselő[6] kérheti a kérdés vitára bocsátását. Amennyiben tehát egy közös munkacsoport tagjainak sikerül közös álláspontot kialakítaniuk, akkor el tudják érni az adott kérdés vitára bocsátását még abban az esetben is, ha eredetileg vita nélküli szavazásra bocsátották volna. (EP Eljárási Szabályzat, 2021)

A területi kérdésekkel foglalkozó közös munkacsoportok

A közös munkacsoportok között több olyan is létezik, amely a helyi és regionális szintű politikával összefüggő érdekek megjelenítésére. Olivier Costa az ebbe a kategóriába tartozó közös munkacsoportoknak a következő két típusát különíti el:

- Egy adott földrajzi területhez kötődő közös munkacsoportok (pl. Atlanti Part; Balti Régió[7]);

- Regionális szintű ágazati kihívásokhoz kapcsolódó közös munkacsoportok (pl. Városok; Vidéki, Hegyvidéki és Távoli Területek, valamint Intelligens Falvak; Tengerek, Folyók, Szigetek és Part Menti Területek; Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek). (Costa, 2005)

A 2019 és 2024 közötti parlamenti ciklusban négy olyan közös munkacsoport működik az EP-ben, amelyek fórumot biztosítanak

helyi és regionális szintű politikával összefüggő kérdések megvitatására: a Városok Közös Munkacsoport; a Vidéki, Hegyvidéki és Távoli Területek, valamint Intelligens Falvak Közös Munkacsoport; a Tengerek, Folyók, Szigetek és Part Menti Területek Közös Munkacsoport, valamint az önkormányzatiság és területi autonómia kérdését is napirendjére tűző Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek Közös Munkacsoport[8]. Az első három közös munkacsoport a centrum vs. periféria viszonyrendszer alapján két kategóriára osztható: míg az első tematikailag leginkább a centrumterületek érdekeit tűzi napirendjére, addig a második és harmadik képviselői csoportosulás munkájában elsősorban a perifériát érintő kérdések szerepelnek hangsúlyosan.

A Vidéki, Hegyvidéki és Távoli Területek, valamint Intelligens Falvak Közös Munkacsoport

A Vidéki, Hegyvidéki és Távoli Területek, valamint Intelligens Falvak Közös Munkacsoport célja a gyéren lakott rurális térségek fejlesztésére vonatkozó hosszú távú gazdasági, társadalmi, politikai és környezetvédelmi uniós stratégia megvitatása, különös tekintettel e területek fenntartható fejlődésére és területi kohéziójára.

A közös munkacsoportok tevékenységében a 2019 és 2024 közötti EP ciklusban 38 képviselő vesz rész 16 tagországból[9]. A tagok szinte a teljes politikai palettát lefedik (EPP, S&D, Renew, Zöldek/EFA, ECR, ID), csak a Baloldal elnevezésű mérsékelt euroszkeptikus csoport tagjai hiányoznak. Adam Mouchtar, a közös munkacsoport koordinátora hangsúlyozta, hogy a vidéki térségek kérdése kiemelt fontosságú a jobboldali, konzervatív képviselők számára[10]. Állítását az is alátámasztja, hogy a 38 képviselőből 18 jobboldali, 14 pedig baloldali képviselői csoportosulás tagja[11]. Az öt liberális (Renew Europe) és az egy független EP-tag ugyanakkor nem helyezhető el egyértelműen egy elképzelt bal-jobb tengelyen. A közös munkacsoport társelnökei a spanyol Clara Aguilera (S&D), a szlovén Franc Bogovič (EPP) és a német Niklas Nienass (Zöldek/EFA). Mouchtar azt is elmondta, hogy a nemzeti politikában oly markáns baloldal vs. jobboldal oppozíció nincs jelen, mivel a közös munkacsoport munkájában önkéntesen részt vevő képviselők elsősorban a közösen elérendő célokra fókuszálnak[12].

A képviselői csoportosulás – a honlapja[13] szerint – 15 partnerintézettel és a rurális, hegyvidéki és aprófalvas térségek fejlesztésével foglalkozó szervezettel és európai szintű

érdekszövetséggel (pl. Smart Village Network, Euromontana, European Council of Young Farmers, Southern Sparsely Populated Areas stb.) áll kapcsolatban. A partnerszervezetek rendszeres résztvevői a közös munkacsoport üléseinek, és előadásaikkal hozzájárulnak ahhoz, hogy a munkacsoport tagjai szélesebb körű információkkal rendelkezzenek a vidéki térségek témájában. Az EU szintjén a közös munkacsoport legfőbb partnerei az EP Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottsága (AGRI), Regionális Fejlesztési Bizottsága (REGI), valamint az Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatósága (DG REGIO). A tagok többsége is a közös munkacsoport kiemelt partnereinek tekintett parlamenti bizottságok soraiból kerül ki.

Mouchtar az interjúban kiemelte, hogy a képviselői csoportosulás kiemelt szerepet játszik az uniós perifériák kihívásainak kezelésében. Arra is rámutatott, hogy a tagok háromnegyede vidéki térségből származik, ugyanakkor nagyvárosi kötődésű, de a vidék problémái iránt fogékony képviselők is részt vesznek a csoportosulás munkájában[14]. A magyar képviselők közül egyedül a nagyváradi születésű, 1983 óta Budapesten élő Ara-Kovács Attila (DK/S&D) csatlakozott a képviselői csoportosuláshoz. Ami Ara-Kovács motivációját illeti, a képviselő az interjúban kiemelte, hogy a képviselői csoportosuláshoz való csatlakozásában – azon túl, hogy ő az EP Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottságának egyetlen magyarországi tagja – az az álláspontja is szerepet játszott, *„egy sikeres országhoz és sikeres Európai Unióhoz mind erős városokra, mind pedig virágzó vidéki térségekre szükség van. Ha a város és a vidék is fejlett, azok csak erősítik egymást. Ha pedig jólét van a városokban, az a vidéki emberek számára is előny*”[15].

Mouchtar a közös munkacsoport legnagyobb sikerét a következőkben látja: egyrészt a közös munkacsoport tagjai az egyes témákat alaposan megvitatva, a témában jártas civil szervezetek véleményét is meghallgatva tudják kialakítani álláspontjukat, másrészt pedig a közös álláspontot – elsősorban a jelentéshez fűzött módosító indítványok révén – be tudják csatornázni a parlamenti döntéshozatalba[16]. E módosító indítványok benyújtásához szükséges támogatás kitűnő kiindulási pontot jelent, hiszen módosító indítvány csak a képviselők legalább egyhuszadának (jelenleg: 35 képviselő) támogatásával nyújtható be. Mouchtar a képviselői csoportosulás legfőbb eredményének azt tartja, hogy a közös munkacsoport tagjai – a közös egyeztetés eredményeként – olyan egyéni képviselői módosító javaslatokat tudtak benyújtani a 2021 és 2027 közötti

többéves pénzügyi kerethez (pl. a rurális térségekben való digitális fejlesztések), amelyek hatékonyabban figyelembe veszik a perifériák érdekeit[17].

Konklúzió

Bár az EP területi kérdésekkel közös munkacsoportjainak tevékenysége elkerüli az uniós szintű szubnacionális érdekérvényesítéssel foglalkozó kutatók figyelmét, e rövid tanulmány rámutatott arra, hogy e képviselői csoportosulások is szerepet játszhatnak a területi érdekek érvényesítésében. Ebben a tanulmányban a Vidéki, Hegyvidéki és Távoli Területek, valamint Intelligens Falvak Közös Munkacsoport tevékenységét vizsgáltuk. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy az eddigi eredményekcsupán első láncszemét képezik egy sokkal kiterjedtebb kutatásnak, amelynek fókuszában annak vizsgálata áll, hogy az EP ezen félhivatalos képviselői csoportosulásai milyen szerepet játszhatnak a vidéki területek érdekeinek képviseletében.

Jegyzetek

[1] A fekvés, a távolság társadalmi és gazdasági pozíciókra és térségi fejlődési pályákra gyakorolt hatásának kifejeződése áll a tradicionális periféria-értelmezés mögött. Ebben az értelemben a centrumoktól távolabb eső területek csak magasabb gazdasági és társadalmi költségek árán tudják biztosítani a központok elérését, míg a centrumok közvetlen közelében tapasztalható agglomerációs előnyökből nem részesülnek. Ez az elképzelés az alapja az Európai Unió centrum–periféria értelmezésének, amely alapvetően kontinentális léptéken tekintve ezt a viszonyrendszert, a nyugat-európai, atlanti térség országait azonosítja centrumként, a kontinensen központi helyzetüknek köszönhetően vagy gazdasági tevékenységük alapján. Emellett, szintén kontinentális léptéken értelmezhetők az európai perifériák, amelyekbe javarészt az EU mediterrán része és a poszt-szocialista kelet-közép-európai tagállamok sorolhatók. (Tagai, 2018).

[2] A közös munkacsoportok kérdését érintő tanulmányok szerzői általában a legkülönbözőbb elnevezésekkel érintik ezen képviselői csoportosulásokat: intercsoportok, frakcióközi csoportok, parlamentközi csoportok, képviselőcsoportok közötti csoportosulások stb. Tanulmányomban az EP Eljárási Szabályzatában szereplő „közös munkacsoportok" elnevezést használom.

[3] A közös munkacsoportokról további részletekért lásd: Brucker, 2019.

[4] Tabajdi Csaba egykori EP-képviselővel (DK/S&D) készített interjú. Brüsszel, 2014. március 4.

[5] Az összes parlamenti képviselők egytizede.

[6] Az összes parlamenti képviselő egyhuszada vagy egy képviselőcsoport.

[7] A 2019 és 2024 közötti parlamenti ciklusban ezen közös munkacsoportok nem kerültek megalakításra.

[8] A közös munkacsoportok jegyzéke: https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/organisation-and-rules/organisation/intergroups.

[9] https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/files/organisation-and-rules/

organisation/intergroups/list-of-members-rumra.pdf.
[10] Adam Mouchtarral, a Vidéki, Hegyvidéki és Távoli Területek, valamint Intelligens Falvak Intergroup koordinátorával készített online interjú (2021. június 15.).
[11] https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/files/organisation-and-rules/organisation/intergroups/list-of-members-rumra.pdf.
[12] A. Mouchtarral készített interjú (2021. június 15.).
[13] https://www.smart-rural-intergroup.eu/about-us/.
[14] A. Mouchtarral készített interjú (2021. június 15.).
[15] Ara-Kovács I. EP-képviselővel (DK/S&D) készített írásbeli interjú (2021. július 20.).
[16] A. Mouchtarral készített interjú (2021. június 15.).
[17] A. Mouchtarral készített interjú (2021. június 15.).

Köszönetnyilvánítás

A 132294. számú „Kormányzati kihívások periférikus térségekben" projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K-19 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Irodalom

Abélès, M. (1992): La vie quotidienne au Parlement européen, Paris, Hachette
Beyers, J. (2004): Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations. European Union Politics, 5/2 pp. 211-240.
Brucker B. (2019): Az Európai Parlament félhivatalos érdekérvényesítő fórumai. A közös munkacsoportok. Politikatudományi Szemle, 3. pp. 57-84.
Costa, O. (1999): L'Europe par les régions au Parlement de Strasbourg. Critique internationale, 5. Mémoire, justice et réconciliation, pp. 14-21.
Costa, O. (2001): Le Parlement européen, assemblée délibérante, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles
Costa, O. (2005): Le travail parlementaire européen et la défense des intérêts locaux. Les députés européens dans la gouvernance multi-niveaux. Le gouvernement du compromis: courtiers et généralistes dans l'action politique, Economica, pp. 195-226.
Dutoit, L. (2001): Les intergroupes au Parlement européen, Genève, Eryopa
Dutoit, L. (2003): L'influence au sein du Parlement européen: les intergroupes, Politique européenne, 1., pp. 123-142.
Dutoit, L. (2016): The International Role of the European Parliament's Intergroup. In: Parliamentary Democracy, The Hague Journal of Diplomacy 11/23 pp. 182-195.
EP Eljárási Szabályzat (2021): https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18_HU.pdf.
Eising, R. (2008): Interest groups in EU policy-making. Living Reviews in European Governance, 3/4 pp. 4-32.
Fóris Gy. (2020): Lobbizás az Európai Unióban. In: Arató K. – Koller B.

(szerk.): Az Európai Unió politikai rendszere. Dialóg-Campus, Budapest pp. 157-171.
Högenauer, A. L. (2015): The Limits of Territorial Representation in the European Union. Territory, Politics, Governance, 3/2, pp. 147-166.
Kégler Á. (2004): Lobbizás az Európai Unióban, Politikatudományi Szemle, 1–2. pp. 181-202.
Landorff, L. (2019): Intergroups in the European Parliament: Institutionalisation and Regulation: Informality, Information and Intergroups. Palgrave, London.
Nedergaard, P. – Jensen, M. D. (2014): „The anatomy of Intergroups – network governance in the political engine room of the European Parliament", in: Policy Studies 2 pp. 192-209.
Ringe, N. – Victor, J. N. (2013): Bringing the Information Gap. Legislative Member Organisations as Social Networks in the United States and the European Union, Michigan, Michian Press.
Rodriguez-Pose, A. – Courty, J. (2018): Regional lobbying and Structural funds: Do regional representation offices in Brussels deliver? Regional & Federal Studies 28/2 pp. 199-229.
Simon Z. (2009): Érdekérvényesítés a közpolitikai döntéshozatalban az Európai Unióban és Magyarországon. L'Harmattan, Budapest
Tagai G. (2018): Belső perifériák Európában, Falu, Város, Régió pp. 93-99.