

## **TÉZISGYŰJTEMÉNY**

**Ódor Bálint**

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

című Ph.D. értekezéséhez

**Témavezető:**

**Dr. Kiss J. László**

egyetemi tanár

**Társadalomtudományi Kar**

**TÉZISGYŰJTEMÉNY**

**Ódor Bálint**

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

című Ph.D. értekezéséhez

**Témavezető:**

**Dr. Kiss J. László**

egyetemi tanár

## Tézisgyűjtemény

### Tartalom

1. Kutatási előzmények és a téma indoklása.....	4
2. A felhasznált módszerek .....	5
3. Az értekezés eredményei .....	8
4. Főbb hivatkozások .....	17
5. Fontosabb saját publikációk.....	19

## 1. Kutatási előzmények és a téma indoklása

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.

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 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.

A válság 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.

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 legfontosabb 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.

Az európai válságkezelés 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.

## **2. A felhasznált 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 elméleti iskoláinak kutatásairól csak annyiban tesz említést, amennyiben azok az értekezés témáját érintik. Az európai válságkezelés következményeinek a vizsgálata során az integrációs elméleteknek azok a vonatkozásai jelennek meg, amelyek a Gazdasági és monetáris unió fenntarthatósága kérdésében fogódzókat kínálnak.

A disszertáció legnagyobb mértékben elsődleges forrásokat használ, emellett bemutatja a kettős többséget elemző külföldi kutatásokat, 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 egyes 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 Tanács gyakorlati működéséről szóló részek a személyes tapasztalatok és a háttérbeszélgetéseken szerzett többletinformációk alapján készültek el. 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 elemzése 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 a megismerésére is, amelyekre a soros elnökségi időszakokban nyílik csak lehetőség.

Az uniós intézményrendszer megértését segíti 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.

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 megfogalmazására a magyar Európa-politika számára, a disszertáció két fő témájának konklúziói között.

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 vitaanyagokat. 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 a teljesség igényével 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 előbbieket 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, valamint javaslatokat tartalmaz a magyar Európa-politika érdekérvényesítési eszköztárának a bővítésére.

### 3. Az értekezés eredményei

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 értekezés az alábbi állításokat mutatja 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<sup>1</sup>, 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 szerződéseinek 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. Az értekezés 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 bemutatásán túl, az értekezés hozzáadott értéke abban jelenik meg, hogy az elméleti kutatásokat gyakorlati tapasztalatokkal egészíti ki.

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

---

<sup>1</sup> 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 évnnyitóján, 2010. november

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, 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 javaslatát, és utolsó pillanatban hozott döntésekkel rossz és nem hatékony rendszereket hoztak létre<sup>2</sup>. 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 hipotézisben szereplő állítás egybeesik a matematikai-statisztikai alapokra épülő kutatások következtetéseivel, ugyanakkor a dolgozat más logikai megközelítésben jut el hasonló megállapításra, és azt mutatja be, hogy mi volt a valós indítéka és oka annak a döntésnek, amely bevezeti a kettős többség rendszerét.

Az új szavazati rend vizsgálata kiterjed az egyes szereplők tárgyalási stratégiájára, illetve a tárgyalások dinamikájára. A soros elnökség törekszik a kompromisszumok kialakítására, a tagállamok eltérő érdekek mentén különböző stratégiákat követnek. A tagállamok nagy száma és a szabályozási kényszer a napirenden szereplő több száz dosszié többségében, valamint a dolgozatban kifejtett egyéb tényezők speciális kontextusba helyezik a döntéshozatali folyamatot. A hatalmi indexek a tagállamok relatív befolyására keresik a választ elsősorban abból kiindulva, hogy mennyire múlik az adott tagállamon a győztes koalíció létrehozásának az esélye. 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

---

<sup>2</sup> 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.

elfogadhatatlan egy szabályozási javaslat. A blokkoló kisebbség megléte/hiánya nagymértékben meghatározza a tárgyalások tartalmi kimenetelét is, mivel az elnökség például 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 blokkoló álláspontot foglaljanak 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 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 például, amelyek kerülnek az olyan helyzeteket, hogy egy többségi szavazás során kisebbségben maradjanak, van ezzel ellentétes gondolkodás is. Léteznek olyan országok, amelyek tudatosan, de nem deklaráltnak, nem szavaznak soha egy tervezet ellen.

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 fogadják el a tagállamok. 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.

Ki kell emelni az Európai Tanács szerepét, amely az elmúlt években jelentősen megerősödött. 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 felméri 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 európai integráció első 50 évének két fő mozgatórugója a külső kihívásokra adott közös válaszok, illetve új tagállamok részéről felmerülő új szabályozási igények voltak. 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 válsághelyzetekből, 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 közösen osztott végső cél, az ún. „finalité politique”, hanem egy pragmatikus, összetett érdekeket kiegyensúlyozó tárgyalási folyamat 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 köthetőek, ugyanakkor azon jelentősen túlléptek. A 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 az európai közösséget. A jelenlegi válság tehát abban különbözik a korábbiaktól, hogy az nem külső okokra vezethető vissza, hanem alapvetően belső strukturális problémákra. A strukturális problémák a Maastrichti Szerződéssel létrehozott Gazdasági és monetáris unió felépítményében rejlenek.

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 - a válságkezelés elhúzódása esetén egyre inkább - társadalmi vetülettel is bírhat. 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 legitimitásának 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 a korábbi időszakokhoz képest. 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 következne be. 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 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?

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 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 javaslatunk 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 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 változnak.

Magyarország lakosságának 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 országokhoz képest kevesebb képviselői hellyel rendelkezünk.

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 eléréshez megkerülhetetlen lesz a tárgyalások és a meggyőzés a nagy tagállamok irányába. 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.

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.

A dolgozat célja annak a vizsgálata is, hogy Magyarország számára milyen veszélyeket és milyen lehetőségeket rejt a válság utáni Európai Unió. A kérdés komplexitása a vizsgálandó szempontok nagy számában áll, amelyek alapvetően belpolitikai, gazdaságpolitikai, Európa-politikai és külpolitikai jellegűek. Két szempontból kell vizsgálni a válságkezelést. Egyfelől az euróövezet átalakításának a tartalma oldaláról, másrészt a reformfolyamat formai megvalósítása oldaláról.

Tartalmi szempontból vizsgálva a kérdést: a Gazdasági és monetáris unió problémáinak orvoslása szerkezeti reformokkal azt eredményezheti, hogy a ma még kizárólagos tagállami hatáskörben tartott politikai területeken elindul a közösségiesítés, tehát a közös hatáskörgyakorlás folyamata, ami elvezethet erős uniós hatáskörök keletkeztetéséhez is. Magyarország ma nem tagja az euróövezetnek, de a csatlakozási szerződés aláírása során kötelezettséget vállalt az euróövezetbe való belépésre. A Gazdasági és monetáris unió megerősítése és a válság túlhaladása alapvető nemzeti érdekként jelentkezik, mivel a magyar gazdaság nagymértékben integrálódott az euróövezet gazdaságába, a mindenkori gazdaságpolitika fókuszában előkelő helyen szereplő növekedési lehetőségeink jelentős mértékben az euróövezet állapotától függenek. Amennyiben az euróövezet tartósan fenntartható marad és megerősödik, akkor a következő kérdés is felmerül. Milyen mértékben változik meg az euróövezet szabályrendszere? Fontos hogy ne változzon olyan formában és olyan mértékben, hogy az kizárja az effektív magyar belépés lehetőségét az euróövezetbe. Előállhat egy olyan helyzet, amelyben kvázi „teljesíthetetlen” feltételeknek kellene megfelelni a belépéshez, illetve előállhat egy olyan politikai döntési helyzet is, amelyben mérlegelni kellene, hogy a csatlakozási szerződés időszakához képest jelentős mértékben átalakított, esetleg már intézményesült euróövezet szabályrendszere vonzó-e továbbra is Magyarország számára.

A fenti kérdések vizsgálata olyan szempontból is fontos, hogy Magyarország formális érdekérvényesítési lehetőségeinek a vizsgálatokor arra az elméleti kérdésre is választ kell adni, hogy az országot is érintő döntések mekkora hányadában képes fellépni Magyarország aktívan, azaz élhet a kettős többség rendszerében a szavazati arányával, és mekkora mértékben kellene alkalmazkodó magatartást tanúsítania.

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 tehát az is kulcsfontosságú, hogy a válságkezelés során sikerüljön beazonosítani olyan megoldásokat, amelyek a szerződéses keretek között megvalósíthatóak.



#### 4. Főbb hivatkozások

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>

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

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

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

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.

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.

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

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.

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

Rácz, M. (2009), Az eurózóna kihívásai a válság nyomán kialakult helyzetben, Teleki László Alapítvány

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.

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.

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/>

## **Interjúk**

dr. Györkös Péter, nagykövet, Magyarország EU melletti Állandó Képviselétének vezetője

Sinka László, főosztályvezető, Külügyminisztérium, EU bővítési és bel- és igazságügyi főosztály

dr. Stelbaczky Tibor, főosztályvezető, Külügyminisztérium, az EU-elnökség alatt a brüsszeli magyar Állandó Képviselet Martens diplomatája

Interjúk a tagállamok európai főigazgatóival (név megnevezése nélkül)

## 5. Fontosabb saját publikációk

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. p.

Gordos Árpád – Ódor Bálint (2003), *Az Európai Konvent és Magyarország helye az integrációban*. Európai tükrő 2003. 8. évf. 3. szám 35-58. p.

Gordos Árpád – Ódor Bálint (2003), *Konvent után... kormányközi konferencia: Ismertetés, elemzés, értékelés, következtetések*. Európai tükrő 2003. 8. évf. 6. szám 3-28. p.

Gordos Árpád – Ódor Bálint (2003), *Az EU alkotmányozó kormányközi konferenciájának alapszakasza*. Európai tükrő 2004. 9. évf. 1. szám 3-17. p.

Gordos Árpád – Ódor Bálint (2003), *Szerződés Európa Alkotmányáról – alapvetés a jövőnek*. Európai tükrő. 2004. 9. évf. 6. szám 103-121. p.

Gordos Árpád – Ódor Bálint (2003), *A többsébséges Unió, avagy Az Európai Unió fejlődése a rugalmas integráció révén*. Európai tükrő. 2004. 9. évf. 3. szám 48-59. p.

Gordos Árpád – Ódor Bálint (2004), *Törökország csatlakozása az Európai Unióhoz, avagy Hol vannak az Unió határai?*. Európai tükrő. 2004. 9. évf. 7. szám 107-117. p.

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

Gordos Árpád – Ódor Bálint (2004), *Az Európai Alkotmányos Szerződés születése, Az Alkotmányozó Konvent és Kormányközi Konferencia testközelből: Tanulmányok, dokumentumok*. HVG-ORAC. Budapest, 2004. 422 p.

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

Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2005), *Az Európai Unió alkotmánya, Mi és hogyan változik az Alkotmányszerződés hatására?* HVG-ORAC. Budapest, 2005. 424 p.

Ódor Bálint (2006), *Az Alkotmányszerződés jövője*. Európai jog, 2006. (6. évf.) 6. sz. 3-8. p.

Ódor Bálint (2006), *Uniós eszközrendszer a nemzetpolitikai célok érvényesítéséhez. Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban, Szimpóziumi előadások és hozzászólások.* Faludi Ferenc Akadémia.,103-113. p.

Ódor Bálint (2007), *A nemzetpolitikai érdekérvényesítés eszközei a reformszerződésben.* Pro minoritate. 2007. Nyár. 9-24. p.

Ódor Bálint (2007), *Az alkotmányozó folyamat újraindítása.* Európai jog, 2007. (7. évf.) 3. sz. 3-11. p.

Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2008), *Az Európai Unió szerződéses reformja, Az Unió Lisszabon után.* HVG-ORAC. Budapest, 2008. 763 p.

Horváth Zoltán – Ódor Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja, Az Unió Lisszabon után.* HVG-ORAC. Budapest, 2010. 767 p.

Ódor Bálint (2011), *A magyar EU-elnökség napirendjén szereplő legfontosabb kérdések a Coreper II. területén.* in *Magyar EU-elnökség, 2011.* Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2010., 16-27. p.

Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2010), *The Union after Lisbon, the Treaty reform of the EU.* HVG-ORAC. Budapest, 2010. 437 p.

Ódor Bálint (2011), *A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után.* Pro Minoritate, 2011. ősz 3-18. p.