

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

A KETTŐS TÖBBSÉG BEVEZETÉSÉNEK
VÁRHATÓ HATÁSAI A TANÁCS
MŰKÖDÉSÉRE ÉS MAGYARORSZÁG
ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSI LEHETŐSÉGEIRE

Ph.D. értekezés

Ódor Bálint

Budapest, 2013.

Ódor Bálint

A kettős többség bevezetésének várható hatásai a Tanács működésére és
Magyarország érdekérvényesítési lehetőségeire

Nemzetközi Kapcsolatok Intézete

Témavezető:

Dr. Kiss J. László, CSc.

egyetemi tanár

© Ódor Bálint

Budapesti Corvinus Egyetem
Nemzetközi Kapcsolatok
Multidiszciplináris Doktori Iskola

**A kettős többség bevezetésének várható hatásai a Tanács
működésére és Magyarország érdekérvényesítési lehetőségeire**

Ph.D. értekezés

Ódor Bálint

Budapest, 2013.

Tartalom

Bevezetés	7
A disszertációja témája, tézisek	7
Alkalmazott módszerek	11
A disszertáció struktúrája	13
1. A szavazati reform kontextusa	15
1.1. Elméleti szempontok az integrációs válság, a rugalmas integráció és a minősített többségi szavazás egyes vonatkozásaihoz	26
1.1.1. Integrációs válság, avagy az integráció válsága?	26
1.1.2. A rugalmas integrációra vonatkozó elméletek	39
1.1.3. Uniós módszer – új együttműködési forma?	44
2. Tagállami érdekérvényesítés és uniós döntéshozatal a kettős többség alapján	60
2.1. Az Unió intézményi és döntéshozatali kerete	60
2.1.1. A Tanács és az Európai Tanács bemutatása	63
2.1.2. A tanácsi döntéshozatal egyes gyakorlati aspektusai	67
2.1.3. A többségi szavazás legitimációs forrásai a Tanácsban, a degresszív arányosság	79
2.1.4. Az Európai Parlament új összetétele 2014 után	86
2.1.5. A népesség fogalmának meghatározása	89
2.1.6. Az Unió tagállamainak népességi mutatói, szavazati arányok	93
2.1.7. A minősített többség és a kettős többség szabályrendszerének bemutatása	101
2.2. Kettős többség és a minősített többségi szavazás összehasonlítása	107
2.2.1. Út a kettős többség elfogadásához	107
2.2.2. Minősített többségi szavazás – elméleti szempontok	115
3. A kettős többség bevezetésének következményei – következtetések	122
3.1. A döntéshozatal hatékonysága	122
3.2. Az intézményi egyensúly változása	125
3.3. A tagállamok döntéshozatali befolyásának változása	128
3.4. Euróővezeten belüli döntéshozatal	136
3.4.1. Döntéshozatal 2014. október 31-ig	136
3.4.2. Döntéshozatal 2014. november 1. után	138
3.4.3. Északi és déli országok (euróővezeten belül)	139
3.4.4. Az euróővezet bővítésének következménye az euróővezeten belüli döntéshozatalra	141

3.4.5.	Döntéshozatal az EKB és az ESM esetében	145
3.5.	Tagállami csoportok vizsgálata.....	148
3.5.1.	Nagy országok – kis és közepes tagállamok	148
3.5.2.	Régi – új tagállamok	149
3.5.3.	Nettó befizető – Nettó haszonélvező országok	150
3.5.4.	Bővítés barátai – szkeptikusok.....	151
3.5.5.	Mélyítést támogatók – szkeptikusok.....	152
3.5.6.	Államadósság nagysága	153
3.5.7.	Költségvetési fegyelem.....	154
3.5.8.	Folyó fizetési mérleg.....	154
3.5.9.	AAA minősítésű országok vs. többi tagállam.....	155
3.5.10.	Regionális tömörülések (V4, Benelux, Weimari háromszög, B3, Északi Tanács).....	156
3.5.11.	A kettős többség vizsgálata az Unió bővítésének perspektívájában	157
3.6.	Magyarország érdekvédelemértési lehetőségei a kettős többség bevezetése után.....	160
3.7.	Konklúzió.....	173
	Névmutató.....	177
	Függelék 1: A nehéz tehergépjárművek infrastruktúra-használati díjairól szóló (Eurovignette) irányelv tervezet elfogadásának folyamata	178
	Függelék 2: Az EP-képviselői helyek újraelosztására vonatkozó számítási módszerek hatásait bemutató táblázatok	181
	Függelék 3: magyar országspecifikus ajánlások, 2012.	188
	IRODALOMJEGYZÉK	190

Bevezetés

A disszertációja témája, tézisek

A Lisszaboni Szerződés egyik legfontosabb újítása a szavazati rend reformja az Európai Unió Tanácsában. A súlyozott szavazati rendre épülő minősített többséget felváltó kettős többség bevezetésére 5 évvel a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően 2014. november 1-jén kerül sor.

A kettős többség alapján a pozitív döntéshez a Tanácsban a tagállamok legalább 55 százalékának az egyetértése szükséges, oly módon, hogy a támogató országok népessége elérje az Unió össznépességének legalább 65 százalékát. A két tényező az Unió kettős legitimitását tükrözi: a tagállamok egyenjogúsága és az uniós polgárok egyenlősége.

Az értekezés abból a feltételezésből indul ki, hogy az új rendszer jelentősen módosítja a tagállamok döntéshozatali súlyát, ami kihat a formális érdekérvényesítési lehetőségeikre. a kettős többség átalakítja a tagállamok közötti erőviszonyokat elsősorban a döntéseket megakadályozni képes blokkoló lehetőségek változása miatt.

Az elmúlt években hatékonyan és eredményesen működő regionális együttműködések súlya csökkenni fog. Különösen igaz ez a visegrádi együttműködésre. A csoportot alkotó országok befolyása csökken a kettős többség bevezetése után, ideértve Lengyelországot is, amely ország a jelenlegi rendszerben jelentős érdekérvényesítési képességgel rendelkezik. A négy visegrádi ország a német-francia szavazatszámmal megegyező vokssal rendelkezik jelenleg, a visegrádi országok számukra kedvezőtlen döntéseket néhány ország támogatásának a megszerzésével képesek blokkolni, illetve késleltetni, de legalábbis a blokkolási képesség miatt olyan kompromisszumot találni, amely a végső megállapodásban a térség érdekeit is figyelembe veszi. 2014 novemberétől, ez a képesség jelentősen csökken. A visegrádiak nem lesznek képesek erős döntéshozatali súlyt felmutatni, de még együtt a tíz közép- és kelet-európai új

tagállam sem lesz képes megakadályozni olyan döntéseket, amelyek a régió számára előnytelenek. Az új tagállamok súlya is csökken tehát a régi tagállamokéhoz képest.

Az általában kis és közepes tagállamokat tömörítő regionális együttműködések (Benelux, balti-országok, Északi Tanács, visegrádi négyek) közötti kooperációk szerepe felértékelődhet az erősödő szövetségkeresési kényszer miatt is. A kis és közepes országok számára a tagállami kritérium oldaláról nyílnak lehetőségek a döntéshozatali súly erősítésére.

Az új szavazati rend bevezetése egy olyan időszakban történik, amikor az Európai Unió pénzügyi, gazdasági, strukturális, bizalmi és politikai jellegű válságon megy keresztül. A kihívás az euróövezet, ezen keresztül pedig az Európai Unió hosszú távú fenntarthatósága. Milyen lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy ez a cél biztosítható legyen? Milyen következményekkel járhatnak a válságkezelő intézkedések az integráció jellegére? Hogyan biztosítható a törékeny egység az egyre nagyobb tagállamok és régiók közötti különbségek ismeretében?

A válságkezelés komplexitását részben az adja, hogy a pénzügyi-gazdasági stabilizáció mellett a válság megoldása új típusú döntéshozatali és egyeztetési struktúrákat is létrehozhat az Európai Unión belül a válság utáni időszakban. A korábbi válságok és a mai válság között az egyik legfőbb különbség abban ragadható meg, hogy míg a korábbi válságok során is előtérbe kerültek kormányközi megoldások a válságból történő kilépést célzó megfelelő intézkedések elfogadtatására, addig a mostani válság során a megoldás része a kormányköziség egy újszerű típusának a megjelenése is lehet.

A disszertáció másik fő hipotézise ezért az, hogy a tagállamok közötti együttműködésnek kialakulhatnak olyan új módszerei, amelyek egyes politikai területeken a jól bevált közösségi módszer helyébe léphetnek, így az uniós döntéshozatal átalakulhat. Megjelenhet az ún. uniós módszer¹, a közösségi módszertől eltérő logikát követő tagállamok közötti lazább együttműködési forma. Az európai válság megoldása ugyanakkor elvezethet a dezintegráció visszafordíthatatlan

¹ Angela Merkel tett első alkalommal említést az uniós módszerről anélkül, hogy a definícióját megadta volna, egy 2010. év végi beszédében a Bruges-i College of Europe évnyitóján, 2010. november

folyamatához is. A válságkezelés eredményeképp az Európai Unió szerződésein kívüli megoldások is megjelenhetnek.

A válság tehát új kontextusba helyezi a kettős többség kérdését is, mivel 2014-ben olyan körülmények között kerül sor a szavazási rend módosítására, amelyek a szabály elfogadásakor nem voltak ismertek. A kettős többség vizsgálata során figyelembe kell venni a válság intézményi és döntéshozatali következményeit, ami így további elemekkel bővíti a szavazati reform értékelését. A válság kimenetelének és megoldásának fényében kaphatunk teljes képet a tagállamok közötti hatalommegosztás helyzetéről, amelynek csak az egyik kulcskérdése a többségi szavazás szabályrendszere. A válság egyik következménye az euróövezeten belüli együttműködés szorosabbra fűzése, illetve bizonyos döntések szűkebb körben történő elfogadása lehet. A disszertáció az új kettős többség vizsgálata során ezért külön hangsúlyt helyez az euróövezeten belüli döntéshozatalra is.

Az európai válságkezelés következményei és az új szavazati rend Magyarország számára is új helyzetet teremt, a formális érdekérvényesítési képességünk a kettős többség bevezetését követően gyengülni fog. Ez utóbbi miatt is különösen fontos áttekinteni, hogy a gyakorlatban milyen módon ellensúlyozható a közepes méretű tagállamok új szavazati rendből következő vesztesége. Az értekezés következtetéseinek célja felvázolni néhány lehetséges utat annak érdekében, hogy Magyarország erősíteni tudja érdekérvényesítő képességét.

Az értekezés két fő hipotézise külön-külön és egymáshoz való viszonyában is alapos vizsgálatra szorul. Az első fő hipotézis tehát a kettős többség bevezetésének egyes tagállamokra pozitív, másokra nézve negatív következményei a döntéshozatali súlyuk tekintetében, a második hipotézis pedig az új uniós döntéshozatali módszer, az ún. uniós módszer valószínűsíthető megjelenése és bizonyos politikai területeken meghatározóvá válása.

A kettős többség tanácsi döntéshozatalra gyakorolt hatásait számba vevő állításokat a szakirodalomban használt több matematikai-statisztikai modell és kutatási eredmény is alátámasztja. Az értekezésnek nem célja a már ismert elméletek részletes elemzése. Ezzel szemben a dolgozat abból indul ki, hogy a Tanácson belüli tagállami befolyást az

elméleti modellek ismeretében, de a gyakorlati tapasztalatokat is figyelembe véve lehet teljes körűen vizsgálni. Ezért a fő hangsúly ez utóbbi szempontok bemutatására kerül. A kettős többség kutatásával kapcsolatos eddigi eredmények rövid ismertetésekor a matematikai-statisztikai módszerekre építő kutatások leírásán túl a dolgozat nem szolgál hozzáadott értékkel. A hozzáadott érték abban jelenik meg, hogy a dolgozat az eddigi elméleti eredményeket a gyakorlati tapasztalatokkal vegyítve további következtetéseket, illetve az Unió gyakorlati működésében és a tagállami érdekérvényesítésben hasznosítható javaslatokat ír le.

A témában született elméleti kutatások fontos korlátja az, hogy a különböző modellekben és mutatókban nem jelenik meg többek között az ad hoc koalíciók és a tartósabb szövetségek lehetőségének figyelembevétele, továbbá az a tény hogy a fontos döntések ún. csomagdöntések, átfogó kompromisszum részei. A tárgyalásokon felmerülő számos szubjektív tényezők, a nem mérhető informális érdekérvényesítési technikák, illetve az egyes szereplők gyakran jelentős befolyása a különböző ügyektől függően befolyásolják a tagállamok érdekérvényesítési képességét. Az Unión belüli törésvonalak és szövetségi viszonyok, vagy konkrét stratégiai ügyekben való érdekazonosság, vagy éppen érdekellentét miatt jönnek létre, és ezek a szövetségek a következő időszakban a mainál is nagyobb szerepet fognak játszani. A hatalmi indexeken alapuló modellek nem veszik továbbá figyelembe a szavazásban részt vevő szereplők tárgyalási stratégiáit, időben is változó Európa-politikai törekvéseit.

A kettős többség bevezetésével tulajdonképpen intézményesül a kettős többség bevezetése előtti időszakban már megvalósult informális – tehát a formális döntéshozatal működésétől eltérő - érdekérvényesítés rendszere. A tárgyban készült kutatások megállapítják, hogy a szavazati rend reformjai során a döntéshozók nem fogadták meg a kutatók javaslatait, és utolsó pillanatban hozott döntésekkel rossz és nem hatékony rendszereket hoztak létre². A kritika időzítésre vonatkozó része nem megalapozatlan, ugyanakkor az is beigazolódott a gyakorlatban, hogy a különböző modellszámítások feltételezései, miszerint a nizzai szavazati rend bevezetése jelentősen lassítja a tanácsi döntéshozatalt, nem igazolódtak be. A szavazati rendszer jól működik,

² Lásd pl. Baldwin- Widgren, [2004], 4. old. Ugyanakkor [Kurpas, Schönlau 2006] és Hagemann, De Clerck-Sachsse [2007], Trzaskowski [2007] elismeri, hogy a gyakorlatban nem lehetetlenült el a döntéshozatal a 2004. évi bővítést követően sem.

sőt nehéz időszakban, mint a 2008 óta tartó pénzügyi-gazdasági válságban is képes gyors és hatékony döntéshozatalt biztosítani. A hipotézisben szereplő állítás egybeesik a matematikai-statisztikai alapokra épülő kutatások következtetéseivel, ugyanakkor a dolgozat más logikai megközelítésben jut el hasonló megállapításra, és azt kívánja bemutatni, hogy mi volt a valós indítéka és oka annak a döntésnek, amely bevezeti a kettős többség rendszerét.

Mit fog jelenteni Magyarország számára az új helyzet? Mit jelent az integráció jövője szempontjából az a tény, hogy az euróövezethez tartozó országok egy része vagy teljes egésze egy minőségileg eltérő integrációs szintet érhet el?

A dolgozat célja annak a vizsgálata is, hogy Magyarország számára milyen veszélyeket és milyen lehetőségeket rejt a válság utáni Európai Unió.

Alkalmazott módszerek

A disszertáció bemutatja a minősített többségi szavazás új szabályrendszerét vizsgáló elméleti, matematikai-statisztikai modellekre, az ún. hatalmi indexekre építő kutatásokat.

A dolgozat az európai integráció és a nemzetközi kapcsolatok elméletének iskoláinak kutatásairól csak annyiban tesz említést, amennyiben azok az értekezés témáját érintik. Az európai válságkezelés következményeinek a vizsgálatok az integrációs elméleteknek azok a vonatkozásai jelennek meg, amelyek a Gazdasági és monetáris unió fenntarthatósága kérdésében kínálnak fogódzókat.

A disszertáció legnagyobb mértékben elsődleges források elemzésére szorítkozik, bemutatja a kettős többséget elemző külföldi kutatásokat, és az azokban felállított modelleket alkalmazza a jelenlegi helyzetre, és azokból következtetéseket von le.

A módszertan további fontos része a gyakorlatból szerzett tapasztalatok bemutatása és azok ötvözése az elméleti megállapításokkal. Ennek érdekében mélyinterjúk készültek az uniós döntéshozatalban képviselt magyar álláspont kialakításáért felelős intézményrendszer kulcsszereplőivel, akik egyben a magyar EU-elnökség alatt is fontos

feladatokat láttak el. A magyar szakértők mellett több külföldi döntéselőkészítő és döntéshozó személyes véleményét is megjeleníti a dolgozat. A személyes tapasztalatok és a háttérbeszélgetéseken szerzett többletinformációk alapján áll össze egy olyan kép, amelyek alapján megjelennek a gyakorlati szempontok. A háttérbeszélgetéseknek célja kettős volt: a döntéshozatal gyakorlati működésével kapcsolatos tapasztalatok feltérképezése, másrészt az Európai Unió jövőjével és az európai válságkezeléssel kapcsolatos különböző vélemények összegyűjtése, az előttünk álló viták várható kimenetele.

A disszertáció komparatív megközelítést alkalmaz a kettős többség bemutatása és elemzés során. A történeti áttekintés csak abban az esetben jelenik meg, amennyiben azt a téma feldolgozása indokolja. A dolgozat tehát nem tér külön ki az integrációtörténeti vonatkozásokra, hanem az elmúlt évek tapasztalatai alapján alapvetően az Európai Unió mai helyzetét mutatja be.

A témaválasztás fontos motivációját az Európai Unió jövőjével foglalkozó Európai Konvent, illetve az azt követő 2003/2004. évi kormányközi konferencia tárgyalásain szerzett személyes tapasztalat (ekkor döntöttek első ízben a tagállamok a kettős többségről), illetve a 2011. évi magyar elnökség lebonyolításában való részvétel adta. Ez utóbbi lehetőséget nyújtott az uniós döntéshozatal olyan részleteinek is megismerésére, amelyekre a soros elnökségi időszakokban nyílik csak lehetőség.

Az uniós intézményrendszer megértésének egyes nehézségeit könnyíti az uniós döntéshozatal működésében szerzett személyes tapasztalat; fontos az elmélet és a gyakorlat közötti átjárhatóság és átjárás javítása. Törekedni kell arra, hogy az elméleti megközelítés és a kutatás jobban összekapcsolódjon a gyakorlattal, néhány konkrét javaslatot is megfogalmazva ez utóbbi számára.

A kutatási eredmények rendszeres fogyasztójaként az a személyes meggyőződés is motivációként jelenik meg a témaválasztásban, hogy fontos erősíteni a kutatás és a gyakorlat közötti szinergiát a sikeres és hatékony nemzeti érdekérvényesítés érdekében. Tovább erősíti ezt az igényt az Európai Unió válságának jelenlegi időszaka, amelynek a kimenetele nagy mértékben meghatározza Magyarország helyét az integrációban és hatással lehet a magyar érdekérvényesítés mozgásterére is.

A többségi szavazás kérdése 2014. november 1-jétől válik aktuálissá, ugyanakkor az új időszakra való felkészülés részeként fontos teljes képet adni arról, hogy Magyarország lehetőségei milyen formában és milyen mértékben fognak megváltozni. Ez segítheti a felkészülést is az új helyzetre. A szerző további motivációja kísérletet tenni konkrét javaslatok megfogalmazása a magyar Európa-politika számára, a disszertáció két fő témájának konklúziói között.

A disszertáció struktúrája

A dolgozat három részből áll. Az első az integráció helyzetét vizsgálja a szavazati reform bevezetésének időszakában; azaz a válság utáni vagy még a válság alatti Európai Unión belüli együttműködés kontextusát mutatja be. 2014 novemberétől egy újonnan megválasztott Európai Parlamenttel és egy frissen felállt Európai Bizottsággal működik az Unió. A szavazati reform kérdése szempontjából fontos látni, hogy milyen típusú következményekkel jár az európai válság megoldása, azaz milyen lesz a válság utáni integráció működési, intézményi, döntéshozatali és jogalkotási kerete. Abban az esetben tudjuk bemutatni a szavazati reform következményeit a lehető legteljesebb körben, amennyiben sikerül előre jelezni a folyamatokat a válságkezelés alapvető kérdéseiben. A válságból való kilépés egyik lehetséges következménye lehet a tagállamok közötti együttműködés új alapokra helyezése egyes területeken, illetve az uniós egység gyengülése. A dolgozat sorra veszi azokat a megállapodásokat, döntéseket, szerződéseket és jogszabályokat, amelyek előrevetítik azt, hogy mit takarhat magában az uniós módszer. Ezek között meg kell említeni az európai szemesztert, a fiskális paktumot, az állandó válságkezelési alapot létrehozó szerződést, illetve az Európai Unió jövőjével foglalkozó, Herman van Rompuy által előterjesztett vitaanyagot. Az értekezés kísérletet tesz az uniós módszer meghatározására.

A második rész vázolja a Tanács működését, illetve az uniós döntéshozatal rendszerét, gyakorlati példákon keresztül szemlélítve a minősített többségi szavazások jelentőségét és a tagállami tárgyalási stratégiákat. A Tanács gyakorlati működésének az áttekintése fontos ahhoz, hogy fel tudjuk mérni a kettős többség bevezetésének várható hatásait.

A kettős többségre történő áttérés hatásainak a bemutatása azoknak az elméleti jellegű kutatásoknak az ismertetésével kezdődik, amelyek a tagállami hatalommegosztással foglalkoznak a Tanácsban alkalmazott különböző többségi modellekben. Ez utóbbihoz kapcsolódva megjelennek azok a játékelméleti, valószínűségszámítási és egyéb matematikai modellek is, amelyek a hatalmi indexeket alkalmazzák a tanácsi döntéshozatalra, és szükségesek az előbbiek megértéséhez. Külön rész foglalkozik az euróövezeten belüli helyzettel, a fordított minősített többségi szavazással, az EU-n belüli különböző törésvonalakkal. Nagy-kis tagállamok; Észak-déli országok; régi – új tagállamok; bővítés barátai – szkeptikusok; az EU mélyítését támogató - elutasító; államadósság nagysága; deficit nagysága; termelékenység; AAA minősítésű országok vs. többi tagállam; regionális tömörülések (V4, Benelux, Weimari háromszög, balti-országok együttműködés, Északi Tanács, stb.) alapján.

A harmadik rész tartalmazza a disszertáció következtetéseit a tagállamok jövőbeli formális és informális érdekérvényesítési lehetőségeire és a döntéshozatal működésére vonatkozóan, és javaslatokat tartalmaz a magyar Európa-politika érdekérvényesítési eszköztárának a bővítésére.

1. A szavazati reform kontextusa

A Lisszaboni Szerződés egyik legfontosabb újítása a szavazati rend reformja az Európai Unió Tanácsában. A súlyozott szavazati rendre épülő minősített többséget felváltó kettős többség bevezetésére 5 évvel a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően 2014. november 1-jén kerül sor. Az új rendszer jelentősen módosítja a tagállamok döntéshozatali súlyát, ami kihat a formális érdekérvényesítési lehetőségeikre.

Az integráció történetének egyik legjelentősebb, 10 éve elfogadott reformját egy olyan időszakban kell bevezetni, amikor az Európai Unió válságban van. A nagy horderejű reformról született döntés elfogadásakor nem volt látható a jelenlegi összetett válság, és az sem, hogy az milyen következményekkel járhat az Unión belüli együttműködésre mind módszertani, mind tartalmi-politikai szempontból. A kettős többség bemutatása előtt ezért elsőként be kell mutatni az Európai Unió válságkezelését, illetve a válság után várható működési feltételeit. A kontextus bemutatása szükséges a reform következményeinek teljes körű megértéséhez. Optimista előrejelzések alapján a döntéshozatali reform 2014. november 1-jei hatálybalépésére már a válság után kerül sor, azonban nem zárható ki, hogy a válság az Unió működését ebben az időszakban is sújtani fogja.

Az Európai Unió 2008 óta pénzügyi, gazdasági, strukturális, bizalmi és politikai jellegű mély válságon megy keresztül. Az elmúlt évek válságkezelése alapvetően az azonnali intézkedések megalkotására és elfogadására irányult, ugyanakkor a közelmúltban elindult az Unió jövőjéről szóló vita, amelyben az alapvető intézményi kérdések is előtérbe kerülhetnek. A kihívás az euróövezet, ezen keresztül pedig az Európai Unió hosszú távú fenntarthatósága. Milyen lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy ez a cél biztosítható legyen? Milyen következményekkel járhat a válságkezelés és a válságból történő kilépés érdekében elfogadott döntések az integráció jellegére? Hogyan biztosítható a törékeny egység a tagállamok és régiók közötti egyre nagyobb különbségek ismeretében?

Az integrációs építkezés többször került válságba, de ezek a válságok elsősorban külső okokra voltak visszavezethetőek. Közhelyszerű megállapítás, hogy az Unió mindig megerősödve tudott kilépni a válságos helyzetekből, és képes volt tovább mélyíteni az

együttműködést olyan területeken, ahol a külső környezet, illetve a bővítési körök során megváltozott belső adottságok miatt erre szükség volt. Közhelyszerű kijelentés az is, hogy az integrációt sem az együttműködés kezdetekor, sem később nem vezette egy minden ország által közösen osztott végső cél, az ún. „finalité politique”, hanem egy pragmatikus, mindig az aktuális helyzetekre adott válaszok összessége vezetett el az európai integráció mai formájához.

A jelenlegi válság nem hasonlítható össze az integráció korábbi válságaival. Elsősorban azért nem, mert ez utóbbiakat a nemzetközi környezet változásának, a világgazdasági konjunktúra alakulása következményeinek tekinthetjük. Az Unió mai válsághelyzetének első jelei a 2007-2008-as pénzügyi válsághoz köthetők, ugyanakkor azon jelentősen túlléptek, és kijelenthető, hogy a 2008-as válság hozta felszínre azokat a problémákat, amelyek az integráció strukturális hiányosságaira világítanak rá.

A strukturális hiányosságok következménye egy olyan típusú folyamat felerősödése, amely az integrációs célokkal szembemegy, és éppen a célok ellenkezőjét eredményezheti. Az Unió tagállamai között folyamatosan nyíló fejlettségbeli versenyképességi olló oly mértékűre növeli az Unió heterogeneitását, hogy annak kezelése komoly kihívás elé állítja a közösséget. A jelenlegi válság tehát abban különbözik a korábbiaktól, hogy az nem külső okokra vezethető vissza, hanem alapvetően belső strukturális problémákra. A strukturális problémák az Unió korábbi komolyabb válsághelyzetének megoldása gyümölcseinek tekintett Maastrichti Szerződéssel létrehozott Gazdasági és monetáris unió felépítményében rejlenek. Ezt pedig alapvetően az integráció építésének sajátosságai okozzák.

Korábban beszélhettünk az integráció válságáról, vagy integrációs válságról, ma az Unió válságáról kell beszélni, amely komplexitását az adja, hogy az nem csupán gazdasági és pénzügyi jellegű, hanem erőteljesen politikai, bizalmi és bizonyos értelemben - és a válságkezelés elhúzódása esetén egyre inkább - társadalmi vetülettel is bír. A korábbi válságok úgy formálták az Uniót, hogy azok következményeként a tagállamok letették az alapját új politikáknak, vagy bővítették, illetve módosították korábbi politikák célrendszerét, erősítették a közös fellépést stb., esetleg kisebb-nagyobb, de inkább kisebb mértékben átalakították az intézményi rendet, például a közös döntések legitimációjának erősítése céljával több hatáskört juttatva az Európai

Parlamentnek, vagy éppen az értekezés fő témáját érintő reform elfogadásával. Az eredmény több Európa volt, azaz az integráció mélyítése. Az 1990-es évektől megjelentek a rugalmas integráció eszközei is, amelyek lehetővé tették a folyamatosan bővülő közösségen belüli differenciált integrációs szintek létrejöttét, külön specifikus intézményrendszer felállítása nélkül. A rugalmas eszközökkel, mint pl. megerősített együttműködés, ugyanakkor csak korlátozottan éltek a tagállamok.

Az Unió jövője szempontjából a fő kérdés ma az, hogy a válság milyen módon fogja átalakítani az integrációt. Hasonlóan a korábbi válságokhoz ma sem tűnik elkerülhetőnek a mélyítés irányába továbblépő átalakulás. Két fontos különbség állhat fenn. Egyrészt a továbblépésnek olyan mélységűnek kellene lennie, amely korábban nem látott mértékben ruházna új hatásköröket az Unió részére, tehát a hagyományos értelemben felfogott tagállami szuverenitás nagy mértékű csökkenése állna fenn. Kérdés persze, hogy a szuverenitás fogalma és megítélése a mai globalizált világ egyre növekvő interdependenciái hálójával átszőtt rendszerében nem kíván-e meg új értelmezési szempontokat, és egy integrációs közösségből való kiszorulás nem eredményezi-e egy ország cselekvési képességeinek a tartós gyengülését. A másik különbség a mai és a korábbi válságok között az, hogy a megoldást jelentő mélyítés a válságot követően egy fragmentáltabb integrációt eredményezhet, amelyben kritikus mértékben erősödhetnek az integrációs szintbeli különbségek. A differenciált mélyítés ugyanis a már meglévő integrációs szintek rétegződését is bővítheti, ahol a különböző integrációs szintekben lévő országok közötti viszonyrendszerek és interdependenciák is új logikát vihetnek az integráció működésébe és a továbbfejlődési lehetőségeibe.

A válság utáni integráció vizsgálatakor arra a kérdésre kell megtalálni a választ, hogy a válságra adott válaszok milyen mértékben feszítik szét az Unió jelenlegi kereteit? Milyen mértékben sikerül megőrizni azt az egységet, amelyet az öt bővítési kört követően és annak ellenére is sikerült megőrizni az elmúlt évek során? Mit fog jelenteni az integráció jövője szempontjából az a tény, hogy az euróövezethez tartozó országok egy része vagy teljes egésze egy minőségileg eltérő integrációs szintet érhet el?

A pénzügyi és gazdasági válság miatt felszínre került strukturális és konstrukciós hiányosságok az euróövezeten belül új megvilágításba helyezték az integráció jellegének és finalitásának a kérdését. Az évtizedeken keresztül jól működő ún.

kiegyensúlyozó megközelítés, amely sem a föderális, sem a kormányközi jelleg mellett nem tette le egyértelműen a voksot, húsba vágóan megkérdőjeleződött, és nem teszi lehetővé, vagy legalábbis jelentősen megnehezíti az állásfoglalás halogatását az alapkérdésben. Amennyiben elmarad a mélyítés, annak az integráció lazulása, a folyamatok visszafordulása a következménye, más szóval elindul a dezintegráció.

A kérdés kihívás elé állítja a tagállamokat. Az elmúlt évtizedekben a legkisebb közös többszörös elvére épülő európai kompromisszumok kultúrája/megközelítése mentén születtek meg a döntések. A tagállamok közötti politikai, társadalmi, kulturális és gazdasági különbségek olyan mértékűek, hogy nem tűnt reális forgatókönyvnek, hogy az Unió képes legyen a saját hosszú távú terveket követő agendáját megvalósítani. A sokszínűség alappillér az Unióban, nem megkerülhető és nem eltüntethető, és a tagállamok többsége nem is kívánja ezeket a különbségeket hidak építésével eltüntetni. A nemzeti identitás alapvető fogódzóit és pilléreit kellene átépíteni, vagy leépíteni, illetve új alapokra felépíteni. Eltekintve az európai integráció történetének első évtizedeitől, amikor meg kellett találni a béke biztosításának az eszközét az európai kontinens nyugati felén, az integrációtörténet motorjai nagyrészt a külső determinációk voltak, amelyek később részben belső determinációkká változtak át. A külső környezet változásaira adott reakció, a nemzetközi környezet változása, a globális kihívások megjelenése, a globális interdependenciák erősödése az Uniót kisebb-nagyobb mértékben átalakították az európai integráció végcél nélküli útján.

Ez utóbbi megállapítás nem jelent céltalanságot, csupán nem volt meg a közös akarat a végső cél meghatározására, ehelyett a kis lépések és a pragmatikus, adott helyzetekben elérhető maximális lépések jelentették az előrelépést. A hidegháború vége, és az európai kontinens újraegyesítésének a lehetősége, illetve a nemzetközi pénzügyi rendszer változása új helyzet elé állította az akkori közösséget, amire akkor bár markáns válaszokat adott, de nem volt képes egyértelmű európai perspektívát felvázolni saját maga számára.

A kilencvenes évek elején a döntések az ún. kiegyensúlyozó európai megközelítés jegyében, a tagállamok számára komoly áldozatok és lemondás nélkül elfogadható kompromisszumok alapján születtek meg. A két meghatározó, stratégiai történelmi léptékű folyamat Európa újraegyesítése folyamatának elindítása, illetve a Gazdasági és

monetáris unió létrehozása volt. Egyik történelmi léptékű döntés sem élvezte a közösség tagjainak százszázalékos és lelkes támogatását, ugyanakkor a döntések megszülettek, a folyamatok elindultak, csak nem abban az ütemben és nem abban a formában, ami a stratégiai célok megvalósítása érdekében a kívánatosak lettek volna.

A külső kontextust, a bővítési folyamatot nem övezte általános lelkesedés, egy szükséges és politikailag elkerülhetetlen lépésnek tartották többen. A gazdasági racionalitás és érdekek vezérelték a kölcsönös előnyök kihasználása céljával. Ennek alapján a folyamat hosszúvá nyúlt, több mint tíz év telt el a döntés és az új tagállamok belépése között. A nyugati társadalmakat nem készítették fel megfelelően az új tagok belépésére, ami a csatlakozás első éveiben nehézségeket okozott és mind a mai napig érzékelteti a hatását. Összességében elmondható, hogy az európai kontinens újraegyesítése és egyben az európai közösség kiterjesztésének a célkitűzése ugyan megvalósult, de az az európai kiegyensúlyozó megközelítés alapján ment végbe.

1957-ben a Római Szerződést hat olyan ország írta alá, amelyek gazdasági-társadalmi fejlettségi szintje nagyon közel volt egymáshoz. A döntéshozatal egyik kulcseleme - a többségi szavazás szabályrendszere, amely a mai működést alapvetően jellemzi - a minősített többségi szavazás szabályrendszere pedig egy olyan közösség számára jött létre, amely 3 nagy, két közepes és egy kis méretű országból állt. A bővítési hullámok során jelentősen nőtt a fejlettségbeli olló a tagállamok között, megborult a nagy és kis országok száma közötti egyensúly az utóbbiak felé. Nem csupán a fejlettségbeli különbségek nőttek, de a kulturális és társadalmi különbségek is jelentőssé váltak. Azok a politikák, amelyek a konvergenciát célozták, a konvergencia megvalósulása szempontjából nem bizonyultak sikeresnek, elsősorban nem a rosszul végrehajtott politikák miatt, hanem az alapvető gazdaságpolitikai-versenyképességi különbségek okán, amelyet a Gazdasági és monetáris uniót létrehozó Maastrichti Szerződés sem volt képes hatékonyan kezelni.

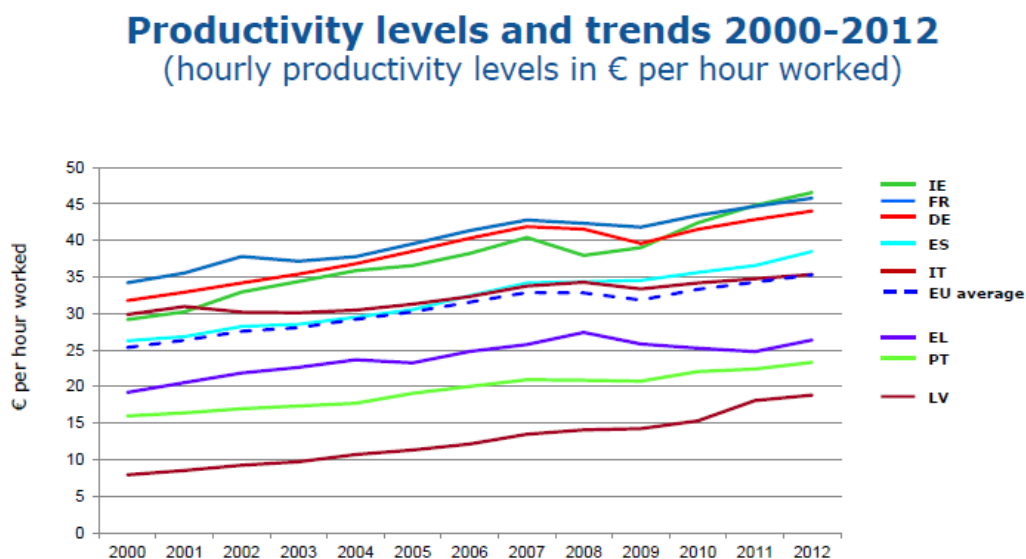
A Gazdasági és monetáris unió létrehozása sem a finalitás hosszú távú célkitűzését követte, hanem a kiegyensúlyozó megközelítés alapján jött létre. Egy olyan Uniót kellett létrehozni, ami komolyabb áldozatok nélkül elfogadható volt az akkori 12 országnak. A Gazdasági és monetáris unió strukturális hiányosságai már a létrehozása pillanatában egyértelműen látszottak, ugyanakkor a politikai realitás az alkalmazott

kiegyensúlyozó megközelítés miatt nem tette lehetővé az ambiciózusabb felépítmény elfogadását. A Gazdasági és monetáris unió nem tette be a lábát a tagállami hatáskörök érzékeny területeire, amelyek meghatározzák a nemzeti költségvetések bevételi és kiadási oldalát. A kötelezettségek között csupán a költségvetési célszámok betartását és az adósságcélokat fogadták el.

A közös pénz bevezetése komoly egyensúlytalanságokat okozott a piacokon, kezdve a munkaerőpiactól, a pénzpiacokon keresztül egészen a szolgáltatási szektorig. Az euró bevezetése miatt megnövekedett pénzbőség a fejletlenebb, gyengébb versenyképességű struktúrákkal rendelkező déli tagállamokban, ami elméleti szinten eredményezhette volna a konvergencia erősödését, és a versenyképességi olló összezárait. A tagállami gazdaságpolitikák ugyanakkor a versenyképesség szempontjából nem a hatékonyság felé vitték az elmaradottabb rendszereket. Az olcsó finanszírozási lehetőségek intenzív kihasználásával, a bérköltségek a gazdasági realitásokat meghaladó mértékű növekedése miatt a versenyképességi olló ellentétes irányba mozdult, és olyan feszültséget vitt a rendszerbe, amelyet egyedül (ha egyáltalán) csak úgy lehet megoldani, ha a periféria országokban gazdasági folyamatai gyors ütemben közelednek a reálfolyamatokhoz. Ez nehezen tűnik keresztülvihetőnek egyértelmű és látványos hatásköri átalakulás nélkül a gazdaságpolitika területén.

Az elmúlt 12 évben a versenyképesség alakulását a következő ábrakon keresztül mutatjuk be.

Ábra: Termelékenységi szintek és trendek (termelékenységi szintek ledolgozott óra/euró)



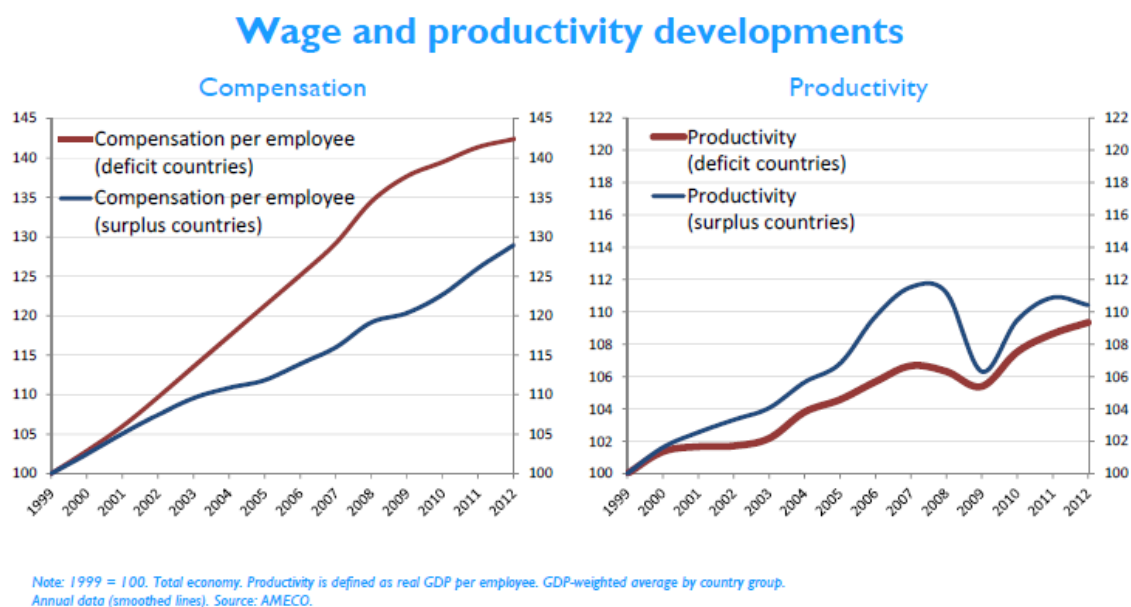
Presentation of J.M. Barroso to the European Council, 14-15 March 2013

4

Forrás: José Manuel Barroso prezentációja, Európai Tanács, 2013. március 14-15

A termelékenységi szint tekintetében megfigyelhető, hogy a különbségek nem csökkentek a periféria-országok és a fejlett régiók között. A program-országokban, elsősorban Írországon és Görögországon, a válság kitörése előtt már megfigyelhető volt az ellentétes tendencia (csökkenés), ami a válság előrehaladtával folyamatosan mélyült. Görögország esetében egészen 2011-ig. A termelékenység Portugália és Görögország esetében továbbra is jelentősen az átlag alatt van.

Ábra: Bérszint és a termelékenységi alakulása, 1999-2012

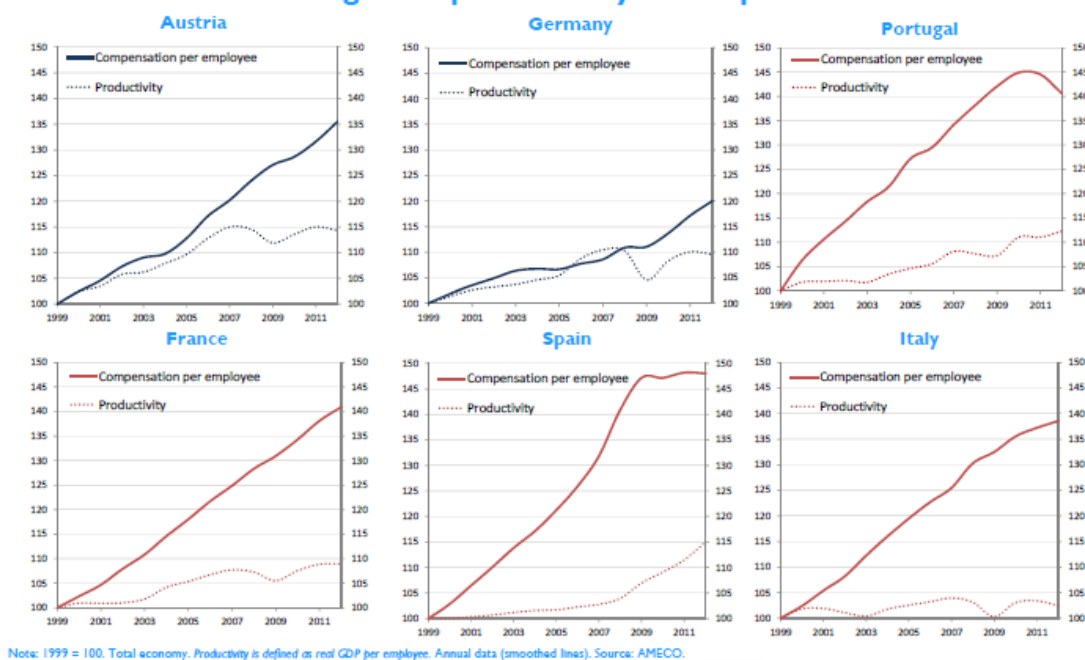


Forrás: Mario Draghi, az Európai Központi Bank elnökének prezentációja, Eurócsúcs, 2013. március 14.

A folyó fizetési mérleg szempontjából deficitese országok bérszínvonala mintegy 50 százalékkal haladta meg az 1999-es béreket, miközben a termelékenységük kevesebb mint 10 százalékkal nőtt. A többlettel rendelkező országok termelékenysége nagyobb mértékben nőtt, miközben a bérszínvonal növekedése jelentősen mérsékeltebb volt.

Ábra: Bérszint és a termelékenységi alakulása egyes országokban, 1999-2012

Wage and productivity developments

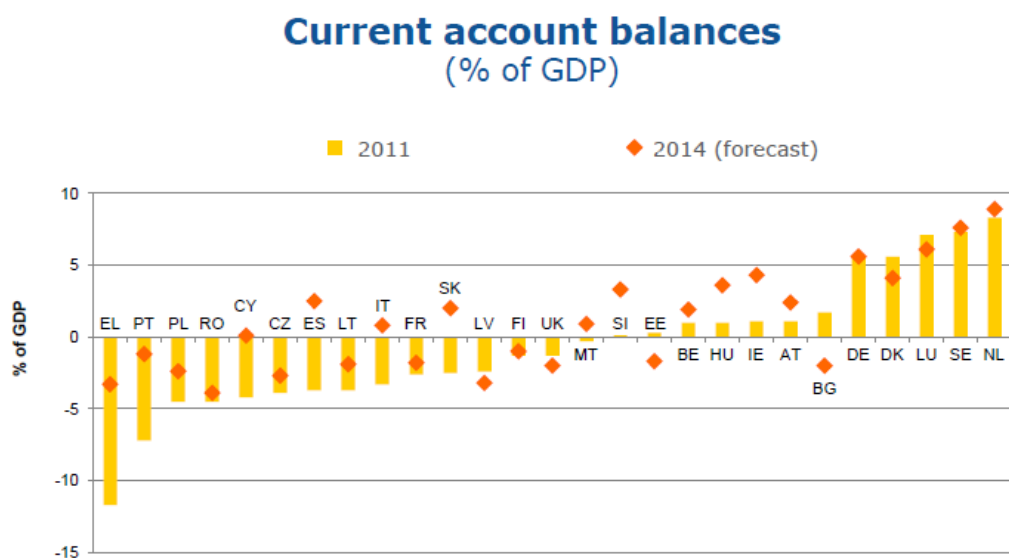


Forrás: Mario Draghi, az Európai Központi Bank elnökének prezentációja, Eurócsúcs, 2013. március 14.

A termelékenység és a bérszínvonal kapcsolatának vizsgálata alapján megállapítható, hogy a válságot jelenleg legnagyobb mértékben finanszírozó Németország helyzete jelentősen eltér a program-országokétól, illetve azon tagállamokétól, amelyek a jövőben pénzügyi nehézségekkel szembesülhetnek. Míg Németországban a jelenlegi termelékenység, tehát az egy főre jutó GDP 10 százalékkal haladja meg az 1999-es értéket, addig a bérek 20 százalékkal nőttek a 12 év alatt. Ez a szám Olaszországban 2 százalék a termelékenységre vonatkozóan és mintegy 40 százalék a bérszínvonal növekedése tekintetében. Németország esetében a 2000-es években a termelékenység növekedése összességében a válság kitöréséig magasabb volt mint a bérszínvonal emelkedése, és 2008 után is csak kisebb mértékben szakadt el a termelékenységi mutatók változásától a bérszínvonal mint Ausztriában. Az euróövezet perifériaországai számára különösen nagy kihívást jelent, hogy a válság időszakában kell közelíteniük a bérszintjüket a reálfolyamatokhoz, a termelékenység alakulásához. E tekintetben Spanyolország teljesítménye figyelemreméltó, 2008 óta a termelékenységi szint mintegy 15 százalékkal nőtt, miközben a bérszint nem változott érdemben. Portugáliában az utóbbi két évben szintén pozitív változás figyelhető meg

versenyképességi szempontból, a bérszint csökken, miközben a termelékenység kis mértékben nő. Ugyanakkor az elmúlt 12 év tekintetében mindkét ország esetében továbbra is nagy a különbség a termelékenység és a bérszint között. Az elmúlt évek folyamatait jelentős megszorító intézkedések eredményezték, amelyeknek magas a politikai és a társadalmi ára. Franciaország és Németország között is jelentős különbségek figyelhetők meg a versenyképesség alakulása szempontjából. A bérszint mindkét országban gyorsabban nőtt a termelékenység változásánál 2008 után. Franciaország esetében ugyanakkor ez a 2000-es évek elejétől megfigyelhető és 2008 után nagyobb mértékben szakadt el a két folyamat egymástól. A versenyképességi különbségek és a német és francia gazdaságpolitika eltérő megközelítése egyre erőteljesebben tetten érhetőek a gazdaságpolitikai koordinációról és az Európai Unió jövőjéről folytatott aktuális vitákban is.

Ábra: Folyó fizetési mérlegek



Presentation of J.M. Barroso to the European Council, 14-15 March 2013

9

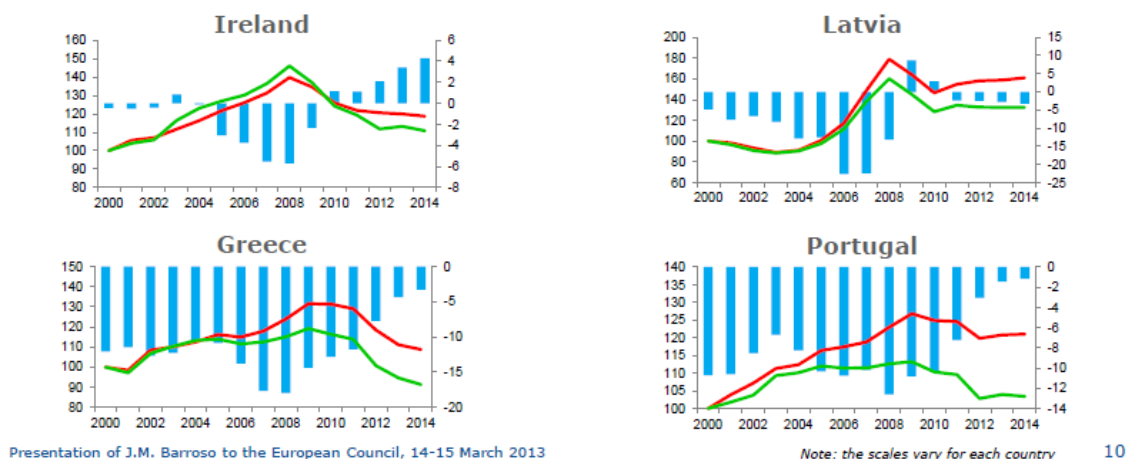
Forrás: José Manuel Barroso prezentációja, Európai Tanács, 2013. március 14-15.

Az euróövezet versenyképes gazdaságai folyó fizetési mérleg többlettel rendelkeznek és az előrejelzések alapján ez 2014-ben is hasonlóan pozitív marad. A perifériaországok deficitel rendelkeznek, de az előrejelzések alapján Spanyolország, Olaszország és Portugália jelentősen javíthatja az egyenlegét, az első kettő szufficittel rendelkezhet 2014-ben, és Írország is jelentősen javíthatja pozícióit. A folyó fizetési mérleg tekintetében Magyarország pozitív mérlege tovább javulhat 2014-re.

Ábra: Fizetési mérlegek és egységnyi munkaerőköltség

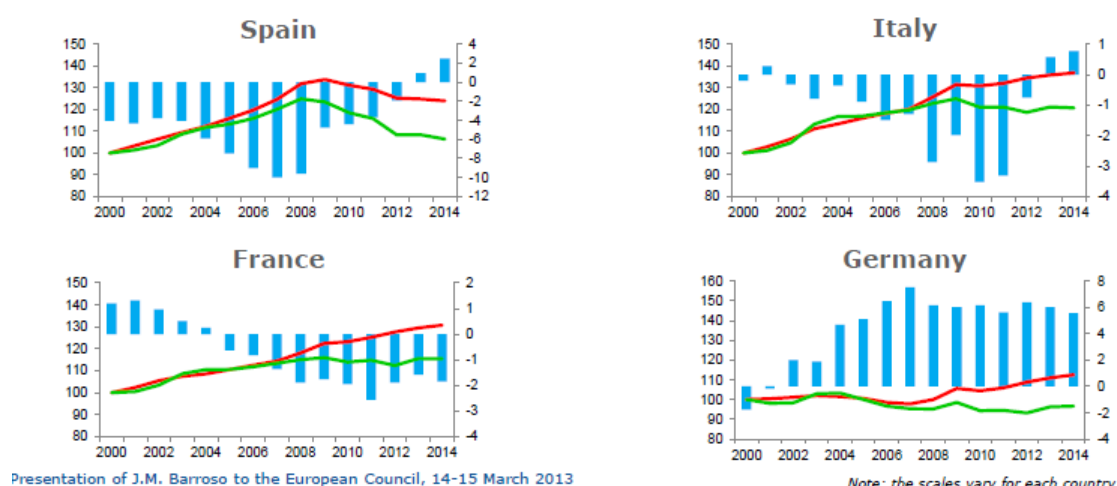
Trends in current account balances and unit labour costs in selected Member States

— Unit labour costs, in EUR (2000 = 100) — Unit labour costs relative to trade partners (2000 = 100) ■ Current account surplus/deficit in % of GDP (right-hand scale)



10

— Unit labour costs, in EUR (2000 = 100) — Unit labour costs relative to trade partners (2000 = 100) ■ Current account surplus/deficit in % of GDP (right-hand scale)



11

Forrás: José Manuel Barroso prezentációja, Európai Tanács, 2013. március 14-15.

Az egységnyi munkaerőköltség és a kereskedelmi partnerekhez viszonyított egységnyi munkaerőköltség változásának az alakulása jól mutatja a folyó fizetési mérlegre gyakorolt hatást. Azok az országok, amelyek képesek a 2000-es szint alá vinni a kereskedelmi partnerekhez viszonyított mutatót, azok folyó fizetési mérlege többletet mutat. Spanyolország, Írország és Portugália példája ezt mutatja, Franciaország 10 éve deficitese a fizetési mérleg szempontjából, és látható, hogy ennek részben oka az egységnyi munkaerőköltség növekedése.

1.1. Elméleti szempontok az integrációs válság, a rugalmas integráció és a minősített többségi szavazás egyes vonatkozásaihoz

1.1.1. Integrációs válság, avagy az integráció válsága?

Palánkai Tibor jóval a válság kirobbanása előtt, 2005-ben, már feltette a kérdést: „Felmerül a kérdés, hogy az új helyzetnek megfelelően szükség van-e az elméleti elemzés alapjainak teljes átalakítására? Az integráció gazdaságtanának alapjait eddig a világgazdaságtan és a nemzetközi gazdaságtan, különösen a komparatív előnyök elmélete szolgáltatották. Vagyis az integrációs kapcsolatok *sajátos külső gazdasági kapcsolatok* voltak. Most az EU önálló makroökonómiai egységgé vált.”³

Az integrációelméleti iskolákat három szempontból hívja segítségül a dolgozat. 1) milyen válaszokat adnak az unió jelenlegi válságának megoldására? 2) milyen következtetéseket vonnak le a közösségen belüli fejlettségbeli különbségek konvergenciájára vonatkozóan? 3) milyen válaszokat adnak az integráció egységének/rugalmasságának vonatkozásában? Különös figyelmet szentelünk a Gazdasági és monetáris unió strukturális nehézségei elméleti vonatkozásainak, elsősorban az optimális valutaövezet elméletének. Az elméleti áttekintés során arra is próbálunk rámutatni, hogy a jelenlegi válság eltérhet a korábbiaktól, amikor integrációs válságok belső dinamikát adtak az integrációnak, ma egy olyan elem is megjelenik, amely ellenkező hatást fejthet ki, amit az Unió válságának nevezhetünk.

A jelenlegi uniós válság elemzésekor kiindulópontnak kell tekinteni, hogy az Európai Unió intézményrendszere sajátos felépítmény, amely ugyan nem hasonlítható sem a hagyományos nemzetközi szervezetekhez, sem az államokhoz, de az azokra jellemző karaktereket ötvözve magán hordja. Az uniós intézményrendszer fő jellegzetessége, hogy benne a kormányközi és szupranacionális jegyek keverednek, és sajátos ötvözetet

³ Az európai integráció folyamatát több elméleti iskola kutatta, a legfontosabb ezek közül a funkcionalista, a föderalista és a kormányközi iskola. Az integrációs elméletek az európai egyesülés folyamatának öt aspektusát vizsgálják: az integrációs folyamat tartalmát, az integráció szervezeti alapformáit és intézményeit, az integráció politikáit, a kormányzás kérdéseit, az integráció előnyeit és hátrányait, valamint az integrációérettséget (integrációs kapacitásokat). [Palánkai, 2004, p. 27].

hoznak létre⁴. Az Európai Unió tehát sem nem tekinthető föderális közösségnek, sem nem államközi együttműködésnek, a kormányközi-föderalizmus kettős jellegét távolilag is magán hordja. Chryssochoou az Uniót úgy jellemzi, mint „egyetértésen alapuló államalakulati forma, ami az integráció olyan szintjét érte el, ami számos többnemzetiségű föderális államalakulathoz hasonlít, a nélkül azonban, hogy bármilyen alapvető módon fenyegetné az őt alkotó államok szuverenitását.”⁵ Bizonyos politikák részben (megosztott hatáskör) vagy kizárólagosan uniós hatáskörbe kerültek, ugyanakkor más területeken a tagállamok nem mondtak le a szuverenitásukról. A tagállami hatáskörbe és az uniós kompetenciába tartozó politikák között természetes ok-okozati összefüggések léteznek, amelyek hatásai az utóbbi évtizedben felerősödtek. Példaként említhető, hogy az egységes piac kiteljesítésének folyamatát lassítja az a tény, hogy a gazdaságpolitika és a szociális politika tagállami hatáskörben van, tehát noha a személyek szabad áramlása uniós vívmány, vagy a szolgáltatási irányelvvel jelentősen javultak a piacra jutási feltételek egymás piacain, a munkaerőpiaci szabályozás, vagy a szociális ellátórendszerek szervezése, kialakítása, finanszírozása mind tagállami kézben van. A szociális dömping jelensége például ezt támasztja alá, tehát az országok szociális ellátórendszerei között jelentősek a különbségek, ezek a versenyképességet alapvetően befolyásolják, de ennél fontosabb elvi kérdéseket is érintenek, amelyekben a döntés meghozatalának a jogához ragaszkodnak a tagállamok, ugyanis mind a gazdaság-, mind a szociálpolitika területét a szuverenitás, ezen belül is az önálló társadalom- és gazdaságpolitika alapvető eszközeinek tartják jogosan. Kétféle logika egymással ellenmondásban lévő találkozik. A szuverenitás alapvető elemei kerülnek szembe az integráció sajátos formájának válságával. A válság meghaladása és egyben az integráció fenntarthatóságának hosszú távú biztosítása az integrációs rendszer működése szempontjából abban az esetben lenne a legnagyobb valószínűséggel keresztülvihető, amennyiben a szuverenitásféltség helyett az integráció mélyítését, tehát az integráció új politikai területekre történő kiterjesztését kívánná meg. Egy ilyen lépés azonban alapvető változást eredményezne az integráció jellegében, szembemenve Chryssochoou által tett megállapítással is, mivel a monetáris mellett megteremtené a gazdaságpolitikai integrációt is, és ezt követően nagyon gyorsan megvalósulna politikai integráció. Amennyiben ugyanis az integráció kiterjedne a fiskális és a szociális politika területére, akkor az uniós költségvetés nagysága megsokszorozódna a jelenlegi uniós pénzügyi

⁴ Horváth-Ódor, [2010], 138 old.

⁵ D. N. Chryssochoou, 2001

keretekhez képest, és rendszerszinten elkerülhetetlenné válna a politikai integráció megjelenése az ehhez szabott intézmény- és döntéshozatali rendszerrel. A politikai integráció megvalósításával és a föderáció létrehozásával feladnánk tehát az integráció sajátos jellegét.

1.1.1.1. A Balassa integrációs fokozatoktól a regulációs elméletekig

Az integráció elméleti szempontból a Gazdasági és monetáris unió létrehozása az integráció történetében meghatározó lépés volt.⁶ A Balassa féle integrációs fokozatok⁷ szempontjából a Gazdasági és monetáris unió létrehozása egy lépést jelent a gazdasági unió irányába, ugyanakkor nem valósítja meg teljes mértékben gazdasági uniót. Az integráció folyamata szempontjából a Maastrichti szerződés az EU továbbfejlődésének, és az integrációelméletnek is egyfajta szakítópróbáját jelenti ma. A 20 évvel ezelőtt létrehozott hibrid gazdasági-pénzügyi unió nem teljesíti ki a gazdasági unió kritériumait, ami egy olyan monetáris integrációt teremtett meg, amelyben a gazdaságpolitikai folyamatok irányítása tagállami kézben maradt, így a hibrid rendszer dekonjunktúrában egyes országokban strukturális jellegű gazdasági előnyöket, másokban hátrányokat eredményezett. Gazdasági konjunktúrában diszkrepanciát okozott a gazdasági szerkezet különbözősége, a termelékenységbeli és a munkaerőköltségben jelentkező különbségek, a piacok tökéletlen működése a termelési tényezők árainak a kiegyenlítése szempontjából, a fejlett és fejletlen régiók versenyképessége konvergenciájának az elmaradása. A szakítópróbát az jelenti, hogy a kialakult strukturális probléma orvoslása integrációs forma szempontjából átlendíti-e az Uniót a gazdasági unió kiteljesítése felé, vagy dezintegrációs folyamatokat indít el. Amennyiben a spill-over hatás érvényesül, akkor nagyon gyorsan megérkezhetünk a politikai unióhoz is, ami egyfajta logikai és politikai következménye is lenne a gazdasági unió kiteljesítésének. Kompetencia szempontból vizsgálva az integrációtörténetet, két politikai terület tekinthető különösen érzékenynek, a költségvetési politika, illetve a kül- és védelempolitika. Ezek a kérdések képezik egyben a politikai integráció legfontosabb területeit. A költségvetési politika indirekt módon számos olyan politikai területre beteszi a lábát, amelyben a tagállamok nem ruházták fel

⁶ Az Európai Unióról szóló Szerződés elfogadása „világos átmenetet jelzett a Közösség fejlődésében a ‘politikától az államalakulat (polity)’ irányába” (D. N. Chryssochoou, 2001, 96.)

⁷ Balassa, 1951

hatáskörrel az Uniót. A lépés a gazdaságpolitikai koordináció közösségiesítése felé jelentősen és hatványozottan kiterjesztené az Unió cselekvési területeit és képességeit. Egy ilyen fejlemény esetén új megvilágításba kerülhetne a közös külpolitika területe is. A szakítópróbát az jelenti, hogy ugyan az Unió politikailag, társadalmilag és gazdaságilag nem áll készen teljes mértékben a Balassa szerinti gazdasági unió megvalósítására, a veszteségek minimalizálása miatt erre mégis rákényszerülhet. Egy ilyen esetben aktuálissá válik Palánkai felvetése, miszerint az integrációt, mint már makroökonomai egységet kell tekinteni, aminek a logikája nem a külső gazdasági kapcsolatok erősítését, hanem a belső gazdasági interdependenciák, a termelési tényezők piacainak integrációját, a költségvetési transzferek fokozását jelentheti.

Mit lehet kezdeni a növekvő egyenlőtlenségekkel az integrációban, amikor az eredeti cél és elképzelés a konvergencia elérése volt? Milyen következményei lehetnek az egyre nagyobb egyenlőtlenségeknek? Hogyan jelennek meg ezek a kölcsönös függőség szempontjából? Elérhető a szolidaritás erősítése, az uniós költségvetés és az uniós transzferek jelentős emelése?

A liberális és neoliberais iskola szerint az integráció alapvetően az áruk, szolgáltatások és a termelési tényezők szabad mozgása és a szabad verseny biztosítása esetén valósul meg. A liberális iskolák fontos tétele az árak kiegyenlítődése piaci mechanizmusokon keresztül. A liberális iskola nagy jelentőségű a pozitív gazdasági eredményeket teremtő belső piac létrehozásában, amelynek teljes megvalósítása az Unió működésének ma is kitüntetetten fontos törekvése. A tényezőárak kiegyenlítődése – főként az euróövezeten belül - ugyanakkor a négy szabadság (valóságban csak részleges) megvalósításával, illetve verseny biztosításával, nem valósult meg teljes mértékben, illetve egyes kiegyenlítődések nem követték a valós gazdasági, termelékenységi mutatókat, ami feszültséget vitt a rendszer működésébe. A fentiekben is szó volt arról, hogy rendszerszinten, az Unió működése szempontjából pozitív hozadékkal járhatna az integráció kiterjesztése a fiskális politika, illetve a szociális politika területére, amely egyben a kiegyenlítődések felgyorsítását is eredményezhetné oly módon, hogy az tükrözné a valós gazdasági viszonyokat is, tehát szorosabb kapcsolatot eredményezne a termelékenységi adatok és a konvergencia szintje között. Ez utóbbi alatt azt értjük, hogy a tényezők egyes piacain nem alakulhatna ki torz rendszer, amely például a

munkaerőpiacon lehetővé tesz magasabb jövedelmeket, mint amelyet az ország termelékenységére realisan megengedne.

Az *institucionalisták* tétele, amely szerint az intézmények számítanak elsősorban, szintén releváns a vizsgált kérdések szempontjából. Az *institucionalisták* szerint az intézmények képesek meghatározott politikákat létrehozni, „alakítani a politikai viselkedés módozatait”, ezen keresztül a kormányzás formális elemein túl alakítani a „működés irányadó eljárás módjait, az ún. puha jogi szabályozást [soft-law], a normákat, valamint a magatartási illemszabályokat”⁸. Az új *institucionalisták* az intézmény fogalma alatt nem csupán a formális intézményeket, mint a Tanács, Bizottság, Európai Parlament, hanem az informális eszközöket is tekintik⁹, amely a tárgyalások szempontjából is sok esetben meghatározó lehet (a dolgozat erről bővebben szól a későbbiekben). Az *institucionalisták* azon fő tétele, miszerint az együttműködés az önérdék követésének következményeként jön létre a részes felek között, „feltéve, ha a kooperatív magatartás jobb eredményhez vezet, mint az önségély elvén alapuló magatartás, ha az együttműködés útján azok a költségek megtakaríthatóak, melyek önségély alapján lépnek fel”¹⁰, a tétel alkalmazható a mai helyzetre abból a szempontból, hogy milyen irányba mozdul az integráció a válság következményeként. Abban az esetben mélyül tovább az integráció valamilyen formában, amennyiben ahhoz a szereplőknek valóban érdekük fűződik. Az *institucionalizmus* angol iskolájának tézisei várhatóan az uniós viták szempontjából meghatározó brit álláspontban is megjelenhetnek majd. Az Egyesült Királyság válság utáni Unióhoz való viszonya több tényező függvénye, a brit hozzáállás viszont drasztikus fordulatot hozhat az integráció folyamatában¹¹. Ezzel szemben világos, hogy a „kooperatív magatartást” jelenleg Németországnak és Görögországnak is érdeke követni az integrációs építkezés folytatása céljából, igaz, eltérő okok miatt.

⁸ Bulmer, idézi Palánkai [2004], p. 41

⁹ Jones, idézi Palánkai [2004], p. 41

¹⁰ Kiss, J. [2003], 40. old.

¹¹ lásd David Cameron brit miniszterelnök 2013. január 23-i beszédét. Cameron ebben felvázolja a brit EU jövőképet, amely a hatáskörök részleges hazatelepítésére tesz kísérletet. Bizonyos feltételek esetén, például a 2015-ben tervezett parlamenti választások megnyerése esetén Cameron népszavazáson kérné véleményt az állampolgároktól az EU-s tagság vonatkozásában. Mind a hatáskörök részleges hazatelepítése, mind egy esetleg kilépés az unióból, komoly következményekkel járna nem csak az Egyesült Királyságra vonatkozóan, hanem az egész integráció vonatkozásában mind elméleti, mind gyakorlati szempontból. <http://www.number10.gov.uk/news/david-cameron-eu-speech/>

A *föderalista-kormányközi* vitában az előbbi iskola az integráció szupranacionális jellegének erősítését tartaná üdvösnek, amelyben a szubszidiaritás elvét követve hatékonyan működhet a többszintű kormányzás. Ahogy arról korábban is írtunk, az integrációt ma a két iskola törekvéseinek sajátos ötvözete jellemzi, amely évtizedek óta különválasztotta a kormányközi és a föderális elemeket, ugyanakkor egyik javára sem hagyta elbillenni a mérleget. A kormányköziség törekvése abban áll, hogy a nemzetállamok maradjanak az integráció legfontosabb aktorai, amelyek képesek megjeleníteni a nemzeti érdeket szemben az uniós intézményekkel. A kormányközi megközelítés alapján elkerülendő, hogy további hatáskörök kerüljenek a szupranacionális uniós szintre. A kormányköziség az integráció jelenlegi szintjéhez képest visszalépést sürgetne, ami a közös intézmények gyengítését, és a kormányok közötti együttműködés szorosabbra fűzését eredményezné. Az uniós intézményrendszer gyengülése egyben az évtizedeken keresztül jól működő közösségi módszer fokozatos visszaszorulását is jelentené, amely módszer biztosítja a kis és nagyobb országok közötti kiegyensúlyozott együttműködés rendszerét. A kormányköziség erősödése ezért a kisebb méretű országok helyzetét gyengíti a kollektív döntések elfogadása során a nagyok előnyére, és jobban teret enged az informális eszközöknek is. Az Európai Tanács működése is jól mutatja, hogy sokszor egy kis tagállami csoport a döntéshozatal motorja, amely szűk körben előkészíti az utolsó pillanatban előterjesztett javaslatokat, amelyekről a csúcstalálkozó döntést hoznak, nem hagyva lehetőséget és időt sem arra, hogy döntési alternatívák merüljenek fel. A kormányköziséget az egyhangú döntéshozattal, a föderatív struktúrákat pedig inkább a minősített többségi szavazással szokták párosítani. A gyakorlatban a tagállami vétó alkalmazásának a lehetőségei is relatívak, és egy többségi szavazási rendben is nyílik lehetőség a döntések blokkolására, és az erőteljes nemzeti álláspont érvényesítésére (erről a minősített többségről szóló részben bővebben szól a dolgozat). A föderális-kormányközi vitát ezért sem szabad csak a döntéshozatali szintek és hatáskörök szempontjából vizsgálni, hanem szükséges a közösségen belüli hatalommegosztásra gyakorolt számos hatást és következményt is figyelembe venni. Wallace tétele, miszerint a kormányközi-föderális megközelítés vitája csapdahelyzet a vizsgált kérdés szempontjából teljességgel megállja a helyét¹².

¹² „A politikacsínálás az EU-ban poszt-szuverénként írható le. Keresztülgyűrűzik az államhatárokon, mélyen behatol a nemzeti politikák és adminisztráció korábban helyi aspektusaiba (...) Az európai jog és szabályok nemzeti adminisztrációk általi végrehajtása a kölcsönös bizalmon és a kollektív egyetértésen nyugszik. Ugyan az államok, amelyeket a nemzeti kormányok képviselnek, az EU politikai folyamatának központjában maradnak, de már nem az egyedüli fontos szereplők, s nem is mindig meghatározó

A *regulációs elméletek* is releváns megállapításokat tartalmaznak a vizsgált kérdésre vonatkozóan. A liberális iskola kritikájaként kérdőre vonják a piaci mechanizmusok által kifejtett pozitív hatásokat, és felróják, hogy a gazdasági szabályozásnak nem tulajdonítottak jelentőséget. A regulációs iskola ez utóbbira építi fel a megközelítését, és a Balassa-féle gazdasági unió integrációs szintet állítja a figyelem középpontjába. A dolgozat témája szempontjából fontos Myrdall kritikája, miszerint az együttműködésben részt vevő gazdasági egységek, országok eltérő fejlettségbeli különbsége miatt a szabad verseny liberális iskola által leírt formában soha nem állt fenn¹³. Tekintettel az állami aktoroknak a piacok működésében játszott erős szerepére, a regulációs elméletek szerint a gazdaságpolitikákat is integrálni kell, ami a tagállami gazdaságpolitikák, ideértve a költségvetési politikák fokozatos közösségiesítése irányába mutatna¹⁴. Tinbergen szerint az integrációs probléma egy általánosabb probléma része, amit az optimális gazdaságpolitika problémájának nevez. Az integráció olyan optimális gazdasági szerkezet, amely részben elhárítja a piaci optimalizáció mesterséges akadályait, részben pedig optimális gazdaságpolitikát alakít ki. Az elmélet szerint a gazdasági optimumok nemzeti keretekben nem érhetőek el¹⁵. A Gazdasági és monetáris unió válságát az iskola elmélete alapján a gazdaságpolitikák koordinációjának az erősítésével lehetne megoldani, azzal, aminek a hiánya éppen az integráció gátját jelenti.

A *funkcionalisták* és *neofunkcionalisták* is a nemzetállamok korlátait az európai problémák megoldására és a nemzetek feletti intézmények szerepét hangsúlyozzák. Az elemzés tárgya szempontjából fontos megállapítások a technokrata irányítás primátusa, a regionális integráció jelentősége, a „spill-over” hatás, illetve az a tétel, hogy a nemzetállamok hosszú távon eltűnnek a politikából¹⁶. A technokrata irányítás és a technokrata kormányok megjelenése a válság megoldásának hatékony eszközének tűnt a válság első időszakában, azonban később a politikai legitimáció megléte fontosabbá vált a társadalmak számára nagy áldozatok vállalását igénylő válságkezelési intézkedések keresztülvitelében. A görög, az olasz belső folyamatok alakulása 2008 és 2012 között

szereplők. Cselekvéseiket intézményi keretek korlátozzák, és olyan, intézményileg autonóm szereplők beavatkozása módosítja, mint a Bizottság, az Európai Bíróság, vagy éppen a legszélén az Európai Parlament.” [W Wallace, 2000. p. 532, idézi Palánkai, 2004, p. 46.].

¹³ Myrdal (1972)

¹⁴ Palánkai (2004), 48. old.

¹⁵ Tinbergen, (1965). Külön nem szólunk Tinbergen negatív és pozitív integrációra vonatkozó elméletéről.

¹⁶ Kende (2002)

jól szemléltetik a fenti megállapítást. Görögországban szakértői kormány képtelen volt keresztül vinni az Unió által elvárt reformokat, szükség volt egy legitimen megválasztott kormányra, amelyik kellő felhatalmazással rendelkezik. A különböző olasz kormányok is jól mutatják azt a tévedést, hogy egy technokrata szakértői kormány könnyebben végrehajtja a szükséges szerkezeti átalakításokat egy országban, mint egy politikai legitimációval rendelkező kormány. Spanyolország és Olaszország helyzete nem könnyen összehasonlítható, ugyanakkor az elmondható, hogy Spanyolország ma előrébb jár a válságkezelésben, mint a reformokat jóval korábban megkezdő Olaszország. Spanyolországban nem volt technokrata kormány a vizsgált időszakban. A regionális integráció jelentősége, amennyiben az érthető az európai integráción belüli szubregionális együttműködésre, akkor az a válság megoldásának egy fontos eszköze lehet. Felértékelődik ugyanis a közvetlen környezettel fenntartott kapcsolatok intenzitása és minősége a válság következményeként. Ez igaz Magyarországra is, ahol egyre fontosabbá fog válni a szubregionális integráció elmélyítése. A válságkezelésben azok lehetnek sikeresek, akik a regionális integrációra is nagy figyelmet fordítanak. A továbbgyűrűző hatás ma is releváns megállapítás, ahogy ezt a dolgozat pár oldallal korábban megemlítette. A nemzetállamok eltűnése viszont nem tűnik ma reális folyamatnak az Európai Unióban, ennek ellenkezőjét figyelhetjük meg, a nemzetállamok, és ezen belül is egyes nemzetállamok felértékelődését. Az Európai Tanács szerepének a jelentős megerősödése is azt bizonyítja, hogy a stratégiai döntések szinte egyedüli letéteményesei az állam- és kormányfők tanácskozásai.

1.1.1.2. Az optimális valutaövezet elmélete

Az optimális valutaövezetek elmélete szolgál a legkézzelfoghatóbb válasszal arra a kihívásra, amellyel ma az euróövezet szembesül, ezért ezt a pontot részletesebben vizsgáljuk meg. Az optimális valutaövezet akkor érhető el, ha a közösséget alkotó országok gazdasági szerkezete összevethető, a termelési tényezők mobilak, magas fokú külkereskedelmi integráció valósul meg és biztosított az üzleti ciklusok összhangja. Az elmélet azt vizsgálja, hogy egy országcsoporthoz milyen feltételek mentén érdemes közös pénzt bevezetnie. Az optimális valutaövezetek elmélete bemutatja, hogy a monetáris politika hatásköréről lemondó régiót gazdasági sokk esetén milyen

veszteségek sújtásának¹⁷. A sokk olyan esemény, amelynek hatására az endogén változók (munkanélküliség, infláció stb.), gyorsan és jelentősen változnak. Többféle sokk létezik, a leggyakrabban az uniós válság kapcsán az aszimmetrikus sokkokról beszélünk, amely időpont, hely, illetve jelleg alapján öltheti magára a jelzőt, de megkülönböztethetünk rövid távú és hosszú távú, külső és belső, vagy a gazdaság egészét érintő, illetve régióspecifikus, továbbá szektorális sokkokat¹⁸. Az integrációs folyamat során a sokkok természete nem egy irányba változik¹⁹. A sokkok bekövetkezése esetén tehát a valutaövezetet formáló országok eltérő módon reagálhatnak, tekintettel az eltérő kiindulási helyzetükre.

Az elmélet megteremtői, Robert Mundell és Ronald McKinnon azt vizsgálták, hogy milyen kritériumok alapján lehet eldönteni, hogy egy ország lebegő árfolyamot alkalmazzon²⁰, vagy más országok valutájához kösse a pénzét, azaz melyek azok a feltételek, amelyek teljesülése esetén egy országcsoporthoz számára egy közös valuta létrehozása, illetve fenntartása nagyobb előnnyel jár, mint annak hiánya. A disszertáció szempontjából elsősorban ez utóbbi kérdés érdekes, mivel a Gazdasági és monetáris unió létrejött²¹. A következőkben ezért a valutaövezet fenntarthatóságára helyezzük a hangsúlyt. A Gazdasági és monetáris unió első 15 éve alatt a gazdasági teljesítmények és szerkezetek heterogeneitása az övezeten belül aszimmetrikus sokkokat váltott ki. A periféria országainak a leszakadása felgyorsult, Görögország olyan eladósodási spirálba került, amely ellehetetleníti a gazdasági növekedést, jelentős gazdasági visszaesést okoz, ezáltal a GDP-hez viszonyított eladósodottság tovább nő, fenntarthatatlan finanszírozási terhet rakva az államra. Berkesi négy tényező alapján vizsgálja, hogy egy ország alkalmas-e az optimális valutaövezet tagságára: 1) makrohasznosság; 2. termékpiaci, kereskedelmi összefonódás (nyitottság, diverzifikáció); 3. a termelési tényezők áramlása (munka, tőke); 4. a fiskális integráltság foka, szerepe a stabilizációban²². Ahogy azt már korábban áttekintettük, a valutaövezet országaink

¹⁷ Berkesi, 1998. 711. old.

¹⁸ Berkesi, 1998. 711. old.

¹⁹ Berkesi, 1998. 712. old, a régiók távolodásának bemutatására a német újraegyesítés szerepel, „amelyet mint egyedi aggregált kínálati sokkot követően csökkent az EK-országokat és Németországot érő sokkok kovarianciája. Ez a változás persze lehet időleges, de lehet a német gazdaság megváltozott orientációjának következménye is.”

²⁰ Mundell, R. (1961): A Theory of Optimum Currency Areas. American Economic Review, 51., McKinnon, R. (1963): Optimum Currency Areas, American Economic Review, 53.

²¹ Ezzel kapcsolatban a kérdés csupán az, hogy ahhoz megéri-e a zónán kívüli országoknak is csatlakozni a későbbiekben.

²² Berkesi, 1998, 715. old.

eltérő gazdaságpolitikája megnehezíti a hatékony monetáris politika folytatását. Mivel a monetáris politika pedig nem független a gazdaság állapotától, „elméletileg minél hasonlóbb a régiók gazdaságának általános állapota, annál kisebb súrlódásokra lehet számítani később”²³.

Az optimális valutaövezeti tagság elemzése során Berkesi az alábbi megállapításokat teszi. A külkereskedelmi nyitottság kapcsán rávilágít, hogy minél nyitottabb egy gazdaság, annál kisebb lehet a monetáris politika ereje. Minél diverzifikáltabb egy ország termelési szerkezete, annál alkalmasabbnak tekinthető a valutaövezeti tagságra. Annál magasabbak a mikrohozamok, minél nagyobb a külkereskedelmi forgalom, minél inkább ingadoznak a valuták árfolyamai, minél több a jelentős kis- és középvállalkozás, illetve minél számottevőbbek a tranzakciós költségek. A termelési tényezők mobilitása segítheti a külső sokkokhoz való alkalmazkodást, ugyanakkor csak akkor tekinthető ez jótékony hatásúnak, és akkor vállalható politikailag, amennyiben a munkaerőpiacok jól működnek, és a jóléti rendszerek között nincs nagy eltérés²⁴.

A másik termelési tényező, a tőke áramlása is segítséget jelenthet a sokkokhoz történő alkalmazkodáshoz. „A munkaerő nagyfokú mobilitásának stabilizáló hatását csökkentik a jóléti rendszerek eltérései. Élénk tőkemozgás esetén a közös valuta mikroszinten rendkívül jelentős előnyökkel jár, míg a makroszintű hatás sok egyéb változótól függ, és az eredője sem egyértelmű.”²⁵

A disszertáció témája szempontjából a figyelem középpontjába szerepel a valutaövezet hosszú távú fenntarthatóságának a kérdése. A valutaövezet működésének hatékonysága szempontjából Berkesi által tett megállapítások mellett meg kell említeni Kenen megállapításait, valamint Fidrmuc és Korhonen által kidolgozott hat összetevőből álló mutatószámot. Minél hasonlóbbak az áruszerkezetek, annál jobban csökken az aszimmetrikus sokk veszélye. Intenzív ágazaton belüli kereskedelem (magas Gruber-Lloyd index érték) esetén csökken a sokkveszély. A további négy komponens az alábbi elemekből áll össze: a reál GDP növekedés korrelációja, az ipari termelés növekedésének korrelációja, a munkanélküliségi ráta korrelációja, valamint az

²³ Berkesi, 1998, 717. old.

²⁴ Berkesi, 1998, 720-723. old.

²⁵ Berkesi, 1998, 726. old.

euróövezet országaiba irányuló export a GDP %-ban²⁶. Kenen szerint akkor beszélhetünk optimális valutaövezetről, ha az abban résztvevő országok hasonló fejlettségi szintűek és diverzifikált, párhuzamos termékszerkezettel rendelkeznek²⁷.

A Gazdasági és monetáris unió első éveit meghatározó De Grauwe féle konvergenciaelmélet a fő hangsúlyt a monetáris politika antiinflációs célkitűzéseire helyezte²⁸. Az alacsony infláció eléréséhez szükség volt a nominális egyensúlyi feltételek biztosítására, amelyek az ún. maastrichti kritériumokban öltöttek testet, ezek: az államadósság alacsony szintje, a költségvetési fegyelem, meghatározott kamatszint, stabil árszínvonal és az árfolyam stabilitása. Az elmélet szerint a nominális feltételek biztosítása megakadályozza az egyensúlyi problémák más országokba történő kivitelét. A konvergenciaelmélettel szemben már a 90-es években kritikák fogalmazódtak meg, mivel a reálkonvergencia nem minden mutató esetében és nem a megfelelő ütemben történt meg, az a 2000-es években pedig a konvergenciával ellentétes folyamatok is elindultak, amely a reálfolyamatok terén nem hogy csökkentette az ollót, de még tovább nyitotta. A 90-es években már több szerző (pl. Nils Thygesen és Daniel Gros²⁹) rámutatott arra, hogy a maastrichti kritériumokat ki kellene egészíteni, pl. a munkanélküliségi adatokkal és a fizetési mérleg mutatókkal. Thygesent és Gros-t még 1997-ben is az a kritika érte Frankel-Rose részéről, hogy a monetáris unió segítheti elő a szükséges reálkonvergenciát, ami az optimális valutaövezet elméletének egyik kulcseleme³⁰. Azóta látható, hogy a Gazdasági és monetáris unió a Stabilitási és növekedési egyezmény szabályai alapján nem volt képes megvalósítani a reálkonvergenciát, ami a jelenlegi válság egyik elsőszámú oka. Fontos jelezni, hogy már 1993-ban, tehát a Maastrichti Szerződés aláírását követő évben ugyanakkor megjelentek olyan vélemények, hogy a monetáris politikát ki kell egészíteni közös fiskális politikával is³¹.

²⁶ Fidrmuc J.-Korhonen L. (2001): „Similarity of Supply and demand Shocks between the Euro Area and the CEEC”, Bank of Finland, *Bofit Discussion Papers*, Nr. 14

²⁷ Kenen, P.B. (1969): The Optimum Currency Area: An Eclectic View

²⁸ P. de Grauwe (1996): The Economics of Convergence Towards Monetary Union in Europe. EUI Robert Schuman Centre Working Paper, 14

²⁹ Gros, D. – Thygesen, N. (1992): European Monetary Integration

³⁰ Idézi Wisniewski Anna, 2008, Frankel, J.A. and A.K. Rose (1997) “Is EMU more justifiable ex post than ex ante?”, *European Economic Review* 41, 753-60. 19

³¹ Hagen, J. von (1993): Monetary Union and Fiscal Union: A Perspective from Fiscal Federalism, in Masson, P. R. – Taylor, M. P. (szerk.): *Policy Issues in the Operation of Currency Union*. Cambridge University Press

A Stabilitási és növekedési egyezmény 2010 óta több fontos új eszközzel egészült ki, az egyezmény reformja azért volt elengedhetetlen, mert eredeti formájában nem volt képes biztosítani az euróövezet hosszú távú fenntarthatóságát. A változásoknak két elemét szükséges kiemelni. Egyrészt erősödött a költségvetési fegyelemre vonatkozó követelményrendszer kikényszeríthetősége, új szankcionálási lehetőségek jöttek létre azokkal az országokkal szemben, amelyek nem teljesítik az egyezményben szereplő szabályokat. Az új lehetőségek egy részét már nem ex post, hanem megelőző jelleggel ex ante is lehet alkalmazni. A preventív megközelítést szolgálja az az új eljárás is, amely a makroegyensúlytalansági folyamatokat kíséri figyelemmel, és lehetőséget kínál a beavatkozásra az ún. makroegyensúlytalansági eljárás keretében olyan esetekben, amikor egy tagállam makrogazdasági folyamatai olyan irányba fejlődnek, amelyek egyensúlytalansági állapotot, illetve költségvetési hiányt hoznak létre³².

Peter Kenen állítása szerint a fiskális politika segítheti a sokkokhoz történő alkalmazkodást.³³ E tekintetben azt kell áttekinteni, hogy az aszimmetrikus sokkokat milyen fiskális eszközökkel képes orvosolni az optimális valutaövezet, amennyiben erre van politikai akarat. Mc Dougall 1983-ban megállapította, hogy az aszimmetrikus sokkok ellensúlyozása közösségi transfereket igényel³⁴.

A Gazdasági és monetáris unió tekintetében elmondható, hogy transferek biztosítása nélkül nem lenne fenntartható a görög helyzet, és az államcsőd már bekövetkezett volna. A görög esetben a magánszektor is részt vállalt az adósságok átutemezésével és részleges leírásával. A problémákat azonban a több alkalommal biztosított transferek sem oldották meg, nem az átadott pénz nagysága miatt, hanem a gazdasági struktúrák különbözősége és versenyképtelensége miatt. A megoldást a regulációs iskola következtetéseihez hasonlóan a gazdaságpolitikák közösségiesítése jelenthetné, ami Görögországban egy mélyreható gazdaságpolitikai strukturális átalakítást eredményezne. Ez utóbbinak a keresztülvihetősége az elmúlt évek tapasztalata alapján is kérdéses és kétséges. Az euróövezet országai eltérő gazdasági szerkezetei nem az elmúlt évtizedek következményei. A különbségek fő okozói az eltérő társadalmi szokások és kulturális értékek, amelyeket nagyon nehéz, ha egyáltalán lehetséges

³² A makroegyensúlytalansági eljárás részletes bemutatását lásd később.

³³ Kenen, 1969.

³⁴ McDougall, 1983, idézi Iván Gábor, 2005.

megváltoztatni. Fontos kiemelni még, hogy a transzferek közpénzek, amelyeket a valutaövezet országai adnak össze a közösség és a közös fizetőeszköz megmentése érdekében. Ebből fakadóan politikai következményei is vannak az aszimmetrikus sokkok ellensúlyozását szolgáló közösségi transzfereknek, amely egyre inkább megköti a transzfereket biztosító kormányok kezét, és egy olyan politikai szemponttal gazdagítják a vitát, amely felgyorsítja a megoldáskeresés folyamatát.

Az interdependenciának egy olyan típusa jelent meg az integrációban, amely korábban nem volt megfigyelhető. Az integrációs előnyöket élvező magországok rá vannak kényszerülve a periféria megsegítésére az ottani veszteségek minimalizálása érdekében. A helyzet kikényszeríti az erőteljesebb szolidaritást a növekvő közösségi transzfereken keresztül, ugyanakkor elvonhatja a figyelmet és a forrásokat több hagyományos közösségi politikától, így sérülhetnek az integráció alapcélkitűzései, ami tovább élezheti az Unión belüli fejlettségbeli és egyéb különbségeket. Visszatérve az euróövezet helyzetére, a transzferek folyósításának leállítása automatikusan dezintegrációhoz vezetne, tehát egy olyan helyzet állhat elő, amelyben a fejlett-fejletlen országok közötti interdependenciák olyan erősek lesznek, hogy ha nincs megállapodás, akkor dezintegrálódás, ami „lose-lose” helyzetet teremthet (ezzel a fejlett is veszít).

A közösségi transzferek hosszú távú biztosításának lehet egy olyan ára és következménye, hogy az euróövezet valóban elindul a költségvetési politikák és a gazdaságpolitikák közösségiesítése felé a korábban felvázolt belső és külső kényszer okán. Egy ilyen forgatókönyv esetén jelentősen gyengülne az önálló tagállami cselekvés lehetősége a gazdaságpolitikában. A fent vázolt kölcsönös függőség miatt kérdéses, hogy az önálló cselekvési képesség ilyen módon való gyengülése valóban csökkenti-e a szuverenitást. A források kiapadása esetén a periféria országának önálló cselekvési képessége olyan drasztikusan is csökkenhet, amivel nagyobb mértékben szűkül a mozgástere. Dinamikus megközelítésben ugyanakkor elmondható, hogy egy kedvezőbb konjunktúra és egy versenyképesebb gazdasági struktúra kialakítása esetén, a szuverenitás kérdés valós problémává válhat. Egy esetleges megoldás lehetne az, hogy jó teljesítmény esetén kisebb lenne az adott ország feletti „ellenőrzés”, mint amikor problémákkal küzd.

A dolgozat azt a hipotézist veti fel, hogy az európai válság megoldásának egyik eszköze és következménye a gazdaságpolitikák szorosabb koordinációja lesz, nem kizárva annak fokozatos közösségiesítését sem. Az a tény, hogy az Unió nem rendelkezik érdemi hatáskörrel a gazdaságpolitika területén, megkérdőjelezi a kérdés megvalósíthatóságát. A politikai és a pénzügyi kényszer azonban azt eredményezheti, hogy vagy a szerződéses kereteken belül, ideértve a szerződésmódosítás lehetőségét is, vagy más politikai, és/vagy jogi megoldáson keresztül a tagállami együttműködés erre a területre is fokozatosan kiterjedhet.

1.1.2. A rugalmas integrációra vonatkozó elméletek

A rugalmas fejlődéssel kapcsolatban az elmúlt 25 évben több koncepció született. Az Unió egységes fejlődése intézményes formában – még ha először az *acquis* keretein kívül is - a schengeni együttműködés és a Gazdasági és monetáris unió létrehozásakor tört meg, és lépett egy olyan pályára, ahol az együttműködést szorosabbra fűző tagállamok nyitva hagyták a lehetőséget a kívül maradó országok számára a későbbi csatlakozásra³⁵.

Az integráció eddigi történetében az ún. „finalitás”-vitában nem került pont az Unió föderális jellegét vagy a kormányköziség jegyeit erősíteni kívánó irányzat közötti vitára. A többsebességes fejlődés koncepciója az elmúlt évtizedekben a föderális-kormányközi vita megoldási lehetőségeként merült fel. Az integráció mélyítése, azaz a tagállami hatáskörök és szuverenitás további átengedése a – tagállamok és a Közösség által együttesen gyakorolt – közösségi szintre több tagállam Európa politikájának kiinduló pontját képezi.

Az európai válság jelenlegi kontextusa miatt aktuális kérdés annak a feltérképezése, hogy milyen formában lehetséges differenciált formában továbbépíteni az integrációt oly módon, hogy az megőrizze az integráció egységes jogi- és intézményi keretét. A válság megoldásának elengedhetetlen feltétele lehet az együttműködések elindítása olyan politikai területeken, ahol mindezidáig nem alakult ki konszenzus a közös fellépés tekintetében.

³⁵ A témáról lásd bővebben Gordos-Ódor, 2004, 121-133. old.

Az új együttműködések kialakítására alapvetően az euróövezeti gazdaságok közötti konvergencia előmozdítása és az euróövezet fenntarthatósága miatt lenne szükség. Politikai és jogi szempontból is problémákba ütközhet a kompetencia transzfer megvalósíthatósága, ezért az uniós jogalkotási és döntéshozatali kereten kívüli megoldások is felmerülnek, amelyek kihívás, de legalábbis új helyzet elé állítják mind a kutatói szférát, mind a tagállami döntéshozókat. A két fenti determináció ugyanis elvezethet a dezintegráció folyamatához, ezt elkerülendő következménynek tekintjük.

A rugalmas integrációra vonatkozó elméleti kutatások következtéseit és javaslatait ezért különösen fontos bemutatni. A differenciált együttműködésnek az uniós válság utáni működésében testet öltő formái pedig közvetlenül befolyásolják a témánkat is, azaz a kettős többség bevezetésének a hatásait a döntéshozatalra. Amennyiben teret nyernek a kiskörös együttműködések egyre több területen, akkor az szétfeszítheti a jelenlegi jogalkotási és döntéshozatali kereteket, és integrációelméleti szempontból negatív hatásokkal is járhat. A rugalmas integráció formáinak a megjelenése abban az esetben jár pozitív hozadékokkal, amennyiben azok az integrációt erősítik. Amennyiben a differenciált együttműködési modellek dezintegrációs folyamatokat indít el, akkor káros és visszafordíthatatlan hatást gyakorolnak az európai integrációra.

A föderális-kormányközi vitában jelentkeznek külső tényezők is, illetve a nemzetközi szerepvállalás és a globális szereplőkhöz fűződő viszony kérdése. A globális versenyben történő helytállás is megköveteli az Unió hatékony működési feltételeinek a megteremtését.

a./ Az Unió rugalmas fejlődése tárgykörében több fogalmat használ a szakirodalom, amelyek jelentése egymáshoz közeli:

- többsebességes és kétsebességes fejlődés,
- „à la carte” Európa,
- változó geometriájú Európa.

Többsebességes és kétsebességes integráció keretében a tagállamok között a közösségi jog alapelveire épülve, a közös értékek mentén azzal a céllal jönnek létre együttműködési formák, hogy bizonyos politikák vagy cselekvési tervek végrehajtásán keresztül előmozdítsák az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. A közösségi jogi

keretek között beinduló különböző nyitott együttműködésekben az elindításkor nem vesz részt az összes tagállam. A kívül maradók később csatlakozhatnak az együttműködéshez.

A kétsebességes integráció a többsebességes integrációnak az a formája, amikor több tagállam egyetlen együttműködésben sem vesz részt az adott politikák terén beinduló kooperációk beindításakor, ezzel szemben néhány ország már a kezdetekkor minden együttműködésnek részese. Így létrejön a magasabb integrációs fokot elérő országok köre, valamint az integrációban ideiglenesen lemaradó országok csoportja úgy, hogy az átjárás a két csoport között nincs kizárva a későbbi felzárkózás és az Unió egységének erősítése érdekében.

A „két sebesség” tehát a szakirodalom szerint önmagában nem zárja ki, hogy bármelyik ország bármikor csatlakozzon a magasabb integrációs fokot elérő országokhoz. Nagy a gyakorlati és politikai kockázata azonban annak, hogy huzamosabb lemaradás esetén, a lemaradók egyre korlátozottabb ráhatással rendelkeznek az integráció jövőbeli alakítására és elsősorban alkalmazkodó szerepet kell felvenniük, hasonlóan egy ország csatlakozási folyamatában meglévő feltételrendszeréhez.

Az „à la carte” Európa fogalmát John Major volt brit miniszterelnök vetette fel első alkalommal 1994-ben a leideni beszédében³⁶. A koncepció szerint a tagállamoknak csak néhány, minimális közös uniós cél elérésére indokolt törekedni. A közösen megvalósítandó célokon kívüli területeken a tagállamok sajátos nemzeti érdekei egyedi megoldásokat tesznek szükségessé. Ez a modellfelfogás tehát korlátozza az integráció mélyítését azáltal, hogy csak egy kis számú területen irányozza elő az együttműködés szorosabbá tételét, illetve a tagok tetszés szerint, politikai megfontolások alapján választanak, hogy részt vesznek-e az adott együttműködésben vagy sem („opt-out”). A beszéd visszatérően fontos eleme ugyanakkor az, hogy egyetlen tagállam sem zárható ki akarata ellenére egyetlen együttműködésből sem, hangsúlyozva ezzel a rugalmas együttműködések nyitottságát. Major hangot is adott annak a félelemnek, hogy

³⁶Major's speech at the William and Mary Lecture, given in Leiden at the University on 7th September 1994. <http://www.johnmajor.co.uk/page1124.html>

megjelenhet egy kemény mag az unión belül³⁷. Cameron miniszterelnök 2013. év eleji Európa-beszédében is használja az „à la carte” Európa fogalmát (erről lásd bővebben feljebb). A Cameron-beszéd azonban 20 évvel később hangzott el, és felveti a hatáskörök hazatelepítésének a szükségességét is, amely még nem szerepelt a Major-beszédben³⁸. A hatáskörök hazatelepítésének a lehetősége megnyithatja az utat a többi tagállam részére is, hogy hazatelepítsenek hatásköröket. Egy ilyen folyamat pedig elvezethet az uniós jog- és intézményrendszer egységének a megbontásához.

A változó geometriájú Európa elképzelésének legfőbb megkülönböztető jegye a résztvevő tagállamok által befogott európai tér, vagyis a koncepció szerint a tagállamok politikaként változó összetételű köre a többi tagállamnál intenzívebb együttműködést valósít meg. Ebben nem feltétlenül venne részt minden tagállam, illetve lehetőség nyílna részleges együttműködésre is. Ellentétben a többsebességes integrációs megoldással, a koncepció nyíltan felvállalja, hogy az integrációs struktúrán belül olyan különbségek alakulhatnak ki, amelyek a legfejlettebb tagok és a lemaradó országok közötti tartós szétváláshoz vezethetnek, és az Unió egységes fejlődési perspektívája helyett a két vagy többfelé töredező Unió fejlődési pályáját idézhetik elő. Ennek egyik megvalósulási formája a kétszintű integráció megjelenése lehet, amely teljes mértékben eltér a kétsebességes integrációtól. Ez ugyanis a differenciált együttműködésnek egy olyan formája, amelyben két eltérő integrációs szinttel rendelkező tagállami csoport alkot közösséget, oly módon, hogy nem lehetséges az átjárás közöttük semmelyik irányban sem. Míg a fentiek megőrzik az előrébb járókhoz való csatlakozás lehetőségét, addig a kétszintű integráció arra épül, hogy eleve nem teszi lehetővé a csatlakozást az integráció néhány tagja számára.

b./ A rugalmas fejlődés három fenti keretére épülve több elképzelés létezik, amelyeknek közös elemük, hogy meghatározott politikákra (ahol az együttműködés beindítható) és adott tagállami csoportok (amelyek részt vesznek az együttműködésekben) kijelölésére tesznek kísérletet. Ilyen elképzelés többek között:

- a mag-Európa,

³⁷ Részlet a beszédből: „I see a real danger in talk of „hard core” inner and outer circles, a two-tier Europe”.

³⁸ 1994-ben az Amszterdami Szerződés tárgyalása előtti 1996-os kormányközi konferencia előtt voltunk, amely során hangsúlyosan szerepeltek a bel- és igazságügyi együttműködés területén lehetséges közös továbblépés az EU-ban. Major a beszédében pozitívan nyilvánul meg a bűnügyi együttműködés tekintetében.

- a koncentrikus körök és
- az élcsoporth koncepció.

A mag-Európa fogalmát az 1994-ben közzétett Lamers-Schäuble jelentés fejtette ki első alkalommal³⁹. Az elképzelés a német állami berendezkedés modelljét javasolta kiterjeszteni az Unióra. A föderális fejlődési irány mellett vezető szerepet kívánt adni a német-francia együttműködésnek az Unióban. A javaslat alapján a két országon kívül Belgium, Hollandia és Luxemburg képezte volna az ún. „kemény magot”⁴⁰, amelyek külön intézményi háttér nélkül egyeztették volna fellépésüket azzal a céllal, hogy meghatározzák az Unió kívánatos fejlődési irányát. A magnak első helyen a Maastrichti Szerződés által létrehozott új politikák területén kellett volna élen járó és egyfajta példamutató szerepet játszani. A kemény magot nem célként, hanem az integráció továbbfejlesztése eszközeként határozták meg.

A „*koncentrikus körök*” Európjája fogalmát Eduard Balladur volt francia miniszterelnök említette egy újságinterjúban 1994-ben⁴¹. Az elképzelés szerint az Európai Unió eltérő integráltsági fokú ország-csoportok közössége. Balladur három csoportra tesz javaslatot, az elsőben a politikai uniót zászlóra tűző országok lennének, ezt vagy megerősített együttműködések, vagy egy új ún. politikai unióról szóló szerződésen keresztül valósítanák meg. A másodikban lenne az elsőn kívül a többi tagállam, amelyek nem kívánnak részt venni a politikai integrációban, a harmadikban pedig az első két kör és azok az unión kívüli országok, amelyek nem kívánnak részt venni a gazdasági integráció teljes egészében, hanem kétoldalú szerződéses rendszeren keresztül kapcsolódnának a másik két körhöz.

Joschka Fischer a 2000-ben a Humboldt Egyetemen elmondott beszédében fejtette ki az „európai magot” képező államok föderációjának koncepciójára épített élcsoporth („avant-garde”) elméletet⁴², amihez Jacques Chirac egy hónappal később csatlakozott („groupe

³⁹ CDU-CSU Fraktion des Deutschen Bundestages: Überlegungen zur europäischen Politik, 1994. szeptember 1., <http://www.cdusu.de/upload/schaeublelamers94.PDF>

⁴⁰ Ez az alapító hat tagállamot ölelte volna fel Olaszország kizárásával.

⁴¹ Le Figaro, interview, 1994. augusztus 30.

⁴² Joschka Fischer beszéde, Humboldt Egyetem, Berlin, 2000 május 12., centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/.../00/joschka_fischer_en.rtf

pionnier”)⁴³. Az elképzelés szerint az EU csak akkor képes továbblépni, ha a tagállamok azon része, amely elkötelezett az integráció mélyítése iránt, a politikai unió megvalósítását ellenző országok nélkül megy tovább, és mélyíti el az együttműködését új politikák terén. A koncepció abból indul ki, hogy az Unió végső céljáról - „finalité politique” - folytatott vitát nem sikerül lezárni és a kormányközi együttműködést pártoló tagállamok nélkül célszerű törekedni az Unió külső szerepvállalásának és az Unió hatékony működésének fokozását erősítő politikai unió kialakítása felé. A beszéd fontos eleme annak a lehetőségnek a felvillantása, hogy szükség esetén szerződésen kívüli nemzetközi szerződések is keretet adhatnak a szűkebb csoport továbblépésének.

A fenti elképzelések egyes elemei megjelennek a válság utáni európai együttműködésről folyó gondolkodásban. A korábbiaknál is hangsúlyosabb ma az igény a differenciált integrációt megvalósító eszközök iránt. Az elmúlt húsz évben hivatalban lévő állam- és kormányfők, illetve külügyminiszterek által felvázolt elképzelések széles spektrumát adják a jövőbeli rugalmas integrációs formáknak. A megoldási lehetőségekben problémamegoldó elemek és a dezintegrációs veszélyek együttesen vannak jelen.

Az uniós egység megőrzése tekintetében fontos aláhúzni, hogy mindazok a gyakorlatban megvalósuló együttműködési formák, amelyek a szerződéses keretek között jönnek létre két fontos célt is szolgálnak. Egyrészt lehetővé teszik a továbblépést az együttműködésben érdekelt tagállami csoport számára, másfelől pedig megőrizve a kooperáció nyitott jellegét és lehetővé téve az együttműködéshez való későbbi csatlakozást, szolgálják az uniós jog- és intézményrendszer egységének a megőrzését.

1.1.3. Uniós módszer – új együttműködési forma?

Az egymás elképzeléseit támogató német és francia elképzelések a 90-es és 2000-es években újra előtérbe kerülhetnek, ha nem is abban a formában, mint ahogy a beszédekben elhangzott. Az Európai Stabilitási Mechanizmusról született megállapodás,

⁴³ „Rassemblements avec l'Allemagne et la France, ils pourraient se constituer en un "groupe pionnier". Ce groupe ouvrirait la voie en s'appuyant sur la nouvelle procédure de coopération renforcée définie par la CIG et en nouant, si nécessaire, des coopérations hors Traité, mais sans jamais remettre en cause la cohérence et l'acquis de l'Union.” Jacques Chirac Bundestagban elmondott beszéde, 2000. június 27.

vagy a Fiskális Paktum⁴⁴ után születhetnek további nemzetközi szerződések, amelyek részben az unió működéséhez közvetlenül kapcsolódó területeken alakíthatnak ki további új szabályokat, továbbá folytatódhatnak olyan intézményi változások, amelyek megbonthatják az unión belüli intézményrendszer egységét.

A 2013. március 14-i Európai Tanács elfogadta az euróövezeti csúcstalálkozók eljárási szabályzatát⁴⁵. Az intézményrendszer további fragmentációja nem kizárt, amely megjelenhet az euróövezet országok szűkebb körű tanácskozásaival a különböző tanácsi formációk mentén, legyen az informális vagy formális együttműködési keretek között. Az intézmény- és jogrendszer diverzifikációja nem jelent meg a 90-es és 2000-es évek beszédeiben⁴⁶, ezek a következő évek szempontjából vetnek fel kérdőjeleket. A differenciálódás mélységének erősödése az unión belül attól függ, hogy milyen erős lesz az igény az euróövezeti országok, és/vagy az európai válságot finanszírozó egyes meghatározó tagállamok részéről a valódi továbblépés tekintetében egyes fontos politikai kérdésekben. Az unió jelenlegi jogi, intézményi és döntéshozatali egységét megtartani törekvő és új struktúrákat létrehozását támogató országok közötti vita kimenetelétől is függ a kérdés. A jogi, költségvetési, pénzügyi és akár intézményi kérdések, illetve az elméleti modellek nem fogják akadályokat gördíteni az integráció további differenciálódása elé, amennyiben ilyen irányba mutató politikai döntések születnek a következő években.

A szavazati rend reformja szempontjából is meghatározó kérdés, hogy a jövőben létrejöhetnek-e új típusú együttműködési formák a tagállamok között, amelyek nem a közösségi módszert alkalmaznák? A közösségi módszertől eltérő döntéshozatali rend megjelenése más megvilágításba helyezi a minősített többség jelentőségét.

1.1.3.1. Igény az erősödő kondicionalitás bevezetésére a gazdaságpolitikai területén

Az euróövezet országai a valutaövezethez tartozó tagállamok pénzügyi csődhelyzetének elkerülése érdekében pénzügyi segítségnyújtási programokat kötött Görögországgal,

⁴⁴ Hivatalos nevén Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról. <http://european-council.europa.eu/media/639176/13 - tscg.hu.12.pdf>

⁴⁵ <http://eurozone.europa.eu/media/401510/20130314-eurosummits-rules-of-procedures.pdf>

⁴⁶ A témáról bővebben szól a disszertáció kettős többség hatása az intézményi egyensúlyra vonatkozó része.

Portugáliával, Írországgal⁴⁷ az elmúlt években. A pénzügyi segítségnyújtási programok azt támasztják alá, hogy az euróövezeti válság megoldása abba az irányba mutat, hogy a pénzügyi és költségvetési nehézségekkel küzdő országok esetében a pénzügyi segítségnyújtás fejében megjelenik az erős kondicionalitás a költségvetési politikák ellenőrzése területén. Kétféle módon történik a „beavatkozás”: a tételes vállalások végrehajtásának ellenőrzésével és a közösen megállapított célhoz vezető gazdaságpolitikai intézkedések egyre erőteljesebb meghatározásával. Például az első görög kiigazítási programban 2010 és 2013 közötti időszakra, a görög GDP 2-4 százalékát kitevő gazdaságpolitikai intézkedések jelennek mind a kiadási, mind a bevételi oldalon, elérve a négy év alatt a GDP 11 százalékát. Az első görög program mindösszesen 52 intézkedést azonosít be a bérek csökkentésétől és a privatizációtól a nyugdíjak csökkentésén keresztül új adók kivetéséig⁴⁸.

Az euróövezeten belüli eladósodás és a versenyképességet érintő strukturális problémák olyan feszültséget vittek az euróövezet működésébe, amelynek a megoldása komoly kihívást jelent. A válság egyfelől erősebb szolidaritást követel meg a fejlettebb országoktól, így pénzügyi transzfert, másfelől a szuverenitás korlátozását teszi szükségessé a gazdaságpolitika területén, vagy más szóval a gazdaságpolitikai együttműködés közösségiesítését, illetve közelítését igényli. A jövőben már nem csak a költségvetési fegyelem betartását kell szigorúan tiszteletben tartani, hanem az odavezető úton is együtt kell működni a többi tagállammal és az Európai Bizottsággal. Az éves költségvetések elfogadása minden országban egy közel egy éves folyamat. Ezen a hosszú úton idáig „csupán” azt kellett biztosítani, hogy eljussunk egy bizonyos pontig, bizonyos feltételekkel.

⁴⁷ A kiigazítása programok elérhetőke: Görögország – 1) The Economic Adjustment Programme for Greece, 2010 -

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf. Az első program 5 felülvizsgálatára került sor (ezeket itt nem soroljuk fel); 2) The Second Economic Adjustment Programme for Greece, 2012. március -

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf. A második görög program első felülvizsgálatára már 2012 decemberében sor került. Írország:

⁴⁸ Az 52 gazdaságpolitikai jellegű intézkedést lásd a görög kiigazítási program 17. oldalán. The Economic Adjustment Programme for Greece, 2010, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf

A disszertáció terjedelmi korlátok miatt nem szól részletesen az euróövezeti válság gazdasági okairól, ugyanakkor felteszi a kérdést: mire vezethető vissza az euróövezet jelenlegi mély válsága integrációelméleti szempontból?

Az integráció a kezdeti évtizedek alatt jól működő ún. „kiegyensúlyozó” megközelítés, amelyben a legkisebb közös többszörös mentén kompromisszumos csomagmegoldások vitték előre az integrációt oly módon, hogy sem föderális, sem a kormányközi jellegét nem tették domináns elemévé az európai együttműködésnek. A 90-es évek elején, a tagállamok közötti finalitás kérdésében meglévő és feloldhatatlan különbségek keretei között alkalmazott megközelítés eredménye egy fél lábon álló struktúra, a Gazdasági és monetáris unió létrehozását eredményezte. A Gazdasági és monetáris uniónak csak a monetáris unió része jött létre, anélkül, hogy uniós szintre emelték volna a gazdaságpolitika fiskális komponensét is. A monetáris politika kizárólagos uniós hatáskörre vált, létrejött az Európai Központi Bank, ugyanakkor a gazdaságpolitika másik ága, a fiskális politika, teljes mértékben tagállami hatáskörben maradt, továbbá nem jött létre olyan pénzügyi alap, amely a pénzügyi nehézségekkel küzdő euróövezeti ország megsegítését szolgálná.

A konstrukciós hiányosság nem azért jelent meg az uniós rendszerben, mert a rendszer megalkotói nem látták a gazdaságpolitika és a monetáris politika egymásrataltságát, ok-okozati összefüggéseit, hanem egyrészt azért, mert nem volt meg a politikai akarat arra, hogy lemondjanak a szuverenitás egyik alapkérdéséről – a költségvetések összeállításáról, ezek keresztül a gazdaság- és szociális politika elsőszerű eszközeiről. Olyan vélemények is megjelentek ugyanakkor az ún. konvergenciaelmélet keretében⁴⁹, miszerint a hangsúlyt a monetáris politika hitelességére kell helyezni és az antiinflációs célt kell követni. De Grauwe szerint a maastrichti kritériumok (államadósság alacsony szint, költségvetési fegyelem, meghatározott kamatszint és infláció) előzetes teljesítése garanciát jelent arra is, hogy az egyensúlyi problémákat nem exportálják az országok egymáshoz. A reálkonvergencia nem kapott kellő figyelmet, így pl. a termelékenységi szintek változása és tendenciája, a munkaerőpiaci folyamatok alakulása, a folyó fizetési mérlegek alakulása. Explicite a fenti elmélet azt is jelentette, hogy nem szükséges részletesen szabályozni a gazdaságpolitikai együttműködés területét, meghagyva a

⁴⁹ P. de Grauwe (1996): The Economics of Convergence Towards Monetary Union in Europe. EUI Robert Schuman Centre Working Paper, 14

tagállamok számára, hogy maguk határozzák meg gazdaság- és társadalmi politikájuk cél- és eszközrendszerét, ehelyett elegendő csupán a költségvetési szigorot előírni és szankciós eszközök beépítésével. E két ok miatt nem alakult ki érdemi együttműködés a gazdaságpolitika területén se a tagállamok, se az euróövezeti országok között.

Az Unió két kritérium betartását követeli meg a tagállamoktól: 1) a költségvetési hiány bruttó hazai termékhez viszonyított arányát; 2) Az államadósság bruttó hazai termékhez viszonyított arányát.⁵⁰ A teljesítendő deficitcél a Gazdasági és monetáris unióról szóló jegyzőkönyv tartalmazza, a részletszabályokat a Stabilitási és Növekedési Egyezményben rögzíti az Unió⁵¹.

A Stabilitási és növekedési egyezmény

A Stabilitási és növekedési egyezmény a Gazdasági és monetáris unión belüli tagállamok pénzügyi politikáit hangolja össze. A paktum célja a hatékony tagállami államháztartások biztosítása. A paktum két pilléren nyugszik, egy prevenciós és egy kiigazító ágon. A prevenciós ágon belül a tagállamoknak éves stabilitási (euróövezeti tagok), illetve konvergencia (nem euróövezeti tagállamok) programokat nyújtanak be, amelyben meghatározzák a középtávú költségvetési pályájukat. A Bizottság értékeli a programokat és a Tanács véleményt fogalmaz meg. A túlzott hiány kialakulásának megakadályozására két lehetősége van a Bizottságnak, illetve a Tanácsnak. A Tanács korai figyelmeztetést küldhet az adott tagállam számára, amelyben felhívja intézkedések elfogadására a túlzott hiány elkerülése érdekében. A Bizottság korai előrejelzésben figyelmeztetést küldhet egy tagállamnak, hogy tartsa tiszteletben a stabilitási és növekedési paktumban foglalt kötelezettségeit.

Az egyezmény kiigazító ága az ún. túlzott deficit eljárás kereteit határozza meg. Erre az eljárásra akkor kerül sor, amikor egy tagállam államháztartásának hiánya meghaladja a GDP 3%-át. Ilyen esetben a Tanács az érintett tagállam számára ajánlásokat küld, melyekben felszólítja a túlzott hiány kiigazítására, és határidőt állapít meg a korrekció végrehajtására. Amennyiben a tagállam nem felel meg az ajánlásokban foglaltaknak, az eljárás keretében az euróövezeti tagállamokra bírság is kiszabható.

A költségvetési fegyelemre vonatkozó szankciós eszközrendszer gyengének bizonyult, egyetlen alkalommal sem történt meg túlzott deficit eljárás alatt lévő ország pénzügyi szankcionálása. A válság kezdete óta bővült a fiskális fegyelem eszközrendszere. Az ún. 6-os gazdaságirányítási csomag, amely részben módosítja a Stabilitási és növekedési egyezményt, egyfelől szigorítja a már meglévő ex post szankcionálási lehetőségeket. A gazdaságirányítási csomag emellett bevezeti a preventív ágat, és ennek keretében új

⁵⁰ EUMSZ. 126. cikk 2) a. és b. pontok.

⁵¹ EUMSZ. 126. cikkben és a Stabilitási és növekedési egyezményben (1466/97/EK és 1477/97/EK) szerepelnek az eljárás szabályai.

eljárásként létrehozta a makrogazdasági egyensúlytalansági eljárást, amely 11 makromutatót vizsgál folyamatosan a tagállamokban, és lehetőséget biztosít a tagállami folyamatokba történő beavatkozásokra, amennyiben a Bizottság és a Tanács úgy ítéli meg, hogy az egyensúlytalanságok tartós megléte veszélyeztetheti a költségvetési fegyelmet az adott országban. Számos egyéb eszközt is bevezettek, a Fiskális Paktum a strukturális hiány eltörlésének előírásával tovább szigorítja a költségvetési fegyelmet.

A makroegyensúlytalansági eljárás bemutatása

Az eljárás keretében az Európai Bizottság évente közzé teszi a figyelmeztető mechanizmusról szóló jelentését, melyben értékeli a tagállamokat tizenegy makrogazdasági és pénzügyi mutató alapján. A mutatók jelzik a belső egyensúlyhiányokat (állami és magán eladósodottság; pénzügyi és eszközpiaci fejlemények; magánszektori hiteláramlások; munkanélküliség), valamint a külső egyensúlyhiányokat (folyó fizetési mérleg és nettó befektetési pozíció; tényleges reálárfolyam, exportpiaci részesedés; árak és költségek; nem áron alapuló versenyképesség). A kockázatnak kitett tagállamok esetében mélyreható felülvizsgálatot indíthat a Bizottság a háttérben álló problémák feltárására. Az eljárásnak van egy preventív és egy korrektív ága. Az előbbi alapján a Tanács még az egyensúlyhiány túlzottá válása előtt ajánlásokat fogadhat el. A súlyos egyensúlyhiányú tagállamokra az utóbbi, korrektív ágot lehet alkalmazni, ekkor beszélünk túlzott egyensúlytalansági eljárás elindításáról. Az eljárás alá vont tagállamnak egy részletes, intézkedéseket és azok végrehajtási ütemtervét tartalmazó ún. korrekciós programot elkészítenie. A kiigazító intézkedési terv tartalmazza az érintett tagállam által végrehajtott vagy végrehajtani szándékozott egyedi szakpolitikai intézkedéseket, valamint azok ütemtervét. A szakpolitikai válaszlépéseknek ki kell terjedniük a főbb gazdaságpolitikai területekre, adott esetben a költségvetési- és bérpolitikára, a munkaerőpiacokra, a termékek és szolgáltatások piacaira, valamint a pénzügyi ágazat szabályozására. A Tanács két hónappal a korrekciós program benyújtása után értékeli annak végrehajtását. A Bizottság a program végrehajtásának áttekintése érdekében ellátogathat az érintett tagállamba. Látható tehát, hogy az érintett tagállamnak szoros felügyelet alatt kell végrehajtania a Tanács ajánlásai alapján készített korrekciós programot. Amennyiben a korrekciós program végrehajtása nem az előírt feltételek alapján zajlik több szankcionálási lehetőség is kínálkozik. Amennyiben a Tanács úgy ítéli meg, hogy az előírt határidőre nem történtek meg a szükséges intézkedések, akkor ezt határozatban állapítja meg fordított minősített többségi szavazással, és a végrehajtásra új határidőket megszabó ajánlásokat ad ki. Ezt követően 10 nappal később a Bizottság ajánlása alapján a Tanács a GDP 0,1 %-ának megfelelő kamatozó letét elhelyezéséről dönthet, szintén a fordított minősített többségi szavazást alkalmazva. Ha az érintett tagállam másodjára is elégtelen korrekciós programot készít el vagy a Tanács második alkalommal is úgy ítéli meg, hogy nem történtek meg a szükséges intézkedések, akkor a Tanács szintén fordított minősített többségi szavazással a GDP 0,1 %-ának megfelelő bírságot szab ki.

Az a tény, hogy gazdaságpolitikai pillér nélkül jött létre a Gazdasági és monetáris unió, elvezetheti az integráció fejlődését egy olyan szakaszba, amelybe a konstrukciós hiba elkövetése nélkül nem lenne képes belépni a konszenzus hiánya miatt. A Gazdasági és monetáris unió szerkezetének megalkotói nem lehettek valószínűleg tudatában e fenti ok-okozati összefüggésben, de függetlenül attól, hogy lehetett-e 20 éve előrelátni az

euróövezet jelenlegi válságát, az akkori döntéshozók végül is egy jól működő Gazdasági és monetáris uniót akartak létrehozni, tehát a cél nem változott, viszont ennek az ára megváltozott, elsősorban politikai és legitimációs vonatkozásban.

1.1.3.2. Egy közös gazdaság- és szociálpolitika felé?

A következő években megerősödhet a Gazdasági és monetáris unió gazdaságpolitikai pillére, első lépésként a fent ismertetett intézkedéseken keresztül már megtörtént költségvetési fegyelem jelentős szigorítása.

Vita az Európai Unió jövőjéről

A vita keretét Herman van Rompuy, az Európai Tanács elnöke, vázolta fel a 2012. júniusban közzétett vitaindító előterjesztésében, a valódi Gazdasági és monetáris unióról címet viselő dokumentumban. Az Európai Tanács elnöke négy fontos feladatot határozott meg, amelyeket a következő 10 évben meg kell oldania az Uniónak. Az első, időben legsürgetőbb feladat az integrált pénzügyi keretrendszer - vagy más néven a bankunió - létrehozása a pénzügyi stabilitás biztosítása érdekében. A keretrendszer egy két szintű (európai és tagállami) egységes európai felügyeleti rendszerből és a közös betétbiztosítási és bankszanálási keretrendszerből áll. Mindkét felügyeleti rendszert egy közös hatóságnak kellene működtetnie, a hatóság fizetőképességét az Európai Stabilitási Alap (ESM) garantálná az euróövezet számára.

A második feladat az integrált költségvetési keretrendszer kialakítása. A cél a tagállami költségvetést érintő döntések - ideértve a hiányt és az államadósság felső határát - egy részének közösségiesítése, közösségi szintre emelése. Amennyiben egy tagállam a közösen eldöntött szinten túl tervezne eladósodni, akkor azt indokolnia kell, és azt a többi tagállamnak jóvá kell hagynia. A közös kötvénykibocsátás megvalósítását közép távon meg kell vizsgálni. Megjelenik az euróövezet szintjén egy költségvetési testület felállításának az elképzelése, amely képes lenne a kölcsönös gazdasági függési viszonyok kezelésére.

A harmadik feladat az integrált gazdaságpolitikai keret létrehozása. A cél a gazdaságpolitikai koordináció keretrendszere kikényszeríthetőségének az erősítése az európai szemeszter és az euró plusz paktum alapelveire építve. A dolgozat ezt a harmadik elemet vizsgálja meg részletesen. A bankunió, az integrált költségvetési keretrendszer és az integrált gazdaságpolitikai keret elsősorban az euróövezet tagjaira vonatkozna, és abban a nem euróövezeti országok önkéntes alapon részt vehetnének. Ez utóbbi komoly áldozatvállalást jelentene, mivel a válságkezelési alaphoz, és a válságkezelés egyéb pénzügyi és politikai előnyt jelentő eleméhez nem lenne hozzáférés, csak az úgymond felügyeletet erősítő ághoz és intézményekhez.

Mindhárom fenti elképzelés megvalósítása esetén szükségessé válik a negyedik feladatként megjelölt demokratikus legitimáció és elszámoltathatóság erősítése. Amennyiben a kompetenciák átcsoportosítása nem jár együtt a demokratikus kontroll erősítésével, akkor legitimációs válság állhat elő, amely a jelenlegi válságban tovább mélyíthetné a válságot. A legitimáció erősítése kapcsán felmerülhet az Európai Parlament feladatainak a bővítése, a döntéshozatalban való részvétele, a nemzeti parlamentek uniós ügyekben játszott szerepe, az Európai Bizottság elnökének közvetlen megválasztása.

2013 első félévében négy konkrét kérdéstről folyik a gondolkodás⁵²: a nagy horderejű gazdaságpolitikai reformok előzetes egyeztetési mechanizmusáról; a Gazdasági és monetáris unió társadalmi dimenziójának a kialakításáról egy újfajta önkéntes vállalatokon alapuló szerződéses rendszerről, amelyet a tagállam és az uniós intézmények kötnének az európai szemeszter keretében a gazdaság- és szociálispolitika területén elfogadott országspecifikus ajánlások végrehajtása érdekében; illetve a strukturális reformokat előmozdító, illetve az aszimmetrikus sokkokat enyhítő új pénzügyi eszköz, az ún. szolidaritási mechanizmus kialakítása⁵³. A vita ebben az évben várakozásaink szerint nem vezet végső eredményre.

Milyen lehetőségeket nyújt a fenti kérdésekben az uniós jog? A gazdaságpolitikai koordináció kérdésében rendkívül korlátozott hatásköre van az Uniónak, a hatásköri katalógusban az öt uniós hatáskör egyike⁵⁴, csupán annyit mond ki, hogy a tagállamok összehangolják a gazdaságpolitikájukat, melynek érdekében a Tanács iránymutatásokat fogadhat el. A gazdaságpolitikai koordináció fő eszköze az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások. Ezek az iránymutatások azonban nem kötelező erejűek, tehát csupán politikai javaslatnak tekinthetők, amelyeket a tagállamok figyelembe vehetnek, de figyelmen kívül is hagyhatnak. A jogilag kötelező érvény teljes mértékben hiányzik a Szerződésből, és a hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben szereplő hatáskörök határain belül járhat el, annak érdekében, hogy megvalósítsa a Szerződésekben foglalt célkitűzéseket. A hatáskör-átruházás elvén azt is kell érteni, hogy minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Uniónak, a tagállamoknál marad⁵⁵.

⁵² Herman Van Rompuy, 2012. június 26., Towards a genuine economic and monetary union, Report by President of the European Council, EUCO 120/12. Az előterjesztést részletesebben lásd a keretes írásban.

⁵³ Az ex-ante ellenőrzés terén például olyan elképzeléseket vázol fel Herman van Rompuy, az Európai Tanács elnöke, amelyek jelentősen bővítik a tagállami politikai tervezés előzetes ellenőrzését. A korábbi elemeken kívül (európai szemeszter, nemzeti reform programok) Herman van Rompuy kéri a tagállamok véleményét arról, hogy nagyobb (strukturális) reformintézkedések előtt, illetve akár új kormány alakulásakor is indokoltnak tartanának-e az ex-ante ellenőrzést. A szociális dimenzió tekintetében a tagállamok maguk vállalnának kötelezettséget arra, hogy oktatási és foglalkoztatási politikáik kialakításában szorosabban együttműködnek. (Herman van Rompuy levele Enda Kenny ír miniszterelnökhöz a Gazdasági és monetáris unió mélyítése tárgyában. 2013. február 1.)

⁵⁴ A gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolásáról az EU működéséről szóló Szerződés 5. cikke, illetve, III. része VIII. címének 1. és 5. fejezetei (120–122. és 139–144. cikkek) rendelkeznek. A gazdaságpolitikák összehangolásának célja az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósításához való hozzájárulás, ezen belül is hangsúlyosan a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének elősegítése, a foglalkoztatottság és a szociális védelem magas szintjének elérése, a fenntartható és inflációt nem gerjesztő növekedés biztosítása, valamint a gazdasági teljesítmények versenyképességének megerősítése az Unió egész területén.

⁵⁵ EU-Szerződés 5. cikk

Milyen szankciókat tesz lehetővé az EU működéséről szóló Szerződés? A Bizottság folyamatosan monitorizálhat, nyilvánosságra hozhatja az átfogó iránymutatások megvalósítását vagy annak hiányát. Továbbá a közvetlenül is figyelembe részesítheti azt a tagállamot, amelynek gazdaságpolitikája nem felel meg az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak⁵⁶. A túlzott költségvetési eljáráshoz hasonlóan az érintett ország nem szavazhat a többoldalú felügyeleti eljárás során sem, amikor arról születik döntés, hogy a Tanács ajánlásokat tegyen ő rá nézve, amennyiben a gazdaságpolitikája nem felel meg az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak. A Tanács tehát a Bizottság ajánlása alapján az érintett ország részvétele nélkül teheti meg a szükséges ajánlásokat az érintett tagállamnak. Politikai jellegű nyomásgyakorlásként és egyfajta szankcióként értelmezhető az a lehetőség is, hogy a Tanács nyilvánosságra hozhatja az ajánlásait egy tagállam vonatkozásában. További ún. nyilvánosságra hozatalhoz hasonló, politikai jellegű „szankció” az a lehetőség, amely szerint az Európai Parlament meghívhatja a Tanács soros elnökét, hogy számoljon be a Tanács ajánlásairól (amelyben minden országra vonatkozóan szerepelnek az átfogó iránymutatások).

A gazdaságpolitikai koordinációhoz és a gazdasági unióhoz kapcsolódik szorosan az Európa 2020 stratégia, amely az évtized végéig tartó uniós növekedési stratégia⁵⁷.

A gazdaságpolitikai koordináció, illetve az ún. többoldalú felügyelet eljárása részletesen megjelenik az európai szemeszter gyakorlatában⁵⁸⁵⁹. Az európai szemeszter és a tagállamok gazdaságpolitikájának koordinációját szolgáló többoldalú felügyeleti rendszer keretében kiadott átfogó iránymutatások összekapcsolódnak, és a szemeszter válik a koordináció fő eszközévé.

⁵⁶ A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt a Bizottság csak a Tanácsnak küldhette meg a véleményét.

⁵⁷ A nem kötelező erejű, célkitűzéseket megfogalmazó dokumentum öt prioritást jelöl meg uniós szinten, amelyek teljesítését fontosnak tartja a gazdasági növekedés előmozdítása érdekében. A tagállamok az öt uniós cél alapján nemzeti célokat határoznak meg. A dolgozatnak nem célja az Európa 2020 stratégia tartalmi bemutatása, csupán az eljárást kívánja bemutatni. A 5 uniós célkitűzéshez lásd: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_hu.htm

⁵⁸ A 2011. első félévi magyar elnökség volt az első, amely az európai szemeszter végrehajtását első alkalommal elvégezte.

⁵⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_hu.htm

Az Európai Bizottság minden évben részletesen elemzi a gazdasági és strukturális reformokról szóló tagállami programokat, és a következő 12–18 hónapra ajánlásokat fogalmaz meg az egyes tagországok számára. Az európai szemeszter első lépése az éves növekedési jelentés közzététele. A tervezési ciklus éve előtti decemberben megjelenő dokumentumban a Bizottság megfogalmazza az EU számára a következő évre vonatkozó prioritásokat a növekedésösztönzés és a munkahelyteremtés terén. Az Európai Tanács márciusban szakpolitikai iránymutatást bocsát ki a tagállamok számára. A tagállamok áprilisban benyújtják a stabilitási, illetve a nem euróövezeti országok a konvergenciaprogramokat, valamint a nemzeti reformprogramokat. A konvergenciaprogram tartalmazza a maastrichti kritériumok teljesítésével kapcsolatos kormányzati terveket, ideértve a makropályát, a költségvetési hiány és az adósságállomány tervezett mértékét 4 évre vonatkozóan. A nemzeti reformprogram pedig azokat a konkrét lépéseket tartalmazza, amelyeket a tagállamok az Európa 2020 stratégiában szereplő célkitűzések hazai megvalósítása érdekében kíván tenni. Ilyen módon kapcsolódik össze a két programozás. A Bizottság ezt követően értékeli a programokat, és amennyiben úgy ítéli meg, hogy ez szükséges, akkor országspecifikus ajánlásokat fogalmaz meg. A Tanács megvitatja és az Európai Tanács pedig jóváhagyja az ajánlásokat. A Tanács július elejéig formálisan is elfogadja az országspecifikus ajánlásokat⁶⁰. A tagállamok az ajánlások figyelembevételével folytathatják a következő évre vonatkozó költségvetés előkészítését. Ha a tagországok a megadott időkereten belül nem tesznek lépéseket az ajánlásokban foglaltak megvalósítása céljából, szakpolitikai figyelmeztetésben lehet őket részesíteni. Túlzott makrogazdasági és költségvetési egyensúlyhiány esetén ösztönözőket és szankciókat is életbe lehet léptetni annak érdekében, hogy a tagállamok végrehajtsák a szükséges intézkedéseket. Mindez azonban nem jelent valódi kikényszerítő, jogi kötelezettségeket az országspecifikus ajánlások figyelembe vételére.

Meg kell említeni ugyanakkor, hogy a gazdaságpolitikai együttműködés területén lopakodva két módon kezd megvalósulni közvetett módon az egyre erőteljesebb uniós fellépés. Az ún. hatos gazdaságirányítási csomaggal bővültek a szankcionálási lehetőségek a költségvetési szigorot figyelmen kívül hagyó országok számára, szigorodtak az ex post szankcionálási lehetőségek és megjelentek az ex ante korrekciós

⁶⁰ Magyarország 2012. évi országspecifikus ajánlásait lásd a 2. sz. függelékben.

eszközök. A makrogazdasági feltételeesség megjelenik a kohéziós források felhasználási szabályaiban is, azaz bizonyos feltételek nem teljesülése esetén lehetőség nyílik a kohéziós források felfüggesztésére egyelőre még csak a kötelezettségvállalások szintjén, de erős a politikai törekvés arra, hogy a későbbiekben ezt a már megítélt támogatási projektek kifizetéseire is kiterjesszék.

Az euróövezet országaiban alkalmazandó, az euróövezeti országok költségvetési felügyeletének erősítését szolgáló 2013. februárban elfogadott ún. kettes jogszabálysomag pedig további új eszközöket hozott létre. A csomag egyik eleme⁶¹ tovább erősíti a pénzügyi felügyeletet azáltal, hogy lehetővé teszi az euróövezeti tagállamok költségvetéseinek aktívabb előzetes ellenőrzését és értékelését, a cél érdekében közös ütemtervet és közös szabályokat állít fel. A cél a költségvetéstől való eltérés megelőzése. A csomag másik eleme⁶² jelentősen szigorítja a pénzügyi nehézségekkel küzdő programországok költségvetési felügyeletét. Korábban bemutattuk az uniós mentőalapból részesült tagállamok számára előírt szigorú kondicionalitás rendszerét. A kettes jogszabálysomag gyakorlatilag kodifikálja azt a gyakorlatot, amelyben a programország számára gazdaságpolitikai feltételeket szabtak az elővigyázatossági program keretében.

A gazdaságpolitikai együttműködés közvetett közösségiesítésére irányulnak továbbá a Fiskális Paktumban szereplő rendelkezések⁶³. Az EU-s szerződéseken kívül létrehozott nemzetközi szerződés legfontosabb rendelkezése az ún. arany szabály, amely rendelkezést a részes tagállamoknak alkotmányukban, vagy azzal egyenértékű jogszabályban át kell ültetniük. Az arany szabály szerint a költségvetési hiány strukturális egyenlege nem haladhatja meg a 0,5 százalékot a 60 százaléknál magasabb államadósággal rendelkező országokban. Egy további rendelkezés szerint az együttműködésben részt vevő feleknek egymást kölcsönösen támogatniuk kell az állampapír-kibocsátási terveikről.

⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az előzetes költségvetési tervek monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya megszüntetésének biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről, 2011/0386 (COD)

⁶² Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről, 2011/0385 (COD)

⁶³ Hivatalos nevén Szerződés a Gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról. http://european-council.europa.eu/media/639176/13_-_tscg.hu.12.pdf

A gazdaságpolitikai együttműködést közvetetten érinti az Európai Stabilitás Mechanizmust létrehozó szerződés⁶⁴, amely a pénzügyi nehézségekkel küzdő országok számára nyújt pénzügyi segítséget. Az euórövezet országai által létrehozott szerződés szolgál az elővigyázatossági programok – amelyben erőteljesen megjelenik a gazdaságpolitikai kondicionalitás – végrehajtására.

1.1.1.3. Új módszer megjelenése?

Az Európai Unió jövője vita keretében 2013. első félévben vizsgált kérdések tagállami hatáskörben lévő politikai területekhez tartoznak, a tagállami szuverenitás alapjait érintik, az unió csak szerződésmódosítást követően kaphat ezekben a kérdésekben hatáskört. A tagállamok között folytatott vita előkészíti a 2013. június végi Európai Tanács ülését, ahol az állam- és kormányfők folytatnak majd vitát a fenti kérdésekben. Érdemi döntések esetén a megvalósítás az európai parlamenti választások után, 2014 második felében indulhat el, ami szintén egybeesik a kettős többség bevezetésének időszakával. A közösségiesítés megvalósítása azonban még akkor is nehézségekbe ütközhet, amennyiben döntés születne róla az Európai Tanácson. Egy ilyen kérdést ugyanis rendes felülvizsgálati eljárás keretében kellene megtárgyalni és eldönteni, ami a korábbi szerződésmódosításoknál is több időt vehet igénybe. Amennyiben megnyílna a szerződés, akkor olyan kérdések is felmerülhetnek, amelyek miatt komoly akadályokba ütközhetne a felülvizsgálati folyamat lezárása. Korábbi tapasztalatok alapján és a kérdések fontossága és politikai érzékenysége miatt továbbá nem zárható ki, hogy a tagállami ratifikáció sikertelenül zárulna.

A szerződésmódosításnak két alternatívája képzelhető el. A Fiskális Paktum mintájára létrejöhet egy újabb nemzetközi szerződés, amely szabályozhatja a gazdaságpolitikai együttműködés területén az együttműködés részleteit. Ez természetesen több jogi és intézményi problémát is felvetne, de ezek várakozásunk szerint nem gátolnák egy ilyen megoldás megvalósítását. Egy ilyen megoldás alkalmazása ugyanakkor alapvetően új irányt jelölne ki az integráció számára. Dezintegráció és integráció egyszerre történne, az integráció mélyülése csak a tagállamok egy csoportja számára valósulna meg, a többi ország pedig folyamatosan távolodna az uniótól. Ezt a forgatókönyvet érdemben nem

⁶⁴ Treaty establishing the European Stability Mechanism, <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>

vizsgáljuk. A másik lehetőséggel foglalkozunk részletesen, az újfajta egyeztetési mechanizmus megjelenésével, amelyet nevezhetünk uniós módszernek.

Integrációelméleti szükségszerűség, és egyben a politikai realitások oldaláról megközelítve is megfigyelhető törekvés, hogy anélkül, hogy explicite hatáskört ruháznánk az unióra, mégis induljon el egyfajta szorosabb együttműködés a tagállamok között informális egyeztetési mechanizmusokra és politikai kötelezettségvállalásokra épülve.

Az uniós módszert a tagállami együttműködés egy olyan formájaként lehet meghatározni, amelyet a Szerződésekben lefektetett célok megvalósítása és a többoldalú felügyeleti rend végrehajtása érdekében folytatnak a tagállamok egymás között olyan a többoldalú felügyeleti rend által érintett szakpolitikai kérdésekben, amelyekben az Unió nem rendelkezik hatáskörrel.

Az uniós módszer ez utóbbi körülményből fakadóan nem vezethet uniós jogi aktus elfogadásához. A megállapodások részben politikai jellegű dokumentumok formáját öltik, részben a Szerződéseken kívüli megállapodásokban jelenhetnek meg. Külön kell választani a célok elfogadását, amely politikai jellegű deklarációk formáját öltik, a megállapodások végrehajtásától.

A gazdaságpolitikai koordináció eljárási keretként az európai szemeszter szolgál. Az uniós módszer megjelenését támasztja alá az is, hogy már az európai szemeszter első évének első hónapjaiban létrejött az Euró plusz paktum, amely az európai szemeszteren túllépő, annál ambiciózusabb célokat megfogalmazó, új típusú, szintén lazább koordinációra épülő együttműködés. A célja a gazdaságpolitikai koordináció új, minőségileg előrehaladottabb szintjét kívánja létrehozni. Az Euró plusz paktumot a 2011. márciusi Európai Tanács során fogadták el az euróövezet országai, amelyhez négy kivétellel az összes tagállam csatlakozott. A négy kivétel: Csehország, Egyesült Királyság, Magyarország és Svédország. A dokumentum politikai deklaráció formáját ölti (az Európai Tanács következtetéseinek melléklete⁶⁵), így nem rendelkezik jogi kötő erővel. Az Euró plusz paktum deklarált célja a Gazdasági és monetáris unió gazdasági

⁶⁵ Az Európai Tanács következtetése, 2011. március 24-25., Brüsszel, EUCO 10/1/11

pillérének a megerősítése, mindezt a versenyképesség javításán és a konvergencia erősítésén – azaz a tagállamok gazdasági teljesítményének tartós egymáshoz közelítésén – keresztül kívánja elérni. A paktum egy nyitott dokumentum, ahhoz a kívül maradók bármikor csatlakozhatnak. Az Euró plusz paktum is bekapcsolódott az európai szemeszter keretrendszerébe. A tagállamok a vállalásaikat az európai szemeszter keretében elkészített nemzeti reformprogramban fogalmazzák meg⁶⁶.

Az uniós módszernek a szerződéses megállapodások létrehozása lehet az egyik kulcseleme, amely így megoldást kínálhat az uniós hatáskör hiányára. A tagállamok a szerződéses megállapodás keretében önkéntes vállalással köteleződhetnek el az ún. ország-specifikus ajánlások végrehajtása tekintetében. (Az országspecifikus ajánlások kikényszeríthetősége az európai szemeszter keretében jogilag ugyanis nem lehetséges). Herman van Rompuy elképzelése alapján az önkéntes szerződések a „mikrogazdasági, szektorális és intézményi” (tagállami szintű) akadályok felszámolását szolgálhatnák. A célrendszer alapját a nemzeti reformprogramok (ideértve az ország-specifikus ajánlásokat is) képezhetnék, amire a szerződés vonatkozna, ezeknek lehetne foglalkoztatási és szociális vetülete is, célok meghatározásával⁶⁷.

Az uniós módszer felhasználná a túlzott deficit eljárásban és a makroegyensúlytalansági eljárásban meglévő szankciós eszközöket, továbbá a makrokondicionalitást szolgáló egyéb uniós jogalkotási aktusokat is, mint pl. a kohéziós rendeletekben lévő allokációs felfüggesztési lehetőségeket.

Az uniós módszer alkalmazása során különbséget lehet tenni a tagállamok, illetve az euróövezeti országok között is. A program-országokra már jelenleg is eltérő szabályok vonatkoznak a túlzott deficit eljárás, a költségvetési felügyelet keretében. Számukra az uniós módszer keretében bevezetett kötelező jellegű gazdaságpolitikai ajánlások nem jelentenek nagy változást, tekintettel arra, hogy a kettes jogszabálycsomag, illetve a kiigazítási programok már szigorú gazdaságpolitikai felügyeletet valósítanak. A fő kérdés az, hogy az uniós módszer az összes euróövezeti országra, vagy az csak bizonyos nehézséggel szembesülő országokra nézve tartalmazzon jogilag kötelező jellegű

⁶⁶ Noha Magyarország nem csatlakozott a paktumhoz, gyakorlattá vált, hogy a nemzeti reformprogram utolsó fejezetét a paktum célkitűzéseivel kapcsolódó célkitűzések hazai megvalósításának szenteljük.

⁶⁷ Herman van Rompuy levele Enda Kenny, ír miniszterelnökhöz a Gazdasági és monetáris unió mélyítése tárgyában, 2013. február 1.

intézkedéseket. Felmerülhet az az opció, hogy a szuverenitás korlátozása ezeken a kényes területeken csak a költségvetési vagy makroegyensúlytalansági problémákkal küzdő országokra vonatkozzon, és ne az összes euróövezeti (illetve az önkéntesen bekapcsolódó övezeten kívüli) országot érintse. A makroegyensúlytalansági eljárás jelentőségének várható felértékelődése mellett szólhat az is, hogy a vizsgált makromutatók „menet közben” is könnyen módosíthatóak. Jelenleg 11 típusú mutató alapján kíséri figyelemmel a Bizottság a tagállamok folyamatait, a benchmarkok köre ugyanakkor egyszerűen módosítható. Az eljárást szabályozó 1176/2011/EU rendelet 7. cikke alapján „A Bizottság rendszeresen értékeli az eredménytábla megfelelőségét, és ennek keretében a mutatók összetételét, a megállapított határértékeket és az alkalmazott módszertant, illetve szükség szerint kiigazítja, vagy módosítja azokat.” Ez alapján se a Tanács, se az Európai Parlament jóváhagyása nem szükséges ahhoz, hogy a mutatókon a Bizottság változtasson, ami lehetővé teszi, hogy a jövőben olyan gazdasági folyamatokat is vizsgálni lehessen a tagállamokban, amelyet ma nem kísér figyelemmel a Bizottság⁶⁸.

Az ún. uniós módszerről első alkalommal Angela Merkel német kancellár tett említést 2010. novemberi bruges-i beszédében⁶⁹, pontos definíció meghatározása nélkül. Az uniós módszer egyértelműen elkülönül a közösségi módszertől, ez utóbbi keretében a Bizottság javaslatát főszabály szerint rendes jogalkotási eljárás keretében vitatja meg és fogadja el a Tanács és az Európai Parlament. Az uniós módszer szerinti döntéshozatal jelentősen eltérhet a közösségi módszertől az európai intézmények részvétele és feladatai szempontjából is. Az Európai Bizottság és a Tanács kap szerepet a döntéshozatalban. Az előbbinek nem a klasszikus kezdeményező szerepre kell alapvetően összpontosítania, hanem felügyeleti és monitoring feladatok ellátására, amely főként a vállalatok megvalósításának figyelemmel kísérését jelenti. Az Európai Parlament a közösségi módszerhez képest lényegesen gyengébb szerepet kaphat. A Fiskális Paktum leszögezi, hogy „az Európai Parlament hatáskörének megfelelően teljes körű szerepet játszik majd”, de erre a gyakorlatban konkrét javaslat nem született.

⁶⁸ A makroegyensúlytalansági eljárásról részletesen lásd keretes írást feljebb.

⁶⁹ Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, 02.11.2010
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html>

Az uniós módszer által használt szankciókról - amelyeket a makroegyensúlytalansági eljárásban, illetve a túlzott-deficit eljárásban lehet elfogadni - hozott döntésekben a Bizottság javaslatát, a Tanács szinte automatikusan el kell fogadja, több esetben a szankcióval sújtani tervezett tagállam nem is vehet részt a szavazásban. Az automatizmus abból származik, hogy az alkalmazott döntéshozatali rend az ún. fordított minősített többség (erről később részletesen szólunk), ahol nem a Bizottság javaslatának az elfogadásához, hanem a javaslatának az elutasításához szükséges a minősített többség. Amennyiben nincs minősített többség a Bizottság javaslatával szemben, akkor azt elfogadottnak kell tekinteni.

Az uniós módszer a közösségi módszerhez képest kedvezőtlenebb eljárást jelentene a kis- és közepes országok számára. Ennek az oka azoknak a biztosítékoknak a kiiktatása, illetve gyengítése a döntéshozatali rendszerből, amelyek lehetővé teszik érdekeik megjelenítését, pl. az Európai Parlament formális szerepvállalásának a visszaszorításával, illetve a Bizottság kezdeményezési lehetőségeinek a szűkítésével. Amennyiben ugyanis a javaslatokat nem egy szupranacionális szervezet teszi meg, hanem az együttműködésben résztvevő szereplők egy csoportja, vagy akár kollektív módon az országok közösen, akkor a hangsúly eltolódik a méret, a fejlettség - ideértve a tudástőkét is - alapján fennálló különbségek alapján a nagyobb, illetve a fejlettebb országok irányába.

A transzparencia gyengülése miatt az uniós módszer növelheti az informális tárgyalások és háttéregyeztetések jelentőségét. Ennek keretében is felértékelődhetnek a regionális és interregionális együttműködések. A kettős többség bevezetése miatti hatások (amelyeket később vizsgálunk) ugyanakkor olyan szubregionális együttműködések befolyását gyengíteni fogják, amelyekben nem szerepelnek négy tagállamok.

2. Tagállami érdekérvényesítés és uniós döntéshozatal a kettős többség alapján

Miután átnéztük az európai integráció várható helyzetét a kettős többség hatálybalépésekor, áttekintettük az Unió válságára és a Gazdasági és monetáris unióra vonatkozó elméleti alapvetéseket, továbbá a rugalmas integráció jellemzőit, továbbá felvázoltunk egy lehetséges új együttműködési modellt az Unión belül, tehát bemutattuk az Unió egyik legfontosabb döntéshozatali reformjának kontextusát, a továbbiakban ismertetjük a kettős többség szabályrendszerét és az alkalmazástól várható hatásokat a gyakorlati együttműködés tapasztalataira építve.

2.1. Az Unió intézményi és döntéshozatali kerete

A szavazási reform kontextusának megvilágítása érdekében szükséges bemutatni az unió intézményi és döntéshozatali keretének témánk szempontjából releváns elemeit⁷⁰. Az Európai Unió intézményrendszere sajátos felépítmény, amely ugyan nem hasonlítható sem a hagyományos nemzetközi szervezetekhez, sem az államokhoz, de az azokra jellemző karaktereket ötvözve magán hordja. Az Európai Unió intézményrendszerének fő jellegzetessége, hogy benne a kormányközi és nemzetek feletti (szupranacionális) jegyek keverednek, és sajátos ötvözetet hoznak létre.

Az Európai Unió döntéshozatali és működési mechanizmusait négy fő intézmény biztosítja. A Tanács, a Bizottság, a Parlament és a Bíróság együttműködésére épülő rendszer alkotja azt a speciális intézményi felépítést, amelyben a kormányközi és a szupranacionális jelleg sajátosan ötvöződik. A kormányközi alapon működő Tanács mellett a másik három intézményben inkább a szupranacionális elemek dominálnak.

Az alapelv szerint a tagállamoktól független, nemzetek feletti adminisztrációként működő Bizottság javaslattevő, döntéselőkészítő, jogkezdeményező és végrehajtó feladatokat lát el. A legfőbb döntéshozó, jogalkotó a kormányok képviselőiből álló Tanács, amely mellett az állampolgárok által közvetlenül választott Parlament részben

⁷⁰ Az Európai Unió intézményi keretről bővebben (Horváth-Ódor, 138-174. old.)

társdöntéshozóként, társjogalkotóként, részben konzultatív és ellenőrző testületként működik, egyre inkább a társjogalkotóvá lépett elő.

A Tanácshoz kapcsolódóan jött létre az eredetileg önálló intézményi státusszal nem rendelkező, de politikai súlya miatt az Unió csúcsszerveként emlegetett, a tagállamok állam- vagy kormányfőit tömörítő Európai Tanács, amelynek feladata a stratégiai kérdések eldöntése, illetve az EU és az intézményei számára követendő általános politikai irányvonalak meghatározása. A Lisszaboni Szerződés az Unió formális intézményévé tette az Európai Tanácsot és felruházta nem jogalkotási aktusok elfogadására is. Az elmúlt évek válságkezelése során az Európai Tanács egyértelműen a legfőbb uniós döntéshozói szervvé vált, és a Lisszaboni Szerződést követően már ún. nem jogalkotási aktusokat is elfogadhat⁷¹.

A Bizottság, a Tanács és Európai Tanács, valamint az Európai Parlament intézményi háromszög gyakorlatilag három eltérő, az Unió döntéseiben megjeleníteni szükséges érdeket képvisel: a Tanács és az Európai Tanács a tagállami kormányok által kifejezett nemzeti érdekek, az Európai Parlament politikai pártok által hordozott állampolgári (politikai) érdekek, míg a Bizottság a közösségi érdekek megjelenítői. E három szerv munkáját egészíti ki a Bíróság, amely figyelemmel kíséri a közösségi jog betartását, egységes alkalmazását és zökkenőmentes érvényesülését.

A sajátos intézményi struktúra miatt a döntéshozatal is többféleképpen zajlik. A Lisszaboni Szerződés előtt létezett az ún. pilléres szerkezet, amely eltérő döntéshozatali mechanizmusokat jelentett különböző szakpolitikai kérdésekben. A Lisszaboni szerződés felszámolta a pilléres struktúrára épülő megosztott döntéshozatali rendet, és létrehozta az uniós döntéshozatal egységes keretét. Ugyanakkor még ma sem beszélhetünk teljesen egységes keretről, mivel figyelembe kellett venni néhány érzékenyebb területek sajátos jellegét, mint például a kül- és biztonságpolitika, vagy a bel- és igazságügyi együttműködés bizonyos kérdései, a bővítési folyamat stb.. Ezekben a kérdésekben fennmaradnak sajátos döntéshozatali megoldások is.

⁷¹ Az intézményi egyensúlyról szóló részben az Európai Tanács szerepéről bővebben írunk.

A Lisszaboni Szerződés az intézményi rendelkezések között leszögezi, hogy a Tanács és a Parlament közösen látják el a jogalkotási és költségvetési feladatokat, azaz a Lisszaboni Szerződés a két intézményt lényegében egyenrangú társdöntéshozóként, társjogalkotóként jelöli meg⁷². Ebből következően az Európai Unió rendes jogalkotási eljárása az együtdöntési eljárás⁷³. A Tanács általános esetben minősített többséggel határoz. Így mind az egyéb jogalkotási eljárások, mind az egyéb szavazási módszereket csak akkor alkalmazzák, ha az egyes esetekben a Szerződések a főszabályoktól eltérően rendelkeznek.

A disszertáció szempontjából különösen fontos, hogy főszabály szerint a rendes jogalkotási eljárást kell alkalmazni a döntéshozatalban. A rendes jogalkotási eljárás két fontos eleme a főszabály szerinti minősített többségi szavazás, illetve az együtdöntés az Európai Parlament és a Tanács között. Az utóbbi kapcsán ki kell emelni, hogy az Európai Parlament ma már a Tanáccsal egyenrangú társdöntéshozó olyan fontos területeken is, mint a mezőgazdaság vagy a korábban a harmadik pillér alá tartozó büntetőjogi igazságügyi együttműködés. Az Európai Parlament hatásköreinek a növelése a témánk szempontjából azért is fontos, mert nem csupán azt kell áttekinteni, hogy a minősített többségi szavazás új szabálya milyen módon hat a tanácsbeli döntéshozatalra, hanem a kérdést úgy kell vizsgálni, hogy azt belehelyezzük az uniós döntéshozatali keretbe, ahol a társjogalkotó Európai Parlament a Lisszaboni Szerződéssel új hatásköröket kapott, amelynek közvetlen és közvetett hatása van a Tanács működésére. A másik elem, miszerint a Tanács főszabályként és leggyakrabban minősített többséggel hoz döntést, szintén kiemelt figyelmet érdemel. Az integráció kezdete óta folyamatosan egyre több kérdésben írják elő a Szerződések a minősített többség alkalmazását szavazáskor. A legutóbb hatályba lépett Lisszaboni Szerződés is folytatta ezt az évtizedek óta alkalmazott gyakorlatot⁷⁴. Ma az összes politikai terület mintegy háromnegyedén már ezzel az eljárással lehet csak dönteni.

Az alábbiakban az Európai Unió Tanácsáról, illetve az Európai Tanácsról szól részletesen az értekezés.

⁷² EUSz. 14. cikk (1) bekezdés és 16. cikk (1) bekezdés

⁷³ EUMSz. 294. cikk

⁷⁴ A döntéshozatali rendelkezések teljes körű részpolitikákra lebontott felsorolását lásd Horváth-Ódor (2010), 325-402. old.

2.1.1. A Tanács és az Európai Tanács bemutatása

A Tanács

A Tanács az EU elsődleges, de nem kizárólagos, kormányközi alapon működő, döntéshozó, jogalkotó szerve. A Tanács egyben a tagállamok érdekképviselési intézménye, ahol megjelennek a tagállamok álláspontjai. A testület döntései a tagállamok nemzeti érdekeinek eredőjeként születnek meg.

A Tanács tagjai a tagállamok kormányainak képviselői, általában az adott témáért felelős miniszterek. A Tanács összetétele a napirend és a megoldandó feladatok szerint alakul, a tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy mikor kit delegálnak üléseire. A Tanács 10 formációban működik⁷⁵. Az Általános Ügyek Tanácsának feladata a Tanács különböző összetételeiben folyó munka összhangjának biztosítása, valamint az Európai Tanács elnökével és a Bizottsággal együttműködve az Európai Tanács üléseinek előkészítése és nyomon követése. A Külügyek Tanácsa az Európai Tanács által meghatározott stratégiai iránymutatások alapján felelős az Unió külső fellépésével kapcsolatos döntések meghozataláért és az Unió külső tevékenységei összhangjának biztosításáért.

A Tanács ülései két részre tagolódnak, egyrészt egy jogalkotási aktusokra vonatkozó döntéshozatallal foglalkozó, és egy nem jogalkotási tevékenységgel foglalkozó részre. A két feladatkör elhatárolására azért került sor, mert a Tanács ülései jogalkotási aktus tervezetére vonatkozó tanácskozásai és szavazásai esetén nyilvánosak.

Bár a miniszterek egyre sűrűbben találkoznak, üléseik azonban mégsem tudják biztosítani a folyamatosságot. Ezért hozták létre a Tanács munkáját segítő, illetve előkészítő testületet, az ún. COREPER-t⁷⁶ (az Állandó Képviselők Bizottságát), amely a tagállamok EU mellé rendelt brüsszeli állandó képviselői vezetőinek, azaz

⁷⁵ Általános Ügyek Tanácsa; Külkapcsolatok Tanácsa; Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa; Bel- és Igazságügyek Tanácsa; Foglalkoztatás, Szociálpolitika, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Ügyek Tanácsa; Versenyképességi Tanács (ide tartozik a belső piac, ipar, kutatás, idegenforgalom); Közlekedés, Távközlés és Energia Tanács; Mezőgazdasági és Halászati Tanács; Környezeti Tanács; Oktatási, Ifjúsági és Kulturális Tanács (beleértve az audiovizuális ügyeket).

⁷⁶ A COREPER elnevezés az Állandó Képviselők Bizottságának francia rövidítéséből (COmité des REprésentants PERmanents) származik.

nagyköveteinek, illetve – helyettesítésük esetén – azok helyetteseinek testületét jelenti. Bizonyos speciális területeken (pl. mezőgazdaság, kereskedelem, külpolitika) a COREPER mellett egyéb bizottságok is segítik a Tanács üléseinek előkészítését. Mivel az egyes kérdésekben igen bonyolult a megegyezés, ezért a Tanács és a COREPER munkáját további mintegy 250, témák szerint elhatárolt állandó, illetve ad hoc jelleggel felállított, a tagállamok kormánytisztviselőiből álló tanácsi munkacsoport is segíti.

A döntéseket formálisan a Tanács miniszteri formációjának kell meghozni. A döntéshozatal során azonban az esetek túlnyomó többségében (kb. 80 százalék), a döntések már alacsonyabb szinten (munkacsoport, vagy COREPER) megszületnek. Amennyiben sikerül tanácsi munkacsoportban megállapodni a közös tanácsi álláspontról, akkor az ügy ún. „A” (nem vitás) ügyként kerül a tanácsi hierarchia következő fokára, az állandó képviselők elé, ezt követően pedig megy a miniszterek elé szintén vita nélküli kérdésként.

A Tanács elnöki tisztségét félévenként felváltva tölti be egy-egy tagállam. A soros elnök tagállam hívja össze a Tanácsot, elnököl nemcsak a Miniszterek Tanácsában, de a Tanácshoz kötődő egyéb testületekben is (Európai Tanács, COREPER, munkacsoportok). Komoly súlya van az elnökségi időszaka alatt tárgyalásra kerülő ügyek döntésének befolyásolásában, a kompromisszumok kialakításában, miután meghatározó szerepe van a napirend összeállításában és a szavazás előkészítésében.

A Tanács székhelye Brüsszel, azonban meghatározott időközönként (áprilisban, júniusban és októberben) Luxemburgban ül össze, továbbá ún. informális találkozókat a soros elnökséget adó országban is szoktak tartani. A Tanács, illetve a soros elnökség munkáját segíti a Tanács adminisztrációja, a mintegy 3500 főt foglalkoztató Főtitkárság. A Főtitkárság élén egy, a tagállamoktól független főtitkár áll.

A Tanács döntéseit négyféle szavazási formán keresztül hozhatja: *egyszerű többséggel*, *minősített többséggel*, *fordított minősített többséggel* vagy *egyhangúlag*. A hatályos Szerződések mindig pontosan rendelkeznek róla, hogy melyik területen melyik szavazási procedúrát kell alkalmazni. A tagállamok egyszerű többségével csak eljárási, illetve olyan kérdésekben születik döntés, amelyekről a Szerződések külön nem rendelkeznek. Az érdemi ügyekben – így a jogalkotás során is – mindig minősített

többséggel vagy egyhangúsággal döntenek. Korábban szinte kizárólag az egyhangú döntéshozatalt alkalmazták, de a Szerződések többszöri módosítása következtében az utóbbi években az esetek döntő hányadában már a minősített többségi eljárást használják. A minősített többség a döntéshozatali területek mintegy 80%-ában kerül alkalmazásra. Csupán azokon – a különböző tagállami követelések miatt érzékenynek minősülő – területeken marad fenn az egyhangúság, mint például az EU költségvetés saját forrásainak meghatározása, a társadalombiztosítási kérdések, a családjog, vagy az adózás kérdései.

A Tanács elnöksége

A tagállamok előre meghatározott hármas csoportokban, 18 hónapon keresztül látják el a Tanács elnökségét. Az említett csoportokat egy, a tagállamok egyenjogúságán alapuló rotációs rend szerint állítják össze, figyelembe véve a tagállamok Unión belüli különbözőségét és a földrajzi egyensúlyt. A hármas csoportokon belül – a Külügyek Tanácsa kivételével – valamennyi tanácsi összetétel elnökségét rotációs rendben, hathónapos időszakonként felváltva töltik be a tagállamok. A csoport többi tagja közös program alapján segíti az elnökséget összes feladata ellátásában.^{77 78}

⁷⁷ A Tanács 2006-ban módosított eljárási szabályzata már rendelkezik a másfél éves csoportos elnökség intézményéről és az elnökségi csoportokról. Az elnökségről szóló európai tanácsi határozat elfogadását követően ugyanakkor újra módosítani kell a Tanács eljárási szabályát, hogy az abban foglaltak alkalmazására vonatkozó új rendelkezéseket is végre tudja hajtani a Tanács.

⁷⁸ a tagállamok által még 2004 decemberében meghatározott sorrend alapján 2007-től 2020-ig a következő országok látják el az elnökséget:

A soros fél éves elnökségek 2007 és 2020 között

2007/I.	Németország	2014/I.	Görögország
2007/II.	Portugália	2014/II.	Olaszország
2008/I.	Szlovénia	2015/I.	Lettország
2008/II.	Franciaország	2015/II.	Luxemburg
2009/I.	Cseh Köztársaság	2016/I.	Hollandia
2009/II.	Svédország	2016/II.	Szlovákia
2010/I.	Spanyolország	2017/I.	Málta
2010/II.	Belgium	2017/II.	Egyesült Királyság
2011/I.	Magyarország	2018/I.	Észtország
2011/II.	Lengyelország	2018/II.	Bulgária
2012/I.	Dánia	2019/I.	Ausztria
2012/II.	Ciprus	2019/II.	Románia
2013/I.	Írország	2020/I.	Finnország
2013/II.	Litvánia		

Az Európai Tanács

Az Európai Tanács az állam- és kormányfők tanácskozásainak helyszíne. Az Európai Tanács a tagállamok állam, illetve kormányfőiből, valamint saját elnökéből és a Bizottság elnökéből áll. Az Európai Tanács feladata, hogy megadja az Európai Uniónak a fejlődéshez szükséges ösztönzést, meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait, illetve e feladatok mellett a Szerződések néhány konkrét döntés meghozatalát is az Európai Tanács hatáskörébe utalják (pl. Bizottság elnökének jelölése). Ezek során ugyanakkor jogi aktusokat (határozatokat) elfogadhat.

A vizsgálatunk egyik fő témáját adó minősített többségi szavazás szempontjából fontos aláhúzni, hogy az Európai Tanács alapesetben döntéseit konszenzussal hozza, kivéve, ha a Szerződések nem rendelkeznek ettől eltérően. Amikor az Európai Tanács kivételes esetben minősített többséggel dönt (például saját elnökének megválasztásakor), a minősített többségre vonatkozó szabályok megegyeznek a Tanácsban lévő rendszerrel, azzal a kiegészítéssel, hogy az Európai Tanács elnöke és a Bizottság elnöke nem szavaznak. Valamely tag tartózkodása nem akadályozza az Európai Tanácsot a döntéshozatalban. Egyes tagoknak a szavazástól való távolmaradása esetén is elfogadható egy döntés a jelenlevő vagy képviselt tagok konszenzusa esetén. A Lisszaboni Szerződés felhatalmazása alapján az Európai Tanács néhány olyan nagy jelentőségű kvázi-alkotmányos döntést hozhat konszenzussal, ahol a Lisszaboni Szerződés elfogadásakor a tagállamok különböző okok miatt nem tudtak döntést hozni, de megkívánták adni azt a lehetőséget, hogy ezen kérdésekben legyen alap a döntéshozatalra úgy, hogy ehhez ne kelljen a Szerződéseket ismételten módosítani (ami a tagállami ratifikációk szüksége miatt rendkívül bonyolult és hosszadalmas). Ezek olyan kérdések, mint az Európai Parlament pontos összetételének meghatározása⁷⁹, a Tanács formációinak és rotációs elnökségének rendszere⁸⁰, a Bizottság egyenlő rotációs rendszerének meghatározása⁸¹. A legfontosabb és legkülönlegesebb kvázi-alkotmányos új hatásköre az Európai Tanácsnak az ún. egyszerűsített felülvizsgálati eljárás során van⁸². Hasonló kvázi-alkotmányos hatásköre az Európai Tanácsnak, hogy az EU

⁷⁹ EUSz. 14. cikk (2) bekezdés

⁸⁰ EUMSZ. 236. cikk

⁸¹ EUMSZ. 244. cikk

⁸² EUSz. 48. cikk (7) bekezdés. Ennek keretében az Európai Tanács határozatot fogadhat el arról, hogy egy olyan területen, ahol az EUM-Szerződés vagy az EU-Szerződés V. címe eredetileg különleges

Működéséről szóló Szerződés harmadik részének az Unió belső politikáira és tevékenységeire vonatkozó rendelkezéseit egyszerűsített módosítási eljárás⁸³ keretében határozattal egészben vagy részben módosíthatja⁸⁴. Ez a döntési lehetőség tehát összekapcsolódik a disszertáció témájával, tekintettel arra, hogy egy konszenzussal elfogadott döntéssel az Európai Tanács módosíthatja az alkalmazandó szavazási módot, előírva a minősített többségi szavazást olyan területeken, ahol jelenleg/korábban egyhangúsággal kellett eljárni.

2.1.2. A tanácsi döntéshozatal egyes gyakorlati aspektusai

A tanácsi döntéshozatal gyakorlati működésének az áttekintését szolgálja az egyes szereplők tárgyalási stratégiáinak, illetve a tárgyalások dinamikájának a bemutatása. A soros elnökség törekszik a kompromisszumok kialakítására, a tagállamok eltérő érdekek mentén különböző stratégiákat követnek. A tagállamok magas száma és a szabályozási kényszer a napirenden szereplő több száz dosszié többségében és a dolgozatban kifejtett egyéb tényezők speciális kontextusba helyezik a döntéshozatali folyamatot. A tanácsi döntéshozatal során a gyakorlatban a tagállamok azt vizsgálják, hogy létrejöhet-e a blokkoló kisebbség egy jogszabálytervezettel kapcsolatban. Azok is ezt tartják szem előtt, akiknek elfogadható egy javaslat, akik a többségi koalíció részét képezik, és azok is, akik számára elfogadhatatlan egy szabályozási javaslat. A blokkoló kisebbség megléte/hiánya nagymértékben meghatározza a tárgyalások tartalmi kimenetelét is, például oly módon, hogy az elnökség kísérletet tesz a blokkoló koalíció igényeinek a figyelembevételére valamilyen formában. Amennyiben az elnökség az új ajánlatával nem sérti olyan mértékben a többségi koalíció érdekeit, hogy azok egyes tagjai szintén a blokkoló álláspontot foglalják el, akkor a kérdést formális szavazásra bocsáthatják. Az elnökség tárgyalási stratégiájától függően, ami félévenként eltérő lehet, szavazásra bocsáthat egy olyan kérdést, amiben fennáll a blokkoló kisebbség, hogy „megbukjon” egy jogszabálytervezet, vagy folytathatja a tárgyalásokat annak érdekében, hogy „megmentsen” egy tervezetet. A buktatás célja lehet egy új bizottsági tervezet

jogalkotási eljárás alkalmazását írja elő, a Szerződések módosítása nélkül áttérjenek a rendes jogalkotási eljárásra, illetve ahol eredetileg a Tanács számára egyhangú döntéshozatal van előírva, áttérjenek minősített többségi döntéshozatalra. E határozatot az Európai Tanács akkor hozhatja meg, ha azt egyik nemzeti parlament sem kifogásolja, és az Európai Parlament is megerősíti.

⁸³ EUSz. 48. cikk (6) bekezdés

⁸⁴ Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy ilyen esetekben szükség van arra, hogy a tagállamok saját alkotmányos előírásaiknak megfelelően e határozatot jóváhagyják, így ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy kormányközi konferencia helyett jár el az Európai Tanács

elkészítésének kikényszerítése is, ami immár a korábbi tanácsi vita figyelembevételével készülhet el. A tagállamok tárgyalási stratégiái, viselkedési formái eltérnek egymástól. Nem létezik egy meghatározható racionális eljárás, hanem a viselkedési formák több típusát különböztethetjük meg. Vannak olyan országok (pl. Belgium), amelyek kerülnek az olyan helyzeteket, hogy egy többségi szavazás során kisebbségben maradjanak, van ezzel ellentétes gondolkodás is. Léteznek olyan országok (pl. Franciaország az Alkotmány szerződés 2005. évi sikertelen ratifikációja óta), amelyek tudatosan, de nem deklaráltan, nem szavaznak soha egy tervezet ellen.

Ki kell emelni az Európai Tanács szerepét, amely az elmúlt években jelentősen megerősödött. Az Európai Tanács még egyetlen alkalommal sem alkalmazta a minősített többségi szavazást (noha ezt a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta megtehetné). Az Európai Tanács ugyanakkor konszenzussal olyan kérdésekben is állást foglal, amelyek éppen együttdöntési eljárás szerinti tárgyalási fázisban vannak, amely keretében a Tanácsban egyébként minősített többségi szavazással kellene dönteni.

A különböző szereplők tárgyalási stratégiáinak komplexitását a döntéshozatali rend összetettsége is bonyolítja. Az elnökség és a tagállamok is felmérik ugyanis a kompromisszum kialakításának a lehetőségét, illetve a tagállami érdekérvényesítési lehetőségeket az Európai Parlamentben és az Európai Parlamenttel folytatott informális tárgyalásokon.

Egy tagállam valós befolyását a mérhető formális döntéshozatali súly és az alkalmazott egyéb érdekérvényesítési technikák ötvözte határozzák meg. Ez utóbbi mérése egzakt módon nem lehetséges. Bármilyen típusú kvantifikációja az informális érdekérvényesítésnek azért is megkérdőjelezhető, mert a körülmények jelentősen változhatnak és változnak időben.

Az alábbiakban azt mutatjuk be, hogy azokban a kérdésekben, amelyekben az EU Működéséről szóló szerződés minősített többségi döntéshozatalt ír elő a Tanácsban, az esetek nagy részében nem kerül sor szavazásra, olyan jogalkotási és nem jogalkotási tervezetek esetén sem, amelyek mögött nem sorakozik fel az összes tagállam.

Az integráció kezdeti időszakától kezdve tetten érhető a tagállamoknak az a törekvése, hogy a döntéseket konszenzussal fogadják el, és elkerülik a szavazást még azokban az ügyekben is, amelyekben minősített többséggel kell dönteni. A tagállami vétó intézménye az elmúlt évtizedekben folyamatosan visszaszorult az egymást követő szerződésmódosítások következtében, az alkalmazott döntéshozatali rend főszabálya a Tanácsban a minősített többségi szavazás lett. Ennek ellenére az empirikus vizsgálatok azt mutatják, hogy ritkán kerül sor szavazásra a Tanácsban. Továbbra is meglévő törekvés és célkitűzés a konszenzusos döntéshozatal.

Az elnökségek körülbelül 15-25 százalékában tesznek fel egy kérdést szavazásra. A formális szavazások alacsony száma nem jelenti azt, hogy a fennmaradó 75-85 százalékot konszenzussal fogadnák el a tagállamok, egyes elemzések megállapításaival szemben. A szavazásokat mellőző döntéseket megelőző vitákban a tagállamok a háttérben számolják a szavazatokat, a potenciális blokkolási lehetőségeket, a többségi koalíció meglétét stb. Emellett a tanácsi döntéshozatal időben és térben sem egy egydimenziós játék, a dossziék a döntéshozatal egy későbbi időszakában újra visszakerülhetnek a Tanácsba.

2004 és 2009 között mintegy 2000 olyan döntés született a Tanácsban, amelyben a jogalap szerint minősített többség szükséges, ami mintegy 75 százaléka az összes tanácsi döntésnek (ez mutatja a konszenzust, illetve a minősített többséget igénylő kérdések közötti arányt). Az ügyek csupán alig több mint 12 százalékában került sor szavazásra⁸⁵.

A döntések alig több mint 10 százaléka került a miniszterek elé vitás, ún. „B” pontként, a többi kérdésben gyakorlatilag megszületett a kompromisszum már a nagykövetek szintjén, vagy a vonatkozó munkacsoportban, amelyeket a miniszterek ún. „A” napirendi pontként formálisan jóváhagynak. Ez azt is jelenti, hogy az ügyek majdnem 90 százalékában már rendeződnek a miniszteri szint előtt, Coreperen vagy tanácsi munkacsoportokban.

⁸⁵ Interjú a tanácsi döntéshozatalban részt vevő diplomatákkal.

A vizsgált időszak abból a szempontból is érdekes, mert ennek az időszaknak az elején került sor 10 új tagország belépésére, így az ebben az időszakban megfigyelhető tendenciák a döntéshozatalban lehetőséget nyújtanak az összehasonlításra a 15 és a 25 vagy 27 tagú unió működése között. Egybehangzó vélemények alapján zökkenőmentes volt az Unió eddigi legnagyobb bővítése, nem lassult le a tanácsi döntéshozatal, sőt egyes megfigyelések szerint bizonyos területeken a korábbiaknál is gyorsabban születtek meg a döntések⁸⁶.

A statisztikai adatokból téves lenne azt a következtetést levonni, hogy csak az ügyek kb. 10 százalékában van érdemi érdekellentét egy kérdés tárgyalásának a lezárásakor. A valóságban a konszenzusos döntés mögött nem minden esetben van valódi teljes körű egyetértés. Ennek az a fő oka, hogy amennyiben egy tagállam nem tudja elfogadtatni a többi országgal az álláspontját egy konkrét kérdésben, így az álláspontjával kisebbségben marad, akkor nem minden esetben juttatja kifejezésre a konszenzussal szembeni álláspontját pl. egy szavazás során, amennyiben úgy is tudja, hogy egy döntés megszületik, mivel megvan mögötte a szükséges többség.

A minősített többségi döntéshozatal alá tartozó tanácsi tárgyalások során a tagállamok folyamatosan figyelemmel kísérik a többi tagállam álláspontjának az alakulását. Amennyiben egy tervezettel kapcsolatban fenntartásuk van, amellett hogy jelzik a problémájukat az elnökségnek, szakmai-diplomáciai csatornákon keresztül mindent megtesznek azért, hogy maguk mellé állítsanak más tagállamokat is. Cserealapok képződnek, a tagállamok egy ponton remélt támogatás érdekében a másik tagállam számára problémás vagy fontos ponthoz próbálnak támogatást nyújtani. A cserealap egyes esetekben nem csak egy jogszabály tervezeten belül, hanem akár egy másik futó dosszié esetében is létrejöhet. A 27 szereplő között egy sokszereplős és soktényezős tárgyalási folyamat alakul ki, ahol nem csak a plenáris üléseken elmondott tagállami hozzászólások fontosak, hanem a 27-es körben folytatott tanácskozások közötti háttéregyeztetések is a szövetséges-keresés jegyében telik. Konzultációkra kerül sor az elnökséggel, vagy egy konkrét kérdésben meghatározó tagállammal, egy-két nagy tagállammal, regionális szövetségesekkel, regionális együttműködési keretekben, pl. Benelux, Északi Tanács vagy visegrádi négyek körben. Sok esetben ezek a

⁸⁶ magyar és más tagállambeli diplomatákkal folytatott személyes interjúk alapján tett megállapítás.

háttéregyeztetések fontosabbak, mint a tanácsi ülések, legyen az munkacsoporti, nagyköveti vagy miniszteri szinten. A háttéregyeztetések és a plenáris tanácskozások fejleményei alapján alakítják ki a tagállamok az álláspontjukat a bizottsági tervezetekkel, illetve a tervezett tanácsi közös álláspontokkal kapcsolatban. Az egyeztetések egyes fázisaiban azt vizsgálják a tagállamok, hogy megvan-e a többség pl. a Bizottság javaslatának a támogatásához, vagy egy első olvasati tanácsi megállapodásnak. Azt tekintik át, hogy van-e blokkoló kisebbség, amely miatt nem jöhet létre a tanácsi megállapodás.

A blokkoló kisebbség megléte vagy hiánya alapvetően befolyásolja a tagállami tárgyalási stratégiákat. Egy olyan országnak, amely nem tudja elfogadtatni a többi tagállammal az álláspontját a tervezet egy vagy több rendelkezésével kapcsolatban, az lesz az érdeke, hogy az aktuális javaslat alapján ne szülessen meg a döntés. Egy ilyen ország az elutasítók táborához csatlakozik. Amennyiben összeáll annyi ország, amelyek kiadják a blokkoló kisebbséget, akkor a tárgyalás megreked hosszabb-rövidebb időre. A blokkoló kisebbségbe nem csak a tervezetet elutasítókat, hanem az azzal szemben tartózkodó országokat is bele kell számolni. Vannak ugyanakkor a tanácsi tárgyalóasztal körül olyan tagállamok is, amelyeknek érdeke lenne a bizottsági tervezet mielőbbi elfogadása. Ezek az országok ezért arra fognak törekedni, hogy a blokkoló kisebbség megléte esetén minél hamarabb csökkenjen az ellenzők/tartózkodók tábor.

A Tanács elnöksége fontos szerepet játszik a jogalkotási és a nem jogalkotási dossziék tárgyalásakor a blokkoló kisebbség feloldása tekintetében. Az elnökség feladata az, hogy kimozdítson egy megrekedt tárgyalást a holtpontból, egyezkedjen a blokkoló országokkal, olyan engedményeket ajánljon nekik, amely a tervezetet támogató országok számára is elfogadható, legalábbis biztosítva maradjon a szükséges többség. A fél évente váltakozó elnökségnek is van ugyanakkor egy stratégiája, hogy a döntéshozatalban futó dossziék közül melyik témában mit kíván elérni, mely ügyben szeretne előrelépést látni, és azt is, hogy milyen formában: pl. politikai megállapodást kíván elérni egy bizottsági javaslatról, vagy első olvasati megállapodást szeretne, vagy első olvasati megállapodást az Európai Parlamenttel, vagy második olvasatos megállapodást stb. A tagállami tárgyalási stratégiák mellett tehát az elnökségeknek is sajátos céljai lehetnek. Ennek része lehet, hogy egy olyan tervezetet bocsát szavazásra, amely mögött nincs meg a többség. Ennek eredményeképp a Bizottságnak vissza kell

vonnia a javaslatát, és újat kell kidolgoznia. Az elnökség ezzel elérheti, hogy az új tervezet a korábbiaktól lényegesen eltérő javaslatokat tartalmazzon.

Figyelembe kell venni azt is, hogy a jogalkotási javaslatok kb. 75 százalékát rendes jogalkotási eljárásban kell elfogadni, amelyben tehát az Európai Parlament társjogalkotóként vesz részt a folyamatban. Az elnökségnek tehát nem csak a tagállami tárgyalási stratégiákat és célkitűzéseket kell figyelembe vennie a tanácsi álláspont kialakítása során, de arra is figyelemmel kell lennie, hogy miként alakul az Európai Parlament álláspontja, annak érdekében, hogy lehetőség szerint már egy olyan álláspontban állapodjon meg a Tanácsban, amely elfogadható az Európai Parlament számára is. Ráadásul a tagállami stratégiáknak is része lehet az intenzív együttműködés európai parlamenti képviselőkkel annak érdekében, hogy a kormányzati álláspont azon elemeit, amelyeket a Tanácsban nem sikerült/vagy nem sikerül elfogadtatni, az EP álláspontjában próbálják megjeleníteni valamilyen formában, és ezáltal pl. újra szembesíteni az elnökséget és a többi tagállamot olyan igényekkel, amelyeket a tanácsi vitákban már egyszer elvetettek.

A fentiek bemutatása azt szolgálta, hogy rávilágítsunk a blokkoló kisebbség jelentőségére, illetve arra, hogy a blokkolás lehetősége komoly szerepet játszik a döntéshozatalban. Egy blokkoló kisebbségben részt vevő országnak nem csak az lehet a célja, hogy mindenáron megakadályozza a tanácsi álláspont elfogadását, hanem az is, hogy a blokkoló koalícióban való részvétele révén próbáljon elérni előnyöket az álláspontja érvényesítése érdekében. Több módon szüntethető meg a blokkoló kisebbség. Egyik megoldás a tárgyalás a blokkoló csoportban részt vevő országokkal arról, hogy milyen feltételek teljesítése esetén hajlandóak módosítani az álláspontjukat és csatlakozni a támogatók táborához. Az Unió éves költségvetési tárgyalásain például rendszeresen előfordul, hogy egy részletkérdésben egymással teljesen ellentétes álláspontot képviselő országok alkotják a blokkoló kisebbséget. A 2013. évi költségvetésről folyó tárgyalásokon is hosszú ideig fennállt a blokkoló kisebbség, mert a fősszeg a Bizottság által javasolt emelése a kifizetések szintjében nem volt elfogadható egyfelől többek között Lengyelország és Magyarország, illetve az Egyesült Királyság, Svédország és más nettó befizetők számára. Az utóbbiak túlságosan magasnak tartották a Bizottság javaslatát, a kohéziós országok ezzel szemben túl alacsonynak ítélték meg azt arra hivatkozva, hogy a hétéves költségvetési időszak végén

kerül sor a korábbi években lekötött forrásokból megvalósuló nagyprojektek kivitelezésére, ami miatt kifizetések szintje automatikusan nő, így magasabb főösszeget tartottak szükségesnek a kohéziós források lehívhatósága miatt. A kohéziós országok és a nettó befizetők tárgyalási pozíciója is javult egy ideig, noha ellentétes érdekeket követtek.

Abban az esetben, ha nem áll fent egy javaslattal szemben blokkoló kisebbség, akkor az elnökség a legtöbb esetben nem is bocsátja formális szavazásra a kérdést, hanem jelzi, hogy létrejött a konszenzus, és megkérdezi, hogy van-e fenntartás. Az ügyek jellegétől és politikai jelentőségétől függően a tagállamok általában nem jelzik tehát a fenntartásukat, amennyiben a szavazás során alul maradnának, hanem beállnak a sorba, és hallgatólagosan támogatják a konszenzust. A tagállam azt a stratégiát is követheti, hogy akár egyedüli elutasítóként is jelzi fenntartását és eltérő álláspontját amennyiben belpolitikai vagy egyéb szempontokból fontos, hogy mutassa a végsőkéig való kitartását a hazai közvéleménynek, nemzeti parlamentnek, politikai pártoknak. Ilyen esetekben szavazásra kerül sor, és ebben az esetben fel tudja mutatni, hogy kitartott az álláspontja mögött. Elutasító szavazat esetén a legtöbb esetben a tagállam egyoldalú nyilatkozatban jelzi az álláspontját, esetlegesen kísérletet tesz arra, hogy a jogszabály majdani alkalmazásakor bizonyos rendelkezéseket az általa elfogadható módon értelmezzen a Bizottság vagy más szereplő.

Egy ország elutasító vagy tartózkodó szavazatának a konkrét jogalkotási tervezetek tartalmának függvényében számos oka lehet. Gyakran felhozott érv a helyi jellegzetességek megléte, ilyen volt például a főkatermékek kereskedelmének a betiltása, amellyel szemben az észak-európai és balti-országok egységesen léptek fel, és úgy tudták elfogadni, hogy elérték az őslakos közösségek (pl. inuitok) által folytatott vadászból származó főkatermékek forgalomba hozatalának engedélyezését bizonyos feltételek teljesülése esetén. A helyi sajátosságok alatt azt lehet érteni például, hogy a főkavadászat ebben a régióban hozzájárul az ökoszisztéma hosszú távú fenntarthatóságához. Az osztrák parlament állásfoglalása alapján Ausztria viszont éppen az északi- és balti országoknak adott kivételek miatt nem szavazta meg a rendelettervezettel kapcsolatos tanácsi álláspontot, mivel semmiféle kivételt nem tudott támogatni. Ausztria mellett még Dánia és Románia tartózkodott, összesen 31

szavazattal⁸⁷. Dánia egyoldalú nyilatkozatot fűzött a rendelethez, illetve Észtország, Finnország és Svédország szintén egy nyilatkozatban rögzítette álláspontjának legfontosabb elemeit. A dán nyilatkozat külön utalást tesz a fókavadászat fontosságára Grönlandon, és kijelenti, hogy meggyőződése szerint a fókatermékek kereskedelme legitim tevékenység. A három ország nyilatkozatában azt fekteti le, hogy a fókatermékek kereskedelmének a kérdésben megítélésük szerint az EU-nak nincs hatásköre⁸⁸.

Elutasító álláspontot képviselhet egy ország külpolitikai megfontolások miatt is, amelyek eltérőek és specifikusak lehetnek a tagállamokban. Öt tagállam például jelenleg nem ismeri el Koszovót⁸⁹, ezért a Bizottság felkérése a társulási és együttműködési megállapodásra vonatkozó megvalósíthatósági tanulmány elkészítésére csak bizonyos kompromisszumok árán történt meg. A következő időszak tekintetében kérdés, hogy sikerül-e olyan megoldást találni, amely alapján az öt nem elismerő ország is elfogadja, hogy megkezdődjenek a tárgyalások a Stabilizációs és társulási megállapodásról. Koszovó elismerésének a hiánya miatt tartózkodott Románia például az EU-Nyugat-Balkán közlekedési szerződésre vonatkozó tárgyalási álláspontra adott felhatalmazás tanácsi szavazása során.

Az elutasító álláspont további oka lehet az eltérő technológiai kapacitások megléte a tagállamokban pl. a környezetvédelem területén. Amennyiben a Bizottság a kibocsátási határértékek szigorítására tesz javaslatot, akkor azok az országok, ahol a kibocsátási értékek már eleve szigorúbbak, másként viszonyulnak a tárgyalásokhoz és ellenérdekeltség állhat fent azokkal, amely országok még nem rendelkeznek a magasabb környezetvédelmi előírásoknak megfelelő technológiákkal.

A rendes jogalkotási eljárás keretében születik a döntések túlnyomó része a Coreper I-hez tartozó tanácsi formációkban. A mezőgazdaság-halászat, a környezetvédelem, a közlekedés stb. kérdéseiben az esetek 90-100 százalékában a tanácsi döntéshozatal során tehát minősített többséggel kell dönteni.

⁸⁷ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st12/st12406.en09.pdf>

⁸⁸ <http://www.votewatch.eu/en/regulation-of-the-european-parliament-and-of-the-council-concerning-trade-in-seal-products-first-rea.html>

⁸⁹ Spanyolország, Románia, Szlovákia, Ciprus és Görögország nem ismeri el Koszovót.

A Coreper II-höz tartozó tanácsi formációkban szintén az ügyek többségét rendes jogalkotási eljárásban tárgyalják, de itt mind a Bel- és igazságügyi tanácsban, mind az ECOFIN-ben továbbra is több fontos kérdésben az egyhangúság alapján születhetnek a döntések a Tanácsban. Az adózás területe, vagy a schengeni bővítés például olyan politikailag különösen fontos területek, ahol szükséges az egyhangúság biztosítása. Összességében a döntések kb. 60 százaléka születik meg minősített többséggel. A Coreper I és II. ügyek összességében így kapjuk meg a 75-80 százalékos átlagot a minősített többségi szavazás tekintetében.

A legtöbb esetben az Agrár- és halászati Tanácsban, illetve a Környezetvédelmi Tanácsban kerül sor szavazásra. Egyrészt ezeken a területeken születik a legtöbb jogalkotási aktus, másrészt az elnökség a tárgyalt kérdések legmagasabb hányadában ezekben a kérdésekben rendel el szavazást. A mezőgazdaság-halászat és a környezetvédelem területén ez az arány 25-35% körül mozog. A többi Coreper 1-es területen az arány 20 százaléknál alacsonyabb⁹⁰. A Coreper II-höz tartozó formációkban ettől jelentősen eltér a szavazásra feltett kérdések aránya az elfogadott aktusokhoz képest. Itt a döntések jelentéktelen hányadában kerül sor valóban szavazásra (átlagban 10% alatt), a legkisebb arány az Általános ügyek Tanácsában figyelhető meg, ahol 2012-ben csupán egy alkalommal volt érdemi szavazás, a kohéziós rendeletre vonatkozó részleges általános megközelítésről.

2009-ben mintegy 450, minősített többségi eljárás alapján meghozott döntésre került sor a Tanácsban, amely közül 61 esetben volt effektív szavazás, ez tehát az összes döntés 14 százaléka⁹¹.

Nem célunk részletesen áttekinteni a különbséget az egyhangúságot igénylő és a minősített többséggel eldönthető kérdések között, de fontos jelezni, hogy a tartózkodás az előbbi esetben nem akadályozza meg a döntés elfogadását, míg a minősített többség alapján megtartott szavazások során a blokkoló kisebbséget gyarapítja. Az egyhangúságot igénylő kérdések közül fontos még kiemelni a bővítést, a többéves pénzügyi keretet és a kül- és biztonságpolitikai kérdéseket. Az egyhangúságot igénylő kérdésekben a tárgyalások hosszabb ideig tartanak, mint a többségi szavazással

⁹⁰ Tagállami diplomáttal folytatott beszélgetések alapján tett hozzávetőleges megállapítás.

⁹¹ interjú Stelbaczký Tibor, volt Mertens-diplomatával

eldöntött dossziékban, egyetlen ország is megállíthat ugyanis egy ügyet, amennyiben az a nemzeti érdekével ellentétes. Ugyanakkor a tagállami vétót ritkán alkalmazzák azokban az esetekben, amikor egy ország számára nem elfogadható egy javaslat. Vannak olyan országok, amelyek még sosem alkalmazták a tagállami vétó eszközét, illetve nem is vetették fel, hogy abban az esetben alkalmazzák, amennyiben bizonyos feltételek nem teljesülnek. Magyarország egy alkalommal jelezte a vétó alkalmazását, Szerbia tagjelölti státuszáról folyó tárgyalások érdemi szakaszában, mivel nem tartotta elfogadhatónak, hogy Szerbiában egy olyan törvényt fogadtak el a restitúcióról, amely a kollektív bűnösség elvére épült, és teljes nemzeti kisebbségi közösségeket kizárt a kárpótlás lehetőségéből a kisebbséghez való tartozás okán. A magyar részről meglebegtetett vétó ugyanakkor elérte célját, és Szerbia módosította a rehabilitációs törvényét olyan módon, hogy kiiktatta a kollektív bűnösség elvének alkalmazását, így Magyarország a szavazáskor és már azt megelőzően is aktívan, támogatta a tagjelölti státusz megadását.

Az egyhangúságot igénylő kérdések tárgyalása azért is elhúzódhat, mert az elnökség az esetek nagy többségében addig nem teszi fel szavazásra a kérdést, ameddig nem biztosított az összes tagállam támogatása. Évek óta csúszik például a döntés Bulgária és Románia csatlakozásáról a schengeni övezethez, és még nem lehet előre látni, hogy mikor kerülhet sor a két ország belépésére, amely a belügyminiszterek egyhangú támogatását igényli. A Tanács (BIÜT) már 2011 júniusában kimondta, hogy a két ország teljesíti a csatlakozáshoz szükséges feltételeket, ugyanakkor egy tanácsi határozatban kell rögzíteni a belépés feltételeit, időpontját stb, amely tanácsi határozatot egyhangúsággal kell elfogadni. Tekintettel arra, hogy egyelőre nem biztosított a konszenzus, a magyar, a lengyel, a dán, a ciprusi elnökség után a jelenlegi ír sem tette fel szavazásra a kérdést a legutóbbi BIÜT ülésen tekintettel arra, hogy több ország egyértelművé tette a háttértárgyalásokon és a tanácsulást előkészítő Coreper ülésen is, hogy nem támogatja a felvételt, de azt sem támogatja, hogy a kérdésben szavazásra kerüljön sor. A példa is jól mutatja a kivárás okát az egyhangúságot igénylő kérdésekben. Bulgária és Románia schengeni csatlakozását kimondó határozat elutasítása ugyanis hosszú időre elnapolhatja, hogy a kérdés újra napirendre kerüljön.

A konszenzust igénylő ügyek tárgyalási stratégiája eltér a többségi támogatást igénylő kérdésektől. A 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret

tanácsi tárgyalása egy olyan nehéz mutatóvá bizonyult, amely során úgy kellett minden ország problémáira megoldást találni, és igényeiket kielégíteni, hogy ne sérüljön elfogadhatatlan mértékben a többiek helyzete. Mivel egy csökkenő méretű torta volt, amelyet szét kellett osztani a tagállamok között, ezért ha valakinek több jutott, akkor azt mástól kellett elvenni úgy, hogy valamivel kompenzálni is kellett közben. Érdekes módon, egyes országokat éppen azzal lehetett kielégíteni, hogy a főösszeget – a torta méretét – csökkentették, és a számára elérhető források mérete kisebb jelentőséggel bírt.

Az egyhangúsággal eldöntött kérdések között ugyanakkor vannak olyanok is, ahol meg kell egyezni az elutasítókkal, az általuk támasztott feltételek általában nem olyanok, amelyek teljesítése esetén a többi tagállam helyzete romlana. Ma már nyomós oka van, ha egy kérdésben egyhangúsággal kell dönteni, tehát ezek a kérdések vagy az összes tagállamnak, vagy a tagállamok egy csoportjának mindig kiemelten fontos lesz. Az egyhangúságot igénylő kérdésekben ezért a tagállamok tárgyalási stratégiái eltérnek a rendes jogalkotási eljárással folytatott tárgyalások során követettől.

Fontos kitérni a többségi döntéshozatal új formájára, a fordított minősített többségi szavazásra. Bevezetésére azért került sor, hogy erősebbé váljon a stabilitási és növekedési paktumban foglalt szabályok kikényszeríthetősége. A minősített többségi szavazás során alkalmazott szabállyal szemben, amikor a Bizottság javaslatát a Tanácsnak minősített többséggel jóvá kell hagynia, ebben az esetben a minősített többség a Bizottság javaslatának az elutasításához szükséges. Más szóval a Bizottság javaslatát rendes jogalkotási eljárásban a blokkoló kisebbséggel el lehet utasítani, a fordított minőségi többségi szavazás szerint, a blokkoló kisebbség helyett minősített többséget kell biztosítani, azaz jóval nehezebbé válik a bizottsági javaslat elutasítása.

A tagállamok mozgásterét jelentősen korlátozza ez az új gyakorlat, amely a korábbi szabály helyére lép, amikor is a Bizottság javaslatát a tagállamoknak minősített többséggel meg kellett szavazniuk, tehát a bizottsági javaslat elfogadását blokkoló kisebbséggel meg lehetett akadályozni. Emlékeztet, hogy Németország és Franciaország sikeresen blokkolta a Bizottság javaslatát 2003-ban a túlzott deficit eljárásban. A fordított szavazás erősíti az automatizmust olyan értelemben, hogy a

Bizottság befolyása jelentősen erősödik a tagállamok kárára, ennek a célja az objektivitás erősítése a tagállamok érdekérvényesítő képességével szemben.

A Stabilitási és növekedési egyezmény módosítása során épült be az új típusú döntéshozatal az uniós döntéshozatalba. Ma már a túlzott deficiteljárásra, illetve a makroegyensúlytalansági eljárásra vonatkozó három uniós rendeletben is szerepel az új típusú többségi szavazási szabály⁹², továbbá a Fiskális Paktumban⁹³ is megjelenik a Bizottság javaslatának automatikusabb elfogadását célzó szavazati mód. A fiskális politikák új keretrendszeréről szóló rendeletben pedig fordított egyszerű többség szükséges a Bizottság által tett javaslat elutasításához⁹⁴. Fontos kiemelni, hogy a fordított többséget alkalmazó szavazások során a szankcióval sújtani tervezett tagállam nem vesz részt a döntésben.

Az EDP eljárás legfontosabb kérdései tekintetében ugyanakkor megmaradt a tagállamok befolyását megtartó rendes többségi szavazás. A fordított többségi szavazás kiterjesztése volt az EP és a Tanács közötti egyik legérzékenyebb pont a gazdaságirányítási csomaggal kapcsolatos tárgyalások során. Az új típusú többség bevezetésének még akkor is komoly hatása lehet az uniós döntéshozatalra a későbbiekben, ha egyelőre nem az érzékeny kérdések eldöntése esetén alkalmazzák a kvázi automatizmust.

A fordított minősített többségi szavazás jelentősége a bevezetése tényében rejlik. A későbbiekben sor kerülhet az alkalmazására egyéb döntési helyzetekben is. Ráadásul ehhez nem is kell módosítani a Szerződéseket, mivel ezt a másodlagos jogforrásokban el lehet fogadni.

⁹² Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről, 4. cikk (2), 5. cikk (2), 6. cikk (2). Az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euróövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről 3. cikk (3). Az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról. Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról, 10. cikk (4).

⁹⁴ fordított egyszerű többség (1175/2011/6. cikk (2), 10. cikk (2) esetében)

Végezetül áttekintjük egy olyan irányelv elfogadását, amely vitatott volt, és amellyel szemben egy ideig fennállt a blokkoló kisebbség is. A példa a nehéz tehergépjárművek infrastruktúra-használati díjairól szóló („Eurovignette”) irányelv módosítására irányuló javaslat. A szabályozás célja, hogy lehetővé tegye a tagállamok számára a közlekedés által okozott lég- és zajszennyezési költségek felszámítását a nehéz tehergépjárművekre kivetett, használattal arányos útdíjon felül, valamint a torlódási költségek beépítését az útdíj nagyobb arányú differenciálása révén. A Bizottság 2008. július 7-én tette közzé javaslatát, az Európai Parlament 2009. március 11-én fogadta el az első olvasatos véleményét, a Közlekedési Tanácsban 2010. október 15-én született meg a tanácsi álláspont hosszú tárgyalások során. A kérdés B-elemként került a Tanács elé, és a blokkoló kisebbség sokáig fennállt, amit a végén az elnökség megtört, és végül 88 ellenszavazat mellett fogadott el a Tanács. A tanácsi megállapodást követően több informális trialógus keretében 2011. június 6-án létrejött a megállapodás. A Tanács második olvasatban formálisan 2011. szeptember 12-én fogadta el az irányelvet. A Tanácsban Olaszország és Spanyolország nemmel szavazott, Írország, Hollandia és Portugália pedig tartózkodott, így 3 szavazat híján rendelkeztek a szükséges blokkoló kisebbséggel. A magyar elnökség vezette a trialógusokat a Tanács részéről, a tárgyalások azért voltak különösen nehezek, mert az Európai Parlamenttel úgy kellett megállapodni, hogy közben a szükséges minősített többség megmaradjon. Ez annak ismeretében, hogy az irányelvtervezetet, különböző okok miatt, 6 ország nem támogatta, különösen nehéznek bizonyult⁹⁵.

2.1.3. A többségi szavazás legitimációs forrásai a Tanácsban, a degresszív arányosság

A különböző nemzetközi szervezetek működése különböző megoldásokat kínál a szavazati szabályok meghatározására. Intézményenként jelentős az eltérés a szavazati súly meghatározására vonatkozó kritériumok tekintetében. A kritériumok tárháza a tagállam méretétől a gazdasági teljesítményen át, a nemzetközi szervezet célkitűzéseinek megvalósítását szolgáló pénzügyi hozzájárulásáig terjed. Az alábbiakban terjedelmi korlátok nem mutatjuk be a különböző megoldásokat, csupán

⁹⁵ Az irányelv elfogadásának folyamatát lásd részletesen a 2. függelékben.

szemléltetés gyanánt három nemzetközi szervezetben – Egyesült Nemzetek Szervezete, Nemzetközi Valutaalap, Európai Beruházási Bank - alkalmazott szavazati módszer legfontosabb elemeit mutatjuk be.

Az ENSZ működési alapja alapvetően az 1 ország – 1 szavazat elv, tehát függetlenül az ország méretétől, gazdasági teljesítményétől minden ország hasonló formális befolyással bír. A közgyűlési elnök megválasztásához az országok többségének a szavazata szükséges. Az ENSZ működési sajátossága megjelenik a Biztonsági Tanács döntéshozatali rendjében is. Minden BT-tag egy szavazattal rendelkezik, és bármely kérdésben 9 igen szavazat szükséges az érvényes határozathoz⁹⁶. Eljárási kérdésekben ez a 9 szavazat bármely 9 ország szavazata lehet, érdemi kérdésben azonban szükséges az 5 állandó tag szavazata, ami vétójoggal ér fel. Hasonlóan az uniós döntéshozatalban egyhangúságot igénylő szabályhoz, a tartózkodás, vagy a távollét nem jelent elutasító szavazást. Az 1 ország-1 szavazat elv mellett alapvetően eltérő megoldást alkalmaz a Nemzetközi Valutaalap (IMF). Az IMF Kormányzótanácsában, amely a tagországok által kinevezett kormányzókat tömöríti, súlyozott szavazati rendszert alkalmaznak. A szavazati súly két tényezőből áll össze: tagországgént minden ország kap egy azonos szavazatszámot (250), emellé a Valutaalap tőkéjéből való részesedés, az ún. kvóta alapján egy további szavazatszámot. A kvótát több gazdasági és pénzügyi mutató alapján határozzák meg, a gazdasági teljesítmény meghatározó tényezője a tagországok döntéshozatali súlyának⁹⁷. Az Európai Beruházási Bank Kormányzótanácsa a jegyzett tőke arányában határozza meg a bankot létrehozó EU-tagállamok szavazati súlyát. A minősített többséghez a jegyzett tőke legalább 68 százalékát képviselő tagok 18 igen szavazata szükséges⁹⁸.

⁹⁶ ENSZ Alapokmány 27. cikk

⁹⁷ Az ország gazdasági teljesítménye, a hazai bruttó termék, a külkereskedelmi forgalom, a fizetési mérleg és a nemzetközi tartalék kialakított kvótákra és a 2008-ban elfogadott reform alapján kialakított rend alapján Magyarországnak 11 121 szavazata (0,44%) van a befizetései alapján, míg Németországnak 146 392 szavazata (5,81%) (imf.org). Összesen 2 519 720 szavazat van kiosztva. Az Egyesült Államok a szavazatok 16,75 százalékával rendelkezik. A döntések egyszerű többséggel vagy a fontosabb kérdésekben minősített többséggel születnek. A Nemzetközi Valutaalap reformja, a jamaicai kompromisszum eredményeként 1978-tól a minősített többséghez a szavazatok 85 százalékos többsége szükséges (korábban 80 százalék volt). A minősített többség a szervezeti változásokhoz, a kvóták módosításához és az SDR allokációk meghatározásakor alkalmazzák (Brüll Mária, 1993, 110. old).

⁹⁸ Európai Beruházási Bank Alapokmánya, 8. cikk EU-Szerződéshez és EUM-Szerződéshez csatolt 5. jegyzőkönyv az Európai Beruházási Bank Alapokmányáról. A tagállamok tőke-hozzájárulását szintén a gazdasági teljesítmény alapján határozzák meg. A négy nagy tagállam tőkejegyzési részesedése egyenként 16,17 %.

Az Európai Unióban a Tanács négy féle módon hoz döntést: egyszerű többséggel, minősített többséggel, fordított minősített többséggel, illetve egyhangúsággal. Az alábbiakban a többségi szavazás legitimációs forrásait járja körül a dolgozat. A szavazási rend megállapításakor érvényesülnie kell annak az elvnek, hogy az Unió tagállamok közössége, amelyben szuverén, önálló országok vesznek részt. Az Unió emellett ugyanakkor az uniós népek és ezen belül a polgárok közössége is. Az országok mérete az integráció kezdetétől fogva eltérőek.

A többségi szavazás szempontjából a legfontosabb kiinduló pont a szavazási rend legitimációjának a kérdése. A kettős többség megjeleníti az Unió működésének két legfontosabb forrását, amely a tagállamok és a népek együttműködésén alapszik.

Az EU-Szerződés 4. cikke kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, az EU-Szerződés 9. cikke rögzíti továbbá, hogy az Unió tevékenysége során tiszteletben tartja a polgárok közötti egyenjogúság elvét, és az Unió intézményei, szervei és hivatalai valamennyi polgárt egyenlő figyelemben részesítenek.

A két alapelv megjelenítése az EU-Szerződésben nem keletkeztet új jogokat sem a polgárok, sem a tagállamok számára, ugyanakkor a jogalkotás tekintetében fontos alapelvként szolgál. A két alapelv tükrözi az Unió kettős legitimitását: a polgárok és államok unióját. Ezt a ratifikációs eljárás során megbukott Alkotmányszerződés még explicite tartalmazta. Az Alkotmányszerződés I-1. cikke az alábbiak szerint írta le: „Európa polgárainak és államainak közös jövőjük építésére irányuló akaratától vezérelve, ezzel az Alkotmánnyal létrejön az Európai Unió...”. Függetlenül attól, hogy a Lisszaboni Szerződésben nem szerepel az Alkotmányszerződés fenti szövegrésze, a kettős legitimitás a fentiek szerint levezethető a Szerződésből, ugyanakkor az a legegyszerűbben leginkább a kettős többség bevezetésével jelenik meg.

A döntéshozatal szabályainak történeti áttekintése arra világít rá, hogy a Római Szerződés aláírása, de már az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződésben (ESZA) megjelent többségi rendszer sem sokat változott a Lisszaboni Szerződés elfogadásáig.

Az ESZA szerződés az egyszerű többségi szavazást abban az esetben tartja érvényesnek, ha a 6 részes fél többségének a támogatása úgy biztosított, hogy a támogató országok között van egy olyan is, amelyik a közösség szén- és acéltermelésének legalább az egyhatodát adja⁹⁹.

A minősített többségi szavazás szabálya a következő volt. Az országok súlyozott szavazatokat kaptak az alábbiak szerint: Franciaország, Németország és Olaszország 4, Belgium és Hollandia 2, Luxemburg pedig 1 szavazattal rendelkezett. Akkor volt egy döntés érvényes, amennyiben legalább négy ország támogatott egy javaslatot, és rendelkezett legalább 12 szavazattal¹⁰⁰. A 3 kisebb ország egy nagy országgal szövetkezve nem tudta biztosítani a többséget, ez csak akkor volt meg, amennyiben legalább 2 nagy tagország támogatását sikerült megszerezni. A cél ebben az esetben az is lehetett, hogy megakadályozzák azt, hogy Németország elérje bármilyen döntés elfogadását úgy, hogy az nem élvezi Franciaország vagy Olaszország támogatását.

A súlyozott szavazási rendszer tehát az ESZA szerződésben jelent meg először, és azt a célt szolgálta, hogy megteremtse a kis, közepes a nagy országok közötti egyensúlyt. Az abszolút többség a tagállami támogatás tekintetében, ami a 6 ország közül 4 támogatását jelentette egy kivétellel minden esetben elegendő volt a minősített többség eléréséhez. A kivételt az jelentette, ha bármelyik olyan 4 ország által alkotott koalícióban részt vett Luxemburg és a többi három ország nem a legnagyobb országok közül került ki. Ez utóbbi esetben a 4 ország alkotta szövetségnek nem lehetett meg a szükséges 12 szavazata. Ez utóbbi példa azt is mutatja, hogy a tagállamok 50 százalékanak a támogatása abban az esetben sem volt elegendő, ha az a 3 nagy ország szövetségét jelentette. A minősített többségi szavazást ugyanakkor csak és kizárólag a költségvetés elfogadása esetében alkalmazták az ESZA-ban, minden más egyéb esetben a fentiek szerinti többségi szavazást alkalmazták, vagy egyhangúságot.

A Római Szerződés a minősített többségi szavazás definíciója kapcsán átvette az ESZA-Szerződés modelljét, nem változtat a hat alapító tagállam között kiosztott szavazati számokon sem, így a 3 nagy tagállam 4-4, Belgium és Hollandia 2-2, Luxemburg pedig 1 szavazatot kapott. Két figyelemre méltó változást vezet be ugyanakkor, egyrészt

⁹⁹ ESZA-Szerződés 28. cikk

¹⁰⁰ ESZA-Szerződés 28. cikk

továbbra is 12 szavazat szükséges egy minősített többséggel elfogadott döntéshez, ugyanakkor eltűnik a legalább 4 ország támogatásának követelménye. Ezt a főszabályt azokban az esetekben lehetett alkalmazni, amikor a Tanács a Bizottság javaslata alapján döntött. A legalább 4 támogató országra vonatkozó követelményt az egyéb esetekben kellett csak alkalmazni¹⁰¹. A Római Szerződés másik jelentős változtatása a minősített többségi szavazás használatának a kiterjesztése. Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Szerződés úgy rendelkezik, hogy főszabályként egyszerű többséggel kell döntést hozni, ugyanakkor széles körben írja elő a főszabálytól való eltérésként a minősített többségi szavazást.

A legitimáció szempontjából vizsgálva a minősített többség szabályrendszerét két külön szakaszt kell kiemelni a tanácsi döntéshozatalnál. A nemzeti választásokon megválasztott kormány minisztere képviseli az adott országot a Tanácsban, tehát a tagállam képviselője a legitimációját a nemzeti parlamenti választáson szerzi meg. A dolgot szempontjából az egyik fő kérdés az, hogy mitől lesz valóban legitim egy döntés a Tanácsban, kifejezve az európai polgárok, de egyben a tagállamok akaratát is. Eltekintünk most attól, hogy az intézményi struktúra másik társjogalkotójának testületébe az európai polgárok közvetlenül választott képviselőket küldenek, de annyit meg kell jegyezni, hogy abban az esetben is előre meghatározott hely áll egy-egy ország rendelkezésére. A szavazati rendszer szempontjából a kérdés úgy fogalmazható meg: hogyan biztosítható egyidőben a tagállamok és a polgárok egyenjogúsága?

A választók száma jelentősen eltér tagállamonként, a két szélsőséges eset Málta 420 ezer lakossal, illetve Németország közel 82 millió állampolgárral. Amennyiben a két ország hasonló szavazattal rendelkezne a Tanácsban, az nyilvánvalóan nem biztosítana hasonló beleszólást egy német és egy máltai polgár számára, hanem jelentősen nagyobb befolyással bírnának a máltai állampolgárok. Ugyanakkor a fent vázolt kettős legitimációs forrás, illetve azon tény miatt, hogy az Európai Unió messze nem tekinthető föderális közösségnek, szükséges biztosítani a tagállamok egyenlő elbánását. Nem lenne elfogadható egy olyan megoldás, ahol minden országnak annyi szavazata lenne, ahány lakosa van. A kérdés tehát a következő: Hogyan tükröződhet a népességszám nagy szórásából fakadó eltérő tagállami méret a döntéshozatalban?

¹⁰¹ Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról, 148. cikk

Az alkalmazott elv a degresszív proporcionalitás volt, amely alapján a tagállamok között megtörtént a különbségtétel az ország nagysága alapján, ugyanakkor nem arányos mértékben, hanem degresszíven arányosan, azaz a szavazati számok kiosztása a tagállamok számára a népességükhöz képest arányosan csökkenő módon valósul meg. Ez alapján minél nagyobb egy ország, az ország mérete annál kisebb mértékben tükröződik a szavazatszámokban, és ezzel hasonlóan minél kisebb egy ország, az annál kisebb mértékben jelenik meg a formális döntéshozatali súlyban. A 10 millió lakosú Magyarország jelenleg 12 szavazattal rendelkezik a Tanácsban, míg a 82 millió lakosú Németország 29 szavazattal, a 500 ezer lakosú Luxemburg pedig 4 szavazattal bír. Németország lakossága több mint nyolcszorosa Magyarországnak, ez a szavazatszámokban ugyanakkor nem éri el a két és félszeres különbséget. Luxemburg lakosság egy huszada Magyarország, és egy százhatvanada Németország lakosságának, ugyanakkor a szavazatainak száma a magyar szavazatok egyharmada, és a német szavazatok egy hetede. A kis ország így 22 szeresen kompenzálva van a degresszív rendszerben.

A kettős legitimáció polgárookra vonatkozó pillére nem csak a Tanácsban jelenik meg, hanem az Európai Parlamentben is. „Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képviselete az Európai Parlamentben valósul meg.”¹⁰² Az ezt kimondó passzus után közvetlenül az alábbi szerepel: „A tagállamok képviseletét az Európai Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a kormányuk látja el, amelyek maguk vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel”. A polgárok képviseletének legitimációs forrása tehát közvetett módon megjelenik az EU-Szerződésben.

Mind a minősített többség definíciója mind a súlyozott szavazati rend, mind a kettős többség definíciója a degresszív arányosság elvére épül, ugyanakkor ennek az elvnek az érvényesítését nem írja elő az EU-Szerződés, az a lefektetett definíció alapján implicite jelenik csak meg. Más a helyzet az Európai Parlament összetétele esetén, ahol az elv explicite is szerepel. „A polgárok képviselete arányosan csökkenő módon valósul meg, ahol a tagállamonkénti alsó küszöbérték legalább hat tag. Egyik tagállamnak sem lehet

¹⁰² EUSz. 10. cikk (2) bekezdés

több mint kilencvenhat képviselői helye, az EP maximális létszáma pedig 751 lehet”¹⁰³. Látható, hogy az EU-Szerződés nem adja meg a degresszív proporcionalitás pontos definícióját. A tagállamok számára kiosztható minimum és maximum értéket jelöli meg csupán, illetve a teljes létszámot rögzíti.

Az Európai Parlament 2014-es összetételére vonatkozó európai parlament állásfoglalás mellékletében szereplő határozat az alábbi értelmezését adja a degresszív proporcionalitás elvének: „Az egyes tagállamok népessége és képviselői helyeinek száma közötti arány az egész számra kerekítés előtt az adott tagállam népessége tekintetében annak függvényében változik, hogy egy népesebb tagállam parlamenti képviselője több polgárt képvisel, mint egy kevésbé népes tagállam képviselője, és fordítva, minél népesebb egy tagállam, annál nagyobb a jogosultsága a képviselői helyek nagy számára”¹⁰⁴.

Az EP az állásfoglalás 4. pontjában jelzi, hogy 2015 végéig javasolni fogja a Tanácsnak egy olyan határozat elfogadását, amely alapján lehetőség nyílna a jövőben minden európai parlamenti választás előtt a képviselői helyek elosztására a tagállamok között degresszív arányosság elve alapján, figyelembe véve a tagállamok számának esetleges növekedését, valamint a demográfiai változásokat. Új elemként azt is jelzi, hogy fenntartaná a lehetőséget a maga számára, hogy ebben a Tanácsnak tett előterjesztésben szerepelhetnek javaslatok arra vonatkozólag, hogy transznacionális listán megválasztott képviselők is bekerülhessenek a parlamentbe. A következő években tehát sor kerülhet az elv pontos meghatározására is.

A 2009-2014 közötti Európai Parlament összetételére vonatkozó Lamassoure-Severin jelentésben a csökkenő arányosság alatt a következőket értették: „1) a szerződésben meghatározott alsó és felső határértékeket „teljes mértékben fel kell használni annak érdekében, hogy az európai parlamenti helyek számszerű elosztása a lehető legközelebb legyen a tagállamok népességének megoszlásához”; 2) „minél nagyobb egy tagállam népessége, a tagállam annál inkább jogosult nagyszámú európai parlamenti helyre”; végül 3) „minél nagyobb egy tagállam népessége, annál nagyobb számú lakosát

¹⁰³ EUSz. 14. cikk (2) bekezdés

¹⁰⁴ 2012/2309(INI), melléklet az Európai Parlament állásfoglalásához, 1. cikk

képviseli egy-egy európai képviselője.”¹⁰⁵ Az EP állásfoglalás is jelzi, hogy a korábban használt meghatározás egy általános elvet határoz meg, nem pedig matematikai kritériumot¹⁰⁶.

2.1.4. Az Európai Parlament új összetétele 2014 után

A döntéshozatali reform szempontjából releváns bemutatni az EP-képviselői helyek újraosztását 2014-ben felálló új parlamentben. Az újraosztásra azért van szükség, mert a képviselők száma jelenleg meghaladja a Lisszaboni Szerződés által engedélyezett létszámot (751). A jelenlegi parlament ugyanis még a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt állt fel, ezért Németország 99 képviselőt választhatott meg a Lisszaboni Szerződésben szereplő 96 képviselő helyett. Horvátország 2013. július 1-jei belépésével 11-12 képviselői helyet kell adni az új tagállamnak, mindösszesen tehát 15 képviselői helyet kell találni. A képviselői helyek megosztásáról az Európai Tanács dönt egyhangúsággal, amelynek az Európai Parlament egyetértését is bírnia kell. Az állam- és kormányfők a döntésüket az Európai Parlament jelentése és határozata alapján hozzák meg. Az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottsága 2013. február 19-én fogadta el a képviselői helyek meghatározására vonatkozó jelentéstervezetét; a jelentést az Európai Parlament 2013. március 11-14-i plenáris ülése elfogadta, nem került azonban még sor az Európai Tanács döntésére. Az Európai Parlament a javaslatát a korábban részletesen bemutatott degresszív arányosság elvének figyelembe vételével dolgozta ki, amely alapján a következő javaslat került az Európai Tanács elé.

Táblázat: EP-képviselői helyek megoszlása a tagállamok között 2014-től

Ország	Népességarány- EU	EP- képviselői hely (2014-ig)	EP-képviselői hely (2014-	népesség/parlamenti helyek aránya (2014-)
Németország	16,11%	99	96	852540
Franciaország	12,88%	74	74	883756
Egyesült Királyság	12,40%	73	73	862871
Olaszország	11,98%	73	73	833572

¹⁰⁵ 2007/2169(INI), idézi a 2012/2309(INI) indokolás része.

¹⁰⁶ Az Európai Parlament 2014 utáni összetételéről bővebben lásd 2.1.6. pontot

Spanyolország	9,10%	54	54	855487
Lengyelország	7,52%	51	51	749189
Románia	4,20%	33	32	667370
Hollandia	3,29%	26	26	643475
Görögország	2,22%	22	21	537656
Belgium	2,17%	22	21	525775
Portugália	2,08%	22	21	501992
Csehország	2,07%	22	21	500200
Magyarország	1,96%	22	21	474381
Svédország	1,87%	20	20	474143
Ausztria	1,66%	19	18	469057
Bulgária	1,44%	18	17	431013
Dánia	1,10%	13	13	429270
Szlovákia	1,06%	13	13	415717
Finnország	1,06%	13	13	415482
Írország	0,89%	12	11	408668
Horvátország	0,87%	12	11	401103
Litvánia	0,63%	12	11	290888
Lettország	0,40%	9	8	255296
Szlovénia	0,40%	8	8	256937
Észtország	0,26%	6	6	223277
Ciprus	0,17%	6	6	143669
Luxemburg	0,10%	6	6	87476
Málta	0,08%	6	6	70014

Forrás: Eurostat 2012-es adatai

Az állásfoglalás kialakítása során több modell alapján számolták ki a jelentéstevők a lehetséges elosztási opciókat. A különböző egyéb opciókban a nagy tagállamok több

képviselői helyet kaptak volna, míg a kis és közepes tagállamok több helyet vesztek volna az elfogadott állásfoglalásban szereplő változathoz képest. Az a politikai megfontolás vezérelte az Európai Parlamentet, hogy senki ne veszítsen és ne is nyerjen 1 képviselői helynél többet (kivételt csak Németország képez, de a német EP-képviselők számát a Szerződés előírása miatt kell csökkenteni hárommal)¹⁰⁷. Magyarország 1 helyet veszít, míg a többi verzió szerint ennél még többet veszthetett volna, a legelőnytelenebb ún. cambridge-i formula szerint kiszámolt opció alapján öttel kevesebb képviselőt küldhettünk volna az Európai Parlamentbe 2014-ben. Tekintettel arra, hogy a téma szempontjából a különböző opciók részletei nem relevánsak, ezért azok ismertetésétől eltekintünk¹⁰⁸.

Az EP-képviselői helyek újraosztásának és a kettős többség bevezetésének hatásait ugyanakkor együtt is kell elemezni. Ahogy látni fogjuk a nagy tagállamok érdekérvényesítési lehetőségei szélesednek a kettős többségre való áttérés következtében, de EP képviselői helyeik száma arányosan nő 2014-től, a döntéshozatali súly növekedése figyelhető meg a legkisebb (2 millió népesség alatti) tagállamok esetében is a Tanácsban. Az EP-képviselői helyek tekintetében a négy legkisebb tagállam nem veszített, és a jövőben sem veszíthet, tekintettel arra, hogy minden tagállam számára legalább hat EP-képviselői hellyel rendelkezik. A tagállamok befolyásának fontos mutatója az általa megválasztott EP-képviselők száma. Az Európai Parlament jelentéstervezetéhez csatolt indokolásból ráadásul kiderül, hogy amennyiben az egyéb alternatív módszerek közül választott volna az Európai Parlament, akkor a

¹⁰⁷ A módszer leírása a jelentéstervezet indoklásából: Ez a pragmatikus megoldás kétféle lépés megközelítéssel valósítható meg. Az első lépés (lásd az I. melléklet 2. táblázatát) a csökkenő arányosság három elvét teljes mértékben követő újraelosztás, egyúttal a képviselői helyek lehető legkevesebb változásával jár. 13 tagállam esetében eredményezi a képviselői helyek számának csökkenését, amelyek közül kettő (Magyarország és Litvánia) 3-3 helyet veszít, hat (Románia, Görögország, Belgium, Portugália, a Cseh Köztársaság és Lettország) egyenként két helyet és öt (Svédország, Bulgária, Írország, Horvátország és Szlovénia) egyet-egyet. Másrészt Franciaország 4 helyet nyer, az Egyesült Királyság és Spanyolország hármat, Olaszország pedig egyet. A második lépés a nyert képviselői helyek (11 hely) és az egynél nagyobb helyvesztések (10 hely) közti kompenzációból áll. A pótlólagos nyert képviselői hely Szlovéniáé (amely megtartja 8 képviselői helyét), mint az első lépés vesztesei közti legkisebb országé. Az eredmény a fent említett „vesztésgminimalizálás”, amely során tizenkét tagállam veszít 1-1 helyet, és semelyik tagállam sem jut több helyhez. Természetesen ez a „lemondás a nyereségről” azt jelenti, hogy a csökkenő arányosság harmadik elve nem valósul meg maradéktalanul, ám ennek az eredménynek egyértelmű a politikai logikája. Ez a megoldás továbbá sokkal inkább tiszteletben tartja a csökkenő arányosság elvét, mint a „senki se nyer és senki se veszít egynél többet” modellre alapozott bármelyik másik módszer (például 12 szék elvétele a legutóbbi újraelosztás 12 „nyertesétől”).

¹⁰⁸ A különböző opciókat a Roberto Gualtieri és Rafal Trzaskowski rapportörök által előterjesztett jelentés indoklás része tartalmazza – A7-0041/2013; PE 502.178v02-00. A különböző egyéb opciókban a nagy tagállamok több képviselői helyet kaptak volna, míg a kis és közepes tagállamok több helyet vesztek volna az elfogadott állásfoglalásban szereplő változathoz képest.

nagy tagállamok a jelenlegi képviselői helyeit 2-6 új képviselői hellyel kellene növelni függetlenül attól, hogy az EP összlétszámát csökkenteni kell¹⁰⁹. Ez azt vetíti előre, hogy akár már a következő ciklusban, 2019-től nőhet a nagy tagállamok EP-képviselőinek a száma.

2.1.5. A népesség fogalmának meghatározása

Mit értünk egy tagállam népessége alatt? A kettős többség bevezetése szükségessé teszi a demográfiai statisztikára vonatkozó egységes módszertan kialakítását. Az is indokoltta teszi a közös módszertan elfogadását, hogy az Európai Parlament összetételének a felülvizsgálatára a jövőben rendszeresen sor kerülhet annak érdekében, hogy tükröződjön az egyes tagállamok által megválasztott képviselői helyek tekintetében a degresszív arányosság elve a tagállami demográfiai trendek változásaihoz igazodva.

Az Eurostat a demográfiai statisztika kapcsán a tagállamok által szolgáltatott statisztikai adatokat használja fel a statisztikai kimutatásaihoz. A népességi adatok kiszámítása tekintetében tehát jelenleg a nemzeti statisztikai hivatalok által alkalmazott módszertan az irányadó, amelyek eltérnek egymástól, ezért a tagállami népességadatok heterogének és nehezen összehasonlíthatóak¹¹⁰.

A statisztikai adatszolgáltatás egységesítése céljával az Európai Bizottság 2011 decemberében előterjesztette az európai demográfiai statisztikákról szóló rendelettervezetet¹¹¹.

A rendelettervezet vitája jelenleg még folyamatban van, az első olvasatban az EP alakítja ki az álláspontját.

¹⁰⁹ Az Európai Parlament riportöreinek jelentésében szereplő különböző számításokat lásd 3. számú függelékben.

¹¹⁰ A jelenlegi uniós szabályozás csak részkérdésekre tér ki, ezek: a külföldi állampolgárságú munkavállalókra

vonatkozó statisztikák összeállításáról szóló 311/76/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. július 11-i 862/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a nép- és lakásszámlálásról szóló, 2008. július 9-i 763/2008/EK rendelet. Az európai demográfiai statisztikákról szóló rendelet célja a népességet érintő adatok harmonizációjának kiegészítése.

¹¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai demográfiai statisztikákról, 2011/0440 (COD)

A népesség fogalma alatt a rendelettervezet 3. cikk (3) pontja alapján a szokásos lakóhellyel rendelkező népességet kell érteni minden tagállamban. Azok a személyek tekinthetők a szóban forgó földrajzi területen szokásos lakóhellyel rendelkezőknek, akik: „a referenciaidőt megelőzően legalább 12 hónapig folyamatosan a szokásos lakóhelyükön éltek; vagy a referenciaidőt megelőző tizenkét hónap során azzal a szándékkal érkeztek a szokásos lakóhelyükre, hogy legalább 12 hónapig ott tartózkodjanak.” A fogalommeghatározás az Egyesült Nemzeteknek népességstatisztikára vonatkozó nemzetközi ajánlásaiból származnak¹¹². A tagállamok népességi statisztikáiba tehát a tagállamnak azon állampolgárai számítanak csak bele, akik életvitelszerűen a hazájukban tartózkodnak, továbbá más uniós országok azon polgárai, akik tartósan az adott tagállamban élnek, valamint azon harmadik országokból származó állampolgárok is, akik életvitelszerűen az adott tagállamban tartózkodnak. Azok a tagállamok, amelyekben munkavállalás vagy egyéb célból több más tagállam polgárai tartózkodnak tartósan, illetve amelyek bevándorlási célországok, erősebb érdekérvényesítéssel fognak rendelkezni a kettős többség bevezetésekor, mint azok, ahol a népességmozgási mutató negatív (nagyobb a kivándorlás, mint a bevándorlás).

A Központi Statisztikai Hivatal által alkalmazott módszertan alapján a népesség fogalma alatt „az eszmei időpontban az adott közigazgatási egységben tartózkodott személyek számát értjük¹¹³. Ez a népesség nem tartalmazza az eszmei időpontban külföldön élő (tartózkodó) magyar állampolgárokat, tartalmazza viszont (a diplomáciai testületek tagjai kivételével) az eszmei időpontban az országban tartózkodó külföldi polgári személyeket.”

Az uniós rendelettervezet alapján a népesség fogalma alatt nem a tagállam állampolgárainak az összességét értjük, hanem azon személyeket, akik a fenti kritériumokat teljesítve az adott országban tartózkodnak huzamosabb ideig. Azok a magyar állampolgárok, akik egy másik tagállamban vállalnak munkát, és ott telepednek le, nem a magyar népességbe számítanak bele, hanem a letelepedési célország népességébe, és azok az uniós illetve harmadik országbeli polgárok, akik Magyarországon tartózkodnak huzamosabb ideig, a magyar népességi adatokat növelik. A kettős állampolgárok csak annak az országnak a népességébe számítanak bele, ahol

¹¹² Központi Statisztikai Hivatal honlapja, www.ksh.hu

¹¹³ Központi Statisztikai Hivatal, <http://www.ksh.hu/docs/hun/modsz/modsz10.html>

élnék. Magyarországon a népességmozgás nettó egyenlege kb. 30 ezer fő, így hazánkat a tervezett szabályozás jelenleg nem érinti jelentős mértékben. Figyelembe kell venni ugyanakkor a demográfiai trendeket, akár évtizedes távlatokban is, ami egy nagyobb elvándorlás esetén csökkentheti Magyarország népességét, és ezen keresztül érdekérvényesítő képességét. A Magyarországról elvándorló magyar állampolgárok pedig erősíthetik egyéb európai országok népességi súlyát és érdekérvényesítő képességét.

A személyek szabad áramlása és a munkaerőpiaci liberalizáció következtében nem zárható ki, hogy az új tagállamokból nagyobb népességmozgások is elinduljanak a régi tagállamok felé elsősorban az elhúzódó válság következtében (annak ellenére, hogy az elmúlt évtizedekben nem volt jelentősebb elvándorlás). A 2004-ben csatlakozott országokból 2003-ban 900 ezer állampolgár élt a 15 régi tagállam területén, ez a szám 2009-ban 2 millióra nőtt¹¹⁴. Románia és Bulgária állampolgárainak száma 2003-as 690.000-ról 2009-re 1,8 millióra emelkedett. A két országból induló kivándorlás tehát kiteszi a 10 ország népességmozgását. Ennek alapján is látható, hogy a statisztikai rendelet a két országot fogja a legerőteljesebben negatívan érinteni. A 2009-ig tartó időszakban a legnépszerűbb célország az Egyesült Királyság volt, ahova az EU-n belüli munkaerő-áramlás egyharmada irányult.

A legfrissebb rendelkezésre álló adatok alapján 2011-ben 33,3 millió állampolgár élt állampolgárságától eltérő uniós tagállamban¹¹⁵, ami az Unió teljes népességének 6,6 százalékát teszi ki. A külföldi állampolgárok nagyobb része, az Unió teljes népességének 4,1 százalékát kitevő 20,5 millió ember, Unión kívüli harmadik ország állampolgára, és 12,8 millió uniós polgár élt nem állampolgársága szerinti tagállamban. A legnagyobb arányban Luxemburgban (43%), Cipruson (20%), Lettországbán (17%) és Észtországbán (16%) éltek külföldi állampolgárok. EU-s külföldi állampolgárok Luxemburgban (37%), Belgiumban és Írországbán (7-7%), illetve Spanyolországban éltek (5%).

¹¹⁴ Five years of an enlarged EU Economic achievements and challenges, Európai Bizottság, Economic and Financial Affairs

¹¹⁵ Eurostat – press release 105/2012, 2012. július 11.

Abszolút értelemben a legtöbb külföldi állampolgár Németországban (7,2 millió), Spanyolországban (5,7 millió), Olaszországban (4,6 millió) és Franciaországban (3,8 millió) élt. Ez a népességük egy jelentős hányadát tette mind a négy országban. Németországban 9%, Spanyolországban 12%, Olaszországban 8% és Franciaországban 6%. Az összes Unióban élő külföldi közül 75 százalék ebben a négy országban tartózkodott. A külföldiek magas aránya érdemben befolyásolja az országok népességszámát, és így jelentősebb mértékben erősíti az érintett országok érdekérvényesítő képességét. A legtöbb külföldi állampolgár szintén a legnagyobb tagállamokban élnek, ami így az érdekérvényesítési képességük növekedését eredményező kiegészítő tényezőt jelent.

Táblázat: külföldi állampolgárok az uniós tagállamokban*, 2011.

	Külföldi állampolgárok összesen		Más EU tagállam polgárai		EU-n kívüli országok polgárai	
	Ezer fő	A teljes lakosság %-a	Ezer fő	A teljes lakosság %-a	Ezer fő	A teljes lakosság %-a
EU 27	33 306.1	6.6	12 805.2	2.5	20 500.9	4.1
Ausztria	907.4	10.8	352.2	4.2	555.2	6.6
Belgium	1 162.6	10.6	749.0	6.8	413.7	3.8
Bulgária	38.8	0.5	8.5	0.1	30.4	0.4
Ciprus	167.8	20.0	105.4	12.5	62.4	7.4
Cseh Köztársaság	416.7	4.0	135.4	1.3	281.3	2.7
Dánia	345.9	6.2	125.1	2.3	220.7	4.0
Egyesült Királyság	4 486.6	7.2	2 061.4	3.3	2 425.2	3.9
Észtország³	208.0	15.7	12.6	1.0	195.4	14.8
Finnország	166.6	3.1	61.2	1.1	105.4	2.0
Franciaország	3 824.8	5.9	1 339.9	2.1	2 484.9	3.8
Görögország	956.0	8.5	153.0	1.4	803.0	7.1
Hollandia	673.2	4.0	334.5	2.0	338.7	2.0
Írország	361.6	8.1	292.4	6.5	69.1	1.5
Izland	21.1	6.6	16.7	5.2	4.4	1.4
Lengyelország	47.3	0.1	15.5	0.0	31.7	0.1
Lettország³	379.8	17.0	9.8	0.4	370.0	16.6
Liechtenstein	12.0	33.2	5.9	16.4	6.1	16.8
Litvánia	33.6	1.0	1.9	0.1	31.7	1.0
Luxemburg	220.7	43.1	190.6	37.2	30.1	5.9
Magyarország	209.2	2.1	127.1	1.3	82.1	0.8
Málta	20.4	4.9	10.4	2.5	10.0	2.4

Montenegró	44.2	7.2	0.7	0.1	43.5	7.0
Németország	7 198.9	8.8	2 628.3	3.2	4 570.6	5.6
Norvégia	368.5	7.5	214.0	4.4	154.5	3.1
Olaszország	4 570.3	7.5	1 334.8	2.2	3 235.5	5.3
Portugália	448.1	4.2	103.2	1.0	344.9	3.2
Románia	:	:	:	:	:	:
Spanyolország	5 654.6	12.3	2 329.2	5.0	3 325.5	7.2
Svájc	1 765.8	22.4	1 097.8	13.9	668.0	8.5
Svédország	622.3	6.6	270.0	2.9	352.3	3.7
Szlovákia	68.0	1.3	41.9	0.8	26.1	0.5
Szlovénia	82.7	4.0	5.4	0.3	77.4	3.8
Törökország	175.4	0.2	74.5	0.1	100.8	0.1

*EU27 Eurostat becslt adat. LV, PL és UK-re vonatkozóan előzetes adatok.

Forrás: Eurostat, 2012.

A fejlettségbeli különbségek tartós megléte, illetve erősödése az Unión belül, elősegítheti a nagyobb mértékű népességmozgásokat, ami jelentősebb mértékben is átírhatja az uniós népességi adatokat. A foglalkoztatási adatok, a munkanélküliségi értékek jelentősen eltérnek a tagállamok között, a fiatalok munkanélkülisége például kiugróan magas egyes kevésbé fejlett országban, ez utóbbi a fiatalabb korosztály átlagosnál nagyobb mobilitása miatt szintén érzékeltetheti a hatását a tagállami népességadatokban. Az európai válságkezelésben szerepelnek olyan törekvések is, hogy erősödjön a tagállami munkaerőpiacok harmonizációja, a szociális rendszerek közötti különbségek csökkenjenek. Ezeknek szintén lehetnek a népességmozgásokra hatásaik, még akkor is, ha a mélyebb integráció a szociális politika területén csak hosszabb időtávlatban tűnik megvalósíthatónak.

2.1.6. Az Unió tagállamainak népességi mutatói, szavazati arányok

A demográfiai statisztikákról szóló rendelettervezet elfogadásáig és hatálybalépéséig az Eurostat a tagállami statisztikai hivatalok által szolgáltatott adatokat teszik közzé. A lenti táblázat tartalmazza a további elemzések szempontjából releváns alapadatokat.

Táblázat: Népességszám az EU tagállamaiban, 2012

Ország	Népesség (2012. jan. 1)	Népességarány- EU	Szavazatszám (2014.10.31-ig)	Szavazat- arány
Németország	81 843 809	16,11%	29	8,24%
Franciaország	65 397 912	12,88%	29	8,24%

Egyesült Királyság	62 989 550	12,40%	29	8,24%
Olaszország	60 850 782	11,98%	29	8,24%
Spanyolország	46 196 277	9,10%	27	7,67%
Lengyelország	38 208 618	7,52%	27	7,67%
Románia	21 355 849	4,20%	14	3,98%
Hollandia	16 730 348	3,29%	13	3,69%
Görögország	11 290 785	2,22%	12	3,41%
Belgium	11 041 266	2,17%	12	3,41%
Portugália	10 541 840	2,08%	12	3,41%
Csehország	10 504 203	2,07%	12	3,41%
Magyarország	9 962 000	1,96%	12	3,41%
Svédország	9 482 855	1,87%	10	2,84%
Ausztria	8 443 018	1,66%	10	2,84%
Bulgária	7 327 224	1,44%	10	2,84%
Dánia	5 580 516	1,10%	7	1,99%
Szlovákia	5 404 322	1,06%	7	1,99%
Finnország	5 401 267	1,06%	7	1,99%
Írország	4 495 351	0,89%	7	1,99%
Horvátország	4 412 137	0,87%	7	1,99%
Litvánia	3 199 771	0,63%	7	1,99%
Lettország	2 042 371	0,40%	4	1,14%
Szlovénia	2 055 496	0,40%	4	1,14%
Észtország	1 339 662	0,26%	4	1,14%
Ciprus	862 011	0,17%	4	1,14%
Luxemburg	524 853	0,10%	4	1,14%
Málta	420 085	0,08%	3	0,85%
EU 28	507 904 178		352	100,00%
EU17	332 839 084	65,53%	213	60,17%

Forrás: Eurostat 2012-es adatai

Az aktuális demográfiai statisztikai adatok pillanatnyi állapotokat tükröznek, és amennyiben kísérletet teszünk, hogy legalább az évtized végéig felvázoljuk a tagállamok közötti hatalommegosztás helyzetét, akkor a múltbeli trendek alapján előre kell jelezni az egyes tagállamok várható demográfiai adatait. A kettős többség bevezetése ugyanis a tagállami demográfiai változásokhoz illeszkedő automatikus korrekciót tesz lehetővé, amelyben éves szinten tükröződni fognak a népességi különbségek a tagállamok között. A súlyozott szavazati renddel hosszabb időre rögzítették a tagállamok formális döntéshozatali súlyát minden egyes alkalommal, amikor döntés született a súlyozott szavazatok kiosztásáról. Az adatok korrekciójára

több esetben akár több mint egy évtizeden keresztül sem került sor, noha a demográfiai trendek tekintetében a tagállamok nem mondhatóak homogénnek.

Táblázat: demográfiai adatok 2001-2011

Ország	2001	2004	2008	2012	2012/2001	1 nőre jutó gyermek (2011)
Németország	82259540	82531671	82217837	81843809	99,49%	1,36
Franciaország	60979315	62292241	64007193	65397912	107,25%	2,01
Egyesült Királyság	58999781	59697037	61191951	62989550	106,76%	1,96
Olaszország	56960692	57888245	59619290	60850782	106,83%	1,40
Spanyolország	40476723	42345342	45283259	46196277	114,13%	1,36
Lengyelország	38253955	38190608	38115641	38208618	99,88%	1,30
Románia	22430457	21711252	21528627	21355849	95,21%	1,25
Hollandia	15987075	16258032	16405399	16730348	104,65%	1,76
Görögország	10931206	11040650	11213785	11290785	103,29%	1,42
Belgium	10263414	10396421	10666866	11041266	107,58%	1,84
Portugália	10256658	10474685	10617575	10541840	102,78%	1,35
Csehország	10266546	10211455	10381130	10504203	102,31%	1,43
Magyarország	10200298	10116742	10045401	9962000	97,66%	1,23
Svédország	8882792	8975670	9182927	9482855	106,76%	1,90
Ausztria	8020946	8142573	8318592	8443018	105,26%	1,42
Bulgária	8149468	7801273	7640238	7327224	89,91%	1,54
Dánia	5349212	5397640	5475791	5580516	104,32%	1,75
Szlovákia	5378783	5380053	5400998	5404322	100,47%	1,45
Finnország	5181115	5219732	5300484	5401267	104,25%	1,83
Írország	3832783	4028851	4401335	4495351	117,29%	2,05
Horvátország	4438868	4441733	4436401	4412137	99,40%	1,40
Litvánia	3486998	3445857	3366357	3199771	91,76%	1,76
Lettország	2364254	2319203	2270894	2042371	86,39%	1,34

Szlovénia	1990094	1996433	2010269	2055496	103,29%	1,56
Észtország	1366959	1351069	1340935	1339662	98,00%	1,52
Ciprus	697549	730367	789269	862011	123,58%	1,35
Luxemburg	439000	454960	483799	524853	119,56%	1,52
Málta	391415	399867	410290	420085	107,32%	1,49
EU 28	488235896	493239662	502122533	507904178	104,03%	1,57

Forrás: Eurostat 2013-as adatai

10 év alatt a legnagyobb mértékű népességnövekedést Ciprus érte el, majd Luxemburg és Írország következik. A legnagyobb veszteséget Lettország, Bulgária és Litvánia szenvedte el. A nagy tagállamok közül Németország kivételével mindegyik ország népessége nőtt jelentősnek nevezhető mértékben. Szembetűnő a magas érték Franciaország és az Egyesült Királyság esetében (a két ország kéz a kézben halad), miközben Olaszország mutatója jóval alacsonyabb, a jelenleg még kvázi két nagytagállami státusszal rendelkező Spanyolország és Lengyelország esetében ez szintén alacsony. Lengyelország egy évtizeden belül jelentősen leszakadhat a Nizzai Szerződésben még azonos súllyal kezelt Spanyolországtól, és a jelenlegi 8 milliós különbség 10 éven belül megduplázódhat.

A demográfiai előrejelzések (lásd lenti táblázat) alapján megállapítható, hogy Olaszország, Franciaország és az Egyesült Királyság fokozatosan közeledik Németország lakosságszámához, de azt még jó ideig nem fogja elérni. 10-12 éven belül Lengyelország lakossága viszont alig több mint a felét teheti ki Franciaország lakosságának, ami azért is meglehetősen nagy változás, mivel jelenleg Lengyelország kettővel kevesebb szavazattal rendelkezik, mint Franciaország.

A nagy tagállamok demográfiai folyamatainak előrejelzése során fontos különös figyelmet szentelni Törökországnak is. A török lakosság már az évtized végére elérheti a 80 millió főt, utolérve így Németországot, és a 2050-ig szóló előrejelzések szerint megközelítheti a 100 millió főt¹¹⁶. Ezzel Törökország messze a legerősebb formális

¹¹⁶ [OECD Factbook 2011-2012: Economic, Environmental and Social Statistics, http://www.oecd-ilibrary.org/sites/factb/en/02/01/01/index.htm](http://www.oecd-ilibrary.org/sites/factb/en/02/01/01/index.htm)

érdekérvényesítési képességgel rendelkezne az Európai Unióban, amennyiben belépne a közösségbe.

A 10 éve még 10 millió körüli népességszámmal rendelkező országok között Magyarország és három másik ország megközelítőleg azonos lakosságszámmal bírt, ma már a különbség két országtól 1 millió, egy országtól 1,5 millió lakos hazánk kárára.

A különbség olyan jelentős, hogy a 2014-ben felálló Európai Parlament képviselői mandátumainak elosztásáról szóló vitában az Európai Parlamentben több olyan módosító javaslat is született, amely Magyarországtól a raportőrök által javasolt egy képviselői hely helyett kettőt vett volna el tőlünk. Ezt az Európai Parlament Alkotmányügyi bizottsága és az Európai Parlament plenáris ülése sem támogatta, ettől függetlenül a különbség látványos lett. Tekintettel a termékenységi mutatókra, Magyarország az utolsó helyen szerepel, 1,23-as egy nőre jutó gyerekszámával. A közepes méretű országok közül az összes többi esetében a mutató magasabb. A demográfiai rangsorban Magyarország után következő Svédország magas egy nőre jutó gyermekszámával (1,9) éveken belül megelőzi hazánkat népességszám tekintetében. 10 éve még 1,5 millióval népesebb volt Magyarország. Az előrejelzések alapján tehát az évtized végéig megtörténhet a helycsere a demográfiai rangsorban.

Táblázat: demográfiai előrejelzések 2030-ig

Ország	2015	2020	2025	2030	2050
Németország	80 953 582	80 098 347	79 077 629	77 871 675	70 807 016
Franciaország	66358014	67820253	69125300	70302983	73183970
Egyesült Királyság	64 147 689	66 292 265	68 350 294	70 207 694	76 405 986
Olaszország	61 787 648	62 876 781	63 737 079	64 491 289	65 915 103
Spanyolország	46 923 019	47 961 070	49 027 829	49 961 157	52 687 786
Lengyelország	38 369 400	38 395 403	38 121 117	37 564 978	34 542 704
Románia	21 261 298	21 006 219	20 664 381	20 250 626	18 483 288
Hollandia	16 951 017	17 218 675	17 423 492	17 577 605	17 357 798
Belgium	11 238 909	11 592 534	11 910 628	12 204 065	13 125 523

Görögország	11 445 190	11 526 085	11 562 199	11 577 875	11 575 793
Csehország	10 691 018	10 816 080	10 863 534	10 839 979	10 667 723
Portugália	10 689 102	10 727 813	10 759 904	10 779 647	10 598 409
Magyarország	9 958 255	9 900 511	9 820 142	9 704 415	9 176 536
Svédország	9 732 212	10 071 521	10 354 529	10 577 959	11 231 198
Ausztria	8 470 319	8 591 180	8 729 820	8 849 533	8 968 861
Bulgária	7 362 311	7 121 205	6 856 247	6 611 320	5 898 876
Dánia	5 629 468	5 720 332	5 811 158	5 892 997	6 037 836
Finnország	5 474 652	5 577 269	5 654 603	5 704 485	5 726 934
Szlovákia	5 510 842	5 576 326	5 600 020	5 579 504	5 326 176
Írország	4 605 490	4 814 602	5 051 866	5 276 163	6 207 343
Litvánia	3 246 156	3 179 986	3 114 641	3 043 919	2 811 782
Szlovénia	2 106 182	2 142 217	2 154 934	2 154 609	2 114 985
Lettország	2 194 382	2 141 315	2 083 063	2 021 890	1 796 968
Észtország	1 335 196	1 323 909	1 303 556	1 279 865	1 213 261
Ciprus	839 440	885 452	933 045	973 354	1 090 050
Luxemburg	541 014	573 066	600 357	625 941	703 696
Málta	412 885	415 271	417 736	416 886	397 089
EU 27	508 234 690	514 365 687	519 109 103	522 342 413	524 052 690
EU17	335644516	339 720 850	343 069 997	345 626 636	346 999 793
Törökország		80 257 000			96 496 000

Forrás: Eurostat 2012-es adatai, OECD Factbook 2011-2012

Az EU tagállamai közötti népességmegoszlás rendkívül egyenlőtlen. A legkisebb és a legnagyobb ország – Málta és Németország – között a különbség 195-szörös. A 9 legkisebb 5 millió lakos alatti ország lakossága együttvéve nem éri el Németország lakosságának 23 százalékát, a 100 százalékhoz még szükség van. A 9 kis ország közül a két legnagyobb lakossága is alig éri el Németország lakosságának 5 százalékát.

Táblázat: Németország lakosságaránya a tagállamokhoz képest

Ország	Németország/ország	Ország	Németország/ország
Németország	1,00	Ausztria	9,69
Franciaország	1,25	Bulgária	11,17
Egyesült Királyság	1,30	Dánia	14,67
Olaszország	1,34	Szlovákia	15,14
Spanyolország	1,77	Finnország	15,15
Lengyelország	2,14	Írország	18,21
Románia	3,83	Horvátország	18,55
Hollandia	4,89	Litvánia	25,58
Görögország	7,25	Lettország	40,07
Belgium	7,41	Szlovénia	39,82
Portugália	7,76	Észtország	61,09
Csehország	7,79	Ciprus	94,95
Magyarország	8,22	Luxemburg	155,94
Svédország	8,63	Málta	194,83

Forrás: Eurostat 2012-es adatai alapján

Németország és Franciaország népessége az uniós népesség 29 százalékát adja. A négy nagy tagállamban él az uniós lakosság több mint fele (53%), és ez a szám Spanyolországgal és Lengyelországgal együtt eléri a 70 százalékot.

Táblázat: a minősített többségi szavazás és a kettős többség összehasonlítása

Ország	Népességarány-EU	Ország	Népességarány-EU
Németország	16,11%	Ausztria	1,66%
Franciaország	12,88%	Bulgária	1,44%
Egyesült Királyság	12,40%	Dánia	1,10%
Olaszország	11,98%	Szlovákia	1,06%
Spanyolország	9,10%	Finnország	1,06%
Lengyelország	7,52%	Írország	0,89%
Románia	4,20%	Horvátország	0,87%
Hollandia	3,29%	Litvánia	0,63%
Görögország	2,22%	Lettország	0,40%
Belgium	2,17%	Szlovénia	0,40%
Portugália	2,08%	Észtország	0,26%

Csehország	2,07%	Ciprus	0,17%
Magyarország	1,96%	Luxemburg	0,10%
Svédország	1,87%	Málta	0,08%

Forrás: Eurostat 2012-es adatai

A tagállamok népességi adatainak szórását jól illusztrálja, hogy az 1/28-os, azaz 3,57 százalékos arányt egyik ország sem „produkálja” a relatív népességarány alapján. Egyetlen olyan ország van, amely ehhez a számhoz közel van, ez Hollandia, amelynek az össznépességaránya 3,29%. A legtöbb országnak vagy jóval nagyobb, vagy jelentősen kisebb a népességaránya. Ennek a bemutatására azért lehet szükség, mivel a kettős többség két kritériumának egyikeként megjelenő tagállami kritérium minden tagállamnak egyenlő súlyt ad, ami 28 tagú Unióval számolva 3,57%. A 4 legkisebb ország népességaránya alig éri el a 3,57% egy hatodát, a 9 legkisebb ország össznépessége adja ki az 1/28-ados arányt. A 12 legkisebb ország összlakossága az 1/28-os arány csupán kétszerese. A négy nagy országnak viszont az 1/28-os arányszám 15-szöröse.

Összességében tehát megállapítható, hogy egyenlőtlen a népesség megoszlása a tagállamok között. Csak 8 közepes méretű ország népességaránya található a 3,57 százalékos arányszám 50%-200% közötti tartományában.

Táblázat: Népességarány és a tagállami 1/28 arány (3,57%) összehasonlítása

Ország	(1/28)/tagállami népességarány	Ország	(1/28)/tagállami népességarány
Németország	4,51	Ausztria	0,47
Franciaország	3,61	Bulgária	0,40
Egyesült Királyság	3,47	Dánia	0,31
Olaszország	3,35	Szlovákia	0,30
Spanyolország	2,55	Finnország	0,30
Lengyelország	2,11	Írország	0,25
Románia	1,18	Horvátország	0,24
Hollandia	0,92	Litvánia	0,18
Görögország	0,62	Lettország	0,11

Belgium	0,61	Szlovénia	0,11
Portugália	0,58	Észtország	0,07
Csehország	0,58	Ciprus	0,05
Magyarország	0,55	Luxemburg	0,03
Svédország	0,52	Málta	0,02

2.1.7. A minősített többség és a kettős többség szabályrendszerének bemutatása

A Lisszaboni Szerződés egyik legjelentősebb horderejű intézményi reformja: a szavazati rend átalakítása a Tanácsban, ami módosítja a többségi szavazás definícióját. Az áttérés a kettős többségre szakít a Római Szerződés aláírásakor kialakított gyakorlattal, a súlyozott szavazatokra épülő degresszív szavazati renddel.

2.1.7.1. A minősített többségi szavazás meghatározása 2014. október 31-ig

Mint arról már volt szó, a Lisszaboni Szerződés kiemelkedően fontos elvi rendelkezése, hogy kimondja: a Tanács döntéseit minősített többséggel hozza, kivéve, ha a Szerződések ettől eltérően nem rendelkeznek¹¹⁷. Ezzel a Lisszaboni Szerződés az egyhangúságra épülő döntéshozatalt kivételes esetnek tekinti, és ennek megfelelően jelentősen csökkenti az ilyen döntések számát, bár meg kell jegyezni, hogy néhány területen azért továbbra is ez marad az uralkodó tanácsi döntéshozatali forma.¹¹⁸

A minősített többség definíciójával a Lisszaboni Szerződés 4 helyen rendelkezik. A másodlagos jog további egy tanácsi határozata vonatkozik a többségi szavazás meghatározására.

A főszabályt az EU-Szerződés 16. cikke határozza meg, a részletes szabályokat pedig az EUM-Szerződés 238. cikke, illetve az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt 9. számú és az átmeneti rendelkezéseket tartalmazó 36. számú jegyzőkönyv határozzák meg. A 2009/857/EK tanácsi határozat egy újraértelmezett „ioanninai”

¹¹⁷ EUSz. 16. cikk (3) bekezdés

¹¹⁸ Erről lásd még a II. Mellékletet, amely bemutatja a Lisszaboni Szerződés alapján egyhangúság alatt maradó területek teljes listáját.

kompromisszumként rögzíti a blokkoló kisebbségre vonatkozó egyéb szabályokat. Ez utóbbi szövegében szintén a Lisszaboni Szerződést szövegező kormányközi konferencián állapodtak meg, és a jogalkotási aktus szövegét a Szerződésekhez csatolt 7. sz. nyilatkozat rögzíti.

A nizzai rendszer a kisebb népességű tagállamokat részesíti előnyben. Egy adott ország szavazati súlya két részből áll: egyfelől minden tagállam – függetlenül a méretétől – rendelkezik $1/n$ szavazati aránnyal, ahol n a tagállamok száma. Másfelől a tagállamok a lakosságszámtól függően súlyozott szavazatokat kapnak, ahol a súlyozás azt jelenti, hogy az EU átlagánál alacsonyabb népességgel rendelkező országok viszonylagosan több szavazattal rendelkeznek, mint a népesebb tagállamok.

A minősített többségi szavazási eljárás esetén az egyes tagállamok szavazata tehát eltérő súlyú népességük mérete alapján. A szavazati súlyok elosztása nem egyenesen arányos a lakosság nagyságával, a konkrét súlyok meghatározása politikai alkuk eredménye. A nizzai rendszer mellett, hogy a kisebb népességű tagállamokat favorizálja, a gazdasági, politikai vagy éppen területi különbségeket egyáltalán nem veszi figyelembe.

A minősített többségi szavazás egy hármass többségi rendszeren alapul:

- a) A rendszer lényegi eleme a szavazati súlyok alkalmazása, minden tagállam egy meghatározott számú szavazattal rendelkezik. Ezek szerint a 27 tagú Unióban összesen 345 szavazat van, amelyből 255 szükséges a minősített többséghez. Horvátország belépésével Horvátország 7 szavazatot kap, az összes szavazat így eléri a 352 szavazatot, és a minősített többséghez 260 szavazat leadására lesz szükség (Horvát csatlakozási szerződéshez kapcsolódó okmány 19. cikke¹¹⁹). A blokkoló kisebbség száma ily módon jelenleg 91., Horvátország belépés után pedig 93 lesz. A tagállamok szavazati súlya 3 és 29 között mozog.
- b) A szükséges szavazatszám mellett szükséges a tagállamok több mint felének támogatása is, amennyiben a Bizottság kezdeményezéséről folyik a szavazás. (Ha nem a Bizottság a kezdeményező, akkor a tagállamok kétharmadának támogatására

¹¹⁹ Az Európai Unió Tanácsának határozata (2011. december 5.) a Horvát Köztársaságnak az Európai Unióba történő felvételéről, Okmány a Horvát Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Unió működéséről szóló szerződés és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés kiigazításáról, 19. cikk., az Európai Unió Hivatalos Lapja, 55. évfolyam, 2012. április 24.

van szükség.) A Bizottság kezdeményezése esetén tehát a minősített többségnek (azaz a minimum 255 támogató szavazatnak) 27 tagállam esetében legalább 14 tagállamtól, 28 tagállam esetében 15 országtól kell összejönnie. Amennyiben nem a Bizottság kezdeményezéséről születik döntés, akkor 18, Horvátország belépése után pedig 19 ország szükséges.

- c) Alternatív lehetőség az ún. népességi szűrő alkalmazása. Eszerint a szavazásoknál az Európai Tanács vagy bármelyik tagállam kérheti annak ellenőrzését, hogy a minősített többség (pontosabban a döntést támogató országok) képviselik-e az Unió népességének 62%-át. Abban az esetben, ha ez nem áll fenn, a döntést nem lehet elfogadottnak tekinteni.

Abban az esetben, ha a szavazásban a Szerződések rendelkezései alapján nem minden ország vesz részt, akkor a minősített többség úgy érhető el, hogy az összes leadott szavazat legalább 65 százalékanak úgy kell összeállnia, hogy a szavazásban részt vevő országok legalább 55 százaléka támogassa a döntést. Ezt a szabályt kell alkalmazni például az euróövezeten belüli döntéshozatalra. Az ilyen esetekben a blokkoló kisebbséget a részt vevő tagállamok szavazatainak több mint 35 százalékat kitevő szavazattal és egy további tagállam támogatásával lehet elérni. Az ilyen esetekben kérhető 62 százalékos népességarányt a szavazásban részt vevő országok össznépességének az arányában kell kiszámolni¹²⁰.

2.1.7.2. A minősített többségi szavazás definíciója 2014. november 1. után

Az EU Szerződés 16. cikk 4. pontja értelmében 2014. november 1-jétől a minősített többséghez a Tanács tagjainak legalább 55 százalékos - legalább tizenöt tagország által leadott, egyben az Unió népességének legalább 65 százalékat kitevő tagállamokat képviselő – szavazata szükséges. Ugyanez a cikk rögzíti továbbá, hogy a blokkoló kisebbségnek a Tanács legalább négy tagjából kell állnia.

27 tag esetén 15, 28 tag esetén 16 támogató szavazatra van szükség. A tagállami mutató oldaláról 28 tag esetén 14 ország képes megakadályozni egy számára előnytelen döntés

¹²⁰ Lisszaboni Szerződés, 36. jegyzőkönyv 3. cikk 4. pont. Az euróövezeten belüli helyzetről lásd külön is a következő alfejezetet

elfogadását. A százalékos arány változtatása az alábbiak szerint módosítanák a döntések elfogadásához szükséges országok számát¹²¹.

Azokban az esetekben, amikor a Szerződés rendelkezései alapján a szavazásban nem vesz részt az összes tagállam, a minősített többség akkor tekinthető elértnek, ha 1) a szavazásban részt vevő tagállamokat képviselő tanácsi tagok legalább 55 százalékának és egyben ezen államok népességének legalább 65 százalékát kitevő tagállamokat képviselő szavazata biztosított¹²². Az ilyen esetekben a blokkoló kisebbségnek a részt vevő tagállamok több mint 35 százalékát képviselő tagjaiból és még egy tagból kell állnia. Ezt az eljárást kell alkalmazni az euróvezeten belüli döntéshozatal esetében is¹²³.

Az EUM-Szerződés 238. cikk 3.b. pontja rögzíti azt is, hogy amikor a Tanács nem a Bizottságnak vagy az Unió külügyminiszterének a javaslata alapján határoz, a minősített többséghez a Tanács tagjai legalább 72 százalékának, egyben az Unió népességének legalább 65 százalékát kitevő tagállamokat képviselő szavazata szükséges. Ilyen eset például a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés vagy a rendőrségi együttműködés alá tartozó kérdések, azokban az esetekben, amikor a javaslatokat a tagállamok egynegyede terjeszti elő¹²⁴.

A többségi szavazás új definíciója szempontjából is kulcsfontosságú blokkoló kisebbségre további rendelkezések vonatkoznak 2014. november 1-jétől. A blokkoló kisebbség elérésének a jelentőségét mutatja az is, hogy több „garanciális” elem beépül a rendszerbe az új rendszer hatályba lépésétől. A 36. számú jegyzőkönyv tartalmazza azt a kitételt, hogy 2014. október 31. és 2017. november 1. között bármelyik tagállam kérheti, hogy ne a kettős többség alapján, hanem a 2014. október 31-ig hatályos szabályok alapján számolják meg a szavazatokat. Ezt a lehetőséget pontosítja a 2009/857/EK tanácsi határozat, amely meghatározza a „ionanninai” kompromisszumként ismert modellt.

¹²¹ Azokban az esetekben, amikor a Tanács nem a Bizottság vagy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő javaslatára dönt (pl. az uniós intézmények vezetését érintő személyi kérdések) a többségi szavazást úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok 72 százalékának jóváhagyására van szükség. A 28 tagú Unióban ez 21 ország egyetértését kívánja meg, ami már nagyon közel van a konszenzusos döntéshozatalhoz. Ez fontos garanciát jelent a kis és közepes országoknak azáltal, hogy az e körbe tartozó stratégiai jellegű kérdésekbe a nagy tagállamokéval szinte megegyező beleszólást tesz lehetővé.

¹²² EUM-Szerződés 238. cikk 3.a. pont

¹²³ EUM-Szerződés 138. cikk 2. pont

¹²⁴ EUM-Szerződés 76. cikk

A tanácsi határozat megkönnyíti a blokkoló kisebbség kialakítását. Különbséget tesz a 2017. március 31-ig tartó átmeneti periódus, illetve az azt követő időszak között. A tanácsi határozat célja a zavartalan átmenet biztosítása a minősített többség nizzai változata és a kettős többség között (1-es preambulumbekkezdés). Az újraértelmezett ionanninai kompromisszum alapján a Tanácsnak meg kell vizsgálnia azokat a minősített többséggel történő elfogadásra irányuló kifogásokat, amelyeket a blokkoló kisebbséghez szükséges kritériumok teljesülésének a hiányában, de meghatározott feltételek teljesítésével terjeszt elő egy vagy több ország. Eszerint a 2017. március 31-ig tartó átmeneti időszakban a blokkoló kisebbséghez szükséges 35 százalékos népességi arány 75 százalékának, vagy a 45 százalékos tagállami arány 75 százalékának a megléte lehetővé teszi egy döntés felfüggesztését. Ez azt jelenti, hogy a 28 tagú Unióban a 12 ország helyett már 9 ország is elegendő a döntés felfüggesztéséhez, illetve a 35 százalékos népességarány helyett 26,25 százalékos arány is elegendő ugyanehhez. 2017. április 1-jétől a 75 százalékos kritérium 55 százalékra csökken mindkét kritérium esetében. Már 7 tagállam, vagy 19,25 százalékos népességet kiadó tagállamok ellenzése esetén is elindítható a határozatban ismertetett eljárás.

A határozat szerint, amennyiben biztosítottak a fentiek szerinti blokkoló arányok, akkor a Tanácsnak mindent meg kell tennie azért, hogy „kielégítő megoldást találjon”, ennek érdekében pedig a Tanács munkáját irányító elnökségnek olyan javaslatot kell tennie, amely lehetővé teszi a Tanácson belüli megegyezés „szélesebb alapokra helyezését”. Ehhez igénybe veheti a Bizottság segítségét. A határozat továbbá azt is tartalmazza, hogy a tagállamoknak segíteniük kell az elnökséget ebben a tevékenységben. Eljárási elemként megjelenik, hogy a döntéshozatal felfüggesztése nem járhat a Tanács belső eljárásában rögzített határidők kitolásával, tehát a tanácsi döntéshozatal, és ezáltal a döntéshozatali eljárás késleltetésével. A kielégítő megoldást tehát úgy kell megtalálni, hogy közben a belső tanácsi döntéshozatali határidőket tiszteletben tartják. A megoldást „ésszerű határidőn belül és az uniós jog által meghatározott kötelező határidők sérelme nélkül” kell megtalálni.

A fenti garancia a Lisszaboni Szerződésről született végleges megállapodás fontos eleme, ezt mutatja az is, hogy a 9. számú jegyzőkönyv, amelyet a Lisszaboni Szerződés az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt, további garanciákat tartalmaz

azáltal, hogy a fenti eljárás módosítását a legmagasabb szintű politikai kérdéssé emeli. „Az EU-Szerződés 16. cikk (4) bekezdésének és az EUM-Szerződés 238. cikke (2) bekezdésének egyrészről 2014. november 1. és 2017. március 31. közötti, másrészről 2017. április 1-jétől kezdődő végrehajtásáról szóló tanácsi határozatról” címet viselő jegyzőkönyv egyetlen cikke arról rendelkezik, hogy bármilyen jellegű módosítása a fenti eljárásnak, legyen az a vonatkozó tanácsi határozat egy részének vagy teljes egészének a módosítása, vagy egy más jogszabállyal történő felülírása, csak abban az esetben lehetséges, amennyiben ahhoz az Európai Tanács konszenzusos hozzájárulását adja.

A hivatkozási alapul szolgáló precedenst, az ún. „ioanninai kompromisszum”-ot a britek nyomására vezették be az 1995. évi bővítéskor. Ekkor a 15 tagállam között 87 szavazat oszlott meg. A minősített többséghez 62 támogató szavazatra volt szükség, amennyiben a Bizottság javaslatáról történt döntés. Ha a javaslat nem a Bizottságtól származott, akkor a 62 szavazatnak legalább 10 tagállamtól kellett összejönnie. A „ioanninai kompromisszum” e szavazati arányokat ugyanakkor valamelyest felülírta. Eszerint ugyanis – annak ellenére, hogy elvileg 26 szavazat kellett egy döntés elutasításához, 23 és 25 közötti szavazattal lehetett kérni egy döntés elhalasztását, ami azt jelentette, hogy egy javaslat minősített többséggel való azonnali biztos elfogadásához 65 szavazat kellett, habár a minősített többséghez elvileg csak 62 szavazat kellett volna. A blokkoló kisebbség 23 szavazata egyébként megegyezett az 1995-ös bővítés előtti állapottal, ami éppen a brit törekvés célja volt, azaz, hogy a 3 akkori új tagállam (Ausztria, Finnország, Svédország) felvételét követően se kelljen a korábbinál több tagállamot összehozni a döntések megakadályozásához. A 2004-es bővítés előtt a Nizzai Szerződésben meghatározott súlyok hatályba lépésével ugyanakkor megszűnt a „ioanninai kompromisszum” értelme.

2.2. Kettős többség és a minősített többségi szavazás összehasonlítása

2.2.1. Út a kettős többség elfogadásához

A tagállamok nehéz és hosszú tárgyalások során jutottak a tanácsi döntéshozatal mélyreható reformjáig. Mint arról feljebb szó esett a többségi szavazás új definíciójának új alapokra helyezésére a Valéry Giscard d'Estaing által vezetett Európai Konvent tett első alkalommal javaslatot. Az Alkotmányszerződést tárgyaló kormányközi konferencián a leghevesebb vitákat a Konvent által javasolt intézményi és döntéshozatali reform váltotta ki.

Az Európai Konvent tevékenységének két dokumentum volt az alapja: az EU jövőjéről szóló nyilatkozat és a laekeni nyilatkozat. A Nizzai Szerződéshez csatolt, az Európai Unió jövőjéről 23. számú nyilatkozat, amely felveti a további reformokkal kapcsolatos gondolkozás elindítását¹²⁵. A nyilatkozat szerint 2004-ben újabb kormányközi konferenciát kell tartani, amelynek feladata az Unió hosszabb távra szóló átfogó jogi, intézményi és működési keretének átalakításáról való döntés, és amelynek célja olyan reformok elfogadása, amelyek véget vetnek a folyamatos szerződés-módosítások időszakának, amelybe a tagállamok 15 év állandó átalakítása után „ráuntak”¹²⁶.

A Nizzai Nyilatkozat értelmében a tagállamok arról döntöttek, hogy – először az EU történetében – egy olyan, széles körű társadalmi vita keretében fogják kidolgozni az intézményi változtatásokat, amelynek ugyan továbbra is meghatározó (a végső döntést meghozó) szakasza egy kormányközi konferencia lesz, de amely vitának nagy részben a nyilvánosság bevonásával kell folynia. A tervek szerint az első szakasz végét a 2001 decemberében megrendezett laekeni csúcs jelentette, amelynek az volt a feladata, hogy értékelje a vita addigi menetét, és javaslatokat tegyen a folytatás (a második szakasz) fő irányaira¹²⁷. A 2001. december 14–15-ei laekeni Európai Tanács elfogadta az ún. laekeni nyilatkozatot, amely négy kérdést jelölt meg a gondolkozás fő céljaként. Ezek a következők voltak: A hatáskörök jobb meghatározása és megosztása az Unióban; az

¹²⁵ Nizzai Szerződéshez csatolt 23. nyilatkozat. lásd http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080EN.007001.html

¹²⁶ Horváth-Ódor, 2010, 18. old.

¹²⁷ Horváth-Ódor, 2010, 19. old.

Unió eszközrendszerének egyszerűsítése; az átláthatóság, a demokrácia és a hatékonyság fokozása; az európai polgárok alkotmánya. A tartalmi kérdések mellett a laekeni csúcs meghatározta azt is, hogy milyen szervezeti keretben folyják a 2004-es kormányközi konferencia előkészítése. A nizzai negatív tapasztalatok alapján egyértelmű volt, hogy nem folytatható a nyilvánosságot kizáró, „titkos” kormányközi konferenciák kizárólagos gyakorlata, hanem egy nyitottabb, átláthatóbb, demokratikusabb szervezeti keretre van szükség. Laekenben a tagállamok állam- és kormányfői ezért végül egy ún. konvent létrehozása mellett döntöttek.

Bevett európai uniós gyakorlat, hogy az intézményi kérdéseket a tagállamok csomagban kezelik, ez történt a Konventet előkészítő és azt követő időszakban is. Addig nem fogadták el a reform egyik elemét sem, amíg nem született meg az átfogó megállapodás az intézményi reform összes eleméről. Ennek fő oka az, hogy az egyes intézmények reformja kihat a teljes intézményi működésre. A Bizottság összetételének megváltoztatása vagy a szavazati rend módosítása érinti az intézmények közötti egyensúlyt és a tagállamok közötti hatalommegosztás, illetve az uniós intézmények és a tagállamok közötti hatalmi viszony kényes egyensúlyát. Ez utóbbi sem közömbös az egyhangúságról a minősített többségi szavazásra történő áttéréssel kapcsolatos tagállami álláspontok kialakításában (tehát, hogy mely területeken adják fel a nemzeti vétőjogukat), hogy az adott tagállam mekkora befolyással fog rendelkezni a minősített többségi szavazás új meghatározása alapján.

A minősített többségi rendszerről a kettős többségre történő áttérést a Konvent folyamatában Valéry Giscard vetette fel először hivatalos előkészítő dokumentumban¹²⁸. A javaslat szerint egy döntés akkor lenne elfogadottnak tekinthető, ha biztosított lenne a tagállamok olyan egyszerű többségének a támogatása, mely az Unió teljes népességének 60 százalékát képviseli (a szöveg a háromötöd megfogalmazást használja). A javaslat szerint ugyanakkor ezt a legutolsó előtti pillanatban tette meg, a Konvent tevékenységének végén (2003. június 10!¹²⁹). 9 nappal a javaslat előterjesztése előtt került sor az Európai Tanács ülésére Thesszalonikiben. A

¹²⁸ Az Európai Konvent tevékenységének elemzéséhez lásd az Európai Konvent honlapját.

<http://european-convention.eu.int>.

¹²⁹ The European Convention, Preasidium dokumentuma a Konvent tagoknak az Alkotmány szerződés tervezetének 1. átdolgozott részéről, CONV 797/03. A kettős többségre tett javaslatot az I-24. cikk tartalmazza. <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/en/03/cv00/cv00797.en03.pdf>

thesszalóniki Európai Tanács után a Konvent még egy ülést tartott, amely során véglegesítette azt az Alkotmányszerződésre tett átfogó javaslatot. A thesszalóniki Európai Tanács döntést hozott arról, hogy a szerződés véglegesítését végző állam- és kormányfői szinten ülésező kormányközi konferencia munkáját a Konvent tervezetére építi. A thesszalóniki csúcs az Alkotmányszerződés tervezetét jó alapnak minősítette a kormányközi konferencia megkezdéséhez¹³⁰. Az európai döntések előkészítése során megszokott gyakorlat, hogy a legkényesebb kérdésekben az utolsó pillanatban terjesztenek elő javaslatokat, így gyakran nem áll elegendő idő rendelkezésre a mélyebb elemzéseken nyugvó nemzeti álláspontok kialakítására. Visszatérve a Konvent elnökének előterjesztésére, a kérdésről nem folyt semmilyen vita a Konventben, noha még két plenáris ülésre sor került az előterjesztést követően. Az egyikre közvetlenül az előterjesztést követő napon került sor, a másikra pedig a thesszalóniki csúcs után, és mivel a szöveget tovább gondozó Európai Tanács már véleményt mondott az alkotmányos rendelkezéseket is tartalmazó részről is, ezért a Konvent arra koncentrált, hogy összegyűjtse az Alkotmányszerződés akkori tervezete szerinti harmadik résszel kapcsolatos véleményeket, amely rész a közösség/uniós politikákkal foglalkozott¹³¹.

Mivel Valéry Giscard d'Estaing a Konvent lezárását megelőzően állt csak elő javaslatával, ez már nem tette lehetővé, hogy a konventtagok erről érdemi vitát folytassanak¹³².

A Konvent kettős többségre vonatkozó javaslatával kapcsolatos első tagállami nyilatkozatok azonban előre jelezték, hogy ez a kérdés lesz a szerződés szövegezésének véglegesítésének, illetve pontosabban a reformfolyamatra tett végleges javaslat kidolgozása céljából felálló kormányközi konferencia egyik legkritikusabb és legvitatottabb pontja. Többen arra hivatkozva is elutasították a javaslatot, hogy a Konvent arra nem kapott felhatalmazást, hogy módosítsa a szavazati rend kérdésében

¹³⁰ Gordos –Ódor, 2004, 39-64. old.

¹³¹ A júliusi plenáris ülés összefoglalója csak az Alkotmányszerződés tervezetének 3. részével foglalkozik. European Convention, CONV 853/03. <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/en/03/cv00/cv00853.en03.pdf>.

Az Alkotmányszerződés Konvent által előterjesztett teljes szövege az alábbi linken érhető el (CONV 820/03, <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/en/03/cv00/cv00820.en03.pdf>).

¹³² A kettős többséggel kapcsolatban nem alakult ki vita, erről a Konvent június 11-13 közötti plenáris üléséről szóló összefoglaló sem tesz utalást. <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/en/03/cv00/cv00814.en03.pdf>

kialakított nizzai kompromisszumot. A Konvent szövegét a tagállamok képviselőit tömörítő kormányközi konferenciának nem kellett átvennie, akár a teljes Alkotmány szerződésre tett javaslatot elutasíthatta volna. Az állam- és kormányfők ugyanakkor az Európai Tanács 2004. júniusi ülésén a kormányközi konferencia megkezdése jó kiindulási alapjának minősítették a Konvent által előterjesztett tervezetet¹³³.

Érdekes párhuzam vonható a 2000. évi nizzai Európai Tanács és a három évvel későbbi történések között. Hasonlóan a Konventhez a Nizzai Szerződést véglegesítő csúcstól utolsó pillanatban terjesztette elő az akkori francia elnökség a minősített többségi szavazás rendjére vonatkozó javaslatát, nem hagyva elegendő időt a javaslat elmélyült tanulmányozására. A különbség az volt, hogy míg Nizzában az éjszakába nyúló tanácskozáson elfogadták a súlyozott szavazati rend új változatát, amely hatályba is lépett, és jelenleg is ez az alkalmazott szavazási rend a Tanácsban, addig a Konvent csak egy tervezetet fogadott el, amely nem lépett hatályba, és amelyet, ahogy a későbbiekben erről szó lesz, a kormányközi konferencia módosított is. A nizzai „lidérces éjszaka” következményei között kell megemlíteni azt a döntést, amely Spanyolországnak és így Lengyelországnak is automatikusan, szinte megegyező szavazatot biztosított, mint a négy tagállamnak (27 szavazatot, a nagy országok 29 mellett). A kialakult nagy tagállami státuszhoz való érthető ragaszkodása Spanyolországnak és Lengyelországnak szerzett nehéz pillanatokat az Alkotmány szerződést és a Lisszaboni Szerződést szövegező kormányközi konferenciáknak. A kettős többség bemutatásakor is szembetűnik az a sok garanciális elem, amely fő célja a nagy tagállami státusz, vagy az ahhoz közeli befolyás biztosítása Spanyolországnak és Lengyelországnak (erről a későbbiekben részletesen szó lesz).

¹³³ Európai Tanács következtetései, 11638/03, a következtetés 5. pontja az alábbiakat állapítja meg a Konvent által kidolgozott tervezettel kapcsolatban: „*The European Council decided that the text of the Draft Constitutional Treaty is a good basis for starting in the Intergovernmental Conference. It requests the future Italian Presidency to initiate, at the Council meeting in July, the procedure laid down in Article 48 of the Treaty in order to allow this Conference to be convened in October 2003. The Conference should complete its work and agree the Constitutional Treaty as soon as possible and in time for it to become known to European citizens before the June 2004 elections for the European Parliament. The acceding States will participate fully in the Intergovernmental Conference on an equal footing with the current Member States. The Constitutional Treaty will be signed by the Member States of the enlarged Union as soon as possible after 1 May 2004.*”

Az Alkotmányszerződést véglegesíteni hivatott kormányközi konferencia 2003. október 4-én kezdte meg a tevékenységét állam- és kormányfői szinten¹³⁴. A kormányközi konferencia alapszakaszában 2004. december 13-ig a fő vitakérdés a kettős többségi rendszerre történő áttérés elfogadtatása volt. Lengyelország és Spanyolország kitartott a nizzai szavazati rendszer fenntartása mellett, szemben elsősorban Németországgal, Franciaországgal és a Benelux-országokkal, amelyek ragaszkodtak a Konvent javaslatához¹³⁵. A tárgyalások lezárását célzó első nekifutás kudarcba fulladt 2003. december 13-án, ezt az okozta, hogy a tagállamoknak nem sikerült megállapodniuk a minősített többségi szavazás új meghatározásáról. Az akkori olasz elnökség a brüsszeli csúcs előtt nem tett írásos javaslatot a vita megoldására, és az alig több mint egy órás plenáris ülésen fel sem merült a téma. Az olasz elnökség az érzékeny kérdések szokásos kezelési módszerét alkalmazva, kétoldalú megbeszélések („gyóntatások” – „confessional”) keretében próbálta megtalálni a minden tagállam számára elfogadható megoldást.

A tárgyalások decemberi megszakítása és az öt hónappal későbbi újrafelvétele közötti időszakban az akkori ír elnökség intenzív informális egyeztetéseket folytatott a háttérben. Rendszeressé váltak a tagállamok közötti magas szintű találkozók, amelyek a kormányközi konferencia kritikus időszakában arra irányultak, hogy sikerüljön konszenzusra jutni a kérdésben.

A fordulat a 2004. márciusi spanyol választásokat követően következett be. Az új spanyol miniszterelnök egyik első beszédében elmondta, hogy az unión belül szorosabbra kívánja fűzni kapcsolatait Franciaországgal és Németországgal, és nem zárja ki bizonyos módosításokkal a kettős többség elfogadását. Ezt követően Lengyelország egyedül maradt azzal az álláspontjával, hogy vissza kell térni a Nizzai Szerződéshez. Néhány nappal az új spanyol kormány megalakítását követően érzékelhető volt, hogy Lengyelország álláspontja is rugalmasabbá vált ebben a kérdésben.

¹³⁴ A kormányközi konferenciát a 2003. júniusi thasszaloniki Európai Tanács által elfogadott következtetések 6. pontja alapján hívta össze az akkori olasz elnökség.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf

¹³⁵ A kormányközi konferencia tevékenységéről lásd részletesen: Gordos-Ódor, 2004, 65-81. old. és Horváth-Ódor, 2010, 29-33. old.

Ezt követően 2004. áprilisától a háttérben folyó egyeztetések során a vita a Konvent által javasolt két mutató módosításáról szólt¹³⁶. A kormányközi konferencia a külügyminiszterek május 17-18-i ülésével indult újra. Az egy héttel későbbi külügyminiszteri ülésen első ízben szerepelt a tárgyalások hivatalos napirendjén is. A tagállamok első alkalommal ismertethették hivatalos álláspontjukat kormányközi konferencián a minősített többségi szavazás új meghatározásáról. A vita az elnökség előzetesen megküldött vitaanyaga alapján folyt¹³⁷, amely már utalt arra, hogy a megoldást az elnökség mind a két mutató, azaz a tagállamok száma és a képviselt népességi mutató emelésével képzele el.

A 2004. május 24. és 2004. június 17. közötti időszakban az európai diplomáciai érintkezések meghatározó jelentőségű témája a minősített többség új meghatározása volt. A június 17-18-i Európai Tanács-ülés előtt lényegében ez a kérdés maradt nyitva, és a szokásosan éjszakába nyúló tárgyalásoktól eltérően szinte a tervezett időben sikerült politikai megállapodással felállni a tárgyalóasztaltól.

Az Alkotmányszerződés megerősítésének folyamata 2004 végén kezdődött el. Elsőként Litvánia, majd Magyarország ratifikálta, parlamenti döntés nyomán még 2004-ben. 2005. február 20-án Spanyolországban sor került az első népszavazásra is, amelyen a részt vevő szavazópolgárok több mint 76%-os többséggel támogatták az Alkotmányszerződést. 2005. május 29-én ugyanakkor Franciaországban 70 százalékos részvétel mellett a szavazópolgárok 54,8 százaléka nemmel voksolt, majd három nappal később, június 1-jén Hollandiában 63 százalékos részvétel mellett a polgárok 61,7 százaléka mondott nemet az Alkotmányszerződésre. Se Hollandia, se Franciaország nem tartott újabb népszavazást az Alkotmányszerződésről, így a szerződéstervezet megbukott, és bekerült egy fiókba, más szóval kezdetét vette egy ún. gondolkodási időszak, amely során fontosabb belpolitikai és egyéb politikai változások történtek az Unió tagállamaiban.

¹³⁶ Ennek tartalmi elemzésére az új rendszert elemző részben kerül sor.

¹³⁷ CIG 77/04, IGC 2003– Discussion at Ministerial meeting, Brussels 24 May 2004, <http://ue.eu.int/igcpdf/en/04/cg00/cg00077.en04.pdf>

Két évvel az Alkotmányszerződés kudarca után a 2006 novemberében Hollandiában megtartott parlamenti választások, majd a Franciaországban 2007 áprilisa és júniusa között megrendezett elnök-, illetve parlamenti választások új helyzetet teremtettek. Ekkorra ugyanakkor több más tagállam is kritikusan viszonyult az Alkotmányszerződés tervezetéhez. Lengyelország egyre erőteljesebben adott hangot kritikájának a kettős többség Alkotmányszerződés szerinti szabályrendszerével kapcsolatban, arra hivatkozva a lengyel szavazati súly csökkenne a legjelentősebben.

Kritikai észrevételeket még az Egyesült Királyság és Csehország tett, ugyanakkor a tagállamok többsége arra törekedett, hogy az Alkotmányszerződés rendelkezéseit a lehető legnagyobb mértékben sikerüljön megőrizni. Az akkor soros német elnökség arra törekedett, hogy a félév végére megegyezés szülessen az új szerződés jövőjéről. Ezt tükrözte a Római Szerződés ötvenéves évfordulóján, 2007. március 25-én, az uniós intézmények elnökei által aláírt Berlini Nyilatkozat, amely többek között azt is tartalmazta, hogy a 2009. júniusi európai parlamenti választásokig egy megújított közös alapra kell helyezni az Európai Uniót. A döntést az új szerződésről a 2007. június 21-22-i Európai Tanács hozta meg, ami az alábbiakban foglalható össze: az „alkotmány”, mint elnevezés helyett a jelenlegi Európai Unióról szóló szerződést (EU-Szerződést) és az Európai Közösséget létrehozó szerződést (EK-Szerződést) módosító ún. *reformszerződés* elfogadásával helyezik új alapra az Unió működését. Döntés született az EK-Szerződés átnevezetéséről „Európai Unió működéséről szóló szerződéssé”. A cél az Alkotmányszerződés rendelkezéseinek a beépítése volt a hatályos szerződéses keretbe, azaz új köntösbe kellett öltöztetni az elbukott Alkotmányszerződés tervezetét, néhány rendelkezés kivételével¹³⁸.

2007. július 23-ára összehívtak egy új kormányközi konferenciát, amelynek azonban a júniusi csúcstalálkozó döntése szerint gyorsan, 2007 vége előtt el kellett végeznie a munkáját. A legnagyobb vitát az Alkotmányszerződés elfogadásához hasonlóan az új minősített többségi szavazási rendszer bevezetése váltotta ki. Lengyelország ugyanis sokáig meg kívánta akadályozni, hogy a 2004-ben minden tagállam által elfogadott ún.

¹³⁸ Kikerült a hivatkozás az egységes uniós jelképekre, azaz sem a zászló, sem a himnusz, sem a közös mottó nem jelenik meg. A jogi eszközök terén elvetették az Alkotmányszerződésben bevezetni kívánt „törvény” és „kerettörvény” elnevezést. Nem integrálták az alapszerződések szövegébe az Alapjogi Chartát, ugyanakkor egy utalással a Charta tartalma a szerződés hatályba lépésekor azért jogi erőre emelkedik. Az „Unió külügyminisztere” tisztség helyébe a kevésbé föderatív hangzású az „Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője” elnevezés lépett, a hatáskörök változatlanul hagyásával.

kettős többségi szavazási rendszer bevezetésre kerülhessen. Végül úgy sikerült kompromisszumot elérni, hogy az új szavazási rendszer nem az Alkotmányszerződésben megjelölt 2009-ben, hanem csak 2014. november 1-jén lép hatályba, ráadásul úgy, hogy ezt követően még 2017. március 31-éig bármely tagállam kérheti bármely döntésnél, hogy a jelenleg hatályos, még a Nizzai Szerződésben lefektetett minősített többségi rendszer szerint szavazzanak. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jén lépett hatályba.

Befejezésül ki kell emelni, hogy az elmúlt évtizedek szavazati reformmal kapcsolatos tárgyalásain felszínre törtek történelmi gyökerekből származó politikai jellegű törekvések is, amelyek sem az ország méretéhez, sem a gazdasági teljesítményéhez nem voltak köthetőek. Németország és Franciaország szavazatainak a száma egészen a mai napig megegyezik, noha immár két évtizede sor került a német újraegyesítésre, és az ötvenes évek óta kialakított egyensúly túlhaladottá vált, Németország lakossága több mint 30 százalékkal meghaladja Franciaország lakosságát. A Nizzában bevezetett alternatív szavazati kritérium oka a német és a francia népesség közötti különbség megjelenítése valamilyen formában. Ennek még akkor is van jelentősége, hogy ha ezt a kritériumot a gyakorlatban szinte soha nem használják. Hasonló elmondható a belga és a holland szavazatokról is, amelyek évtizedeken keresztül azonos számú szavazatot biztosított a két országnak, és ma is csak eggyel több szavazattal rendelkezik Hollandia, noha lakossága ma már 40 százalékkal meghaladja Belgiumét. Nizzában az is francia törekvés volt, hogy Spanyolország de facto nagy tagállami státuszt kapjon (így Lengyelországnak is biztosították a 27 szavazatot). A fentiek azért kerültek a dolgozatba, mert ezek is mutatják, hogy a szavazati reformokat alapvetően nem matematikai-statisztikai módszerek akkurátus elemzése alapján fogadják el, hanem megjelenik egy olyan típusú politikai szempont, amelyet a matematikai modellek nem képesek beépíteni a különböző modellekbe, amely ugyanakkor komoly hatást gyakorol a különböző tagállami érdekérvényesítési lehetőségekre, és befolyásolhatja a későbbi reformok racionalizáló-korrigáló célzatú elemeit.

A 2004. május 1-jei bővítés következtében felbillent a kis és közepes, valamint a nagy tagállamok közötti számbeli arány egyensúlya, amely az alapító hat ország között fennállt (3 nagy, 3 kis ország), és egészen az 1995-ös bővítésig lényegileg fennmaradt. A legutóbbi bővítés eredményeképp az Uniónak 6 nagy és 21 kis és közepes ország a

tagja, Horvátország belépésével ez utóbbi szám 22-re nő. A kis és közepes országokat előnyben részesítő „súlyozási” rendszer fenntartásával a nagy országok csoportként való befolyása az Unió döntéshozatalára jelentősen csökkent volna. A Római Szerződés aláírásakor a Benelux országoknak együttvéve több szavazatuk volt, mint Németországnak. 2014. október 31-ig a három ország Németországgal megegyező szavazatszámmal rendelkezik, azt követően e három ország súlya a döntéshozatalban jelentősen csökkenni fog Németország befolyásához képest.

A szavazási rend reformjának kettős célja volt: 1) a döntéshozatal hatékonyabbá tétele, minél könnyebben el lehessen fogadtatni a döntéseket a Tanácsban, azaz minél nagyobb legyen a matematikai valószínűsége annak, hogy egy 27 vagy több szereplős fórum keretében sikerüljön érvényes döntést hozni. 2) jobban tükröződjön a kis és nagy tagállamok közötti egyensúly. E két cél megvalósítása a Lisszaboni Szerződés szerinti kettős többséggel azt eredményezte, hogy jelentősen módosul a döntések megakadályozásának bonyolult rendszere.

A szavazati reform vitájában a lehetséges opciók elemzése során a tagállamoknak minden esetben két megközelítést kellett alkalmazniuk. Pozitív megközelítés alapján meg kell vizsgálni, hogy a reform következtében könnyebbé válik-e a döntéshozatal a kibővült Unióban. Azaz nem lehetetlenül-e el az Unió működése 27, 28, vagy akár több taggal?

Negatív megközelítés alapján azt kell figyelemmel kísérni, hogyan változik az országok mozgástere a számukra kedvezőtlen döntések megakadályozására. A blokkolási rendszer ugyanis jelentős mértékben rányomja a bélyegét a tagállamok közötti hatalmi viszonyrendszer meghatározására.

2.2.2. Minősített többségi szavazás – elméleti szempontok

A döntéshozatali rendszerek elemzését a játékelmélet területén elvégzett kutatások bemutatásával kell kezdeni. 1945 után több matematikai-statisztikai modell született az a különböző nemzetközi szervezetekben együttműködő országok formális döntéshozatali súlyának a mérésére.

A különböző modellek két fő szempontot vizsgálnak: 1) mekkora a valószínűsége egy döntés elfogadásának a különböző döntéshozatali mechanizmusokban az alkalmazott szavazati rendtől függően? 2) milyen mértékben képes egy adott szereplő/tagállam hozzájárulni egy döntés elfogadásához, azaz mekkora a határ hozzájárulása egy országnak egy győztes koalíció létrehozásához.

A nemzetközi szervezetekben és együttműködésekben résztvevő különböző szereplők döntéshozatali súlyát számszerűsíteni hivatott, ún. hatalmi indexek a kooperatív játékelméletre épülnek. A kutatások a döntéshozatalban részt vevők között létrehozható lehetséges (támogató vagy elutasító) szövetségek számából indulnak ki, attól függően, hogy egy résztvevő igennel vagy nemmel szavaz. A kutatások feltételezése alapján a szereplők bármilyen kérdésben bármilyen álláspontot elfoglalhatnak, minden koalíciónak ugyanakkorra a valószínűsége, ezért a lehetséges koalíciók száma rendkívül magas.

A játékelméleti kutatások közül elsőként Lionel Penrose tevékenységét kell megemlíteni, aki megalkotta a szavazati súly („voting power”) matematikai elméletét¹³⁹. Penrose munkáit tekintjük a szavazati rend elméleti háttérével foglalkozó kutatások kiindulópontjának. Penrose 60 évvel ezelőtt egy hipotetikus két tényezős többségi rendszer tekintetében azt írta, hogy ha két szavazatra lenne szükség minden egyes döntéshez, az egyik a népességszámra, a másik az 1 szavazat-1 ország elvére épülve, akkor a rendszer pontatlan lenne, amennyiben a nagy lakosságszámú országokat részesítené előnyben. Ezek a megállapítások közel állnak ennek az értekezésnek azon következtetéséhez is: miszerint egy népességszámon és egy ország számon nyugvó rendszer előnybe fogja részesíteni a nagy népességgel rendelkező szereplőket, illetve azokat, amelyek a legalacsonyabb lakosságszámmal rendelkeznek¹⁴⁰. Penrose ezért azt javasolta már 60 évvel ezelőtt, hogy az egyes országok szavazati súlyát a népességszámból vont gyök arányában kellene meghatározni, azaz venni kellene minden tagállam népességének a gyökét, össze kellene adni az így kapott számokat, és a tagállami gyökörtékeket el kellene osztani a kapott összértékkel. A lenti táblázat mutatja

¹³⁹ Penrose, 1946.

¹⁴⁰ Penrose, 1946

a Penrose arányokat, amelyek jelentősen eltérnek a népességaránytól, ugyanakkor nagyobb korreláció figyelhető meg a szavazati súlyok aránya vonatkozásában.

Táblázat: Penrose arány

Ország	Népességarány-EU	Szavazat-arány (2014.10.31-ig)	Penrose (= $\sqrt{\text{népesség}}$)	Penrose arány
Németország	16,11%	8,24%	9046,76	9,15%
Franciaország	12,88%	8,24%	8086,90	8,18%
Egyesült Királyság	12,40%	8,24%	7936,60	8,02%
Olaszország	11,98%	8,24%	7800,69	7,89%
Spanyolország	9,10%	7,67%	6796,78	6,87%
Lengyelország	7,52%	7,67%	6181,31	6,25%
Románia	4,20%	3,98%	4621,24	4,67%
Hollandia	3,29%	3,69%	4090,27	4,13%
Görögország	2,22%	3,41%	3360,18	3,40%
Belgium	2,17%	3,41%	3322,84	3,36%
Portugália	2,08%	3,41%	3246,82	3,28%
Csehország	2,07%	3,41%	3241,02	3,28%
Magyarország	1,96%	3,41%	3156,26	3,19%
Svédország	1,87%	2,84%	3079,42	3,11%
Ausztria	1,66%	2,84%	2905,69	2,94%
Bulgária	1,44%	2,84%	2706,88	2,74%
Dánia	1,10%	1,99%	2362,31	2,39%
Szlovákia	1,06%	1,99%	2324,72	2,35%
Finnország	1,06%	1,99%	2324,06	2,35%
Írország	0,89%	1,99%	2120,22	2,14%
Horvátország	0,87%	1,99%	2100,51	2,12%
Litvánia	0,63%	1,99%	1788,79	1,81%
Lettország	0,40%	1,14%	1429,12	1,44%
Szlovénia	0,40%	1,14%	1433,70	1,45%
Észtország	0,26%	1,14%	1157,44	1,17%
Ciprus	0,17%	1,14%	928,45	0,94%
Luxemburg	0,10%	1,14%	724,47	0,73%
Málta	0,08%	0,85%	648,14	0,66%

Forrás: Eurostat 2012-es adatai, saját számítások

Amennyiben Penrose tételét az uniós döntéshozatalra alkalmazzuk, akkor kritikaként megfogalmazható, hogy számos okra visszavezethetőn egy szereplő formális súlyától eltérő befolyással rendelkezhet a gyakorlatban. Az elméleti szempontok vizsgálata során elegendő megemlíteni Luxemburg esetét, amely a második legalacsonyabb népességű

tagállam, közel fél millió lakossal, valós befolyása mégis egy közepes méretű országéval vetekszik. A Penrose arány ugyanakkor számos kidolgozott modell közül a legigazságosabb lehetne, mivel figyelembe veszi a tagállamok számát és a kis és nagy tagállamok közötti egyenlőtlen megoszlást is. A 2000. évi kormányközi konferencián a svéd delegáció elő is terjesztett egy a tagállami népesség gyökére épülő modellt, amelyet nem fogadtak el¹⁴¹.

A Penrose elmélettel kapcsolatban megfogalmazott megállapítás szempontjából is fontos Hosli és Machover kutatása, amely az elmélet és a gyakorlat közötti különbségek áthidalására, illetve az empirikus tapasztalatok egyfajta internalizálására tesz kísérletet. Hosli és Machover kétféle hatalmat különböztet meg¹⁴². Egyrészt az ún. „a priori hatalmat”, amely közvetlenül az alkalmazott szavazási modellből következő mutatószám, másrészt pedig a „valós hatalmat”, amely egy szereplő valós súlyát mutatja az adott politikai-gazdasági-társadalmi kontextusban. Ugyanakkor ezek a viszonylagos mérőszámok sem konstansak egyik szereplő esetében sem, tekintettel arra, hogy a szereplők között nagy számú kérdésben folyik az egyezkedés, az egyes kérdésekben különböző „valós hatalommal” rendelkezhetnek, ebből a szerzőpáros azt a következtetést vonja le, hogy az „a priori” mérőszámok hosszú távon jobban mutatják a különböző szereplők valós befolyását.

A fenti elméletekkel szemben uniós kontextusban több kritikai írás is megjelent. Ezek közül ki kell emelni Garret és Tsebelis kutatásait, amelyek egyik kiinduló pontja az, hogy a fenti írások nem vették figyelembe a tagállamok álláspontjainak térbeli megoszlását, illetve az adott intézményi keretet, amely alapvető befolyással bír a döntések kimenetelére a tagállamok által létrehozott intézmények és a tagállamok közötti informális és formális interakciók miatt. Az elméletek nem vették figyelembe azt sem, hogy az egyes tagállamok a nagy számú vitatott kérdésben prioritásokkal és preferenciákkal rendelkeznek, amelyek érvényesítése érdekében eltérő erőfeszítéseket tesznek^{143 144}.

¹⁴¹ Moberg, (2002)

¹⁴² Hosli, M. O. and Machover, M. (2004)

¹⁴³ Garret G., Tsebelis G., (1996)

¹⁴⁴ A témában további következtetések születtek, lásd. Hosli (1993), Widgren (1994), Peters (1996a,b), Emmanouilidis and Fischer (2003), Chang et al. (2005), Słomczyński and Życzkowski (2006), Baldwin et al., 2001; Felsenthal and Machover (1997) és (2000); Bindseil and Handke (1997), Winkler (1998), Nurmi and Meskanen (1999), Lane and Maeland, 1995, 2000.

A kettős többség vizsgálatakor két konkrét kérdésre keressük a választ. Hatékonyabb lesz a döntéshozatal az új rendszerre történő áttéréssel? Milyen mértékben változik meg az egyes tagállamok befolyása és döntéshozatali súlya a Tanácson belül?

A dolgozat terjedelmi korlátok miatt nem mutatja be részletesen a tanácsi szavazati rendet elemző tanulmányokban is széles körben használt hatalmi indexek matematikai képleteit modelljeit. A két leggyakrabban használt hatalmi index rövid ismertetésére szorítkozunk. Az egyik a Shapley-Shubik index, a másik a Banzhaf index. A Shapley-Shubik index azt méri, hogy egy ország milyen mértékben kerülhet olyan kulcsszerepbe, hogy az ő csatlakozásának köszönhetően létrejön a szükséges többség, a győztes koalíció. Az index az egyes szereplők kulcsszerepének valószínűségét számítja ki. Tegyük fel, hogy van négy ország (A,B,C és D). Mindegyik eltérő szavazattal rendelkezik. A: 10; B: 8; C:5 és D: 2 szavazat¹⁴⁵. A többség 14 szavazattal érhető el. Meg kell nézni, hogy a 4 ország milyen permutációkba sorolható be. ABCD, DBAC stb. Az egyes permutációkban meg kell nézni, hogy sorrendben az elejéről kezdve a számolást, melyik ország lesz az, amely szavazatának a hozzáadása az előzőkéhez az összes szavazatszámot legalább 12-re emeli (ez jelenti a blokkoláshoz szükséges küszöböt). Az az ország, amelyiknek a szavazata ehhez hozzájárul, azt hívjuk döntő szavazatnak. Pl. DCBA esetében, $D+C=7$, $D+C+B=15$. Ebben az esetben B ország a döntő ország, mivel az ő szavazatával lehet elérni a blokkoló kisebbséget. Az index értékét úgy kapjuk meg, hogy azt a számot ahányszor egy ország döntő szavazattal bír, elosztjuk az összes lehetséges permutáció számával. Összesen 24 különböző permutációt alakíthat a négy ország. A ország 10 esetben, B és C ország 6-6 esetben és D ország 2 esetben rendelkezik döntő szavazattal. Így A ország Shapley-Shubik indexe: $10/24$, B és C országé $6/24$ és D országé $2/24$.

A normalizált Banzhaf mutató hasonlóan egy tagállam befolyását vizsgálja, azzal a különbséggel az előző mutatóhoz képest, hogy nem csak a győztes koalíció megléte, hanem megszüntetése tekintetében is számításokat végez. Ez utóbbi tekintetében azt vizsgálja, hogy milyen mértékben kerülhet olyan szerepbe az adott ország, hogy a győztes koalíció elhagyásával miatta felbomlik, vagy vesztesévé válik a koalíció. A

¹⁴⁵ http://www.youtube.com/watch?v=e_4NViQCmEw

matematikai művelethez rendkívül nagy számú variációt kell áttekinteni, 27 faktoriális, azaz 134 217 728 különböző variációt kell megvizsgálni a 27 tagú unióval számolva (azért számolunk 27 taggal, mert erre állnak rendelkezésre elérhető adatok).

Az index bemutatásához a fenti példát használjuk. Tegyük fel, hogy van négy ország (A,B,C és D). Mindegyik eltérő szavazattal rendelkezik. A: 10; B: 8; C:5 és D: 2 szavazat¹⁴⁶. A többség 14 szavazattal érhető el. A négy ország különböző koalíciókat hozhat létre, ezekben vagy igennel vagy nemmel szavazhatnak mindannyian. Megkülönböztetünk győztes és vesztes koalíciókat, az előbbieket azokat a kombinációkat jelöljük, amelyekben a csoport tagjainak a szavazatszám legalább 14. Pl. A+B+C (10+8+5) koalíciója nyertes koalíció, mivel 23 szavazattal rendelkezik. Az index bevezeti a kritikus szavazat fogalmát, ami azt jelenti, hogy a koalícióban a szavazat nélkül nem biztosított a szükséges többség, azaz 14 szavazat. Az A+B+C koalícióban csak A kritikus szavazat, mivel B+C=13<14. Ugyanakkor se B, se C nem kritikus szavazat, mivel A+B=18>14; A+C=15>14. A nyerő koalíciók mellett át kell tekinteni a blokkoló koalíciókat is, ezekben a kritikus szavazatok azok, amely megléte szükséges a blokkoláshoz szükséges szavazatszám eléréséhez. Az index kiszámításához át kell tekinteni az összes nyerő koalíciót és blokkoló koalíciót. Össze kell adni, hogy az egyes országok hány koalícióban jelentenek kritikus szavazatot. Az index értékét úgy tudjuk meghatározni az egyes országok számára, hogy annak az összegét, hogy hányszor jelentenek kritikus szavazatot elosztjuk az összes kritikus szavazat számával (tehát az összes olyan esettel, amikor a négy valamelyik kritikus szavazattal rendelkezik a nyerő és a blokkoló koalíciókban), 24 ilyen van. A példában „A” 10 esetben jelent kritikus szavazatot, B és C 6-6 esetben, D pedig 2 esetben. Összesen 24 nyerő és blokkoló koalíciót képes alkotni a 4 ország. Így „A” ország Banzhof indexe: 10/24, B és C országé 6/24 és D országé 2/24.

A lenti táblázat bemutatja, hogy a két hatalmi index milyen értékeket ad az egyes tagállamoknak, amellyel a relatív súlyát meghatározza a döntéshozatalban.

¹⁴⁶ http://www.youtube.com/watch?v=3_C8TK-e274

Táblázat: Normalizált Banzhaf index és Shapley index (EU 27)

Ország	Normalizált Banzhaf index 2014-ig	Shapley- Shubik index 2014-ig	Normalizált Banzhaf index 2014. nov. 1-től	Shapley- Shubik index 2014-től
Németország	7,78	8,71	11,48	15,52
Franciaország	7,78	8,70	9,09	11,42
Egyesült Királyság	7,78	8,70	8,83	11,01
Olaszország	7,78	8,70	8,58	10,60
Spanyolország	7,42	7,99	6,65	7,72
Lengyelország	7,42	7,99	5,58	6,59
Románia	4,26	3,99	4,06	4,02
Hollandia	3,97	3,68	3,56	3,34
Görögország	3,68	3,40	2,85	2,38
Belgium	3,68	3,40	2,85	2,38
Portugália	3,68	3,40	2,85	2,38
Csehország	3,68	3,40	2,73	2,22
Magyarország	3,68	3,40	2,73	2,22
Svédország	3,09	2,81	2,63	2,10
Ausztria	3,09	2,81	2,53	1,95
Bulgária	3,09	2,81	2,44	1,85
Dánia	2,18	2,00	2,19	1,52
Szlovákia	2,18	2,00	2,18	1,51
Finnország	2,18	2,00	2,17	1,49
Írország	2,18	2,00	2,07	1,37
Litvánia	2,18	2,00	1,93	1,19
Lettország	1,25	1,10	1,80	1,02
Szlovénia	1,25	1,10	1,77	0,99
Észtország	1,25	1,10	1,69	0,88
Ciprus	1,25	1,10	1,63	0,81
Luxemburg	1,25	1,10	1,59	0,76
Málta	0,94	0,82	1,58	0,75

Forrás: számítások a http://korsika.informatik.uni-kiel.de/~stb/power_indices/index.php?token=2RDV5D alapján

3. A kettős többség bevezetésének következményei – következtetések

Az új rendszer bevezetése alapján az alábbi következményekkel fog járni a döntéshozatali rendre, és a tagállamok érdekérvényesítési lehetőségeire.

1. A döntéshozatal hatékonyabbá válik, könnyebb lesz egy döntést elfogadni
2. Az intézményi egyensúly változik az Európai Tanács, a Tanács és a Bizottság javára.
3. A nagy tagállamok formális döntéshozatali súlya jelentősen megerősödik.
4. A nagy tagállami státuszt elveszti Lengyelország és Spanyolország sem tekinthető Németországgal, Franciaországgal, Egyesült Királysággal és Olaszországgal azonos súlyú nagy tagállamnak.
5. A közepes méretű országok befolyása és formális súlya számottevően csökken.
6. A kis tagállamok szerepe nem gyengül olyan mértékben, mint a közepes országoké, ezért némiképp erősödik a befolyásuk a jelenlegi rendhez képest.
7. Magyarország formális érdekérvényesítési lehetőségei csökkennek, hazánk az egyik legnagyobb vesztese a kettős többség bevezetésének.

3.1. A döntéshozatal hatékonysága

A döntéshozatal rendje azáltal válik hatékonyabbá a Tanácsban, hogy nagyobb lesz a valószínűsége a tanácsi álláspont elfogadásának, mint a minősített többségi rendszerben. A gördülékenyebb döntéshozatal oka elsősorban abban rejlik, hogy összességében nehezebbé válik a döntések blokkolása. Pozitív oldalról tekintve csökken a lehetséges koalíciók száma, a magas népességi kritérium bevezetése okán. A gyorsabb döntéshozatal másik oka az, hogy nagy tagállamok nélkül nem lesz lehetséges döntést elfogadni. Főszabályként 3 nagy tagállam szükséges lesz egy döntéshez.

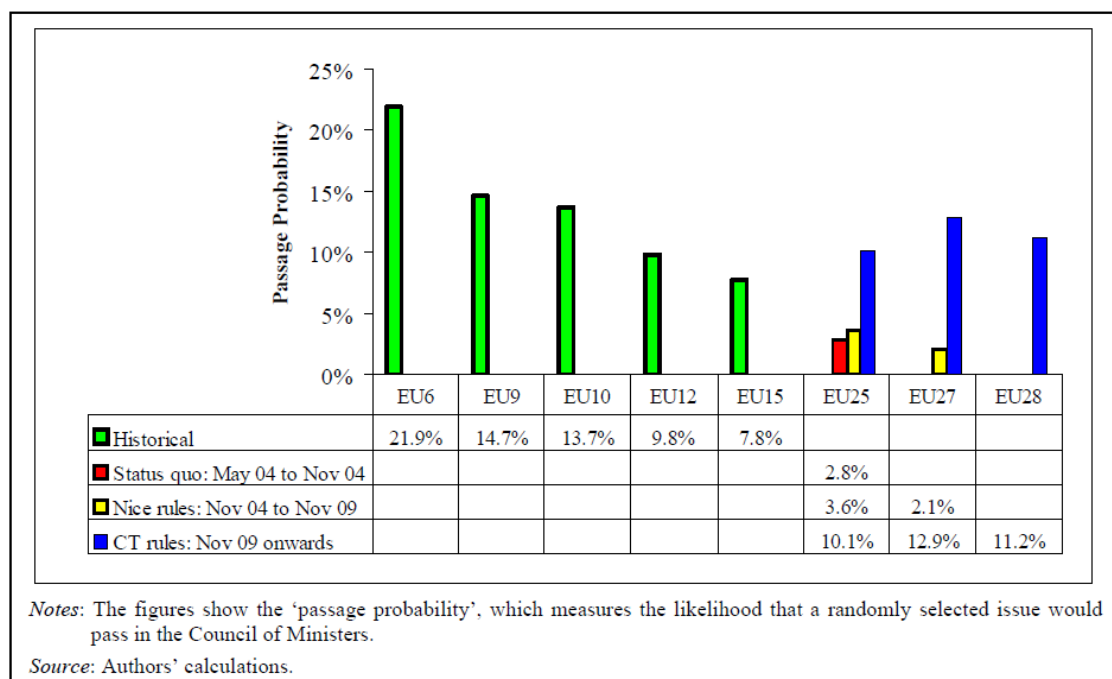
A kettős többség és a minősített többségi szavazás összehasonlításának első kardinális pontja tehát az, hogy az új rendszernek köszönhetően hatékonyabbá válik a döntéshozatal, tehát nehezebb lesz akadályokat és blokkoló koalíciókat gördíteni egy döntés elfogadása elé.

A döntéshozatal hatékonyságának változását az áttéréssel Baldwin kutatásai alapján mutatja be a dolgozat. Az „elfogadás valószínűsége”, vagy döntési képesség („passage probability”) névre keresztelt mutató azt vizsgálja, hogy egy véletlenül kiválasztott ügyet mekkora valószínűséggel sikerül elfogadni a Tanácsban. Másként úgy is feltehető a kérdés, hogy mennyi és milyen típusú lehetőség merülhet fel egy döntés megakadályozására. A mutató szerint a 6 tagú Európai Közösségben mintegy 22 százalékos volt annak a valószínűsége, hogy sikerül elfogadni egy döntést, a 12 tagú közösségben ez csökkent 9,8 százalékra, a 15-ök együttműködésében 7,8 százalékra, és a nizzai rendszer szerint működő 27 tagú Unióban 2,1 százalékra¹⁴⁷. A kettős többség rendszerével meghaladja a 12 százalékot annak a valószínűsége, hogy egy véletlenül kiválasztott kérdésben döntés születik, ez papíron és elméletben tehát azt jelenti, hogy mintegy meghatszorozódik a döntéshozatal hatékonysága!

Ez azt jelenthetné, hogy meghatszorozódik a döntéshozatal sebessége, azaz akár hatszor rövidebb idő is elegendő kellene legyen egy bizottsági javaslattal kapcsolatos tanácsi álláspont kialakítására. A gyakorlatban ilyen mértékű hatékonyság javulás már csak az eljárás miatt sem valószínűsíthető. Továbbá a döntéshozatal mai rendszerében számos informális eszköz jelen van, léteznek továbbá a döntéshozatalnak olyan külső aspektusai, amelyek a döntések felgyorsítását eredményezik, mint például egy válságkezelés során az időtényező. Az informális eszközök közül a legfontosabb megemlíteni néhány ország hatékony és sikeres érdekérvényesítését informális eszközökön alkalmazásával.

¹⁴⁷ Baldwin-Widgren, 2004, p.17

Táblázat: Az EU működőképességének változásai a különböző szavazási modellekben



Forrás: Baldwin és Widgrén (2004), 6. old.

A fentieket részben más megvilágításba helyezik az elmúlt 10 év döntéshozatala alapján tett megfigyelések. Ahogy a korábbiakban részletesen bemutattuk, 2004 után nem csökkent a döntéshozatal gyorsasága, tehát a valószínűség számítás következtetései a múltbeli események alapján nem igazolódtak be. Annak ellenére, hogy szinte megkétszereződött a tagállamok száma, a súlyozott szavazati rendre épülő döntéshozatalban nem volt érzékelhető lassulás, sőt egyes megfigyelések alapján még gyorsult is egyes esetekben a döntéshozatal. Ezt mutatja az elmúlt években tapasztalható tendencia, mely alapján nőtt az első olvasatban elfogadott jogalkotási aktusok száma. Mindez természetesen a külső környezetnek is betudható, elsősorban a gazdasági válság következtében megjelenő kényszerek, amelyek alapján gyors és hatékony döntéseket kell hozni. Az a feltételezés, hogy négyszer gyorsabbá válhat a döntéshozatal, ezért nem állja meg a helyét a gyakorlatban. Ugyanakkor előre jelezhető, hogy a döntéshozatal gyorsulni fog, ha nem is a valószínűség-számítási modellek alapján levontak ütemében. Egyes megfigyelések alapján a kettős többség bevezetésével formalizálódni fog az az informális gyakorlat, amely a nagy tagállamoknak jelenleg is nagyobb informális befolyást ad.

3.2. Az intézményi egyensúly változása

Az intézményi egyensúly tükrözi vissza az európai uniós együttműködés alapvető jellegét a föderális, kormányközi, szupranacionális attribútumok tekintetében.

Azáltal, hogy a Lisszaboni Szerződés az együtt döntési eljárást, mint rendes jogalkotási eljárás határozza meg, nemcsak egyszerűsíti az uniós döntéshozatalt, de egyben módosítja az intézményi egyensúlyt is, hiszen a Tanács mellett az Európai Parlament szerepe jelentősen megerősödik, ami egyben az Unió föderatív jellegét is jobban hangsúlyozza, miközben a döntések demokratikus legitimációját is erősíti. A Tanács és a Parlament közös döntéshozatalára épülő rendszer egyben tükrözi az Unió azon kettős legitimációját, amely az államok (Tanács által képviselt) és a polgárok (Parlament által képviselt) akaratára épül. Ahogy a fentiekben kifejtettük ez a kettős legitimációs jelleg az új minősített többségi szavazati rendszerben is megjelenik, hiszen az is a tagállamok és a népesség (azaz a polgárok) kettős támogatásának elvén alapul.

A Szerződések szövegéből kiindulva az intézményi egyensúly változhat amiatt, hogy a három intézmény közül csak a Tanács működése változik 2014. május 1-jén. A Bizottság kollégiumának tervezett csökkenése az új szerződést elutasító írány szavazást követően elfogadott döntés (az ún. írány garanciák) miatt várhatóan mégsem következik be, tehát a 2014-ben felálló új Bizottság 28 tagú lesz az eredetileg előírányzott alacsonyabb szám helyett, amely a tagállamok kétharmadában határozta meg a biztosok számát 2014-től. Az 1 ország – 1 biztos elv megtartása fontos garanciát jelenthet a kis- és közepes országok számára a jövőben is az érdekvényesítésük szempontjából, amely igényt a Gazdasági és monetáris unió reformjának a kimenetele és az uniós módszer megjelenése még tovább erősíthet. Ezért azok a megoldások, amelyek szenior és junior biztosokra osztanak a Kollégiumot nem elfogadhatóak a tagállamok nagy része számára.

Az Európai Parlament működése sem változik meg olyan mértékben, ami ellensúlyozni tudná a Tanácsban végbemenő hatékonyságjavulást. Mint ismeretes a Lisszaboni Szerződés jelentős hatásköröket adott az Európai Parlamentnek, amely társjogalkotóvá emelte a Parlamentet, ugyanakkor az elmúlt évek tapasztalata alapján megállapítható, hogy az Európai Parlament nem volt képes az eredeti szándékoknak és céloknak

megfelelően élni az új hatáskörökkel, továbbá a Lisszaboni Szerződés nem ír elő további változást az Európai Parlament működésében a kettős többség bevezetésének időpontjában.

Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az euróövezet és az Európai Unió jövőjével kapcsolatos gondolkozás kimenetele befolyásolhatja az intézményi egyensúlyt is. A Bizottság és az Európai Parlament súlya 2014. október 31-ig elméletben erősödik, miközben a Tanács súlya némileg csökkenhet a hatékonyság szempontjából vizsgálva a kérdést. A kettős többség bevezetésével a Tanácsban gördülékenyebbé válik a döntéshozatal, kevesebb akadály állítható a döntések elfogadása elé, másrészt kevesebb területen alkalmazzák az egyhangú döntéshozatalt. A Tanács szerepe némileg gyengülhet az Európai Parlament előnyére. Amennyiben a Tanácsban kevesebb lehetőség nyílik fontos nemzeti álláspontok elfogadtatására, és nagyon könnyűvé válik a döntéshozatal, akkor egyre több vita helyszíne az Európai Parlament lehet.

Nem kevésbé fontos, hogy a döntéshozatal során a Bizottság tevékenysége annál nagyobb jelentőségre tesz szert, minél több javaslatát sikerül elfogadtatni a Tanáccsal. Abban az esetben, ha nehézkes a döntéshozatal a Tanácsban, akkor a Bizottság sem képes érvényt szerezni az elképzeléseinek. A fordított minősített többségi szavazás bevezetése, és a jövőben várható egyre gyakoribb alkalmazása erősíti a Bizottság szerepét, mivel nagyon nehéz lesz a Tanácsnak elutasítani egy bizottsági javaslatot.

Az utóbbi években a válságkezelés következményeként a Bizottság feladatköre kiegészült új funkciókkal. Egyre több monitoring feladatot kell ellátnia az európai szemeszter keretében, a makroegyensúlytalansági eljárásban, de meg kell említenünk, hogy az EU-s szerződéseken kívüli megállapodások (pl. a Fiskális Paktum) is adnak új feladatokat a Bizottságnak. A Gazdasági és monetáris unió reformjának kimenetele tovább bővítheti a Bizottság feladatait. Az uniós módszer megjelenése tehát új típusú feladatokat ad a Bizottságnak, és nem fosztja meg a testületet a hagyományos funkcióitól, mivel a közösségi és az uniós módszer párhuzamosan jelen lehet a döntéshozatalban.

Az eredeti tervekkel szemben a Bizottság létszáma nem fog csökkenni 2014 után sem, ami befolyásolni fogja az intézményi egyensúlyt is. Tekintettel arra, hogy a csökkentés

indoka a hatékonyság erősítése volt, a létszámcsökkentés elmaradása nem tudja szolgálni ezt a célt. Ugyanakkor a Bizottság befolyása nem csak a létszámon múlik, hanem a napirenden szereplő kérdésekben vállalt kezdeményező szerepen is. A Bizottság súlyát a válságkezelésben játszott szerep és a válság utáni hatáskörök alapján lehet majd lemérni.

Napirenden szerepel ugyanakkor a Bizottság elnökének közvetlen megválasztása. A legitimitáció iránti megnövekedett jogos igényt kielégítő lépés lenne, ha a Bizottság elnökét valamilyen módon közvetlenül választanák meg az európai polgárok. A Bizottság legitimitációja ezáltal erősödne és a testület által előterjesztett javaslatok is legitimebbekké válnának. Mindez felhatalmazná a Bizottságot arra, hogy politikaibb szerepet vállaljon, és akár a tagállami hatáskörbe tartozó területeken is markánsabb befolyást szerezzen. Oly módon, hogy például az európai szemeszter keretében tett országspecifikus ajánlások tekintetében az erősebb legitimitáció miatt a javaslatait komolyabban kellene venniük a tagállamoknak. A Bizottság elnökének és esetlegesen a biztosoknak a közvetlen választása az alapjogi kérdésekben is megerősítheti a Bizottságot, ez is egy olyan határmezsgye terület, ahol a hatáskörök lehatárolása versus európai értékek érvényesülése vitában lehetősége nyílhat a Bizottságnak fokozatos hatáskör bővítésre. A Bizottság hatásköreinek a bővítését több tagállam egyértelműen elutasítja, ugyanakkor ezek a tagállamok az euróövezeten kívül találhatók, így egy mélyülő euróövezeti integráció esetén a Bizottság nagyobb szerepet kaphat a fenti kérdésben. Mindezt erősíti az is, hogy a bővítési folyamatban is alapkérdéssé vált az európai értékekhez való viszonya a tagjelölt országoknak.

Említést kell még tenni arról, hogy az Európai Tanács szerepe oly mértékben értékelődött fel az elmúlt évek válságkezelése során, hogy ma megkérdőjelezhetetlenül a legfontosabb uniós intézménnyé vált.

Összességében az intézményi egyensúly a gyakorlati működés figyelembevételével az alábbiak szerint változott: a Tanács és elsősorban az Európai Tanács megerősödött, a Bizottság noha nem csökkent a Kollégium létszáma némiképp szintén megerősödött, míg a legtöbb új hatáskört szerzett Európai Parlament nem tudott megfelelően élni a lehetőségeivel, és ezért nem erősödött meg. A kettős többség bevezetése és a Gazdasági és monetáris unió reformjának előrehaladásával az Európai Parlament szerepe tovább

gyengülhet részben a fentiekben ismertetetteken túl az uniós módszer megjelenése és az euróövezeti integráció mélyülése miatt.

3.3. A tagállamok döntéshozatali befolyásának változása

Az értekezés első hipotézise szerint a kettős többség bevezetését követően a tagállamok hatalommegosztási helyzete megváltozik: a négy nagy tagállam befolyása jelentősen nő, míg a kis és közepes tagállamok befolyása csökken, az 1 milliónál alacsonyabb népességszámú országok kivételével.

Elsőként bemutatjuk, hogy a normalizált Banzhof és a Shapley-Shubik index alapján hogyan változik a tagállamok befolyása a kettős többségre történő áttérést követően.

Táblázat: Hatalmi befolyás változása a jelenlegi rendszerhez képest a kettős többség következményeként az NBI index alapján (%)

Ország	NBI változás	relatív változás	Ország	NBI változás	relatív változás
Németország	3,7	147,56%	Ausztria	-0,56	82%
Egyesült Királyság	1,31	116,84%	Bulgária	-0,65	79%
Franciaország	1,05	113,50%	Dánia	0,01	100%
Olaszország	0,8	110,28%	Szlovákia	0	100%
Spanyolország	-0,77	89,62%	Finnország	-0,01	100%
Lengyelország	-1,84	75,20%	Írország	-0,11	95%
Románia	-0,2	95,31%	Litvánia	-0,25	89%
Hollandia	-0,41	89,67%	Lettország	0,55	144%
Görögország	-0,83	77,45%	Szlovénia	0,52	142%
Belgium	-0,83	77,45%	Észtország	0,44	135%
Portugália	-0,83	77,45%	Ciprus	0,38	130%
Csehország	-0,95	74,18%	Luxemburg	0,34	127%
Magyarország	-0,95	74,18%	Málta	0,64	168%

Svédország	-0,46	85,11%			
------------	-------	--------	--	--	--

Forrás: számítások a http://korsika.informatik.uni-kiel.de/~stb/power_indices/index.php?token=2RDV5D alapján

A normalizált Banzhaf index alapján Németország befolyása jelentősen erősödik, százalékos arányban 47,5 százalékkal nő a Banzhaf-indexe az ország a kettős többség bevezetésekor. A három másik nagy tagállam súlya is nő, noha nem olyan mértékben, mint Németországé, csupán 10-17 százalékkal a korábbi Banzhaf-index értékhez képest. Spanyolország és Lengyelország elveszítik a nagyhatalmi státuszukat, ugyanakkor szembetűnő, hogy Lengyelország és Spanyolország között is nagyot változik az index. A jelenlegi azonos státuszukhoz képest Lengyelország jelentősen nagyobb veszteséget szenved el a kettős többség bevezetésével.

A többi közepes és kis tagállam érdekérvényesítési súlya szintén csökken. Relatív értelemben a legnagyobb veszteség Magyarországot és Csehországot éri, számszerűsítve, 3,68 százalékos befolyás helyett 2,73 százalékra zsugorodik a döntéshozatali súly, ami 26 százalékos csökkenést jelent. A többi 10 millió körüli népességű ország súlya is jelentősen csökken (22,5%). A 7-9 millió közötti országok súlya kisebb mértékben, de szintén csökken, ugyanakkor az 5 millió körüli népességgel rendelkező országok, mint Szlovákia, Finnország, Dánia és Írország helyzete nem változik, és a 2,5 millió alatti országok súlya nő, relatív értelemben számottevően. Málta befolyása a Banzhaf index alapján 67 százalékkal nő.

Táblázat: Hatalmi befolyás változása a jelenlegi rendszerhez képest a kettős többség következményeként a Shapley-Shubik index alapján (%)

Ország	Shapley-Shubik változás	relatív változás (100%)	Ország	Shapley-Shubik változás	relatív változás (100%)
Németország	6,81	178%	Ausztria	-0,86	69%
Egyesült Királyság	2,72	131%	Bulgária	-0,96	66%
Franciaország	2,31	127%	Dánia	-0,48	76%
Olaszország	1,9	122%	Szlovákia	-0,49	76%
Spanyolország	-0,27	97%	Finnország	-0,51	75%
Lengyelország	-1,4	82%	Írország	-0,63	69%
Románia	0,03	101%	Litvánia	-0,81	60%
Hollandia	-0,34	91%	Lettország	-0,08	93%
Görögország	-1,02	70%	Szlovénia	-0,11	90%
Belgium	-1,02	70%	Észtország	-0,22	80%
Portugália	-1,02	70%	Ciprus	-0,29	74%
Csehország	-1,18	65%	Luxemburg	-0,34	69%
Magyarország	-1,18	65%	Málta	-0,07	91%
Svédország	-0,71	75%			

Forrás: számítások a http://korsika.informatik.uni-kiel.de/~stb/power_indices/index.php?token=2RDV5D alapján

A Shapley-Shubik index alapján részben azonos következtetések vonhatóak el. Németország befolyása jelentősen erősödik, százalékos arányban a 47,5 százalékhöz képest is nagyobb arányban, 78 százalékkal nő a Shapley-Shubik index alapján. A három másik nagy tagállam súlya is nő, 22-31 százalékkal a korábbi Shapley-Shubik index értékhez képest. Spanyolország és Lengyelország elveszítik a nagyhatalmi státuszukat, ugyanakkor szembeűnő, hogy Spanyolország alig könyvel el veszteséget

relatív értelemben magához képest. Tehát a befolyása azért csökken, mert a nagy tagállamok súlya jelentősen nő. A Shapley-Shubik index is azt mutatja, hogy Lengyelország és Spanyolország immár nem rendelkezik ugyanakkora befolyással, számottevő változás állapítható meg a kettős többség bevezetésével. Érdekes, hogy Románia súlya nem változik a Shapley-Shubik index alapján.

A Shapley-Shubik index is azt állapítja meg, hogy a közepes országok érdekérvényesítési súlya jelentősen csökken. Hasonlóan a normalizált Banzhaf indexhez relatív értelemben a legnagyobb veszteség Magyarországot és Csehországot éri, számszerűsítve, 3,4 százalékos befolyásról 2,2 százalékra zsugorodik a döntéshozatali súly, ami a Banzhaf indexnél is jelentősebb, 35 százalékos csökkenést jelent. A Shapley-Shubik index megállapításai alapján is Magyarország és Csehország az új rendszer bevezetésének legnagyobb vesztesei. A többi 10 millió körüli népességű ország súlya is jelentősen csökken (30%). A 7-9 millió közötti országok súlya kisebb mértékben, de szintén csökken. A két index közötti fő különbség az 5 millió körüli népességgel rendelkező országok befolyásában mutatkozik meg. A Shapley-Shubik index alapján ezek az országok is mind vesztesei a kettős többség bevezetésének.

A két index alkalmazása tehát hasonló következtetésekhez vezet a nagy és a közepes országok tekintetében, a kis ország befolyásának változása tekintetében eltérő eredményeket ad a két mutató.

A két index megállapítását a következőkben az Unió gyakorlati működése oldaláról is megvizsgáljuk. A gyakorlati megközelítésben abból indulunk ki, hogy a tagállamok döntéshozatali befolyása elsősorban a blokkoló erejükben mérhető. Egy tagország egy döntési folyamatban két megközelítést alkalmazhat: pozitív és negatív megközelítést.

Az előbbi alatt azt kell érteni, hogy egy ország kísérletet tesz a szükséges támogató koalíció megteremtésére. A minősített többségi szavazás szabályai szerint erre akkor van mód, hogy legalább 255 szavazat kettős többség szabályai szerint biztosított egy döntés mögött. A kettős többség szabályai szerint szükséges a tagállamok legalább 55 százalékának a támogatása, oly módon, hogy a koalíciót képező országok összalakosság kitegye az unió összalakosságának legalább 65 százalékát.

A negatív megközelítés célja a döntések megakadályozása, egy ország számára kedvezőtlen tervezettel szembeni fellépés oly módon, hogy létrejön az ún. blokkoló kisebbség, amellyel megakadályozható egy döntés elfogadása.

Mind a pozitív, mind a negatív megközelítést vizsgálva megállapítható a nagy országok döntéshozatali súlyának megerősödése. Első helyen kell foglalkozni a legjelentősebb okkal, ami a blokkoló képesség erősödése. A minősített többségi rendszerhez képest sokkal könnyebben blokkolhatók a döntések a nagy tagállamok számára. A közepes országoknak amiatt szűkül jelentősen az érdekérvényesítési lehetőségük, mert a számukra kedvezőtlen döntések elfogadásának megakadályozásához szükséges blokkoló erőt nem képesek felmutatni a népességi kritérium oldaláról. Ezt nem tudják megtenni a kis tagállamok sem, ugyanakkor számukra a másik mutató oldaláról viszont jelentős bővülése figyelhető meg a blokkolási képességeknek. A 35 százalékos küszöb elérhetetlen a kis és közepes országok számára, amennyiben nem szövetkeznek nagyobb méretű tagállamokkal. A nagy országok blokkolási lehetőségeinek bővülése és a közepes országok lehetőségeinek szűkülése okozza a nagy országok formális döntéshozatali súlyának jelentős növekedését.

Táblázat: Nagy országok és Spanyolország és Lengyelország népességaránya

Országcsoport	népességarány	tagállami arány	szavazatszám
60-82 millió fő népesség	53,37%	14%	116
38-46 millió fő népesség	16,62%	7%	54
Összesen	69,99%	21%	170

A szavazati rendről folytatott hosszú tárgyalások során ezért volt szükség garanciákat adni Spanyolországnak és Lengyelországnak. Ezek a garanciák egyrészt a blokkoláshoz szükséges tagállamok minimális számának a meghatározása, másrészt a ioanninnai kompromisszum újraértelmezése. A fejezetpont végén a dolgozat áttekinti a két lehetőség alkalmazásának elsősorban a következményeit a 6 ország között viszonyrendszerben.

A nagy tagállami túlsúly két módon volt csökkenthető a kettős többség szabályrendszeréről folytatott tárgyalásokon: egyrészt a tagállami küszöb emelésével az

eredeti javaslatához képest 5 százalékkal, másrészt annak előírásával, hogy a blokkoló kisebbséget legalább 4 országnak kell alkotnia.

A tagállami kritérium 50-ről 55 százalékra történt megemelésével erősödik a kis- és közepes tagállamok blokkolási képessége. Az arányszám emelése az összes tagállam blokkoló lehetőségét szélesíti, de ez a kis és közepes tagállamok szempontjából lényeges, mivel ezek a népességi mutatón keresztül nem képesek megakadályozni a számukra előnytelen döntések elfogadását.

Táblázat: Közepes országok népességaránya (EU28)

Országcsoport	tagállamok száma	népességarány	tagállami arány	szavazatszám
16-22 millió fő népesség	2	7,49%	7%	27
8-11 millió fő népesség	7	15,47%	28,5%	91
Összesen	9	22,96%	35,5%	117

Táblázat: Kis országok népességaránya (EU28)

	tagállamok száma	Népességarány	tagállami arány	szavazatszám
3-5 millió fő népesség	8	5,61 %	21,5%	42
0,4-2 millió fő népesség	4	1,41 %	21,5%	23
Összesen	12	7,02%	43%	65

A 2014. október 31-ig fennálló szabályok alapján a kis és közepes tagállamok a számukra előnytelen döntéseket viszonylag könnyen megakadályozhatják. 7 közepes ország összefogásával megakadályozhatók előnytelen döntések, például a visegrádi országok a Benelux-országokkal és Ausztria, illetve Szlovénia társaságában szintén megakaszthatják a döntéshozatalt, amire 2014. november 1-je után már nem nyílik majd lehetőség.

A pozitív oldalról vizsgálva a kérdést megállapítható, hogy nagy tagállamok támogatása nélkül nem nyílik majd mód pozitív döntés elfogadására. A 65 százalékos népességarány olyan magas mértékű, hogy ezt a kritériumot kis- és közepes méretű országok nem képesek teljesíteni. Az országok szükséges 55 százalékos támogatása

részben a kritérium teljesítésének lehetetlenségét ellensúlyozza. Bármilyen könnyen biztosíthatja néhány nagy tagállam a 65 százalékos küszöböt, az nem elegendő, hanem meg kell nyerni támogatónak egy jelentős számú további országot. Az 55 százalékos kritérium bevezetésének köszönhetően a kis méretű országok súlya felértékelődik, és a befolyásuk erősödni fog a minősített többségi rendszerhez képest. A tagállami kritérium ugyanakkor nem képes kompenzálni azonos mértékben a közepes országok népességi kritérium bevezetése miatti befolyásvesztését, sőt azáltal, hogy a legkisebb országok érdekérvényesítési lehetőségei javulnak, így a közepes méretű országok relatív befolyása tovább gyengül a 28 tagú Unióban.

A blokkoláshoz szükséges tagállamok számának 4, vagy több országban való meghatározása a kettős többségi rendszerhez képest – ahol csak a lakosság- ill. a tagállami szám számít a döntések elfogadása során –, elsősorban Lengyelország és Spanyolország érdekhelyzetét javítja.

Táblázat: Népességarány nagy tagállamok közötti kétoldalú szövetségek alapján

	Németország
Franciaország	28,99%
Egyesült Királyság	28,51%
Olaszország	28,09%
Spanyolország	25,21%
Lengyelország	23,63%

	Franciaország
Egyesült Királyság	25,28%
Olaszország	24,86%
Spanyolország	21,98%
Lengyelország	20,40%

	Egyesült Királyság
Olaszország	24,38%
Spanyolország	21,50%
Lengyelország	19,92%

	Olaszország
Spanyolország	21,08%
Lengyelország	19,05%

	Spanyolország
Lengyelország	16,62%

Forrás: Eurostat 2012. évi adatai alapján

Táblázat: Népeségarány nagy tagállamok közötti háromoldalú szövetségek alapján

	Németország		Franciaország
UK+IT	40,49%	UK+IT	37,26%
UK+ES	37,61%	UK+ES	34,38%
UK+PL	36,03%	UK+PL	32,80%
IT+ES	37,13%	IT+ES	33,96%
IT+PL	35,61%	IT+PL	32,38%
ES+PL	32,73%	ES+PL	29,50%

	Egyesült Királyság
IT+ES	33,48%
IT+PL	31,90%
ES+PL	29,02%

Forrás: Eurostat 2012. évi adatai alapján

A fenti táblázatokban azt kell vizsgálni, hogy mely három ország koalíciója képes biztosítani a blokkoláshoz szükséges 35 százalékot. Németország bármelyik két országgal szövetkezve a három nagy ország közül képes biztosítani a szükséges arányt, még akkor is, ha az egyik tag Spanyolország vagy Lengyelország. Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság is képes biztosítani a szükséges arányt a három nagy tagállamból kettővel kötött koalíciók esetén, de nem Spanyolországgal vagy Lengyelországgal.

Táblázat: a 4 nagy tagállam és a Spanyolország és Lengyelország befolyása 2014. november 1. előtt és után (%)

Ország	Normalizált Banzhaf index 2014-ig	Normalizált Banzhaf index 2014 után	Shapley-Shubik index 2014-ig	Shapley-Shubik index 2014 után
4 nagy tagállam	31,12	37,98	34,81	48,55
Spanyolország, Lengyelország	14,84	12,23	15,98	14,31

A normalizált Banzhaf index alapján 22 százalékkal nő a 4 nagy tagállam súlya, míg Spanyolország és Lengyelország összességében 18 százalékkal csökken. A Shapley-Shubik alapján a négy nagy tagállam súlya mintegy 40 százalékkal nő, míg Spanyolország és Lengyelország 10 százalékkal csökken.

A minősített többségi szavazást és a kettős többségi szavazást összehasonlító táblázatból kiolvasható, hogy a négy nagy tagállam és Spanyolország és Lengyelország népességaránya 2012-es adatok alapján kiteszi az Unió összlakosságának 69,99 százalékát. A 21 további ország népességaránya összesen 30 százalék. A 21 ország együtt sem lenne képes blokkolni egy döntést. A 10 közepes ország (ideértve a jelenlegi 10-14 szavazattal rendelkező országokat) népességaránya 23 százalék, amelyből a 21,3 millió lakosú Románia és a 16,7 millió lakosú Hollandia 7,5 százalékot tesz ki. A 12 kis ország (3-7 szavazattal rendelkező országok) az Unió összlakosságának 7 százalékát adják ki, közülük csupán Dánia, Szlovákia és Finnország éri el az 1 százalékot.

3.4. Euróövezeten belüli döntéshozatal

A pénzügyminiszteri formátumban külön is üléselő Eurócsoport és az euróövezet állam- és kormányfőit tömörítő Eurócsúcs már ma is több nagy jelentőségű döntést hoz, a jövőben várhatóan tovább erősödik a két intézmény szerepe. Az euróövezet országai által elfogadott döntések egy része az ESM szerződés alapján születnek, ugyanakkor számos esetben a minősített többségi szavazás definícióját kell alkalmazni. Az alábbiakban áttekintjük az euróövezeten belüli szavazati rendet.

3.4.1. Döntéshozatal 2014. október 31-ig

Az euróövezetben a 17 ország összesen 213 szavazattal rendelkezik. 2014. október 31-ig az euróövezeten belül akkor érvényes egy minősített többséggel elfogadott döntés, ha az összes leadott szavazat legalább 65 százaléka összeáll úgy, hogy a szavazásban részt vevő országok legalább 55 százaléka támogatja a döntést. A minősített többséghez 139 szavazat szükséges, úgy hogy azt legalább 10 ország adja le. Blokkolni 75 szavazattal lehet, illetve 8 tagállam alkotta ellenző koalícióval.

Németország és Franciaország együttesen nem rendelkezik a blokkoláshoz szükséges szavazatszámmal. Olaszországgal vagy Spanyolországgal együtt már képesek megakadályozni a számukra kedvezőtlen döntéseket. Továbbá bármelyik két országgal - amely népessége meghaladja az 5 millió főt - összefogva képesek blokkolni. Tekintettel arra, hogy több euróövezeti ország is kapott segítséget az európai mentőalapokból, a szükséges támogató országok megnyerése nem állítja túlságosan nagy kihívás elé a két nagy tagállamot. Amennyiben Franciaország nem ért egyet Németországgal egy kérdésben, ez utóbbi egyedül is képes könnyen blokkoló koalíciók megteremtésére az euróövezeten belül.

A jelenlegi 4 program-ország (Görögország, Portugália, Írország és Ciprus) csupán 35 szavazattal rendelkeznek, ami messze van a blokkoló kisebbséghez szükséges 75 szavazattól. Szlovéniával együtt is csak 39 szavazatuk van, és Spanyolországgal együtt sem éri el a blokkoló kisebbséget.

A 27-es körhöz képest az euróövezeten belül a közepes és kis tagállamoknak kevesebb lehetőségük nyílik a számukra kedvezőtlen döntések elfogadásának megakadályozására. A 10 nem euróövezeti ország között csak két nagy tagállam található meg, így a 17-ek között a kis és nagy tagállamok aránya az előbbieké kárára változik. Az összes közepes ország 3 kis országgal közösen képes blokkolni, ez 8 ország szövetségét jelenti, ami ugyanakkor a tagállami oldalról is biztosítja a blokkoló erőt. Míg a nagy tagállamok az euróövezeten belül képesek a szavazatszámokkal is blokkoló erőt kifejteni, addig a kis és közepes országok ezt nagy(ok) támogatása nélkül nem képesek megtenni. Blokkolni ez utóbbiak csak úgy képesek, ha a tagállamok számának kritériuma oldaláról próbálják meg összeállítani a szükséges szövetséget. Ez a 27-es körhöz képest jelentős különbség, mivel abban az esetben a szükséges 91 blokkoló szavazatot már 8 közepes ország is képes összehozni (a 27-es körben a szükséges tagállami szám a blokkoláshoz, ha erről az oldalról közelítjük meg, 13!).

Táblázat: Szavazat és népességarányok az euróövezetben

Ország	Népesség (2012. jan.1)	Népességarány- EU	Szavazatszám	Szavazatarány
Németország	81 843 809	24,59%	29	13,62%
Franciaország	65 397 912	19,65%	29	13,62%
Olaszország	60 850 782	18,28%	29	13,62%
Spanyolország	46 196 277	13,88%	27	12,68%
Hollandia	16 730 348	5,03%	13	6,10%
Görögország	11 290 785	3,39%	12	5,63%
Belgium	11 041 266	3,32%	12	5,63%
Portugália	10 541 840	3,17%	12	5,63%
Ausztria	8 443 018	2,54%	10	4,69%
Szlovákia	5 404 322	1,62%	7	3,29%
Finnország	5 401 267	1,62%	7	3,29%
Írország	4 495 351	1,35%	7	3,29%
Szlovénia	2 055 496	0,62%	4	1,88%
Észtország	1 339 662	0,40%	4	1,88%
Ciprus	862 011	0,26%	4	1,88%
Luxemburg	524 853	0,16%	4	1,88%
Málta	420 085	0,13%	3	1,41%
Összesen	332 839 084	100,00%	213	100,00%

3.4.2. Döntéshozatal 2014. november 1. után

Amennyiben nem minden tagállam vesz részt egy döntésben, akkor a Szerződés szerint a népességi és tagállami arányokat a szavazásban résztvevőkhöz viszonyítva kell kiszámolni. Az euróövezetben ez azt jelenti, hogy a pozitív döntéshez az euróövezet népességének legalább 65 százalékát képviselő legalább 10 ország támogatására van szükség.

A tagállami kritérium oldaláról vizsgálva a szavazást, blokkoláshoz ugyanennyi ország koalíciójára lesz szükség, mint a jelenlegi rendszerben. A népességi kritérium oldaláról ugyanakkor jelentős mértékben változik a helyzet.

Németország az euróövezeti népesség mintegy 25 százalékát adja, ami nagyon erős pozíciót biztosít számára 2014. november 1-jétől is. A német-francia páros képessé válik a döntések megakadályozására. Az a pótlólagos szabály, miszerint további egy ország támogatására is szükség van a blokkoláshoz nem jelent érdemi nehézséget tekintettel az országok magas számára, és a döntéshozatal tárgyát képező pénzügyi kérdésekben meglévő függőségi viszonyokra, ami megkönnyíti a csoport egyes országainak a meggyőzését egy blokkoló koalícióhoz való csatlakozáshoz.

Ahogy azt a korábbiakban bemutattuk, 27-es körben Németország és Franciaország együtt nem rendelkezik a szükséges 35 százalékos népességaránnyal, ezért egy további ország mindenképp szükséges a blokkoló koalíció létrehozásához, a Szerződés szerint pedig ehhez további egy országot hozzá kell adni, ami megadja a blokkoló kisebbséghez szükséges tagállami számot, ez 27-es körben legalább négy ország kell legyen. Az euróövezeten belül tehát nincs szükség 4 országra a blokkoláshoz, hanem azt már 3 ország képes megtenni.

3.4.3. Északi és déli országok (euróövezeten belül)

Az euróövezeten belül erősödik a törésvonal a költségvetési konszolidációt szorgalmazó országok és a fiskális szigor enyhítése árán is a gazdasági növekedést támogató államok között; a vita Észak-Európa és Dél-Európa eltérő gazdaságpolitikai megközelítéséből fakad. Az elmúlt évek szigorú fiskális politikát eredményező megközelítését kihívás érheti azon országok részéről, amelyek a gazdasági növekedés ösztönzőire helyeznék a hangsúlyt a következő időszak gazdaságpolitikai prioritásai tekintetében, kevésbé szigorúan ügyelve az egyébként jelentősen megszigorodott költségvetési szabályok maradéktalan betartására.

Az északi országok alatt azokat a nettó befizető országokat értjük, amelyek hangsúlyozzák a költségvetési fegyelem betartását és az adósságállomány csökkentését, és amelyek a versenyképesség rangsorában az első negyedben találhatók az európai

országok között. Az ún. északi-országok csoportja jelenleg 6 országból áll: Németország, Hollandia és Finnország, Ausztria, Szlovákia és Észtország. Több fontos politikai kérdésben ugyanakkor nincs teljes egyetértés közöttük. Ilyen kérdés például a Gazdasági és monetáris unió jövője körüli vitában a gazdaságpolitikai koordináció mélyítése, amelyben Hollandia egy sokkal inkább szuverenitásközpontú megközelítést alkalmaz, és amelyben Ausztria sem a feltétel nélküli közösségiesítés híve, Szlovákia versenyképességét is az szolgálja hosszabb távon, ha képes megőrizni a szuverenitását például az adózás területén. Ennek hiányában gyengülhetne a versenyképességi helyzete a külföldi tőkebefektetések tekintetében, főként abban az esetben, ha csak az euróövezetnek kellene számottevően szorosabbra fűznie az együttműködését az adózás területén.

A Németország által vezetett nettó finanszírozó északi országcsoport tehát mind a jelenlegi mind a jövőbeli szabályok alkalmazása esetén kisebbségben van. A minősített többség jelenlegi szabályai alapján se többséget, se blokkoló kisebbséget nem képes adni, mivel 57 szavazat nem elegendő a blokkoláshoz (75-re lenne szükség), és csak 6 ország alkotja a csoportot (8-ra lenne szükség). A kettős többség alapján a csoport mind a tagállami, mind a népességi kritérium tekintetében kisebbségben van. Ugyanakkor annyi változást fog hozni a kettős többség bevezetése, hogy a csoport éppen eléri a blokkoló kisebbséget, viszont a költségvetési fegyelem feltétel nélküli híveiből álló csoport összetétele törekeny. Amennyiben bármelyik nettó befizető tagállam kilép a fiskális szigor szorgalmazó országok köréből, akkor elfogyhat a blokkoló kisebbség, jelentősen rontva az elképzeléseik megvalósításának esélyét. Az északi csoport legstabilabb három tagja: Németország, Finnország és Ausztria nem adja ki az euróövezeti országok népességének a 35 százalékát, így nem rendelkezik hathatós döntéshozatali súllyal és érdekérvényesítési képességgel.

A nettó finanszírozó státuszból és funkcióból fakadó tény ugyanakkor megkérdőjelezhetetlenül nagyobb valós súlyt ad ezeknek az országoknak, de amikor éles ideológiai jellegű viták éleződnek ki (mint a fiskális szigor-növekedés vita), akkor ez utóbbi szempont veszít jelentőségéből.

Táblázat: Északi és déli országok aránya (euróövezeten belül)

	Szavazatszám	Országok száma	Tagállami arány %	Népességarány %
Északi országok	57	6	35,29%	36,2%
Déli országok	154	11	64,71%	63,8%

Az euróövezeten kívüli országok közül a többség vagy nettó befizető ország, vagy a költségvetési konszolidáció útján járó, a költségvetési fegyelmet kiemelt prioritásként követő tagállam. Ez az egyre törékenyebb északi csoport tagjai számára érdekeltté teheti az euróövezet bővítését. Németországnak tulajdonképpen több szövetséges lehet a zónán kívül, mint belül. Nézzük ezért meg, hogyan befolyásolná az euróövezet bővítése a valutaövezeten belüli tagállami érdekérvényesítési lehetőségeit.

3.4.4. Az euróövezet bővítésének következménye az euróövezeten belüli döntéshozatalra

Mi változna az erőviszonyok tekintetében, amennyiben Lengyelország, illetve a többi ún. derogációval rendelkező ország belépne az euróövezetbe? A derogációval rendelkező országok kötelezettséget vállaltak az euróövezetbe való belépésre, amint teljesítik a csatlakozás kritériumait meghatározó ún. maastrichti kritériumokat. A derogációval rendelkező országok közül Lettország 2014-ig, mások az évtized végéig tervezik a belépést (pl. Lengyelország). Az alábbi két táblázat bemutatja, hogy milyen változást jelent először csak Lengyelország, azt követően a derogációval rendelkező országok belépése az euróövezetbe a kettős többség rendszerében. Nem vizsgáljuk a jelenlegi szavazati rendszert, mivel az euróövezet a jelenlegi szavazási szabályok időszakában nem fog számottevően bővülni.

Táblázat: Az euróövezeten belüli szavazat- és népességarányok PL belépése esetén (Lettország tagságával számolva).

Ország	Népesség	Népességarány
Németország	81 843 809	21,94%
Franciaország	65 397 912	17,53%
Olaszország	60 850 782	16,31%
Spanyolország	46 196 277	12,38%
Lengyelország	38 208 618	10,24%
Hollandia	16 730 348	4,48%
Görögország	11 290 785	3,03%
Belgium	11 041 266	2,96%
Portugália	10 541 840	2,83%
Ausztria	8 443 018	2,26%
Szlovákia	5 404 322	1,45%
Finnország	5 401 267	1,45%
Írország	4 495 351	1,20%
Szlovénia	2 055 496	0,55%
Lettország	2 042 371	0,55%
Észtország	1 339 662	0,36%
Ciprus	862 011	0,23%
Luxemburg	524 853	0,14%
Málta	420 085	0,11%
Összesen	373 090 073	100,00%

Lengyelország 10,24 százalékát adná a 19 tagú euróövezet népességének. A belépés nem alakítaná át jelentős mértékben a belső erőviszonyokat. A német-francia duó továbbra is képes lenne együtt blokkoló koalíciót alkotni. Németország nem csak Franciaországgal, hanem Olaszországgal is képes lenne teljesíteni a blokkolás feltételeit. Lengyelországgal azonban ezt a kettős koalíciót már nem lenne lehetséges összehozni, mivel a két ország népességaránya csak a 32,18 százalékot éri el a jelenlegi adatok alapján. A kérdést a weimari együttműködés fényében is érdekes vizsgálni, amely Németország esetében értelmezhető oly módon is, hogy a csoportot alkotó másik két ország akár egymással versengő alternatívát jelent Németország számára szövetségépítés szempontjából.

Lengyelország ugyanakkor képes lenne megszilárdítani az euróövezeten belüli északi csoportot, vélhetőleg ehhez a csoporthoz tartozik majd Lettország is. Ugyan nem rendelkeznenek a többséggel, de a népességi kritérium oldaláról erős blokkoló erőt tudnának felmutatni, és a tagállamok száma tekintetében is közel lennének a blokkoló erő eléréséhez.

Táblázat: Északi és déli országok aránya Lengyelországgal és Lettországgal számolva

	Tagállami arány %	Népességarány %
Északi országok + Lengyelország + Lettország	42,11	42,73
Déli periféria országok	57,89	57,27

Táblázat: Az euróövezeten belüli szavazat- és népességarányok 26 tag esetén

Ország	Népesség	Népességarány
Németország	81 843 809	18,63%
Franciaország	65 397 912	14,89%
Olaszország	60 850 782	13,85%

Spanyolország	46 196 277	10,52%
Lengyelország	38 208 618	8,70%
Románia	21 355 849	4,86%
Hollandia	16 730 348	3,81%
Görögország	11 290 785	2,57%
Belgium	11 041 266	2,51%
Portugália	10 541 840	2,40%
Csehország	10 504 203	2,39%
Magyarország	9 962 000	2,27%
Svédország	9 482 855	2,16%
Ausztria	8 443 018	1,92%
Bulgária	7 327 224	1,67%
Szlovákia	5 404 322	1,23%
Finnország	5 401 267	1,23%
Írország	4 495 351	1,02%
Horvátország	4 412 137	1,00%
Litvánia	3 199 771	0,73%
Lettország	2 042 371	0,46%
Szlovénia	2 055 496	0,47%
Észtország	1 339 662	0,30%
Ciprus	862 011	0,20%
Luxemburg	524 853	0,12%
Málta	420 085	0,10%
Összesen	439 334 112	100,00%

Az euróövezet bővítése 26 tagra¹⁴⁸ nem reális forgatókönyv, mivel egyrészt ez azt feltételezi, hogy az összes derogációval rendelkező ország képes és hajlandó is a belépésre, ami ma nem tűnik valószínűnek, továbbá azt feltételezné, hogy a csatlakozásra kötelezettséget vállalt, de a belépés kapcsán szkeptikus Svédország is tagja a közösségnek.

¹⁴⁸ Az Egyesült Királyság és Dánia tagságának a lehetőségével nem számolunk.

A 26 tagú közösségben Németország és Franciaország már nem rendelkezne a szükséges blokkoló erővel, ugyanakkor attól nem lenne távol, és 1 vagy 2 ország kívülmaradása esetén (pl. Csehország és Svédország, vagy bármelyik a kettő közül és Magyarország) továbbra is biztosított lenne a német-francia duó erőteljes befolyása a blokkoló képesség birtokában.

Az euróövezet válságkezelési folyamatában ugyanakkor nem csak a francia-német duót kell vizsgálni, amely ebben a vonatkozásban nem mindig jut konszenzusra. Az Észak-Dél összehasonlításban az északi csoport továbbra sem tudna többségbe kerülni. Ez azért van így, mert a nagy euróövezeti országok közül csak Németország vesz részt a fiskális szigorú szorgalmazó északi csoportban. Az Unión belüli potenciális nagy tagállami szövetséges, az Egyesült Királyság, pedig nem lesz az euróövezet tagja. A 26 tagú euróövezet esetén azzal számolunk, hogy Lengyelország, Magyarország, Csehország, Svédország, Litvánia és Lettország csatlakozna az északi csoporthoz.

Táblázat: Északi és déli országok aránya 26 tagú euróövezet esetén

	Tagállami arány %	Népességarány %
Északi országok + Lengyelország + Lettország	38,46	38,76
Déli periféria országok	61,54	61,21

Amennyiben Románia is az északi csoporthoz csatlakozna, akkor is csak 43,65 százalékot adna ki a népességarány és 42,31 százalékot a tagállami arány.

3.4.5. Döntéshozatal az EKB és az ESM esetében

Az euróövezeten belüli döntéshozatalt azonban nem elegendő a minősített többség és a kettős többség szabályrendszerében vizsgálni, ugyanis több olyan intézmény is van, ahol az euróövezeti országok hozzák meg a közös döntéseket, ugyanakkor a fentiektől eltérő szabályok alapján. Ilyen pl. az Európai Központi Bank (EKB) és az ESM

szerződés szerinti európai válságkezelési mechanizmus, amelyek figyelembe veszik a tagállamok gazdasági teljesítményét és erejét is.

Az Európai Központi Bankban a Kormányzótanács tagjainak szavazatait a nemzeti központi bankoknak az EKB jegyzett tőkéjében való részesedése arányában súlyozzák. A minősített többséget igénylő határozatok esetében a határozat akkor tekinthető meghozottnak, ha a leadott igen szavazatok az EKB jegyzett tőkéjének legalább a kétharmadát és a részvényeseknek legalább a felét képviselik ¹⁴⁹. A tőkejegyzési kulcsot fele-fele arányban a népességszám és a bruttó hazai össztermék alapján határozzák meg ¹⁵⁰. Németország pozíciói tehát erősek az EKB-ben, egyedül a jegyzett tőke több mint 27 százalékával rendelkezik. A második legnagyobb tőkerészesedéssel Franciaország bír.

Az európai válságkezelési mechanizmus (ESM) működési és döntéshozatali mechanizmusa hasonló logikára épül. Az ESM a legfontosabb döntéseit egyhangúsággal hozza, ugyanakkor az ESM szerződés szerint bizonyos esetekben többségi vagy minősített többségi szavazással kell dönteni. A válságkezelési alap tekintetében a tőkejegyzési kulcsot az EKB tőkejegyzésének megfelelően állapították meg, fele-fele arányban a népességszám és a bruttó hazai össztermék alapján határozzák meg ¹⁵¹. A többségi szavazáskor a tagállamok a tőkejegyzési arányuknak megfelelő szavazati erővel rendelkeznek. Az ESM esetében a minősített többségi döntéshozatal legfontosabb esete, az ún. sürgősségi eljárás, amire akkor kerülhet sor, amikor egy tagállam sürgős pénzügyi segítségre szorul. Ilyen esetben szükséges annak megállapítása az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank részéről, hogy amennyiben nem kap sürgős pénzügyi segítséget az adott ország a válságkezelési mechanizmusból, akkor veszélybe kerülhet az euróövezet gazdasági és pénzügyi fenntarthatósága. A sürgős segítségnyújtásról szóló döntést az euróövezet tagállamainak pénzügyminisztereit tömörítő ESM Kormányzótanács az ESM jegyzett tőkéjének legalább a 85 százalékát képviselő szavazattal hozhatja meg.

¹⁴⁹ Európai Központi Bank Alapokmánya, 10. 3. cikk; EU-Szerződéshez és EUM-Szerződéshez csatolt 4. jegyzőkönyv a Központi bankok európai rendszere és az EKB alapokmányáról

¹⁵⁰ Európai Központi Bank Alapokmánya, 29.cikk

¹⁵¹ ESM Szerződés 11. cikk; EKB Statútum 29. cikk

Az ESM alaptőkéje 700 milliárd euró, amelyet 7 millió darab 100 ezer euró értékű részvényre osztottak. A részvényeket az euróövezeti országok nemzeti bankjai az Európai Központi Bank statútumában meghatározott jegyzési arányban¹⁵². A tőkejegyzési arány a következőképpen alakul.

Táblázat: Tőkejegyzés az ESM alaptőkéjéből

Ország	Részvények száma	Jegyzett tőke (millió euró)	ESM kulcs (%)
Belgium	243 397	24 339,7	3,4771
Németország	1 900 248	190 024,8	27,1464
Észtország	13 020	1 302	0,1860
Írország	111 454	11 145,4	1,5922
Görögország	197 169	19 716,9	2,8167
Spanyolország	833 259	83 325,9	11,9037
Franciaország	1 427 013	142 701,3	20,3859
Olaszország	1 253 959	125 395,9	17,9137
Ciprus	13 734	1 373,4	0,1962
Luxemburg	17 528	1 752,8	0,2504
Málta	5 117	511 700	0,0731
Hollandia	400 190	40 019	5,7170
Ausztria	194 838	19 483,8	2,7834
Portugália	175 644	17 564,4	2,5092
Szlovénia	29 932	2 993,2	0,4276
Szlovákia	57 680	5 768	0,8240
Finnország	125 818	12 581,8	1,7974
Összesen	7 000 000	700 000	100

A tagállamok gazdasági erejét is figyelembe vevő szavazási mechanizmusok tovább erősítik a nagy tagállamok lehetőségeit. A fent bemutatott példában, az ESM működésében, Németország a kettős többség szabályaihoz képest nagyobb befolyással rendelkezik. A jegyzett tőke több mint 27 százalékát ő jegyezte, ezért egy többségi szavazás során a közösségi módszerhez viszonyítva jelentősen nagyobb blokkoló erővel rendelkezik. Az ESM sürgősségi eljárásában például egyedül is képes fellépni, amennyiben nem ért egyet egy adott támogatás odaítélésével. Ezzel a képességgel

¹⁵² ESM-Szerződés 8. és 11. cikk

Franciaország és Olaszország is rendelkezik (de ők valószínűleg nem lesznek érdekeltek a pénz kiutalásának a megakadályozásában). Több kisebb tagállam ugyanakkor nem tud sürgősségi döntést megakadályozni, olyanok sem, amelyhez nem kapnák meg a támogatást a nemzeti parlamentjüktől, ellehetetlenítve ezáltal a gyors döntések elfogadását, és veszélyeztetve ezen keresztül az euróövezet stabilitását. Egy ilyen mechanizmus egyébként lehetővé teszi azt is, hogy azok a tagállamok, amelyek számára nem keresztülvihető a nemzeti parlamentben újabb pénzügyi segítségnyújtásról hozott döntés, ellene szavazzanak, nem veszélyeztetve az övezet stabilitását.

3.5. Tagállami csoportok vizsgálata

Az integráció rugalmas továbbfejlődésének perspektívája indokoltta tesz a tagállami csoportokon belüli hatalommegosztás vizsgálatát. Egyes kérdéstípusok esetén országok vagy országcsoportok részéről hasonló szavazási magatartás figyelhető meg jól beazonosítható törésvonalak mentén. Ezért is indokolt megvizsgálni a különböző belső uniós tagállami csoportok döntéshozatali súlyát.

3.5.1. Nagy országok – kis és közepes tagállamok

A nagy országok között szerepel: Németország, Franciaország, Egyesült Királyság, Olaszország. A kvázi nagy tagállamok alatt Spanyolországot és Lengyelországot értjük. A közepes országok a 7 millió és 21 millió közötti népességű országok. A kis országok a 7 millió alatti tagállamok. A 22 kis és közepes ország együtt sem adja ki az Unió népességének a 30 százalékát (blokkoló erő nélkül marad). A négy nagy tagállam együtt bőven kiadja, és bármelyik 3 a négy közül közösen is kiadja a blokkoló kisebbséghez szükséges 35 százalékot. A 12 kis tagállam együtt viszont majdnem képes blokkolni a tagállami kritérium oldaláról, a 10 közepes országok nem képesek csak a még legalább 3 másik országgal kötött szövetség esetén.

Táblázat: A tagállami arányok tagállami méret szerint

	Szavazatszám	Tagállami arány %	Népességarány %
Nagy országok (4)	116	14	53,37
volt nagy tagállamok (2)	54	7	16,62
Közepes országok (10)	117	36	22,97
Kis országok (12)	65	43	7,36

A nagy országok rendelkeznek blokkoló erővel a kettős többség hatályba lépése előtt és után is. A közepes tagállamok a kettős többség bevezetésekor elveszítik a blokkoló erejüket, a blokkoláshoz szükséges népességarány felét sem adják ki! A kis országok ugyanakkor a jelenlegi rend szerint nem képesek blokkolni, a kettős bevezetésével ugyanakkor nagyon közel lesznek ahhoz, hogy elérjék a blokkoló kisebbséget a tagállami kritérium oldaláról. Ezért is állítjuk azt, hogy a kettős többség bevezetésével a kis tagállamok befolyása csekély mértékben erősödhet a jelenlegi rendszerhez képest, főként azért, mert a közepes országoké jelentős mértékben visszaszorul.

3.5.2. Régi – új tagállamok

Az új tagállamok alatt a 2004. május 1-jén és a 2007. január 1-jén csatlakozott összesen 12 tagállamot és Horvátországot értjük.

Táblázat: Régi és új tagállamok - népességarányok

	Tagállami arány %	Népességarány %
Régi tagállamok	53,57	78,91%
Új tagállamok	46,43	21,09%

A régi tagállamok egyértelmű többségben vannak, számszerűleg csak kis mértékben, de a népességi arányok tekintetében jelentősen. Az új tagállami csoport tekintetében fontos

változás Horvátország belépése, mert a tagállami kritérium oldalán a csatlakozással 45 százalék fölé kerül a tagállami arány, ami azt jelenti, hogy erről az oldalról már biztosított a blokkoló erő. Horvátország belépése előtt a 12 új tagállam csupán az összes tagállam 44,45 százalékát teszi ki.

3.5.3. Nettó befizető – Nettó haszonélvező országok

Az uniós költségvetéshez való hozzájárulás és a kifizetések különbözetének tagállami egyenlege alapján megkülönböztethetünk nettó befizető és nettó haszonélvező országokat, illetve a két csoport közötti elhelyezkedő egyéb országokat. Sok esetben állnak össze a koalíciók ezen logika alapján, ezek közül ki kell emelni a többéves költségvetési keretről folytatott tárgyalásokat, vagy az éves költségvetési egyeztetéseket. A nettó befizető-nettó haszonélvező törésvonal jelen van az uniós politikák nagy részéről folytatott egyeztetéseken is (pl. közös agrárpolitika, kohéziós politika, közlekedés, energia stb.), a törésvonal meglétét az is alátámasztja, hogy a nettó befizető országok gazdasága fejlettebb, magasabbak a szociális kiadásuk szintje, vagy többek között pl. jelentősen fejlettebb környezetvédelmi technológiákkal rendelkeznek.

A nettó befizetők közé soroljuk Finnországot, Svédországot, Hollandiát, Németországot, Franciaországot, az Egyesült Királyságot, Ausztriát és Dániát. A 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalások egyik fontos szövetsége volt az ún. kohézió barátai csoport, amelynek fontos célja volt az erős kohéziós politika megőrzése 2014 után is. A csoport idővel zsugorodott, de nem jelentősen. A tárgyalások végére Horvátországgal együtt 16 ország maradt az együttműködésben, ezek az új tagállamokon kívül Portugália, Görögország, Spanyolországgal együtt 17.

Az egyik csoportba sem sorolható országok pedig a köztes kategóriát képezték, amelyek főként amiatt különültek el a nettó befizetőktől, hogy nem szorgalmazták a hétéves költségvetés összegének jelentős csökkentését: Belgium, Olaszország, Luxemburg.

Táblázat: Nettó befizető – nettó haszonélvező tagállamok

	Szavazatszám	Tagállami arány %	Népességarány %
Nettó befizetők országok	127	28,51	50,38
Nettó haszonélvező országok	173	60,71	35,36
Egyéb országok	45	10,71	14,26

A nettó haszonélvezők adják a tagállamok többségét, és teljesítik a többséghez szükséges tagállami kritériumot (60 százalék), ugyanakkor nem teljesítik a népességi kritériumot (csupán 35 százalék). A jelenlegi szavazati rendben sem érik el a többséghez szükséges 255-ös küszöböt. A nettó befizetők egyik kritériumot sem teljesítik, viszont a népességarány oldaláról erőteljes blokkoló pozíciójuk van (50 százalék). Amennyiben a csoportok kohéziója megmarad a jövőbeli költségvetési tárgyalásokon, akkor nem lesz lehetséges biztosítani a többséghez szükséges támogatást, csak abban az esetben, ha születik egy átfogó kiegyezés a nettó befizetők és a nettó haszonélvező országok között. A mai rendszerben is hasonló a helyzet, a 8 nettó befizető országnak 127 szavazata van, viszont nem adják a tagállamok többségét, a 127 szavazattal nagy biztonsággal képes blokkolni a döntések elfogadását.

3.5.4. Bővítés barátai – szkeptikusok

A bővítési folyamatot támogató tagállamok alatt azokat értjük, amelyek nem elutasítóak általánosságban a bővítési politika tekintetében. 24 olyan ország van az unióban, Horvátországgal együtt, amelyik nem erőteljesen szkeptikus a bővítés tekintetében. A másik csoportba soroljuk már Németországot, de ide tartozik Hollandia, Dánia és Belgium is.

Táblázat: Az Unió bővítési folyamatát támogató tagállamok aránya

	Szavazatszám	Tagállami arány %	Népességarány %
Bővítés barátai	284	85,71	64,44
Szkeptikusok	61	14,29	35,36

A bővítés barátai csoport, noha négy tagállam kivételével minden tagállamot magába tömörít, a kettős többség hatályba lépése előtt lenne képes a döntéseket blokkolni, a kettős többség bevezetése után viszont fél százalék híján nem teljesíti a blokkoláshoz szükséges feltételeket. Négy ország tehát képes a népességi kritérium oldaláról blokkolni. A bővítés ugyanakkor nem tartozik a minősített többséggel eldönthető kérdésekhez, a döntésekhez szükséges a konszenzus.

3.5.5. Mélyítést támogatók – skeptikusok

A mélyítés támogatói többségben vannak, ugyanakkor nehéz pontosan definiálni, hogy mit értünk pontosan a mélyítés támogatása alatt. A Gazdasági és monetáris unió reformjával kapcsolatos összes mélyítési elképzelést nagyon kevés ország támogatja, egyes elemek tekintetében támogató álláspontot képviselnek, és általánosságban nem zárkoznak el a tagállami szuverenitásuk valamilyen módon történő feladásáról olyan területeken, ahol az Unió egyelőre nem rendelkezik hatáskörrel. A skeptikusabb országok közé öt országot soroltunk: Csehország, Dánia, Hollandia, Magyarország, Egyesült Királyság. Az Unió mélyítését skeptikusan megközelítő országok kisebbségben vannak, és nem rendelkeznek blokkoló kisebbséggel a jelenlegi szabályok szerint sem. Az integráció mélyítését eredményező döntéseket a bővítéshez hasonlóan konszenzussal kell meghozni.

Táblázat: Az Unió mélyítését támogató országok (EU-28)

	Szavazatszám	Tagállami arány	Népességarány
Mélyítés támogatói	272	82,14	79,18
szkeptikusok	73	17,86	20,82

3.5.6. Államadósság nagysága

Az államadósság nagyságát négy kategóriába osztjuk GDP arányosan: 40 % alatt, 40 és 60 % között, 60 és 80 % között, és 80 % felettiek. A legtöbb ország ez utóbbi kategóriában szerepel a 2011-re vonatkozó adatok alapján.

Táblázat: Államadósság – tagállami arányok (EU 27)

	Tagállami arány	Népességarány
40% alatt ¹⁵³	22,22	8,50
40-60% között ¹⁵⁴	29,63	14,01
60-80% között ¹⁵⁵	18,52	14,30
80% felett ¹⁵⁶	33,33	63,19

A tagállamok fele, amely az uniós népesség mintegy 80 százalékát adja, a 60 százalékos államadósság szintnél jóval magasabb értékekkel zárta a 2011-es évet, két százalékpont híján teljesítik a kettős többség népességi kritériumát.

¹⁵³ 40 % alatti államadóssággal Bulgária, Észtország, Litvánia, Luxemburg, Románia és Svédország rendelkezik.

¹⁵⁴ Csehország, Dánia, Litvánia, Lengyelország, Szlovénia, Szlovákia, Finnország

¹⁵⁵ Spanyolország, Ciprus, Málta, Hollandia, Ausztria

¹⁵⁶ Belgium, Németország, Írország, Görögország, Franciaország, Olaszország, Magyarország, Portugália, Egyesült Királyság

3.5.7. Költségvetési fegyelem

2011-ben 10 tagállam volt képes 3 százalék alatt tartani a hiánycélt: Bulgária, Dánia, Németország, Észtország, Luxemburg, Magyarország, Málta, Ausztria, Finnország, Svédország. Ezek közül 6 ország vitte le a hiányát 1 százalékpont alá, vagy zárt többlettel. Észtország, Németország, Magyarország, Svédország, Finnország és Luxemburg.

A Szerződésbe foglalt költségvetési fegyelmet csupán a tagállamok 37 százaléka tartja meg, amely az uniós összlakosság alig több mint negyedét teszi ki. A költségvetési fegyelmet tiszteletben tartó országok kisebbségben vannak, és blokkoló erővel sem bírnak.

Táblázat: Költségvetési hiány a tagállamokban (EU-27)

	Tagállami arány, %	Népességarány, %
3% alatti hiány	37,04	25,64
ebből 1 százalék alatti hiány	22,22	21,36
3% feletti hiány	62,96	74,36

3.5.8. Folyó fizetési mérleg

A 27 tagállamból 10 ország folyó fizetési mérlege volt pozitív 2011-ben: Bulgária, Dánia, Észtország, Németország, Írország, Luxemburg, Magyarország, Hollandia, Ausztria és Svédország. A pozitív mérleggel rendelkező országok nagy része kis és közepes ország, csak Németország szerepel a listán. Ezért a 10 ország népességaránya nem teszi lehetővé a blokkolást, így ezek az országok nem rendelkeznek blokkoló erővel.

Táblázat: Folyó fizetési mérleg a tagállamokban (EU-27)

	Tagállami arány, %	Népességarány, %
Folyó fizetési mérlek többlet	37,04	28,68
Folyó fizetési mérleg hiány	62,96	71,32

3.5.9. AAA minősítésű országok vs. többi tagállam

Az AAA minősítésű tagállamok alatt azokat értjük, amelyek a Standard&Poor's, a Fitch Rating és a Moody's besorolásain legalább kettőn AAA minősítéssel szerepelnek¹⁵⁷: Ausztria, Dánia, Finnország, Egyesült Királyság, Hollandia, Németország, Luxemburg, Svédország. A 7 országból 3 nem tagja az euróövezetnek, az összes skandináv-ország és Finnország is tagja a csoportnak. Átfedés mutatkozik a fiskális fegyelem vs. gazdasági növekedés vita és a AAA minősítésű és a többi tagállam között, egyedül Luxemburg rendelkezik AAA minősítéssel azon országok közül, amelyek nem tartoznak egyértelműen az északi csoporthoz. Az AAA minősítésű országok rendelkeznek blokkoló kisebbséggel. Az AAA minősítésű euróövezeti országok euróövezeten belüli aránya csupán 1 százalék híján, de nem éri el a blokkoló kisebbséget.

Táblázat: AAA minősítésű országok az Unióban

	Tagállami arány %	Népességarány %	szavazatszám	Normalizált Banzhof index % ¹⁵⁸	Shapley-Shubik index % ¹⁵⁹
AAA minősítésű országok	28,57	37,60 euróövezeten belüli arány: 33,93	105	34,98 (31,32)	37,69 (31,81)
Egyéb országok	71,43	62,40	240	65,02	62,31

¹⁵⁷ 2013. február 25-i állapot szerint

¹⁵⁸ zárójelben az index értéke 2014. október 31-ig

¹⁵⁹ zárójelben az index értéke 2014. október 31-ig

3.5.10. Regionális tömörülések (V4, Benelux, Weimari háromszög, B3, Északi Tanács)

Táblázat: Regionális együttműködések befolyása az Unióban

	Tagállami arány %	Népességarány %	Szavazatszám 2014.okt.31-ig	Normalizált Banzhof index %	Shapley-Shubik index %
Németország-Franciaország	7,41	28,99	58	17,41 (15,56)	26,94 (20,57)
Weimari együttműködés	10,71	36,51	85	26,15 (22,98)	33,53 (22,98)
Benelux országok	10,71	5,58	29	8 (8,9)	6,48 (8,18)
Visegrádi országok	14,29	12,62	58	13,22 (16,37)	12,54 (16,79)
Románia-Bulgária	7,14	5,65	24	6,8 (7,35)	5,87 (6,5)
V4+Románia-Bulgária	21,43	18,27	82	20,02 (23,72)	18,41 (23,29)
Balti országok	10,71	1,30	15	4,2 (4,68)	3,09 (5,42)
Északi Tanács ¹⁶⁰	10,71	4,30	24	6,81 (7,45)	5,11 (6,99)

A regionális együttműködés magukban nem képesek jelentős döntéshozatali súlyra és befolyásra szert tenni. A leginkább kis és közepes országokból álló regionális együttműködési csoportok jelentősen vesztenek súlyukból. A V4 jelenleg akkora szavazati súllyal rendelkezik, mint Németország és Franciaország együtt. A kettős többség új rendszerében a visegrádi együttműködés súlya kisebb lesz, nagyon messze kerül a négy ország attól, hogy blokkoló erőt tudjon felmutatni. Az új rendszer következménye lehet, hogy felértékelődhetnek a régiók közötti együttműködések. A tagállami küszöb tekintetében indokoltnak is tűnik az együttműködés szorosabbra fűzése a kisebb tagállamokból álló regionális együttműködések között.

¹⁶⁰ Dánia, Finnország, Izland, Norvégia, Svédország. Izland és Norvégia nem az EU tagjai, ezért őket nem számítjuk bele a tagállami és népességi kritériumokba.

3.5.11. A kettős többség vizsgálata az Unió bővítésének perspektívájában

A bővítés 5 országgal mintegy 84 millió fővel növelné meg az EU népességét. Ebből a legnagyobb Törökország. Az összes többi ország csupán 10 millió lakost tesz ki. Megállapítható, hogy Törökország jelentősen átalakítaná az erőviszonyokat a tagállamok között, főként annak a perspektívájában, hogy Törökország 2050-re elérheti a 100 milliós lakosságot. A Nyugat-Balkán országai ugyanakkor a kis és közepes országok számát fogják gyarapítani, és számottevően nem módosítják a tagállamok közötti hatalommegosztási helyzetet.

Táblázat: Tagjelölt országok népességi adatai

Ország	népesség
Macedónia	2 057 284
Montenegró	618 197
Szerbia	7 276 195
Izland	318 452
Törökország	73 722 988

A lenti táblázatban összehasonlítjuk a népességi arányokat két feltételezést téve. Először megnézzük, hogy az 5 ország felvétele milyen mértékben módosítaná a belső tagállami arányokat, ezt követően pedig megvizsgáljuk, hogy milyen hatást gyakorolna a tagállamok közötti hatalommegosztásra, ha Törökország 100 millió lakossal rendelkezne (minden tagállam esetén változatlanul a 2012. évi adatokkal számoltunk).

Táblázat: EU bővítés hatása az uniós döntéshozatalra

Ország	Népesség (2012. jan. 1)	Népességarány- EU	Népességarány bővítés esetén (5 országgal)	Népességarány bővítés (5 országgal) Törökország 100 milliós lakossággal
Németország	81 843 809	16,11%	13,83%	13,24%
Franciaország	65 397 912	12,88%	11,24%	10,58%
Egyesült Királyság	62 989 550	12,40%	10,82%	10,19%
Olaszország	60 850 782	11,98%	10,46%	9,84%

Spanyolország	46 196 277	9,10%	7,94%	7,47%
Lengyelország	38 208 618	7,52%	6,57%	6,18%
Románia	21 355 849	4,20%	3,67%	3,45%
Hollandia	16 730 348	3,29%	2,88%	2,71%
Görögország	11 290 785	2,22%	1,94%	1,83%
Belgium	11 041 266	2,17%	1,90%	1,79%
Portugália	10 541 840	2,08%	1,81%	1,71%
Csehország	10 504 203	2,07%	1,81%	1,70%
Magyarország	9 962 000	1,96%	1,71%	1,61%
Svédország	9 482 855	1,87%	1,63%	1,53%
Ausztria	8 443 018	1,66%	1,45%	1,37%
Bulgária	7 327 224	1,44%	1,26%	1,19%
Dánia	5 580 516	1,10%	0,96%	0,90%
Szlovákia	5 404 322	1,06%	0,93%	0,87%
Finnország	5 401 267	1,06%	0,93%	0,87%
Írország	4 495 351	0,89%	0,77%	0,73%
Horvátország	4 412 137	0,87%	0,76%	0,71%
Litvánia	3 199 771	0,63%	0,55%	0,52%
Lettország	2 042 371	0,40%	0,35%	0,33%
Szlovénia	2 055 496	0,40%	0,35%	0,33%
Észtország	1 339 662	0,26%	0,23%	0,22%
Ciprus	862 011	0,17%	0,15%	0,14%
Luxemburg	524 853	0,10%	0,09%	0,08%
Málta	420 085	0,08%	0,07%	0,07%
Macedónia	-	-	0,35%	0,33%
Montenegró	-	-	0,11%	0,10%
Szerbia	-	-	1,25%	1,18%

Izland	-	-	0,05%	0,05%
Törökország	-	-	12,67%	16,18%
Összesen	507 904 178	100 %	591 897 294	618 174 306

Forrás: Eurostat 2012-es adatai

Törökország jelentősen mérsékelné a nagy tagállamok döntéshozatali súlyát, a kis és közepes országok befolyása is csökkenne, de a török belépés alapvetően a négy nagy országot, különösen is Németországot érintené hátrányosan döntéshozatali befolyás szempontjából. Németország össznépességaránya 2,5 százalékkal csökkenne, amennyiben Törökország belépne az Unióba, azzal feltételezve, hogy az évszázad közepéig a török népesség elérheti a 100 millió főt, tovább csökken a német befolyás úgy, hogy Törökország 3 százalékkal magasabb népességaránnal rendelkezne, így biztosítva az első helyet magának a népességi mutatók listáján. Törökország a legbefolyásosabb tagállam lenne ebben az esetben, és a blokkolási lehetőségei fényében megkerülhetetlen szereplője lenne a tanácsi döntéshozatalnak.

3.6. Magyarország érdekérvényesítési lehetőségei a kettős többség bevezetése után

Magyarország érdekérvényesítési lehetőségeinek változását három tényező alapján mutatjuk be. Első helyen foglalkozunk a kettős többség bevezetését követő tanácsbeli befolyásunk változásával. Ezt követően az európai válságkezelés eredményeképp változó európai együttműködés keretben értelmezzük a magyar érdekérvényesítési lehetőségeket, mindezek figyelembe vételével javaslatokat fogalmazunk meg a magyar érdekérvényesítési lehetőségek erősítése érdekében.

3.6.1.1. *A kettős többség bevezetésének következményei*

A kettős többség bevezetése után a közepes méretű tagállamok, és így Magyarország formális befolyása csökkenni fog. Azoknak a javaslatoknak az elfogadását, amelyek ellentétesek a magyar érdekekkel, nehezebben tudja majd Magyarország lassítani, illetve megakadályozni. A blokkoló kisebbségek kialakítása tekintetében meglévő potenciális lehetőségeink jelentős szűkülése miatt nehezen tudjuk majd alkalmazni azt az eszközt, amely alapján bizonyos javaslataink elutasítása esetén az elutasítók táborához történő csatlakozásunk lebegtetésével a jelenlegi rendszerben még tudunk élni, azaz azért tudjuk érvényesíteni a nemzeti érdekeinket, mert azok figyelmen kívül hagyása esetén, az elutasítók táborához csatlakoznánk. 2017-ig még lesz lehetőségünk kérni, hogy számunkra fontos kérdésekben a szavazást a nizzai rendszer alapján bonyolítsák le.

A magyar érdekérvényesítés lehetőségei a velünk azonos méretű közepes országokhoz képest nem változnak. A befolyásunk azonban gyengül amiatt, hogy a négy nagy tagállam súlya jelentős mértékben nő, mivel a blokkolási képességeik a mi ezirányú lehetőségeink szűkülése mellett ellentétes irányban és jelentős mértékben változik. A .három legkisebb tagállam vonatkozásában hasonló a helyzet, az 55 százalékos tagállami kritérium bevezetése miatt az érdekérvényesítési képességeik nagyobb mértékben javulnak, tekintettel arra, hogy ugyanakkora súlyt jelent a fél milliós országoknak, mint a 20-30-szor népesebb tagállamoknak.

Magyarország formális befolyásának csökkenéséhez hozzáadódik egy további negatív tényező, a népesség csökkenése. A lakosság csökkenő tendenciája relatív érdekérvényesítési képességünket is csökkenteni fogja. Az érdekérvényesítés

szempontjából a tanácsi szavazati rendszerben középtávon nem okoz jelentős változást a befolyásunkban, ha a jelenlegi mértékben csökken a lakosságunk, ugyanakkor az EP képviselői helyek tekintetében akár már a 2019-ben kezdődő ciklusban veszíthetünk képviselői helye(ke)t, és előállhat egy olyan helyzet, hogy a tíz éve még ún. 10 milliós országnak nevezett közepes országoknál kevesebb képviselői hellyel rendelkezünk.

Az elmúlt években hatékonyan és eredményesen működő regionális együttműködések formális súlya is csökkenni fog. Bemutattuk, hogy a négy visegrádi országok formális befolyása 2014 novemberétől csökkenni fog. Nem hogy a visegrádiak nem lesznek képesek erős döntéshozatali súlyt felmutatni, de még együtt a tíz közép- és kelet-európai új tagállam sem lesz képes megakadályozni olyan döntéseket, amelyek a régió számára előnytelenek. Az új tagállamok súlya is csökken tehát a régi tagállamokéhoz képest.

Az általában kis és közepes tagállamokat tömörítő regionális együttműködések (Benelux, balti-országok, Északi Tanács, visegrádi négyek) közötti kooperációk szerepe felértékelődhet az erősödő szövetségkeresési kényszer miatt is.

A szövetség-építés tekintetében Magyarország számára felértékelődik az együttműködés jelentősége a négy nagy tagállammal. A jelenlegi informális gyakorlat alapján is elmondható, hogy hazánk számára kiemelt kérdésekben fontos megnyerni a nagy tagállamok támogatását, ugyanakkor van lehetőség elérnünk az érdekeinket olyan esetekben is, amikor a magyar álláspont nem találkozik a német, francia, brit vagy olasz érdekekkel. Ez a jövőben sokkal nehezebben lesz keresztülvihető. A specifikus magyar érdekek eléréséhez megkerülhetetlen lesz a nagy tagállamok meggyőzése. A régióspecifikus érdekek esetében kevesebb nehézséggel szembesülhetünk a változó geometriájú európai szövetségépítési gyakorlat miatt. Tekintettel arra, hogy erre több régióbeli ország is lépéseket fog tenni, elsősorban a régióspecifikus szempontok feltárásával és elmagyarázásával. Indokolt a speciális kapcsolatok megerősítése a nagy tagállamok döntéshozóival, és a döntésekelőkészítési struktúrák szereplőivel.

Az Európai Parlamenttel való együttműködés jelentősége is felértékelődik. Informális csatornákon és eszközökkel meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy megjelenjenek a magyar nemzeti érdekek a rendes jogalkotási eljárás keretében folyó parlamenti vitákban is.

3.6.1.2. Az európai válság hatása a magyar érdekérvényesítésre

A válság Magyarországra gyakorolt hatásait a disszertáció témája szempontjából két aspektusban kell vizsgálni. Meg kell vizsgálni a válság következtében átalakuló európai együttműködés tartalmi-politikai-formai változásainak hatását, másrészt figyelembe kell venni az együttműködések formájában és módszertanában előrejelezhető változásokat és azok következményeit a magyar érdekérvényesítésre.

Az első szempont alatt azt értjük, hogy a Gazdasági és monetáris unió mélyülése olyan helyzetet teremthet az euróövezeten kívüli országok számára, amely alapján Magyarország, mint a zónán kívül lévő ország, automatikusan eltávolodik a döntési centrumtól. Az euróövezeti válság megoldásának gyorsasága és az ennek érdekében elfogadott reformok tartalmától, valamint a magyar gazdaság versenyképessége alakulásától, illetve a magyar gazdaság- és társadalompolitikai célkitűzésektől függően az eltávolodás lehet tartós, de lehet csak ideiglenes is. Ez a kérdés nem csupán Európa-politikai dilemma, hanem alapvető nemzet- és gazdaságpolitikai kérdés. Európa-politikai szempontból fontos aláhúzni, hogy Magyarország és az euróövezet viszonyának alakulása, illetve ehhez kapcsolódóan a Gazdasági és monetáris unió átalakulása, nem csak a magyar belépés lehetőségének időbeli és tartalmi paramétereit határozza meg, hanem alapvető hatást gyakorol Magyarország helyére az Európai Unióban, ezen keresztül az érdekérvényesítési lehetőségeinkre.

Ez utóbbi alatt azt értjük, hogy milyen távolságra helyezkedik el Magyarország majdan a centrumtól, illetve milyen közel lesz a perifériához. Európa-politikai szempontból azt vizsgáljuk, hogy egy tagállam milyen befolyást gyakorol azokra a döntésekre, amelyek az integráció működését szabályozzák.

Az euróövezeti válság megoldásának gyorsasága, a Gazdasági és monetáris unió átalakításának tartalma, a magyar gazdaság versenyképessége, illetve a magyar gazdaság- és társadalompolitikai célkitűzések komplex rendszere ok-okozati kölcsönhatásban is vannak egymással. Az euróövezeti válság időbeli tényezője, azaz mikor képes kilábalni a valutaövezet a válságból, alapvetően befolyásolja a magyar gazdaság helyzetét, növekedési lehetőségeit, tekintettel a magyar gazdaság mély integrációjára az euróövezeti gazdaságba.

A magyar érdeket ugyanakkor nem csupán az Európa-politikai szempont alapján kell meghatározni, és a magyar érdekérvényesítést sem csupán a periféria-centrum közötti hosszú pályán való pontos elhelyezkedésünk határozza meg, hanem elsősorban és alapvetően a magyar gazdaság versenyképessége, a magyar gazdasági növekedést, a gazdaság- és társadalompolitikai célok elérését leginkább támogató alternatíva. Amennyiben a nagyobb önállóság megőrzése vezet el a gazdaságpolitika területén ennek a megoldásához, akkor az az övezeten kívül maradáshoz fogja erősíteni, és az eltávolodást a centrumtól, így a döntéshozatali képességünk marginalizálódását az Európai Unió működését érintő ügyekben. Felmerül a kérdés e tekintetben is, amit nem tudunk jelenleg megválaszolni, hogy milyen mértékben kerülnek át az érdemi döntések az euróövezeti tagállamokhoz, és milyen mértékben valósulhat meg egy ilyen folyamat következményeként a dezintegráció a zóna és a zónán kívüli tagok tekintetében? Más szóval a belső piac működése (legtöbb tagállam által támogatott) mélyítése valóban biztosítható-e az euróövezeti átalakulás kulcskérdését és kulcskérdőjelét jelentő gazdaságpolitikai kérdések közösségiesítése nélkül, és ha nem, illetve ha a gazdaságpolitikai koordináció mélyítését valóban meg tudja lépni az euróövezet, akkor milyen formában biztosítható az, hogy a belső piac működését nem érintik az euróövezeti országok kis körös együttműködései? Az euróövezet ilyen irányú átalakítása alapvetően megkérdőjelezi az Európai Unió jelenlegi formában működő döntéshozatalát, felvetve annak a lehetőségét, hogy döntéshozatali fórumai fokozatosan kiüresedhetnek, és az érdemi döntések euróövezeti országok közötti informális vagy formális keretek között születnek meg.

Visszatérve az euróövezeti csatlakozáshoz kötődő dilemmához. A másik alternatíva a csatlakozás lehet, amennyiben az euróövezeti tagság által kínált (pénzügyi, gazdasági, üzleti stb.) előnyök nagyobb súlyt nyomnak a latban a szuverenitás megőrzésénél a gazdaságpolitika területén, és a magyar versenyképességre pozitív hatást gyakorolnak, akkor Magyarország ellentétes lépést tehát a centrum-periféria pályán az előbbi felé, és az országot is érintő európai (EU-s, illetve euróövezeti) döntésekre nagyobb befolyással bírhat.

Azt is számításba kell venni, hogy az euróövezet pénzügyi stabilizációja, a valutaövezet gazdasági növekedési pályára állítása esetén a fenti Európa-politikai megfontolások

miatt több övezeten kívüli ország kérheti a felvételét a következő években. A centrum-periféria, az euróövezet-övezeten kívüli országok viszonyrendszerét alapvetően fogja befolyásolni az, hogy milyen stratégiát követnek az egyelőre övezeten kívüli országok. Az Egyesült Királyság és Lengyelország döntései e tekintetben kulcsfontosságúak lesznek.

A britek csatlakozása az euróövezethez kizárható, az viszont nem látszik egyértelműen, hogy 1) az Egyesült Királyság milyen módon tervezi erősíteni a befolyását az uniós döntéshozatalra, abból kiindulva, hogy hogyan látja a Gazdasági és monetáris unió jövőjét, az övezet átalakulását, és mindezek hatását az övezet és az övezeten kívüliek együttműködésére. 2) Hoz-e olyan döntést, amelynek eredményeképp a jelenlegi helyzetéhez képest is eltávolodik a centrumtól. Ez utóbbinak több formája is lehet, a Cameron-beszédben jelzett egyes hatáskörök hazatelepítése esetén egyfajta speciális tagság elérése, és egyfajta externáliaként az „à la carte” Európa megvalósítása. A hatáskörök hazatelepítése ugyanis elindít egy olyan folyamatot az Unióban, amelyben más tagállamok is visszakérhetik a szuverenitásukat bizonyos kérdésekben. E koncepció megvalósulása jelentősen rontaná a magyar érdekérvényesítés lehetőségeit, mert zónán kívül maradva pont azokat a politikákat próbálnák hazatelepíteni, amelyek a magyar EU-s tagság miatt különösen fontosak, mint a közös agrárpolitika, vagy a kohéziós politika. Ezek azok a politikák, amelyek Magyarország számára egyértelműen előnyössé teszik az uniós tagságot. A Cameron brit miniszterelnök által felvázolt jövőképpen megtalálható a kilépés lehetősége is az unióból, ami egy szintén új helyzetet teremtené Európa-politikai szempontból.

Lengyelország helyzete még a brit pozíció alakulásánál is fontosabb. Elsősorban az időbeli tényező miatt. A lengyel politikai döntés még az Európai Unióhoz való brit viszony végleges kikristályosodása előtt megszülethet. A lengyel lakosság pozitívan tekint az Európai Unióra, a lengyel kormány integráció-barát politikát folytat, amely alatt azt kell érteni, hogy összességében pozitívan viszonyul az unió mélyítését célzó elképzelésekhez. A lakosság ugyanakkor negatívan ítéli meg az euróövezeti csatlakozást, amelynek elsőszámú oka az euróövezet válsága és bizonytalan helyzete. Amint látszanak a kilábalás egyértelmű jelei, úgy a lengyel politikai döntés megszülethet a csatlakozásról, a 2015-os lengyel parlamenti választásokat követően. Lengyelország viszonya az euróövezeti belépéshez választási kampánytéma lehet,

amelynek köszönhetően a lakosság is részletes tájékoztatást fog kapni az előnyökről és a hátrányokról. Egy belépést támogató lengyel döntést követően gyengülnek azon közép-európai országok érdekérvényesítési lehetőségei, amelyek nem tagjai az euróövezetnek. A kívül lévő országok szempontjaira kevésbé lesznek fogékonyak az unióban, így a magyar érdekérvényesítés lehetőségei is jelentősen szűkülhetnek egy ilyen forgatókönyv esetén.

3.6.1.3. Az együttműködési és döntéshozatali modellek változásai

A disszertációnak az a feltételezése, hogy a tagállamok közötti együttműködések között megjelenik, illetve jelentőssé válik egy új típusú forma, az ún. uniós módszer, Magyarország érdekérvényesítési lehetőségeit is érinteni fogja. Magyarországnak ahhoz fűződik érdeke, hogy az uniós döntéshozatal alapvetően a közösségi módszer alapján működjön, a döntéseket abban az eljárásrendben fogadjuk el, ahogy azt a szerződés rendes, illetve speciális jogalkotási eljárásként definiálja. Ez az a módszer ugyanis, amely megfelelő garanciákat tartalmaz a kis- és közepes országok számára arra vonatkozóan, hogy a szempontjaik megjelenjenek az uniós vitákban és lehetőség szerint a döntésekben is.

Az uniós módszerhez kapcsolódik az az új helyzet is, amely a makroegyensúlytalansági eljárás és a túlzott-deficit eljárás során kivetett szankciók egy részében a Tanácsnak szinte automatikusan el kell fogadnia a Bizottság javaslatát, sok esetben a szankcióval sújtani tervezett tagállam nem is vehet részt a szavazásban, mert az alkalmazott döntéshozatali rend az ún. fordított minősített többség. Ez is rontja Magyarország érdekérvényesítési lehetőségeit, mivel a Bizottság javaslata ellen olyan esetben koalíciót létrehozni, amikor Magyarország nem ért egyet a Bizottság javaslatával, szinte lehetetlen lesz.

Az uniós módszer egyik következménye lehet az informális tárgyalások és egyeztetések elterjedése. Ennek keretében is felértékelődik az Unión belüli szubregionális együttműködések, regionális integráció szerepe. A kettős többség bevezetése miatti hatások ugyanakkor olyan szubregionális együttműködések befolyását gyengíteni fogják, amelyekben nem szerepel a négy tagállam egyike. Emiatt Magyarország

lehetőségei korlátozódnak a regionális együttműködésekben rejlő várható előnyök csökkenése miatt is.

3.6.1.4. Informális érdekérvényesítési lehetőségek a magyar Európa-politika számára

A tagállamok döntéshozatali súlya, befolyása az uniós döntésekre két tényezőből áll össze. Az egyik a formális befolyás, amelyet a fentiekben részletesen elemeztünk, a másik az informális összetevő, amit nagyon nehéz számszerűsíteni, ugyanakkor nagy mozgástér nyílik meg egy olyan ország számára, amely az Európa-politikában ezeket a lehetőségeket a lehető legnagyobb mértékben, pro-aktív módon használja.

Az alábbiakban felsoroljuk azokat a lehetőségeket, amelyek proaktív használata esetén lehetőségünk nyílik a magyar érdekek érvényesítésére a formális tanácsi tárgyalásokon kívül is.

Annak érdekében, hogy befolyásolni tudjuk már azt is, amiről majdan a vitát folytatjuk a Tanácsban, aktívabb részvétel szükséges az uniós döntések előkészítési folyamatában, mind a Bizottság, mind az EP, mind a soron következő elnökségek tekintetében.

A tervezési időszak kapcsán fontos az uniós intézmények, szervek tervezési, programozási tevékenységéhez kapcsolódni, figyelembe véve:

az Európai Bizottság programozási tevékenységét (Éves Politikai Stratégia, valamint a Bizottság Éves Jogalkotási és Munkaprogramja);

az Európai Parlament;

az Európai Tanács;

a Tanács, valamint;

a trió és soros elnökség prioritásait.

Bizottsági stratégiák

A különböző szakpolitikai területeken végzett jogalkotási tevékenységnek közép- és hosszú távú célkitűzések adnak keretet, mint például az Európa 2020 Stratégia, a

Stockholm-program, a Belső Biztonsági Stratégia, az Európai Szomszédságpolitikában érzékelhető súlyponteltolódás vagy a Pénzügyi Szolgáltatási Menetrend.

A Bizottság emellett az éves jogalkotási tevékenységét is strukturált tervezés keretében alakítja ki. Az Európai Bizottság tervezési folyamatának egyik alapját képező általános, politikai jellegű célkitűzéseket tartalmazó, 5 Éves Stratégiai Célok című dokumentumot a Bizottság hivatalba lépésekor fogadja el. A szintén a Bizottság által kiadott, Éves Politikai Stratégiát a biztosok kollégiumának orientációs vitája előzi meg. Az orientációs vita eredményeként kialakult dokumentum később a bizottsági szolgálatok javaslataival egészül ki. Ez a stratégiai dokumentum képezi a Bizottság Éves Jogalkotási és munkaprogramjának alapját. A Bizottság Éves Jogalkotási és Munkaprogramja részletes, negyedéves lebontásban tartalmazza a konkrét kezdeményezéseket. A tervezési folyamat során a Bizottság bemutatja a többi intézménynek az Éves Politikai Stratégiát, és a javaslatok figyelembe vételével alakítja ki az Éves Jogalkotási és Munkaprogramot. A Tanács a Coreperen véleményezheti a tervezetet, míg a biztosok a szervezeti egységükre vonatkozó részeket a releváns EP Bizottságokban mutatják be.

Számos lehetőség nyílik a tervezési folyamatban való pro-aktív részvételre annak érdekében, hogy egy Magyarország számára fontos kérdés adott évben napirendre kerüljön.

A jogalkotási folyamat legelső, az Éves Jogalkotási és Munkaprogramot is megelőző lépése a Bizottság által kibocsátott általános vitaindító dokumentum (Zöld Könyv) elkészítése. Célja a vita és egy európai szintű konzultáció elindítása egy adott témában. A Zöld Könyv által megkezdett konzultáció folytatásaként később Fehér Könyv kiadására is sor kerülhet, amely immár konkrét közösségi intézkedésekre tesz javaslatot. A Zöld Könyvet a Bizottság dolgozza ki, de nyilvánosságra hozatalát széleskörű konzultáció követi. A konzultációban való részvételre a civil szféra és a tudományos műhelyek bevonásával nyílik lehetőség a Zöld Könyvben megadott címen, elektronikus postaládán vagy internetes linken keresztül.

A konkrét cselekvési opciókat felvázoló Fehér Könyv egy adott területen a közösségi fellépésre tett javaslatok összességét tartalmazza. Bár megjelenése gyakran követi az

ugyanabban a témában kiadott Zöld Könyvet, önállóan is publikálható. A Fehér Könyv Tanács általi kedvező fogadtatása az Unió egy cselekvési programjának kidolgozásához vezethet az adott területen. A Fehér Könyvek kidolgozása a fent említett, széleskörű konzultáción keresztül befolyásolható a civil szféra, valamint a tudományos műhelyek bevonásával.

Elnökség (trió/soros)

A trió programot a trió elnökséget adó a három ország külügyminisztere a Bizottsággal és a Tanács Főtitkárságával folytatott konzultációkat követően a Tanács elé terjeszt. A trió program kialakításakor jellemzően a szakpolitikák széles spektruma van felsorakoztatva, amelynek fő összetevői az EU-ban már „futó” hangsúlyos ügyek, valamint a három tagállam jellemzően eltérő prioritásrendszere, amely részben a trió elnökség résztvevőinek meghatározásából ered, és amelynek célja a földrajzi, valamint a méretbeli egyensúly megteremtése az elnöklésben. A soros elnökség programjának alapját egyrészt a trió program stratégiai célkitűzései, másrészt az Európai Bizottság adott időszakra szóló Éves Jogalkotási és Munkaprogramja képezi. A programot ezen kívül alapvetően befolyásolják az előző elnökség által az egyes konkrét ügyekben elért eredmények, vagy esetleges hiányosságok. Magyarország a soros elnökséget adó tagállammal fenntartott bilaterális kapcsolatai mentén vehet aktívan részt az érdekérvényesítésben. Fontos, hogy kellő időben, jóval a soros elnökség kezdete előtt megfelelő információ álljon rendelkezésre az adott elnökség terveiről, prioritásairól annak érdekében, hogy időben jelezni lehessen, ha azok a magyar érdekekkel ellentétesek.

Európai Parlament

Az Európai Parlament a jogalkotási szerepe mellett bármilyen témát napirendre tűzhet, amelyekben jogi kötőerővel nem bíró állásfoglalást is elfogadhat, illetve nyomást gyakorolhat a Bizottságra egyes politikák fejlesztése, illetve új kezdeményezések elindítása érdekében. A nemzeti érdekek minél szélesebb körű megjelenítéséhez fontos a szoros viszony kialakítása az EP-képviselőkkel és -frakciókkal, valamint raportőrökkel.

Az Európai Parlament működését két testület irányítja: a Büro és az Elnökök Értekezlete. A Büro (vagy Elnökség) felelős a Parlament napi életét befolyásoló

pénzügyi és adminisztratív döntésekért, míg az Elnökök Értekezlete inkább a politikai döntésekért felel: ez a testület ütemezi a Parlament jogalkotási munkáját, hagyja jóvá a napirendeket, illetve értelmezi a belső szabályokat. Az utóbbi években az Elnökök Értekezlete fontos politikai egyeztetőfórummá is vált, ahol az Európai Parlament vezetői a Bizottság és a Tanács elnökével folytatnak konzultációt. A Bűrőt az elnök és az alelnökök alkotják, az Elnökök Értekezletének ülésein az EP elnöke és a politikai csoportok elnökei vehetnek részt, a független képviselők két megfigyelőt küldenek. A 2004-2009-es ciklusban többször sor került ún. kibővített Elnökök Értekezlete ülésre is, amelyen minden képviselő részt vehetett. A Bűrő és az Elnökök Értekezletének ülései zárt ajtók mögött zajlanak, a megbeszélésekről jegyzőkönyv készül, amely nyilvános dokumentum. az EP irányító testülete a bűrő tagokon, a politikai csoportok elnökein/alelnökein keresztül, a magyar EP-képviselőkön keresztül, valamint politikai csoportok szakértőin keresztül befolyásolható. Szintén jelentős szerep hárul a sajtó képviselőire, akik jelentős gondolatformáló hatással bírnak¹⁶¹.

Az elnökök értekezletének üléseit készíti elő a politikai csoportok ülése, ahol a politikai csoportok főtitkárai vesznek részt. A főtitkárok a politikai csoportok elnökeivel szorosan együttműködnek.

A quaestorok az EP plenáris ülése által közvetlenül megválasztott kiemelt jelentőségű tisztségviselők. Testületük a képviselőkkel kapcsolatos adminisztratív és pénzügyi döntéseket hozza meg. A quaestorok részt vesznek a Bűrő ülésein is, és noha csak megfigyelők, a döntéseket alapvetően befolyásolhatják. A 2009-es választások után az új Parlament öt quaestort választott. A politikai csoportok főtitkáraival és a quaestorokkal szoros kapcsolat alakítható ki akár közvetlenül, akár közvetve a magyar EP-képviselőkön és a politikai csoportok szakértőin keresztül. A sajtóra, mint véleményformáló orgánusra ebben a szakaszban is jelentős szerep hárul.

A parlamenti munka legnagyobb része az EP jelenleg 20 bizottságában és 2 albizottságában zajlik, amelyek feladata jelentések készítése a hatáskörükbe tartozó témákról. Bár egy téma általában egy, vagy több főbizottsághoz tartozik, azokat az illetékes főbizottságokon kívül más érintett bizottságok is véleményezik. A témáért első

¹⁶¹ Sinka L. (2010), Gyakorlati útmutató a magyar EU-elnökség részére

helyen felelős bizottság(ok) jelentéstevőket vagy témafelelősöket (raportőrök) jelölnek ki a jelentések elkészítésére, míg a véleményező bizottságok véleményezőket jelölnek ki a vélemények kialakítására. A jelentéstevő feladata a politikai csoportok árnyék-jelentéstevőivel és a véleményezőkkal való folyamatos kapcsolattartáson kívül a kialakított vélemények jelentésbe történő beledolgozása. Fontos ugyanakkor, hogy a jelentéstevő a jelentés elkészítése során nagyfokú autonómiával rendelkezik, így véleménye nem csak a jelentés tartalmára, hanem az EP végső állásfoglalására is nagy hatással van.

A bizottságok közötti koordináció legmagasabb fóruma a bizottsági elnökök értekezlete. Feladata a több bizottságot érintő kérdések megvitatása (pl. felelősségi kör megállapítása, vitás esetek tisztázása), illetve a bizottságok munkájának koordinálása, és javaslattétel a plenáris ülés napirendjének ütemezésére. A bizottsági elnökök értekezletének döntéseit az Elnökök Értekezlete hagyja jóvá.

Az egyes bizottságokon belül koordinátorok működnek, akiket az adott bizottságban résztvevő politikai csoportok a bizottság tagjai közül jelölnek ki. A koordinátorok jelentős hatást gyakorolnak a bizottsági napirend alakulására.

A magyar álláspont becsatornázására a jelentéstevővel, árnyék-jelentéstevőkkel és véleményezőkkal azonos frakcióban (és bizottságban) helyet foglaló EP-képviselőkön keresztül számos lehetőség nyílik.

Egyéb intézmények

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága az érdekeltségi körébe tartozó témákban nem csupán véleményezi a Bizottság által készített jogszabálytervezeteket, de saját nem jogalkotási célú kezdeményezéseket és ajánlásokat is kiad. Ezek a jogi kötőerővel nem bíró vélemények jellemzően bátrabb vállalásokra szólítják fel az Európai Uniót, ezért az általuk napvilágra hozott javaslatok politikailag jól hivatkozhatók.

Egy Magyarország számára fontos kérdés leggyorsabban és legegyszerűbben úgy vehető napirendre, ha a kapcsolódó feladatot tanácsi következtetésekből, vagy EiT következtetésekből határozzuk meg. Ehhez ugyanakkor mindkét esetben a tagállamok

egyhangú támogatás szükséges. Egy új, a Bizottság Éves Jogalkotási és Munkaprogramjában fel nem tüntetett téma napirendre vételét, egy Zöld Könyv elkészítését, vagy egy nyilvános konzultáció kiírását az egyes tagállamok közvetlen módon csak rendkívüli esetben érhetik el. Ebből kifolyólag az eredeti cél megvalósításához szükség lehet olyan támogatókra, amelyek véleményére saját intézményi függetlenségének és jelentőségének megtartása érdekében jobban odafigyel a biztosok kollégiuma. Ilyen mozgósító tényezők többek között a civil szervezetek, az egyházak, a nemzetközi kutatóintézetek, az európai ügynökségek és az európai polgári kezdeményezés révén maguk az uniós polgárok is. Tekintettel arra, hogy az EU kohéziós politikájának alapja a regionális megközelítés, a hasznos fejlesztési ötleteket szomszédjaikkal közösen Brüsszelbe becsatornázó határ menti régiók és önkormányzatok jelentős érdekérvényesítő erővel rendelkezhetnek.

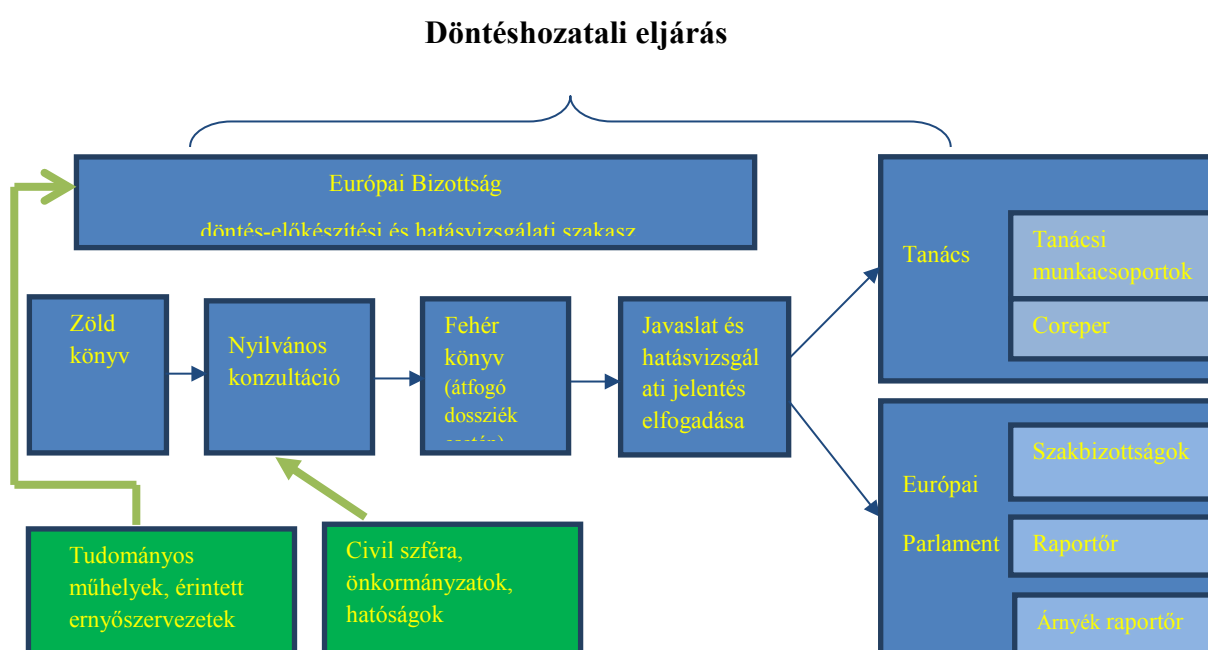
Az érdekérvényesítés fent meghatározott mozgósító tényezői csak akkor lehetnek sikeresek, ha szervezettségüknek köszönhetően megfelelő számú és súlyú támogatót tudnak felvonultatni egy adott kezdeményezés mögé. Ezért rendkívül fontos, hogy ezek az intézmények egyre aktívabb szereplőivé váljanak az uniós politika formálásának, és nemzetközi ernyőszervezeteiken belül is ezt a megközelítést képviseljék. A kormányzati intézmények nyújthatnak szakmai segítséget ahhoz, hogy a civil szféra, valamint az államigazgatás decentralizált elemei folyamatosan tájékozódjanak a közvetlen európai érdekérvényesítés lehetőségeiről, sőt az esetlegesen felmerülő szakmai segítség iránti igény kiszolgálására is megfelelő kapacitást kell elkülöníteni.

A civil szervezetek aktív résztvevői a nyilvános konzultációknak, közvetlenül lobbizhatnak a Bizottságnál egy érdekeltségükbe tartozó témában az uniós szintű társadalmi konzultáció elindításáért.

A nemzetközi sajtó ráirányíthatja figyelmet azokra a területekre, amelyek uniós szintű kezelése és - adott esetben - támogatása indokolt lenne, sőt a média által felkapott témák befolyásolhatják az unió jól előkészített napirendjét is. Kiemelt figyelmet kell fordítani a megfelelő szakmai tájékoztatásra a média számára. Indokolt folyamatosan jelen lenni a legfontosabb véleményformáló sajtóorgánumban.

A szakmai szervezetek, kutatóintézetek, valamint európai ügynökségek fontos befolyásolási képességgel bírnak, különösen azok az intézmények, amelyekre a Bizottság szakmai tanácsadó szervként tekint (pl. Bruegel Intézet, EUROSTAT, ERAWATCH Network ASBL, Open Geospatial Consortium, The Group on Earth Observations, European Foresight Platform, European Network of GMO Laboratories). A szakmai szervezeteken és kutatóintézeteken keresztül megvalósuló hatékony érdekérvényesítés alapvető feltétele a magyar szakértők és kutatók aktív részvétele a brüsszeli elemzői konferenciákon, valamint döntés előkészítő eseményeken.

Ábra: **informális érdekérvényesítés lehetőségei – kapcsolódási pontok**



Egy távoli cél

Az európai uniós tagságunk első hat évében passzív, alkalmazkodó politikát folytatott Magyarország Európa-politikájában. 2011-ben ugyanakkor sikeres EU-elnökséget bonyolított le az ország, ezt követően az Alaptörvény végrehajtásához kapcsolódó törvényekről elhúzódó vitákra került sor a Bizottsággal. 2014-ben európai parlamenti választások lesznek, új Bizottság áll fel jövő nyáron. Amennyiben az Uniónak sikerül elindulnia a kilábalás után és remélhetőleg elindul a gazdasági növekedés is addigra, valamint kikristályosodhat a Gazdasági és monetáris unió jövőjéről szóló vita iránya is, mindez új helyzetet teremt a tagállamok számára Európa-politikai érdekérvényesítés szempontjából.

Az új időszakban a hatékony magyar Európa-politika megerősítését segítheti, amennyiben sikerül néhány olyan „örök” ügyet felépíteni, amellyel Magyarország, mint tagállam Európa-politikai arcéle beazonosítható. Ilyen kérdések lehetnek: nemzetpolitika, kisebbségi politika, kulturális sokszínűség; család, demográfia; romák felzárkóztatásának és integrációjának kérdése; kis- és közepes vállalkozások, munkahely teremtés; vízpolitika és természetvédelem. Ma Magyarország az uniós politikák közül a bővítés területén hitelességgel rendelkezik a tagállamokban, a tagjelölt országokban és az európai intézményekben egyaránt. A hitelességet hosszú évek alatt sikerült felépíteni, amely során világos elképzelésekkel, következetes aktív fellépéssel vett részt Magyarország az európai vitákban.

Egy ilyen típusú arcél kialakítása valamely Magyarország számára különösen fontos szakpolitikai területen, és abban meghatározó befolyás elérése az uniós folyamatok tekintetében komoly lehetőség annak érdekében, hogy javuljon az ország megítélése, illetve hatékonyabban tudjunk fellépni a nemzeti érdekek érvényesítéséért.

3.7. Konklúzió

Az értekezés abból a feltételezésből indult ki, hogy az új rendszer jelentősen módosítja a tagállamok döntéshozatali súlyát, ami kihat a formális érdekérvényesítési lehetőségeikre. A kettős többség átalakítja a tagállamok közötti erőviszonyokat elsősorban a döntéseket megakadályozni képes blokkoló lehetőségek változása miatt. Az értekezés az alábbi állításokat mutatta be.

1. A kettős többség rendszere megerősíti a nagy tagállamok (legalább 60 milliós népesség) érdekérvényesítési képességét.
2. A nizzai szavazati rend alapján nagy tagállami státuszra szert tett Spanyolország és Lengyelország a három éves átmeneti időszakot követően elveszti a nagy tagállamokhoz hasonló befolyását.
3. A közepes méretű országok (2 és 11 millió közötti lakos) relatív súlya csökken.
4. A 1 millió alatti népességgel rendelkező kis tagállamok relatív súlya felértékelődhet a Tanácson belül.
5. Magyarország formális érdekérvényesítési lehetőségei csökkennek.

6. A tagállamok közötti új hatalommegosztás a kettős többség rendszeréből következően elsősorban annak az eredménye, hogy a döntések blokkolási képessége erősödik a nagy népességű tagállamok esetében, miközben a közepes és kis országok számára a kedvezőtlen döntések megakadályozása csak abban az esetben lesz lehetséges, amennyiben a blokkoló szövetséghez képesek megnyerni nagy tagállamot is.
7. A döntéshozatal hatékonyabbá válik, könnyebb lesz a Tanácsban egy döntést elfogadni annak köszönhetően, hogy összességében nehezebbé válik a döntések blokkolása.
8. Megváltozhat az intézményi egyensúly a Tanács, az Európai Tanács és a Bizottság javára. Annak ellenére, hogy a Lisszaboni Szerződés jelentősen bővítette az Európai Parlament hatásköreit, az Európai Parlament valós befolyása nem erősödött az uniós döntéshozatalban. A kettős többség bevezetése és a Gazdasági és monetáris unió reformja tovább gyengítheti az Európai Parlament szerepét.

Az elmúlt években hatékonyan és eredményesen működő regionális együttműködések formális befolyása csökkenni fog. Különösen igaz ez a visegrádi együttműködésre. A négy visegrádi ország jelenleg a német-francia szavazatszámmal megegyező vokssal rendelkezik, a visegrádi országok a számukra kedvezőtlen döntéseket néhány ország támogatásának a megszerzésével képesek blokkolni, illetve késleltetni, de legalábbis a blokkolási képesség miatt olyan kompromisszumot találni, amely a végső megállapodásban a térség érdekeit is figyelembe veszi. 2014 novemberétől a visegrádiak nem lesznek képesek erős döntéshozatali súlyt felmutatni, de még együtt a tíz közép- és kelet-európai új tagállam sem lesz képes megakadályozni olyan döntéseket, amelyek a régió számára előnytelenek. Az új tagállamok súlya is csökken tehát a régi tagállamokéhoz képest.

Az általában kis és közepes tagállamokat tömörítő regionális együttműködések (Benelux, balti-országok, Északi Tanács, visegrádi négyek) közötti kooperációk szerepe felértékelődhet az erősödő szövetségkeresési kényszer miatt is. A kis és közepes országok számára a tagállami kritérium oldaláról nyílnak lehetőségek a döntéshozatali súly erősítésére.

A disszertáció másik megállapítása: a tagállamok közötti együttműködésnek kialakulhatnak olyan új módszerei, amelyek egyes politikai területeken a jól bevált közösségi módszer helyébe léphetnek, így az uniós döntéshozatal átalakulhat. Megjelenhet az ún. uniós módszer, a közösségi módszertől eltérő logikát követő tagállamok közötti lazább együttműködési forma. Az európai válság megoldása ugyanakkor elvezethet a dezintegráció visszafordíthatatlan folyamatához is. A válságkezelés eredményeképp az Európai Unió szerződésén kívüli megoldások is megjelenhetnek.

A kettős többség tanácsi döntéshozatalra gyakorolt hatásait számba vevő állításokat a szakirodalomban használt több matematikai-statisztikai modell és kutatási eredmény is alátámasztja. A témában született elméleti kutatások fontos korlátja az, hogy a különböző modellekben és mutatókban nem jelenik meg többek között az ad hoc koalíciók és a tartósabb szövetségek lehetőségének figyelembevétele, továbbá az a tény hogy a fontos döntések ún. csomagdöntések, átfogó kompromisszum részei. A tárgyalásokon felmerülő számos szubjektív tényezők, a nem mérhető informális érdekérvényesítési technikák, illetve az egyes szereplők gyakran jelentős befolyása a különböző ügyektől függően befolyásolják a tagállamok érdekérvényesítési képességét. Az Unión belüli törésvonalak és szövetséges viszonyok, vagy konkrét stratégiai ügyekben való érdekazonosság, vagy éppen érdekellentét miatt jönnek létre, és ezek a szövetségek a következő időszakban a mainál is nagyobb szerepet fognak játszani. A hatalmi indexeken alapuló modellek nem veszik továbbá figyelembe a szavazásban részt vevő szereplők tárgyalási stratégiáit, és időben is változó Európa-politikai törekvéseit.

A kettős többség bevezetésével tulajdonképpen intézményesül a kettős többség bevezetése előtti időszakban már megvalósult informális – tehát a formális döntéshozatal működésétől eltérő - érdekérvényesítés rendszere. A tárgyban készült kutatások megállapítják, hogy a szavazati rend reformjai során a döntéshozók nem fogadták meg a kutatók javaslatait, és utolsó pillanatban hozott döntésekkel rossz és nem hatékony rendszereket hoztak létre. A kritika időzítésre vonatkozó része nem megalapozatlan, ugyanakkor az is beigazolódott a gyakorlatban, hogy a különböző modellszámítások feltételezései, miszerint a nizzai szavazati rend bevezetése jelentősen lassítja a tanácsi döntéshozatalt, nem igazolódtak be. A döntéshozatal gördülékenyen

működik, sőt nehéz időszakban, mint a 2008 óta tartó pénzügyi-gazdasági válságban is képes gyors és hatékony döntéshozatalt biztosítani.

A kettős többség bevezetése után a közepes méretű tagállamok, és így Magyarország formális befolyása csökkenni fog. A Banzhaf index és a Shapley-Shubik index alapján Magyarország és Csehország befolyása csökken a legnagyobb mértékben. Azoknak a javaslatoknak az elfogadását, amelyek ellentétesek a magyar érdekekkel, nehezebben tudja majd Magyarország lassítani, illetve megakadályozni. A blokkoló kisebbségek kialakítása tekintetében meglévő potenciális lehetőségeink szűkülése miatt nehezen tudjuk majd alkalmazni azt az eszközt, amely alapján bizonyos javaslataink elutasítása esetén az elutasítók táborához történő csatlakozásunk lebegtetésével a jelenlegi rendszerben még tudunk élni, azaz azért tudjuk érvényesíteni a nemzeti érdekeinket, mert azok figyelmen kívül hagyása esetén, az elutasítók táborához csatlakoznánk.

A válságkezelés keretében kitűzött célokat több módon is el lehet érni, és egyes opciók megvalósulása esetén akár olyan helyzet állhat elő, amely az euróövezeten kívüli országokat eltávolíthatja az Unió központjától, ami akár intézményesült formában is történhet. Szükséges esetben olyan integrációs fokba vagy állapotba kerülhetnek ezek az országok, amelyből újra egy csatlakozási folyamathoz hasonló eljárás kellene keresztülmenniük, amennyiben az a céljuk, hogy a maghoz integrálódjanak, ami az alkalmazkodás és az aktív részvétel tekintetében az előbbi irányába billentené el a mérleget. Magyarország számára az is kulcsfontosságú, hogy a válságkezelés során sikerüljön beazonosítani olyan megoldásokat, amelyek a szerződéses keretek között megvalósíthatóak.

Névmutató: rövidítések magyarázata

AT: Ausztria
BE: Belgium
BG: Bulgária
CZ: Csehország
CY: Ciprus
DE: Németország
DK: Dánia
EE: Észtország
ES: Spanyolország
FI: Finnország
FR: Franciaország
GR: Görögország
HR: Horvátország
HU: Magyarország
IRL: Írország
IT: Olaszország
LUX: Luxemburg
LT: Litvánia
LV: Lettország
MT: Málta
NL: Hollandia
PL: Lengyelország
PT: Portugália
RO: Románia
SK: Szlovákia
SW: Svédország
UK: Egyesült Királyság

GMU: Gazdasági és monetáris unió

EUMSZ és EUM-Szerződés: Európai Unió működéséről szóló szerződés

EUSZ és EU-Szerződés: Európai Unióról szóló szerződés

EU17: az euróövezethez tartozó 17 tagállam

ESM: európai válságkezelési mechanizmus

Függelék 1: A nehéz tehergépjárművek infrastruktúra-használati díjairól szóló (Eurovignette) irányelv tervezet elfogadásának folyamata

Az alábbiakban áttekintjük az Eurovignette irányelvtervezet tárgyalásának fázisait. A példát azért választottuk, mert ebben a kérdésben sor került szavazásra, B-elemként került a Tanács elé, és a blokkoló kisebbség sokáig fennállt, amit a végén az elnökség megtört, és végül 88 ellenszavazat mellett fogadott el.

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures

Legal basis:	Commission : Traité/CE/art 71 par 1
Procedures:	Commission : Codecision procedure Council : Codecision procedure
Type of file:	Commission : Proposal for a Directive Council : Directive
08-07-2008	Adoption by Commission
Decision mode:	Oral procedure
Addressee for formal act	Council; European Parliament
Primarily responsible	DG Energy and Transport
Mandatory consultation	Committee of the Regions; European Eco. & Soc. Committee
Responsible	Antonio TAJANI
Procedures:	Codecision procedure
Type of file:	Proposal for a Directive
Legal basis:	Traité/CE/art 71 par 1
CELEX NUMBER	 52008PC0436
11-07-2008	Transmission to Council
11-07-2008	Transmission to EP
12-02-2009	Committee of Regions opinion
Documents:	 Opinion COR/2008/272/  OJ C/2009/120/ 47
CELEX NUMBER	 52008AR0272
11-03-2009	EP opinion 1st rdg
Decision :	Approval with amendments
Responsible	Antonio TAJANI
Rapporteur	Saïd EL KHADRAOUI
Taking over	Antonio TAJANI
Documents:	 OJ C E/2010/87/ 345  A6/2009/66/  TA/2009/113/
CELEX NUMBER	 52009AP0113
11-03-2009	Commission position on EP amendments on 1st reading
Decision :	Partial agreement
30-03-2009	Discussions at Council
Documents:	 PRES/2009/73/

COUNCIL AGENDA	ITEM "B" ON COUNCIL AGENDA
COUNCIL SESSION	2935
SUBJECT	TRANSPORT, TELECOMMUNICATIONS AND ENERGY
16-12-2009	EESC opinion
Rapporteur	Gérard DANTIN
Documents:	 OJ C/2010/255/ 92  EESC/2009/1947/
CELEX NUMBER	 52009AE1947
15-10-2010	Council agreement
Documents:	 PRES/2010/277/
COUNCIL AGENDA	ITEM "B" ON COUNCIL AGENDA
COUNCIL SESSION	3037
SUBJECT	TRANSPORT-TELECOMMUNICATIONS
Ez volt az a tanácsi álláspont, amely a belga elnökség alatt 88 ellenszavazat mellett lett elfogadva. A belga elnökség deklarálta azt a megközelítést követve, hogy nem konszenzusra törekedett, hanem a QMV létrehozására. Ez a dosszié ékes bizonyítéka volt ennek, igencsak megnehezítve a magyar elnökség dolgát, amelynek a 88 ellenszavazat mellett kellett megállapodásra jutnia az Európai Parlamenttel.	
07-06-2011	EP opinion 2nd rdg
Decision :	Approval with amendments
Rapporteur	Saïd EL KHADRAOUI
Taking over	Siim KALLAS
Responsible	Siim KALLAS
Documents:	 TA/2011/252/P7  IP/2011/681/  OJ C E/2012/380/ 156
CELEX NUMBER	 52011AP0252
A megállapodás végül több trilógus után létrejött, igen nehezen.	
12-09-2011	Council approval 2nd rdg
Documents:	 PRES/2011/285/
Procedures:	Codecision procedure
Type of file:	Directive
COUNCIL AGENDA	ITEM "A" ON COUNCIL AGENDA
COUNCIL SESSION	3109
SUBJECT	GENERAL AFFAIRS

27-09-2011	Signature by EP and Council
Documents:	 OJ L/2011/269/ 1
	 PE-CONS/2011/24/
Procedures:	Codecision procedure
Type of file:	Directive
CELEX NUMBER	 32011L0076

Függelék 2: Az EP-képviselői helyek újraelosztására vonatkozó számítási módszerek hatásait bemutató táblázatok

Forrás: Jelentés az Európai Parlament összetételéről tekintettel a 2014-es választásokra (2012/2309(INI)) PE502.178v02-00

1. TÁBLÁZAT: PRAGMATIKUS MEGOLDÁS

Tagállamok	Népesség *	Parlamenti helyek (jelenlegi elosztás)	Népesség/parlamenti helyek aránya	Parlamenti helyek (új elosztás)	Különb-ség	népesség/parlamenti helyek aránya (új elosztás)
Németország	81843743	99	826704	96	mínusz 3	852539
Franciaország	65397912	74	883756	74		883756
Egyesült Királyság	62989550	73	862871	73		862871
Olaszország	60820764	73	833161	73		833161
Spanyolország	46196276	54	855487	54		855487
Lengyelország	38538447	51	755656	51		755656
Románia	21355849	33	647147	32	mínusz 1	667370
Hollandia	16730348	26	643475	26		643475
Görögország	11290935	22	513224	21	mínusz 1	537664
Belgium	11041266	22	501876	21	mínusz 1	525775
Portugália	10541840	22	479175	21	mínusz 1	501992
Cseh Köztársaság	10505445	22	477520	21	mínusz 1	500259
Magyarország	9957731	22	452624	21	mínusz 1	474178

Svédország	9482855	20	474143	19	mínusz 1	499098
Ausztria	8443018	19	444369	19		444369
Bulgária	7327224	18	407068	17	mínusz 1	431013
Dánia	5580516	13	429270	13		429270
Szlovákia	5404322	13	415717	13		415717
Finnország	5401267	13	415482	13		415482
Írország	4582769	12	381897	11	mínusz 1	416615
Horvátország	4398150	12	366513	11	mínusz 1	399832
Litvánia	3007758	12	250647	11	mínusz 1	273433
Szlovénia	2055496	8	256937	8		256937
Lettország	2041763	9	226863	8	mínusz 1	255220
Észtország	1339662	6	223277	6		223277
Ciprus	862011	6	143669	6		143669
Luxemburg	524853	6	87476	6		87476
Málta	416110	6	69352	6		69352
ÖSSZESEN		766		751		

* 2012. január 1-jén.

2. TÁBLÁZAT: PRAGMATIKUS MEGOLDÁS – a két lépés

Tagállamok	Népesség*	Parlamenti helyek (1. lépés)	Különb-ség	Népesség/parlamenti helyek aránya (1. lépés)	Parlamenti helyek (2. lépés)	Különb-ség	Népesség/parlamenti helyek aránya (2. lépés)
Németország	81843743	96	mínusz 3	852539	96	mínusz 3	852539
Franciaország	65397912	78	plusz 4	838435	74		883756
Egyesült Királyság	62989550	76	plusz 3	828810	73		862871
Olaszország	60820764	74	plusz 1	821902	73		833161
Spanyolország	46196276	57	plusz 3	810461	54		855487
Lengyelország	38538447	51		755656	51		755656
Románia	21355849	31	mínusz 2	688898	32	mínusz 1	667370
Hollandia	16730348	26		643475	26		643475
Görögország	11290935	20	mínusz 2	564547	21	mínusz 1	537664
Belgium	11041266	20	mínusz 2	552063	21	mínusz 1	525775
Portugália	10541840	20	mínusz 2	527092	21	mínusz 1	501992
Cseh Köztársaság	10505445	20	mínusz 2	525272	21	mínusz 1	500259
Magyar-	9957731	19	mínusz 3	524091	21	mínusz	474178

ország						1	
Svéd-ország	9482855	19	mínusz 1	499098	19	mínusz 1	499098
Ausztria	8443018	19		444369	19		444369
Bulgária	7327224	17	mínusz 1	431013	17	mínusz 1	431013
Dánia	5580516	13		429270	13		429270
Szlovákia	5404322	13		415717	13		415717
Finn-ország	5401267	13		415482	13		415482
Írország	4582769	11	mínusz 1	416615	11	mínusz 1	416615
Horvát- ország	4398150	11	mínusz 1	399832	11	mínusz 1	399832
Litvánia	3007758	9	mínusz 3	334195	11	mínusz 1	273433
Szlovénia	2055496	7	mínusz 1	293642	8		256937
Lettország	2041763	7	mínusz 2	291680	8	mínusz 1	255220
Észtország	1339662	6		223277	6		223277
Ciprus	862011	6		143669	6		143669
Luxemburg	524853	6		87476	6		87476
Málta	416110	6		69352	6		69352
ÖSSZESE N		751			751		

* 2012. január 1-jétől.

**3. TÁBLÁZAT: PARABOLIKUS
KÉPLET**

Tagállamok	Népesség*	Parlamenti helyek	Különbség	Népesség/parla menti helyek arány
Németország	81843743	96	mínusz 3	852539
Franciaország	65397912	80	plusz 6	817474
Egyesült Királyság	62989550	78	plusz 5	807558
Olaszország	60820764	75	plusz 2	810944
Spanyolország	46196276	60	plusz 6	769938
Lengyelország	38538447	51		755656
Románia	21355849	32	mínusz 1	667370
Hollandia	16730348	26		643475
Görögország	11290935	20	mínusz 2	564547
Belgium	11041266	19	mínusz 3	581119
Portugália	10541840	19	mínusz 3	554834
Cseh Köztársaság	10505445	19	mínusz 3	552918
Magyarország	9957731	18	mínusz 4	553207
Svédország	9482855	17	mínusz 3	557815
Ausztria	8443018	16	mínusz 3	527689
Bulgária	7327224	15	mínusz 3	488482
Dánia	5580516	13		429270
Szlovákia	5404322	12	mínusz 1	450360
Finnország	5401267	12	mínusz 1	450106

Írország	4582769	11	mínusz 1	416615
Horvátország	4398150	11	mínusz 1	399832
Litvánia	3007758	9	mínusz 3	334195
Szlovénia	2055496	8		256937
Lettország	2041763	8	mínusz 1	255220
Észtország	1339662	7	plusz 1	191380
Ciprus	862011	7	plusz 1	123144
Luxemburg	524853	6		87476
Málta	416110	6		69352
ÖSSZESEN		751		

* 2012. január 1-jétől.

4. TÁBLÁZAT: FIX-ARÁNYOS – CAMBRIDGE-I KOMPROMISSZUM

Tagállamok	Népesség*	Parlamenti helyek	Különbség	Népesség/parlamenti helyek arány
Németország	81751602	96	mínusz 3	851579
Franciaország	65048412	83	plusz 9	783716
Egyesült Királyság	62435709	80	plusz 7	780446
Olaszország	60626442	78	plusz 5	777262
Spanyolország	46152926	61	plusz 7	756605
Lengyelország	38200037	51		749020
Románia	21413815	31	mínusz 2	690768
Hollandia	16655799	25	mínusz 1	666232

Görögország	11309885	19	mínusz 3	595257
Belgium	10951665	18	mínusz 4	608426
Portugália	10636979	18	mínusz 4	590943
Cseh Köztársaság	10532770	18	mínusz 4	585154
Magyarország	9985722	17	mínusz 5	587395
Svédország	9415570	17	mínusz 3	553857
Ausztria	8404252	16	mínusz 3	525266
Bulgária	7504868	15	mínusz 3	500325
Dánia	5560628	12	mínusz 1	463386
Szlovákia	5435273	12	mínusz 1	452939
Finnország	5375276	12	mínusz 1	447940
Írország	4480858	11	mínusz 1	407351
Horvátország	4412137	11	mínusz 1	401103
Litvánia	3244601	9	mínusz 3	360511
Szlovénia	2229641	8	mínusz 1	278705
Lettország	2050189	8		256274
Észtország	1340194	7	plusz 1	191456
Ciprus	804435	6		134073
Luxemburg	511840	6		85307
Málta	417617	6		69603
ÖSSZESEN		751		

*a számítások 2011-es népességi adatokon alapulnak

Függelék 3: magyar országspecifikus ajánlások, 2012.¹⁶²

1. A 2012-es költségvetés és az annak elfogadását követően elfogadott konszolidációs intézkedések végrehajtása, valamint az egyszeri intézkedések lehetőség szerinti mellőzése révén 2012-ben tartós módon szüntesse meg a túlzott hiányt. Ezt követően határozza meg a túlzott hiány tartós korrekciójának biztosításához szükséges valamennyi strukturális intézkedést, és érjen el megfelelő előrehaladást a középtávú költségvetési cél tekintetében, ideértve a kiadások növekedésére meghatározott küszöbérték teljesítését, továbbá biztosítsa az adósság csökkenésére meghatározott küszöbérték teljesítése érdekében történő megfelelő előrehaladást. A felgyülemlett makrogazdasági egyensúlyhiány enyhítése érdekében is állítsa stabil csökkenő pályára az államadósság-rátát.
2. Az új numerikus szabályoknak a kötelező középtávú költségvetési keretekbe történő beillesztése révén módosítsa a gazdasági stabilitásról szóló sarkalatos törvényt. Folytassa a Költségvetési Tanács elemzési hatáskörének szélesítését, figyelemmel az államháztartás átláthatóságának növelésére.
3. A 2011–2012. évi adóváltozások alacsony jövedelműekre gyakorolt hatásainak fenntartható, költségvetési szempontból semleges módon történő enyhítése révén alakítsa a munkát terhelő adókat foglalkoztatásbaráttá, például az energiaadókra és a rendszeres vagyonadókra való hangsúlyáthelyezéssel. Erősítse a nők munkaerő-piaci részvételének ösztönzésére irányuló intézkedéseket a gyermekgondozási és iskolára felkészítő létesítmények bővítése révén.
4. Tegyen lépéseket a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat kapacitásának fokozására a képzés, munkakeresési segítség és az egyéni szolgáltatások minőségének és hatékonyságának növelése érdekében, különös tekintettel a hátrányos helyzetű

¹⁶² A Tanács ajánlása (2012. július 10.) Magyarország 2012. évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarország 2012–2015-ös időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjáról szóló tanácsi vélemény adásáról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 219/40, 2012.7.24.

csoportokra. Hatékony képzés és a munkakereséshez biztosított segítségnyújtás révén erősítse meg a közmunkarendszer aktiváló szerepét. Hajtsa végre a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiát, és jelenítse meg azt más szakpolitikákban is.

5. Hajtsa végre az adminisztratív terhek csökkentését célzó intézkedéseket. Biztosítsa, hogy a közbeszerzés és a jogalkotás támogassa a piaci versenyt, továbbá biztosítsa a pénzügyi és nem pénzügyi vállalkozások – ideértve a külföldi közvetlen befektetőket is – számára a stabil szabályozási és üzletbarát környezetet. Csökkentse az adószabályok betartásával kapcsolatos költségeket, és alkosson stabil, törvényes és nem torzító társasági adózási kereteket. Törölje el a nagyméretű kiskereskedelmi üzlethelyiségek létesítésére vonatkozó, nem indokolható korlátozásokat. Az új innovációs stratégiában szerepeltessen az innovatív kkv-k támogatását célzó, megfelelően célzott külön ösztönző rendszereket.
6. Megfelelő finanszírozás biztosításával készítsen a korai iskolaelhagyókat célzó stratégiát, és hajtsa azt végre. Biztosítsa, hogy a felsőoktatási reform végrehajtása javítsa a hátrányos helyzetű csoportok oktatáshoz történő hozzáférését.
7. Alakítsa át a közösségi közlekedési rendszert úgy, hogy az költséghatékonyabb legyen. Növelje a villamosenergia-hálózat határokon átnyúló kapacitásait, biztosítsa az energia-ügyi szabályozó hatóság függetlenségét, és fokozatosan szüntesse meg a szabályozott energiaárakat.

IRODALOMJEGYZÉK

Treaty establishing the European Coal and Steel Community

Európai Unióról szóló szerződés

Európai Unió működéséről szóló szerződés

The Economic Adjustment Programme for Greece, 2010,
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf

Szerződés a Gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról. http://european-council.europa.eu/media/639176/13_-_tscg.hu.12.pdf

Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről, 2011/0385 (COD)

Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az előzetes költségvetési tervek monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya megszüntetésének biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről, 2011/0386 (COD)

Treaty establishing the European Stability Mechanism, <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.p>

Herman Van Rompuy, 2012. június 26., Towards a genuine economic and monetary union, Report by President of the European Council, EUCO 120/12

Herman van Rompuy levele Enda Kenny, ír miniszterelnökhöz a Gazdasági és monetáris unió mélyítése tárgyában. 2013. február 1.

Angela Merkel beszéde a Bruges-i College of Europe évnyitóján, 2010. november

David Cameron brit miniszterelnök 2013. január 23-i beszéde,
<http://www.number10.gov.uk/news/david-cameron-eu-speech/>

Five years of an enlarged EU Economic achievements and challenges, Európai Bizottság, Economic and Financial Affairs

Baldwin, R., Berglöf, E., Giavazzi, F. and Widgrén, M. (2001), Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified? Monitoring European Integration 11. London, Centre for Economic Policy Research. <http://www.cepr.org/pubs/books/P140.asp>

Baldwin, R. and C. Wyplosz (2003), *The Economics of European Integration*, Maidenhead:McGraw Hill

Banzhaf, J. (1965), Weighted voting does not work: a mathematical analysis, Rutgers Law Review, 19 317-343.

Banzhaf, J., One man, 3.312 votes (1968): A mathematical analysis of the electoral college, Villanova Law Review, 13 304-332.

Békés Gábor (1998), Optimális valutaövezetek, gazdasági integráltság és hasonlatosság: az Európai Unió példája, *Közgazdasági Szemle*, XLV. évf., 1998. július–augusztus, 709–737. old.

Bindseil, Ulrich, and Cordula Hantke (1997), The Power Distribution in Decision Making among EU Member States, *European Journal of Political Economy*, 13, 171-185.

Brams, Steven J. (1985), *Rational Politics: Decisions, Games, and Strategy*. Washington: Congressional Quarterly Press.

Dubey, P. (1975), On the uniqueness of the Shapley value, *International J. of Game Theory*, 4 131-139. old.

Dubey, P., and L. Shapley(1979), Mathematical properties of the Banzhaf power index, *Mathematics of Operations Research* 4 99-131.old.

Felsenthal, Dan S. and Moshé Machover (1997), 'The Weighted Voting Rule in the EU's Council of Ministers, 1958-95: Intentions and Outcomes', *Electoral Studies*, 16, 33-47.old.

Felsenthal, Dan S. and Moshé Machover (2000), Enlargement of the EU and Weighted Voting in its Council of Ministers: VPP 01/00, London School of Economics and Political Science, Centre for Philosophy of Natural and Social Science, London. Available on <http://www.lse.ac.uk/vp>.

Fidrmuc J- Korhonen L. (2001): „Similarity of Supply and demand Shocks between the Euro Area and the CEEC”, Bank of Finland, *Bofit Discussion Papers*, Nr. 14

Garret G.-Tsebelis G. (1996), An institutional critique of intergovernmentalism, in *Intenational Organization*

Gordos Árpád - Ódor Bálint (2003): *Beyond the basic phase of the IGC on the EU Constitution: Views from Hungary*. Central European political science review 2003. 4. évf. 14. szám 54-73. old.

Gordos Árpád – Ódor Bálint (2004): *Az Európai Alkotmányos Szerződés születése, Az Alkotmányozó Konvent és Kormányközi Konferencia testközelből: Tanulmányok, dokumentumok*. HVG-ORAC. Budapest

Gordos Árpád – Ódor Bálint: *A többsébséges Unió, avagy Az Európai Unió fejlődése a rugalmas integráció révén*. Európai tükr. 2004. 9. évf. 3. szám 48-59. old.

Hilliard, M., (1983), Weighted voting theory and applications, Tech. Report No. 609, School of Operations Research and Industrial Engineering, Cornell University

Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2005): *Az Európai Unió alkotmánya, Mi és hogyan változik az Alkotmány szerződés hatására?*. HVG-ORAC. Budapest

Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2008): *Az Európai Unió szerződéses reformja, Az Unió Lisszabon után*. HVG-ORAC. Budapest

Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2010): *Az Európai Unió szerződéses reformja, Az Unió Lisszabon után*. (2. kiadás), HVG-ORAC. Budapest

Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2010): *The Union after Lisbon, the Treaty reform of the EU*. HVG-ORAC. Budapest

Hosli, Madeleine O. (1993), Admission of European Free Trade Association States to the European Community: Effects on Voting Power in the European Community Council of Ministers, *International Organization*, 47, 629-643. old.

Hosli, Madeleine O. (1997), Voting Strength in the European Parliament: The Influence of National and of Partisan Actors, *European Journal of Political Research*, 31, 351-366. old.

Hosli, M. O. and Machover, M. (2004), The Nice Treaty and Voting Rules in the Council: A Reply to Moberg (2002). *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 42: 497–521. old.

Imrie, R., (1973), The impact of weighted vote on representation in municipal governing bodies of New York state, in L. Papayanopoulos, (ed.), *Democratic Representation and Apportionment: Quantitative Methods, Measures, and Criteria*, Annals of the New York Academy of Sciences, volume 219, 192-199. old.

Iván Gábor (2005), *Az Európai Unió költségvetése a közösségi politikák tükrében*, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest

Kégler, Á., (2008), Tagállami érdekérvényesítés az Európai Unióban, Phd. Értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem.

Kende, T. (2002), Integrációs elméletek, *in*: Kende Tamás - Szűcs Tamás (szerk.): Európai Közjog és Politika, Osiris

Kenen, P. [1969]: The theory of Optimum Currency Areas: An eclectic view. Megjelent: *Mundell R.–Swoboda, A.* (szerk.): Monetary Problems of the International Economy. University of Chicago Press.

Kilgour, D. (1983), A formal analysis of the amending formula of Canada's Consitution Act,, *Canadial J. of Political Science*, 16 771-777. old.

Kiss J, L. (2003), Globalizálódás és külpolitika - Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredforduló, Osiris Kiadó, Budapest

Kiss J, L. (2009), Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében, Aula Kiadó, Budapest,

Kóczy, László Á. (2010), Prospects after the Voting Reform of the Lisbon Treaty, Gondolat Kiadó, Budapest

Kóczy, László Á. (2011), Lisszaboni kilátások, *in Közgazdasági Szemle*, LVIII. évf., 2011. december, 1045–1058. old.

Krohn, I. and P. Sudhalter (1995), Directed and weighted majority games, *Mathematical Methods of Operations Research* 42 189-216.

Lane, Jan-Erik and Reinert Maeland (1995), Voting Power under the EU Constitution, *Journal of Theoretical Politics*, 7, 223-30. old.

Lapidot, E. (1972), The counting vector of a simple game, *Proceedings of the Amer. Math. Soc.*, 31 228-231. old.

Lucas, W. (1976), Measuring Power in Weighted Voting Games, *Case Studies in*

Applied Mathematics, Mathematical Association of America, Washington, 42-106. old.

Lucas, W. (1983), Measuring power in weighted voting games, Chapter 9, in Political and Related Models, S. Brams, W. Lucas, and P. Straffin, Jr. (eds.), Springer-Verlag, New York, 183-238. old.

McKinnon, R. [1963]: Optimum Currency Areas. American Economic Review, 53.

Mészáros, J. (2003), Játékelmélet, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest

Moberg, A. (2002), The Nice Treaty and Voting Rules in the Council. JCMS: Journal of Common Market Studies, 40: 259–282.

Mundell, R. [1961]: A Theory of Optimum Currency Areas. American Economic Review, 51.

Nurmi, Hannu and Tommi Meskanen (1999), A Priori Power Measures and the Institutions of the European Union, *European Journal of Political Research*, 35, 161-179 old.

Ódor Bálint (2004): *Magyarország érdekei és célkitűzései az Európai Unió alkotmányozó folyamatában*, in Az Európai Alkotmány Szerződés előzményei és várható hatásai – könyvanalitika, Euraction, 39-82. old.

Ódor Bálint (2004): *Intézményi rendelkezések az EU-csatlakozás után*. Európai tükrő 2004. 9. évf. 3. szám 117-122. old.

Ódor Bálint (2006): Az Alkotmányszerződés jövője. [Európai jog](#), 2006. (6. évf.) 6. sz. 3-8. old.

Ódor Bálint (2007): Az alkotmányozó folyamat újraindítása. [Európai jog](#), 2007. (7. évf.) 3. sz. 3-11. old.

Palánkai, T. (2004), Az európai integráció gazdaságtana, Aula, Budapest

Palánkai, T. (2005), Európai egység - európai integráció című előadás

Penrose, L.S. (1946), The elementary Statistics of Majority Voting, *Journal of the Royal Statistical Society., Vol. 109. (1946), 53-57. old*

Peters, Torsten (1996a), Voting Power after the Enlargement and Options for Decision Making in the European Union, *Aussenwirtschaft (The Swiss Review of International Economic Relations)*, 51, 223-43.

Peters, Torsten (1996b), Decision Making after the EU Intergovernmental Conference, *European Law Journal* 2,3.

Rapkin, David P., Elston Joseph U. and Strand, Jonathan R. (1997), Institutional Adjustments to Changed Power Distributions: The U.S. and Japan in the IMF, *Global Governance*, 3,2, 171-95.

Rácz, M. (2009), Az eurózóna kihívásai a válság nyomán kialakult helyzetben, Teleki László Alapítvány

Raunio, Tapio (1996), *Party Group Behavior in the European Parliament: An Analysis of Transnational Political Groups in the 1989-94 Parliament*. Tampere, Finland: University of Tampere.

Raunio, Tapio (1997), *The European Perspective: Transnational Party Groups in the 1989-1994 European Parliament*. Ashgate: Brookfield.

Raunio, Tapio and Matti Wiberg (1998), Winners and Losers in the Council: Voting Power Consequences of EU Enlargements, *Journal of Common Market Studies*, 36 (4), 549-562. old.

Saari, D. (1984), The ultimate of chaos resulting from weighted voting systems, *Advances in Applied Math* (5)., 286-308. old.

Shapley, L. and M. Shubik (1954), A method for evaluating the distribution of power in a committee system, *American Political Science Review*, (48) 787-792. old.

Sinka L. (2010), *Gyakorlati útmutató a magyar EU-elnökség részére*, kézirat

Sutter, Matthias (2001), Flexible Integration, EMU and Relative Voting Power in the EU, *Sage Public Administration Abstracts*, 27, 4. Taagepera,

Tannenbaum, P. (1997), Power in weighted voting systems, *The Mathematica Journal* 7 59-63. old.

Taylor, A (1995), *Mathematics and Politics*, Springer-Verlag, New York

Taylor, A. and W. Zwicker (1992), A characterization of weighted voting, *Pro. American Math. Soc.* 115. 1089-1094. old.

Taylor, A. and W. Zwicker (1993), Weighted voting, multicameral representation, and power, *Games and Economic Behavior*, 5. 170-181. old.

Taylor, A. and W. Zwicker (1995), Simple Games and Magic Squares, *J. Combinatorial Theory*, ser. A., 71 67-88. old.

Taylor, A. and W. Zwicker (1996), Quasi-weightings, trading, and desirability relations in simple games, *Games and Economic Behavior* 16. 331-346.

Taylor, A. and W. Zwicker (1999), *Simple Games*, Princeton U. Press, Princeton,

Varela D. – Prado-Dominguez J. (2012), Negotiating the Lisbon Treaty: Redistribution, Efficiency and Power Indices. in *Czech Economic Review*, No. 6, 107-124.

Wallace H., Wallace W., Pollack M. (2005), *Policy-making in the European Union*, 5th edition, Oxford: Oxford University Press

Widgrén, Mika (1994), Voting Power in the EC and the Consequences of two Different Enlargements, *European Economic Review*, 38 (5), 1153-1170.

Widgrén, M. (2004), Enlargements and the Principles of Designing EU Decision-Making Procedures, forthcoming in Blankart and D. Mueller (eds), *A Constitution for the European Union*, Cambridge, MA: MIT Press.

Winkler, G. Michael (1998), Coalition-Sensitive Power in the Council of Ministers: The Case of Eastern Enlargement, *Journal of Common Market Studies*, 36 (3), 391-404.

Wisniewski Anna (2008), A Gazdasági és monetáris uniós csatlakozás makrogazdasági feltételrendszerének vizsgálata a négy visegrádi ország példáján keresztül. Phd-értekezés, 2008, Budapesti Corvinus Egyetem

Interjúk

dr. Györkös Péter, nagykövet, Magyarország EU melletti Állandó Képvisletének vezetője

Sinka László, főosztályvezető, Külügyminisztérium, EU bővítési és bel- és igazságügyi főosztály

dr. Stelbaczký Tibor, főosztályvezető, Külügyminisztérium, az EU-elnökség alatt a brüsszeli magyar Állandó Képvislet Martens diplomatája

Interjúk a tagállamok európai főigazgatóival (név megnevezése nélkül)