

THOMAS KÖNIG–THOMAS BRÄUNINGER*

Az Európai Unió átalakítása a bővítés jegyében

I. AZ UNIÓS KLUBBA VALÓ BELÉPÉS KÜLÖNBÖZŐ KRITÉRIUMAI

Az európai integráció két szemszögből is vizsgálható, a jogalkotási kompetenciák kibővülése szempontjából, illetve az újabb és újabb tagállamok belépése révén végbemenő terjeszkedés felől. Az elmúlt negyven év folyamán az európai jogalkotás kompetenciái folyamatosan bővültek, különösen az 1987-es Egységes Európa Okmány és az Európai Unióról szóló 1993-as Maastrichti Szerződés nyomán (általános áttekintést ad róluk König 1996:556). Látványos a terjeszkedés az 1958-as Európai Gazdasági Közösséghez képest: a valaha hat tagú Közös Piacról eljutott a tizenöt tagú Európai Unióig, amelyhez immár 372 milliós lakosság tartozik. Az integrációs folyamat előrehaladásával a tagok száma a következő évtizedben meghaladhatja a húszat. Ugyanakkor a bővítésnek eltérőek a következményei a jelenlegi tagállamokra, illetve a pályázó országokra nézve. A tagságra pályázók gazdasági és politikai előnyöket vár-

* THOMAS KÖNIG docens, politológus, a Deutsche Forschungsgemeinschaft Heisenberg-Fellow-ja és a berlini Társadalomtudományi Kutatások Központjának 1998-as Karl-W.-Deutsch professzora. Kutatási témái: összehasonlító politológia, különösképpen a jogalkotási döntéshozatal komparatív vizsgálata és a nemzetközi kapcsolatok intézményi elemzése. Postacím: Mannheim Centre for European Social Research, University of Mannheim, L7,1, D-68131 Mannheim, Germany [email: Thomas.Koenig@mzes.uni-mannheim.de].

THOMAS BRÄUNINGER a Landesgraduiertenförderung Baden-Württemberg tudományos munkatársa. Ez idő szerint a nemzetközi tárgyalási rendszerek szabályai konstitucionális kiválasztásának kérdésével foglalkozik. Postacíme megegyezik a fentivel [email: Thomas.Braeuninger@mzes.uni-mannheim.de].

nak az EU-belépéstől, a jelenlegi tagállamok viszont attól tartanak, hogy a széles körű bővítés megakasztja az EU jogalkotási integrálódását. Tanulmányunkban figyelmünket az EU-bővítésre fordítjuk és felmérjük a különböző belépési forgatókönyveknek a jogalkotási döntéshozatalra gyakorolt hatását.

A belépési forgatókönyvek jórészt a jelölt országok gazdasági teljesítményére összpontosítanak (Baldwin 1994; von Hagen 1997). Jóllehet mind a tizenegy formálisan pályázó állam rendelkezik a társult ország státusával, egymagában a Bizottság „Agenda 2000” elnevezésű javaslata nem elégséges ahhoz, hogy pontosan ki lehessen jelölni az új tagok körét. A legígéretesebb kelet-európai és dél-európai jelöltek (Magyarország, Lengyelország, a Cseh Köztársaság, Észtország, illetve Szlovénia és Ciprus) belépése attól függ majd, hogy mennyiben felelnek meg bizonyos külső és belső követelményeknek: nemcsak arról van szó, hogy a tagságra pályázóknak vállalniuk kell a politikai, gazdasági és pénzügyi unió céljait, hanem arról is, hogy az 1997-es Amszterdami Kormányközi Konferenciának és az azt követő konferenciáknak meg kell teremteniük az intézményes feltételeket egy majdani megnövekedett Unió megfelelő működéséhez.

A funkcionális integrációt illetően még a brit konzervatívok is elfogadták azt a célt, hogy az EU-jogalkotásban növekedjék a tagállamok többségi szavazásának a szerepe, ám arról vita folyik, vajon milyen esetekben is beszélhetnénk jogalkotási többségről. A funkcionális integráció mellett az intézményes reform célja az EU-jogalkotás legitimitásának növelése parlamentáris integráció révén. A parlamentáris integráció fő mozgatórugója az általában „demokratikus deficit”-nek nevezett jelenség, az, hogy csökken a polgárok bizalma az EU-döntéshozatalban (Ludlow 1991). Az alább következő elemzés szemügyre veszi mind a funkcionális, mind pedig a parlamentáris integráció kérdését, tehát az intézményi reform mindkét aspektusát. Előfeltételezzük a továbbiakban, hogy bármilyen eltérést a Szerződés által kijelölt status quo-tól az összes jelenlegi tagállamnak kell elfogadnia. Az EU intézményes állapotról készült korábbi elemzésektől eltérően e helyütt nemcsak a tagállamok elkülönült szempontjából közelítjük meg a funkcionális és parlamenti reformot, hanem felmérjük az EU intézményi reformjának a jogalkotói döntéshozatalra gyakorolt rendszerszintű hatásait is. Ennélfogva döntésvalószínűsége annak a valószínűségét értjük, hogy egy EU-jogszabályt megváltoztatott döntés születik, és ezt az összes lehetséges győztes koalíció száma alapján határozzuk meg.

Összetett jellegéből eredően az EU-jogalkotás felépítése gyakorta válik formális döntéshozatal-analízis tárgyává. A szavazóképesség-vizsgálatok a tagállamok egymáshoz viszonyított döntéserejére összpontosítanak, a térelemzések a Bizottság, a Miniszterek Tanácsa és – esetenként – az Európai Parlament között a jogalkotási folyamatban érvényesülő interakciót mutatják be (Tsebelis–Garrett 1996). Mindkét megközelítés a szabályok adta keretek közötti választási lehetőségekkel számol, holott az intézményi reform a szabályok közötti konstitucionális választás kérdése. Ez azzal jár, hogy a tagállamok anélkül döntenek az EU-jogalko-

tásra vonatkozó szabályok alkalmazásáról, hogy pontosan ismernék a jövőbeli jogalkotási előterjesztésekkel kapcsolatos preferenciáikat (Buchanan–Tullock 1962: 78). Minthogy azonban az intézmények várható élettartama sokkal nagyobb, mint az eljárásoké, ezért „az eljárásokkal kapcsolatos preferenciáktól az intézményekkel kapcsolatos preferenciákhoz való átmenet nem automatikus és nem is egyenes vonalú” (Tsebelis 1990: 98). Ennek megfelelően a tagállamok kalkulációs nehézségei érintik azt a fontos kérdést, hogy miképpen lehet felmérni egy intézményi alternatíva következményeit anélkül, hogy pontos információk állnának rendelkezésre a jövőbeli preferencia-konfigurációkról.

Amellett fogunk érvelni, hogy a tagállamok részvétel-mutatójának kiszámítása különösen fontos a szabályok konstitucionális választásának megmagyarázásához, minthogy azok abszolút aspektusának méréséhez nem feltételezi a szereplők pontos ismeretét jövőbeli preferenciáikról. A részvétel-mutató kifejezi a rendszerszinten vett döntésvalószínűséget és a döntésekből való kizáródás egyéni szintű kockázatát. Ebből adódóan az EU intézményi reformját illetően két lényeges kérdésre is választ ad: a jelenlegi tagállamoknak a jogalkotás leblokkolódásával kapcsolatos aggodalmára, és arra a másik félelmükre, hogy a kibővített Unióban esetleg alulmaradnak a szavazások alkalmával. Az utóbbi időben végbement funkcionális integrációval kapcsolatos vizsgálati eredményeink szerint a tagállamok eltérő módon járultak hozzá ahhoz, hogy az egyhangú szavazástól a súlyozott minősített többségi szavazásra a nyolcvanas évek közepén történt áttérés révén csökkenjen az EU-jogalkotás elakadásának veszélye. A tagállamok rendszerszinten körülbelül a négyszázszorosára növelték a döntések megszületésének valószínűségét akkor, amikor a belső piac megteremtése érdekében elkezdtek alkalmazni a minősített többségi szavazást. A jogszabály-változtatás képességének ez a magas szintje azonban folyamatosan csökken a bővítések és a parlamenti bevonások következtében.

A minősített többségi szavazás megléte ellenére az új tagállamok belépése és az Európai Parlament folytatódó döntéshozatali integrálódása tovább csökkentheti a döntések megszületésének valószínűségét és újra felidézheti a leblokkolódás veszélyét. Minthogy számtalan nemzeti kormányzati kompetencia került már át EU-szintre, ezért az EU-jog alkalmazása a mostaninál is nehezebbé válik és veszélyezteti a belső piac további működését. Ennélfogva az európai intézményi politika szétartó céljait illetően kell döntést hozni, a funkcionális és parlamentáris integrációról éppúgy, mint a további bővítések által fenyegetett tagállamok közötti egyenlő(tlen)ség megőrzéséről. A korábbi bővítésekkel és a jelenlegi reformváltozatokkal kapcsolatos kutatási eredményeink tükrében fogjuk bemutatni azokat az intézménypolitikai módozatokat, amelyeket az amszterdami kormányközi konferencia elutasított. Ezeknek a javaslatoknak a vizsgálata mellett olyan foratókönyvet is előterjesztünk, amelynek révén csökkenthető a majdani kibővített Uniót fenyegető leblokkolódási veszély.

A tanulmány a továbbiakban négy részre tagolódik. Az első részben felvöljuk az Európai Parlament integrálódását alátámasztó okokat. va-

lamint az egyenlő egyhangú szavazási módról az egyenlőtlen minősített szavazásra való átállás folyamatát. Részletesen tárgyaljuk azt a két megközelítést, mellyel ezt a nyolcvanas évek közepén végbement átállást magyarázni szokás. Ezután a tagállamok szabályválasztásának megközelítése végett előterjesztjük koncepciónkat a jogalkotási aktorokról és az intézményközi győztes koalíciókról. A jövőndő Unió vonatkozásában amellet érvelünk, hogy a belépések valószínűleg két hullámban történnek majd. Ezt követően kerül sor részvételmutatónk bevezetésére, mégpedig a döntésvalószínűség rendszerszintű változásait és a kizáródás tagállamok szintjén felmerülő kockázatát illetően. Végül mutatónkat alkalmazni fogjuk a jelenlegi és a jövőbeli döntéshozatalra, mind a standard, mind pedig az együttes döntési eljárások tekintetében.

II. AZ EGYHANGÚSÁG ELVÉTŐL A MINŐSÍTETT TÖBBSÉG ELVÉIG AZ INTÉZMÉNYKÖZI KAPCSOLATRENDSZERBEN

A többségi szavazást ritkán alkalmazzák szuverén államok közötti döntéshozatal esetén. Az 1958-as Római Szerződés funkcionális többségi integrációval kapcsolatos formális előírásaival szemben az 1966-os Luxemburgi Kompromisszum – melyet gyakorta neveznek a többségi szavazással kapcsolatos egyetnemértés fölötti kormányközi egyetértésnek – minden tagállam számára vétőjogot biztosított egészen a nyolcvanas évek közepéig (Kapteyn–Verloren van Themaat 1990: 249). 1986-ban a Miniszterek Tanácsa az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában közölte, hogy negyven törvényhozási javaslatot fogadtak el minősített többségi szavazással, ami 1985-höz képest megháromszorozódást jelent (WQ 1121/86, C306/42). 1986 végére a Miniszterek Tanácsában már több mint száz minősített többségi döntés született főképpen az egységes piaccal kapcsolatos kérdésekben (Nugent 1994: 147). A minősített többségi döntéshozatal könnyebbé teszi az EU-jogalkotást, ám ez a jelentős változás felveti a kérdést, vajon miért voltak a tagállamok tekintettel a funkcionális többségi integrációra.

Két különleges fontosságú körülmény segítette elő a Miniszterek Tanácsában az áttérést a többségi minősített szavazásra: az első, hogy a tagállamok elszánták magukat 282 olyan intézkedés meghozatalára, amely a belső piac ügyének rendezését volt hivatva szolgálni, ezeket az 1985-ös Fehér Könyv dokumentálta; a második, hogy az úgynevezett „déli kibővítés”, tehát Görögország 1981-es, valamint Spanyolország és Portugália 1986-os belépése megnövelte a tagállamok közötti szociális és gazdasági eltéréseket. Hasonlóan ahhoz a vitához, amely most folyik a kelet- és dél-európai országok belépéséről, a tagállamok többsége akkor is meg volt győződve arról, hogy a döntések egyhangúságára vonatkozó szigorú elv enyhítésével növelni kell a szakpolitikai változások lehetőségét. A Miniszterek Tanácsában a minősített többségi kritériumot alkalmazták a funkcionális integrációhoz, ugyanakkor megszabták a 71,2 százalékos szavazati küszöböt, amely további bővítések esetén alacsonyabbra eshet.

nyabra is állítható. Másfelől a minősített többségi szavazással kapcsolatos előírás a tagállamoknak biztosított szavazati súlyok tekintetében is eltérést mutat: szemben az „egy ember – egy szavazat” elrendezésre épülő egyhangúsági és egyszerű többségi elvel, a Miniszterek Tanácsában működő minősített többségi szabály különbséget tesz kisebb és nagyobb tagállamok között. A szavazati súlyok hozzávetőlegesen arányosak az egyes tagállamok lakosságával, jóllehet Franciaország és Németország eredetileg az egyes országok gazdasági erejével szerette volna megfeleltetni őket (Garrett 1992: 546; a szavazati súlyok elosztását illetően lásd Lane–Mæland–Berg 1995: 395; Widgrén 1995: 78). Amikor tehát a tagállamok szabályválasztását vizsgáljuk, figyelembe kell vennünk mind az egyenlő(tlen)ségi elvet, mind pedig a Miniszterek Tanácsa döntési szabályainak enyhülését.

Ugyanakkor a funkcionális többségi integráció előtérbe állítása alkalmat adott az EU-jogalkotás széles körű bírálatára. A Miniszterek Tanácsában folyó tárgyalások titkossága következtében a tagállamok csökkenteni tudják az EU-jogalkotással kapcsolatos felelősségüket arra a tényre (vagy annak veszélyére) hivatkozva, hogy leszavazzák őket. Így azután egyfelől Nagy-Britanniában az EU-jogalkotást túlszabályozással, mániákus harmonizációs törekvéssel és állami szubvencionálással vádolják, másfelől a franciák a liberalizmusát, valamint privatizációs és laissez faire doktrinerségét kritizálják. A polgároknak egyre kevésbé tetszik, hogy az európai és a nemzeti bürokraták anélkül koordinálják a belső piaccal, a mezőgazdasággal és a kereskedelemmel kapcsolatos ügyekben a kormányok közötti együttműködést, hogy eközben bármiféle EU-jogalkotásból eredő parlamentáris ellenőrzés érvényesülne. Ezeknek a bírálatoknak a kivédése érdekében a nyolcvanas évek közepén, vagyis akkor, amikor a Miniszterek Tanácsa áttért a minősített többségi szavazásra, megnövelték az Európai Parlament szerepét. A kooperációs és jóváhagyási eljárást 1987-ben vezették be, az együttes döntési eljárást pedig 1993-ban, s ezek az elnevezések az európai jogalkotásban kivétel nélkül a parlamenti jogokra utalnak. Mindezek az eljárások összetett többkamarás rendszert működtetnek az EU döntéshozatalában, és hatással vannak mind az egyes államok szintjén érvényesülő preferencia-realizációkra, mind pedig a rendszerszinten értelmezhető mozgástérre.

Az Unió intézményes kereteivel kapcsolatban többféle megközelítés létezik, ám ezek rendszerint a szabályok adta keretek közötti választási lehetőségekkel foglalkoznak és nem maguknak a szabályoknak a választhatóságával. Ennélfogva jobbra arra a hatásra összpontosítanak, amelyet a tagállamok közötti különbségek vagy az intézményközi interakciók gyakorolnak az EU-jogalkotásra. A relatív szavazati erő-analízisek akkor, amikor a tagállamok eltérő szavazati súlyát veszik számba, csupán annak felmérésére koncentrálnak, hogy az egyes aktorok egymáshoz viszonyítva mennyiben képesek meghatározó szerepet betölteni a Miniszterek Tanácsán belüli győztes koalíciók kialakításában. Fő kutatási eredményeik szerint a súlyozott minősített többségi szavazás megléte ellenére a bővítések következtében csökken a nagyobb tagállamok ereje (Brams–Affuso 1985, Johnston 1995, Lane–Mæland 1995, Hosli 1996).

Ezzel analóg módon az ilyen elemzések nagy hangsúlyt helyeznek arra, hogy az egyes parlamenti csoportok egymáshoz mérten milyen képességgel rendelkeznek arra, hogy a preferenciáikat az európai parlamenti döntéshozatalban érvényesítsék (Lane–Mæland–Berg 1995).

A térelemzések a szabályok adta kereteken belüli választási lehetőségeket vizsgálva felvázolják a Miniszterek Tanácsa, a Bizottság és az Európai Parlament közötti intézményközi interakció rendszerszintű procedurális következményeit, különös tekintettel az együttműködési és az együttes döntéshozatali eljárásokra (Garrett–Tsebelis 1996: 270). Ami az intézményközi interakciót illeti, minden jogalkotói eljárásban a Bizottság kezdeményezi a törvényeket, és a Miniszterek Tanácsának kell elfogadnia a bizottsági javaslatokat, az Európai Parlament pedig az együttműködési eljárásban csak feltételes napirendmeghatározó hatalommal van felruházva (Steunenbergh 1994; Tsebelis 1994, 1996), ám az együttes döntéshozatali és az egyetértési eljárásban megakasztó erővel is rendelkezik (Schneider 1995; illetve Tsebelis–Garrett 1996). Az egyhangúság elvétől eltérően az enyhébb többségi szabályok veszélyeztetik a tagállamok szakpolitikai álláspontjának bevonódását a potenciális EU-jogalkotásba, ami oda vezet, hogy a Miniszterek Tanácsán belül többségi szavazással zajló eljárásokat számba véve az európai integráció erősödni fog (Tsebelis–Garrett 1996: 14).

Az EU-döntéshozatalra vonatkozó mindkét megközelítés elégtelennek mutatkozik, amennyiben az EU-jogalkotás szabályaival kapcsolatos választási lehetőségeket vizsgáljuk. Figyelmen kívül hagyják az EU-integráció eltérő elemzési szintjeit, illetve eltérő céljait. Az 1. ábra jelzi mindkét prominens megközelítés fő vizsgálódási célpontjait: mind a rendszer- illetve tagállami elemzési szintet, mind pedig a funkcionalitást és a legitimitást illetően.

1. ábra

Az EU döntéshozatal megközelítései

		Elemzési szint	
		Rendszer	Egyn
Az elemzés tárgya	Funkcionalitás	Miniszterek Tanácsa	Tagállamok
	Legitimáció	Európai Parlament	Pártcsoportok

A szavazati erő-elemzések rendszerint azt vizsgálják, mekkora a tagállamok vagy a parlamenti csoportok egymáshoz viszonyított ereje ahhoz, hogy győztes koalíciókat alakítsanak ki. Az EU-döntéshozatal funkcionalitásának és legitimitációjának a vizsgálatában az egyéni szinten tekintett egyenlőtlenségekre összpontosítanak. Minthogy azonban az egyhan-

gúság elvének és a súlyozatlan szavazásnak a körülményei közepette az aktoroknak egyenlő a relatív képességük a meghatározóvá válásra, ezért az ilyen megközelítések nem veszik figyelembe az erős és gyenge döntési szabályok közötti ama fontos megkülönböztetést, mely meghatározza, mekkora az egyes tagállamok ereje ahhoz, hogy procedurális változásokat idézzenek elő rendszerszinten. Ráadásul csak kevés ilyen elemzés veszi alapul az intézményközi interakciót akkor, amikor az EU-integráció eltérő céljait szándékozik feltárni (König-Brauning 1997b). A relatív erő-elemzésektől eltérően, a téranalízis modelljei felvázolják mind az EU jogalkotó aktorai közötti intézményközi interakció rendszerszintű következményeit, mind pedig az egyes tagállamok korlátozott képességét procedurális preferenciáik előterjesztésére (Tsebelis-Garrett 1997: 21). A (nemzetek feletti) Bizottság és az Európai Parlament procedurális pozícióival kapcsolatos korlátozó feltevéseik ellenére a téranalízisek nem tudnak kielégítően számot adni a tagországoknak a különböző eljárási módok közötti választásáról. Ellenkezőleg, minthogy vizsgálati eredményeik inkább a nemzetek feletti aktorok procedurális pozícióival kapcsolatos előfeltevéseiből erednek, ezért a téranalízisek megközelítmódja alig-alig alkalmazható a tagállamok szabályválasztásának mikéntjét illetően. A szabályválasztás mikéntje szempontjából a tagállamok kalkulációs gondja éppen az, hogy hogyan mérjék fel egy intézményi választás következményeit pontos információk hiányában.

Mi az elemzésünket a tagállamok szabályválasztásának a problémájára alapozzuk, mivel ők és nem mások az EU Alapszerződés bármilyen reformjának az aláírói. Hogy bemutathassuk az Unió intézményi reformjának mindkét oldalát – tehát mind a tagországok közötti egyenlőtlenségek problémáját, mind pedig a döntéshozatali szabályok erejének kérdését – vizsgálatunkat a különböző intézményes eljárások jövőendő jogalkotást érintő egyéni és rendszerszintű következményeire irányítjuk, ezen a módon vesszük tekintetbe az EU-ban lezajló intézményközi interakciókat. Célunk összevetni az egyéni és a rendszerszinten érvényesülő részvétel mértékét, éspedig avégett, hogy felfedjük azoknak az eljárásbeli módosulásoknak a következményeit, melyek megváltoztathatják akár a parlament részvételét, akár az EU-jogalkotás funkcionális hatékonyságát. A különböző módozatok következményeinek vizsgálatához először is azonosítanunk kell az eljárásmódozatokat, majd az EU-jogalkotás döntéshozatalában jelenleg és a jövőendő Unióban részt vevő aktorokat.

III. A JELENLEGI ÉS A JÖVENDŐ UNIÓ AKTORAINAK ÉS GYŐZTES KOALÍCIÓINAK AZONOSÍTÁSA

Az Európai Tanács 1996-os torinói végzése szerint a folyamatban levő intézményi reform célja az EU-jogalkotás funkcionális hatékonyságának és átláthatóságának növelése, különös tekintettel az erőteljesebb parlamentáris legitimitásra (Steunenbergh 1997: 2). A tagállamok elviekben megegyeztek abban, hogy csökkentik az EU jogalkotási eljárásainak szá-

mát és összetettségét, ami élesen fölveti azt a kérdést, vajon mely elrendezéseket fogják valószínűleg kiválasztani. A parlament részvételének növeléséhez a módosított együttes döntési eljárás (CONF/4001/97: 122–4) látszik a legígéretesebb szavazási eljárásnak, minthogy nem csak hogy megköveteli az Európai Parlament egyetértését, hanem napirendalkotó funkcióval is felruházza a parlament egyeztető bizottságbeli képviselőit. A bővítést illetően az intézménypolitika-célja a tagállamok funkcionális integrálódása. A funkcionális integrálódást megkönnyítené, ha a Miniszterek Tanácsában a szavazási küszöböt alacsonyabbra tennék a standard eljárásokat illetően, ez lehetővé tenné az Európai Parlament és némely tagállam álláspontjának a kizárását. Az Amszterdami Alapszerződéstervezet a standard és az együttes döntési eljárások kiterjedtebb alkalmazását ösztönzi, miközben a jóváhagyási eljárást a külkapcsolatokkal összefüggő jogalkotásban alkalmazzák (CONF/4001/97: 119). Ráadásul az Európai Parlamentnek a jóváhagyási eljárás esetén nincs napirendi javaslattevő funkciója, csupán elfogadhat vagy elutasíthat egy-egy tervezetet. Ezért az intézménypolitika egyéni és rendszerszinten érvényesülő hatásának vizsgálatához a standard és együttes döntési eljárást tekintjük ideáltípusnak.

Az eljárás módokat célja a győzelemmel és alulmaradással kapcsolatos formális szavazási szabályok felállítása, ami a politikában igen fontos, ám a standard és együttes döntési eljárás két- és háromkamarás elrendezése bonyolulttá teszi a győztesek és vesztesek azonosítását, hiszen ezek az eljárások megkövetelik a különböző szavazó testületek egyetértését, előfeltételezve a Bizottságban, a Miniszteri Tanácsban és az Európai Parlamentben a belső koalíciós problémák megoldását. A belső koalíciós problémákat olyan részjátékokként fogjuk fel, amelyek a jogalkotási játék összetett szintjén összegeződnek. A standard eljárás a bizottsági és a miniszteri tanácsi részjátékból áll, az együttes döntési eljárás pedig ehhez az európai parlamenti részjátékot teszi hozzá. Ezek az részjátékok mások és mások a saját koalíciós problémáik tekintetében, melyek pedig a részjátékok aktorainak számától és a megfelelő küszöbmagasságoktól függenek.¹ Minthogy a tagállamok szabályválasztásának a kérdésére összpontosítunk, ezért az Európai Parlamentet mint olyan szavazó testületet fogjuk fel, amely két nagyobb és két kisebb parlamenti csoportból tevődik össze. A nagyobb csoportok két-két szavazattal rendelkeznek, a kisebbeknek egy-egy van, így elégíthető ki az abszolút többségi kritérium (a parlamenti csoportok értékének általános áttekintését lásd König 1997: 40f.). Az Európai Parlament ilyesfajta leegyszerűsítő számbavétel nélkül, hogy rontaná az egyéni és rendszerszintre vonatkozó vizsgálati eredményeinket, összehasonlíthatóvá teszi a különböző kibővítéseknek a mindenkori tagokra gyakorolt hatását.

Az EU-jogalkotás eljárási módjai meghatározzák az egy adott előterjesztés elfogadásához szükséges összes aktorból álló győztes koalíció intézményközi összetételét. Mégis meglehetősen bonyolult azonosítani a győztes koalíciók összetételét, mégpedig két okból: egyrészt, mert a Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament döntési szabályai nagymértékben különböznek egymástól, másrészt, mert a Bizottság szerepe elég

gé spekulatív. Az Európai Unióról szóló szerződés 155. cikkelye szerint a Bizottságnak kizárólagos joga jogalkotást kezdeményezni és jogosult az eljárás bármely pontján módosítani az előterjesztést (Article 189a,2 TEU), ekképpen a szerződés a Bizottságot teszi meg javaslattevőnek. Ráadásul a Bizottságnak jogában áll visszavonni az előterjesztést, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a módosítások túlságosan elvették az élet (Usher 1994: 148). Ennélfogva azt állítjuk, hogy a Bizottság nem zárható ki a releváns jogalkotók köréből (ettől eltérő felfogást fejt ki Tsebelis–Garrett 1996: 13).

A Miniszterek Tanácsában és az Európai Parlamentben érvényesülő döntési szabályok különbözősége az EU-jogalkotás különböző szintjeire hívja fel a figyelmet, és ezeket együttesen mint két vagy három részjátékból összeálló jogalkotási játékot foghatjuk fel. A részjátékok szintjén kell megoldódnuk a tagállamok között a Miniszterek Tanácsában, illetve a parlamenti csoportok között az Európai Parlamentben kialakuló koalíciós problémáknak. A Miniszterek Tanácsa részjáték két többségi kritériumot kínál a standard és az együttes döntési eljárásban, mivel a módosítások mindig a tagállamok egyhangú állásfoglalását igénylik. Együttes döntési eljárás esetén az Európai Parlament vagy cselekszik, vagy nem. A jóváhagyás nemcselekvés révén történő megakadályozása némileg csökkenti a többségi kritériumot, mivel az Európai Parlament mindig egyenlő számú képviselőkből álló szavazó testület volt. Végül az összetett jogalkotási játék intézményközi egyetértést igényel a Bizottság és a Miniszterek Tanácsa között a standard eljárásban, illetve a Miniszterek Tanácsa, az Európai Parlament és részben a Bizottság között az együttes döntési eljárásban. Mivelhogy az együttes döntési eljárás magába foglalja az Európai Parlamentet, a győztes koalíciók egy további jogalkotási körét kell bevonni a vizsgálatba: ez idő szerint az első kör a Bizottságot, a Miniszterek Tanácsából több mint 62 szavazatot és a parlamenti szavazatoknak legalább a felét öleli fel, a második kör pedig az egyformán szavazó tagállamokat, valamint a parlamenti szavazatok legalábbis abszolút többségét. Ebből adódik azután, hogy a győztes koalíciók két köre egy hozzávetőleges háromkamarás rendszerre vezet, minthogy a Bizottság az együttes döntési eljárás esetén kizárható a második körből.

A győztes koalíciók körei jelentik az EU eljárási módozataival kapcsolatos analízisünk sarokkövét, de a továbbiakban még azonosítanunk kell a majdani kibővített Unióban tagállamként számbajöhető országok csoportját vagy csoportjait. Az Európai Tanács 1993-as koppenhágai ülésén egy francia előterjesztés specifikálta a taggá válás formális követelményeit, ezt megismételte a Bizottság „Agenda 2000” című kiadványa, valamint az Európai Unióról szóló szerződés O cikkelye is. Ez a belépési katalógus nemcsak gazdasági fejlettségi mutatókat tartalmaz és a működő piacgazdaság követelményét, hanem előírja a szociális gondoskodás mérhető szintjét, az államadósság és az infláció feletti megfelelő ellenőrzést, nyitott gazdaságot, modern pénzügyi rendszert és az EU-jogalkotás alkalmazására való képességet (Baldwin 1994: 155). Mindennek a háttérét pedig az a tény adja, hogy az összes jelentkező belépésével az Unió lakossága körülbelül 40 százalékkal nőne, ám GDP-je csak 4 százalékkal.

Ami az Unió költségvetésének finanszírozását, a strukturális alapokat és a Közös Mezőgazdasági Politikát illeti, a további bővítés kockázatai és költségei problémát jelentenek nemcsak a lehetséges, hanem a jelenlegi tagok számára is, mely utóbbiak GDP-jük 1,27 százalékával járulnak hozzá az EU költségvetéséhez (Streit–Voigt 1996). Az EU mezőgazdasági szektora és szegényebb régiói részesülnek az összes EU-kiadás 80 százalékában, és mivel a keleti jelentkezők népes, szegény és mezőgazdasági országok, a Közös Mezőgazdasági Politika változatlanul hagyása az EU költségvetésének mintegy 40 milliárd ECU-s emelését vonná maga után. Ráadásul a strukturális alapok kiterjesztése az évi költségeket 26 milliárd ECU-val növelné (Baldwin 1995: 477). Az adóemelés a fenti deficitekkel való megbirkózásnak nemigen járható útja, bár a kibővítések alighanem a kiadások csökkentésével járnának együtt. A keleti irányú bővítés ezért aztán kevésbé vonzó a déli, szegény és mezőgazdasági tagállamok szemében, miközben az északi tagok előnyökre számíthatnak a kereskedelmi kapcsolatok elmélyüléséből (Michalski–Wallace 1992: 54).

Ilyen körülmények között két aspektust indokolt számba venni akkor, amikor meg kívánjuk vonni az esélyes tagállamok körét. Először is a Szerződéstervezet intézményekkel foglalkozó protokolljának második cikkelyét (CONF/4001/97: 118), amely az intézményi reform elmaradása esetére húszban maximálja az EU tagjainak számát. Ami a további bővítést illeti, féltő, hogy egy széles körű terjeszkedés meggyengíti az Unió jogalkotói tevékenységét (Pederson 1994: 165). Másodsor, figyelembe kell venni a lehetséges tagállamok gazdasági és geopolitikai helyzetét, ami nemcsak az orosz hegemoniától való megszabadulás számbavételét jelenti, hanem a déli féltekét sújtó válságát is. Ennélfogva a bővítés valószínűleg két hullámban történik, az első hullámban öt új tag kerülhet be, a további hat jelölt csak a másodikban. Ami az első hullámot illeti, Szlovénia teljesíti a gazdasági feltételeket, de valószínűsíthető, hogy Magyarország, Lengyelország és a Cseh Köztársaság is benne lesz az elsőként belépők csoportjában, mégpedig geopolitikai közelségük és a Visegrádi Négyek csoportjába való intézményes beágyazottságuk miatt (von Hagen 1997: 375). Észtország, szemben a jelentős orosz kisebbséggel rendelkező Lettországgal és Litvániával, nem annyira balti, mint inkább skandináv orszákként kezdte magát beállítani, és számíthatunk arra, hogy Svédország és Finnország erőteljesen fogja szorgalmazni Észtország első hullámban történő ötödikkénti bekerülését.

A Bizottság „Agenda 2000” kiadványa ellenére valószínűtlennek tekinthetjük Ciprus első hullámban történő belépését, és nemcsak azért, mert ezzel a jelenlegi Unió taglétszáma meghaladná a megállapított maximumot, hanem mert EU-taggá válása előfeltételezi Görögország és Törökország egységes támogatását. Lettország, Litvánia és Ciprus mellett Szlovákia sem jöhet még számításba, mert nem hajlandó garantálni a kisebbségi jogokat a területén élő magyar és cseh népesség számára. Bulgáriának és Romániának is meg kell várnia a második hullámot, jóllehet Franciaország támogatja Románia tagságát. Mindkét hullámnak meglesznek a következményei az Unió szakpolitikai változásokkal kap-

csolatos potenciáljára nézve, aminthogy a tagállamok EU-jogalkotásbeli egyéni pozícióit illetően is, annak ellenére, hogy a jelenlegi tagok ezeket a jövőbeli kibővítéseket függővé tették az Unió intézményi reformokra való képességétől.

IV. A LEHETSÉGES BŐVÍTÉSEK KÖVETKEZMÉNYEINEK MÉRÉSE

Az Unió intézménypolitikájának elemzésekor a fő probléma az, hogyan is kellene mérni a különböző eljárásmodozatok rendszerszintű és egyéni következményeit. Az EU jogszabályváltoztatási potenciáljának a meghatározásához az abszolút részvétel [*absolute inclusiveness*] fogalmát használjuk, amely fogalom nemcsak a döntések megszületésének rendszerszinten értelmezhető valószínűségét mutatja meg, hanem egy-egy aktor esélyét is arra, hogy részese legyen valamely jogalkotási folyamatnak (König-Bräuninger 1997a, 1997b).

Rendszerszinten az egyhangúság erős kritériuma a jogszabályváltoztatás esélyét n-aktoros bizottság esetén az összesen 2^n számú lehetséges koalíció közös koalíciójára korlátozza. Az EU-jogalkotási eljárások döntésvalószínűségének meghatározásához számításba kell vennünk a győztes koalíciók intézményközi körét is, vagyis az olyan koalíciókat, amelyek különböző szavazó testületek, tehát a Bizottság, a Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament aktorait foglalják magukban. Minthogy ezeknek a szavazó testületeknek az aktorai különböznek a taglétszám és a szavazási küszöb tekintetében, ezért a döntésvalószínűség méréséhez mutatókat fogjuk alkalmazni. Rendszerszinten a részvétel-mutató azt fejezi ki, hány győztes koalíció van az összes számbajöhető koalícióhoz viszonyítva. Anélkül, hogy ismernénk az N aktorcsoport minden aktorának preferenciáit, szemügyre vesszük az Igen- és Nem-szavazatokból álló v játékot, amelyben $v(S)=1$, ha az S koalíció győz és $v(S)=0$, ha nem. Coleman (1971:278) szerint ekkor egy döntés megszületésének valószínűsége:

$$P_{(v)} = \frac{\sum_{S \in V} v(S)}{2^n}$$

Ez a képlet a győzelemmel, illetve a vereséggel kapcsolatos várakozásokat méri, különös tekintettel arra a módra, ahogyan a szabályok befolyásolják a lehetséges kimeneteket². Shepsle-t (1986: 74) parafrázálva azt mondhatjuk, hogy a szabályok „ex ante megállapodások a (lehetséges) együttműködés szerkezetéről”. Amennyiben képletünk az Unió jogalkotási rendszerére alkalmazzuk, azt kapjuk, hogy a Bizottság és az egyhangúan szavazó Miniszterek Tanácsa részvételével zajló standard eljárásban a döntéshozatal valószínűsége a hat eredeti tag idején 0.0078 volt, a tizenkét tagállam esetében viszont majdnem 0.0001-re csökkent.

Ebből a figyelemreméltó változsból az következik, hogy a tagállamoknak le kellett szállítaniuk a küszöböt, hogy a végére járassak a belső piaccal kapcsolatos teendőiknek 1992 végéig. Az 1980-as évek közepén, amikor a tizenkét tagállam a funkcionális integrálódás érdekében alkalmazni kezdte a minősített többségi szavazás eljárását, jogszabály-változtatási potenciáljuk magasabb volt, mint bármikor korábban. Az 1. táblázatot az 1986-os, egyhangú szavazással működő Miniszterek Tanácsa esetében kimutatható döntéshozatali valószínűséghez viszonyítva mutatja be a mértékek változását. Az oszlopok mutatják az egyhangú szavazás és a minősített többségi szavazás esetén előálló különbségeket, míg a sorok a múltbeli és a jövődő kibővítések nyomán várható változásokat.

1. táblázat

Az eljárások döntésvalószínűsége az 1986-os egyhangúsági helyzethez viszonyítva

$P^1(v)$	1986–1995 (12 tagállam)	1995– (15 tagállam)	első kibővítés (20 tagállam)	második kibővítés (26 tagállam)
P^{1986} (Standard/Unanimity)				
Standard/egyhangúság	1	0.12	0.004	0.00006
Standard/min. többség	402.0	318.6	190.2	116.0
Együttes döntés	251.6	199.2	118.9	72.5

A tizenkét tagállam 1986-os helyzetéhez képest az új tagok belépése folyamatosan csökkentette a döntések megszületésének valószínűségét egészen az 1995-ös 3/25-ig, a húsz tagra bővülés pedig 1/250-es, és a második hullám 6/100000-es mutatót ígér. A minősített többségi szavazás bevezetésével a tizenkettek döntéseik megszületésének valószínűségét a 402-szeresére emelték. Már Ausztria, Finnország és Svédország 1995-ös csatlakozása is korlátozta a többségi szavazásnak a funkcionális integrációra gyakorolt eme pozitív hatását, mégpedig oly módon, hogy a standard eljárásban a döntéshozatal valószínűsége az említett 402-es szorzóról körülbelül a 319-es szorzóra esett vissza. Amennyiben a jelenlegi eljárási módzatok változatlanok maradnak, a további bővítések végső soron visszafordítják a minősített többségi szavazás funkcionális integrációra gyakorolt korábbi pozitív hatását. A nyolc szavazattal rendelkező Lengyelország, az öt-öt szavazattal bíró Magyarország és Cseh Köztársaság, valamint a két-két szavazatos Észtország és Szlovénia belépése a hatást 190-szeresre csökkenti, s a hétszavazatos Románia, a négyvel rendelkező Bulgária, a három-hárommal bíró Litvánia és Szlovákia, valamint a két-két szavazattal felruházott Ciprus és Lettország belépése nyomán a döntések megszületésének valószínűsége mindössze 116-szor lesz magasabb, mint az egyhangú döntéseket hozó 1986-os Miniszterek Tanácsa.

csában. A parlament részvétele következtében az együttes döntési eljárásban a döntésvalószínűség mindig is alacsonyabb, mint a standard eljárásban, és különösen alacsony lesz a második bővítés nyomán. 72-es szorzója, összevetve az egyhangú döntéseket hozó 1986-os tizenkettek adatával, hasonló a Dánia, Írország és az Egyesült Királyság EGK-csatlakozása előtti, hetvenes évekbeli, egyhangúsági elven nyugvó standard eljárásokra érvényes adathoz.

Ezek mellett a rendszerszintű hatások mellett figyelembe veendő az is, hogy bármiféle intézményi reform megköveteli az összes tagország konszenzusát, és mindegyiküket másképp érintik a további bővítések. Értelemszerűen a tagországokat nemcsak az Unió működése és legitimitása érdekli, hanem saját egyéni preferenciáértékesítő képességük alakulása is. Ezért számításokat végeztünk az egyéni részvételműtatókat illetően is. Ez a mértékszám nem viszonylagos, hanem abszolút, és elhelyezi az egyes aktorokat a lehetséges győztes koalíciókban való szükséges részvétel, illetve az azokból való egyértelmű kimaradás rangsorában. Az egyértelmű kimaradás esetében az adott aktornak statisztika szerep jut, ám az aktor vétőjátékos akkor, ha nem lehet kizárni egyetlen számbajöhető győztes koalícióból sem. A v játékban i aktor w részvételi indexét a következőképpen határozzuk meg:

$$\omega_i(v) = \frac{\sum_{S \subseteq N, i \in S} v(S)}{\sum_{S \subseteq N} v(S)}$$

Ez a mutató összeveti az összes lehetséges győztes koalíció számával azon esetek számát, amikor az adott entitás győztes koalícióban vesz részt (Bräuninger 1996: 42).³

Hogy láthatók legyenek az egyéni különbségek, a 2. táblázatban felsoroltuk a standard és együttes döntési eljárásban részt vevő minden egyes aktor részvétel-mutatójának értékeit. A tagállamok koalícióalkotási lehetőségeit a minősített többségi szavazásra érvényes 71,2 százalékos alsó küszöb határozza meg, jóllehet a nagyobb tagállamok nagyobb szavazati súllyal rendelkeznek, mint a kisebbek. Ennek megfelelően a nagy tagállamok részvételműtatója 0.86 körül mozog, a kis tagállamoké a statisztika helyzethez tartozó érték felé közelít.

2. táblázat

A jogalkotási aktorok részvételmutatója kibővítésenként

	1986–1995 (12 tagállam)		1995– (15 tagállam)		első kibővítés (20 tagállam)		második kibővítés (26 tagállam)	
	Stand.	Együtt	Stand.	Együtt	Stand.	Együtt	Stand.	Együtt
A Bizottság	1.0000	0.9985	1.0000	0.9998	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
MT Franciaország (10)	0.8557	0.8559	0.8627	0.8627	0.8661	0.8661	0.8716	0.8716
Németország (10)	0.8557	0.8559	0.8627	0.8627	0.8661	0.8661	0.8716	0.8716
Olaszország (10)	0.8557	0.8559	0.8627	0.8627	0.8661	0.8661	0.8716	0.8716
Egyesült Kir. (10)	0.8557	0.8559	0.8627	0.8627	0.8661	0.8661	0.8716	0.8716
Lengyelország (8)	–	–	–	–	0.8036	0.8036	0.8116	0.8116
Spanyolország (8)	0.8010	0.8013	0.8003	0.8004	0.8036	0.8036	0.8116	0.8116
Románia (7)	–	–	–	–	–	–	0.7778	0.7778
Belgium (5)	0.6841	0.6846	0.6909	0.6909	0.6968	0.6968	0.7037	0.7037
Cseh Köztársaság (5)	–	–	–	–	0.6968	0.6968	0.7037	0.7037
Görögország (5)	0.6841	0.6846	0.6909	0.6909	0.6968	0.6968	0.7037	0.7037
Magyarország (5)	–	–	–	–	0.6968	0.6968	0.7037	0.7037
Hollandia (5)	0.6841	0.6846	0.6909	0.6909	0.6968	0.6968	0.7037	0.7037
Portugália (5)	0.6841	0.6846	0.6909	0.6909	0.6968	0.6968	0.7037	0.7037
Ausztria (4)	–	–	0.6556	0.6556	0.6564	0.6564	0.6652	0.6652
Bulgária (4)	–	–	–	–	–	–	0.6652	0.6652
Svédország (4)	–	–	0.6556	0.6556	0.6564	0.6564	0.6652	0.6652
Dánia (3)	0.6269	0.6274	0.6167	0.6168	0.6192	0.6193	0.6242	0.6242
Finnország (3)	–	–	0.6167	0.6168	0.6192	0.6193	0.6242	0.6242
Írország (3)	0.6269	0.6274	0.6167	0.6168	0.6192	0.6193	0.6242	0.6242
Litvánia (3)	–	–	–	–	–	–	0.6242	0.6242
Szlovákia (3)	–	–	–	–	–	–	0.6242	0.6242
Ciprus (2)	–	–	–	–	0.5800	0.5800	0.5834	0.5834
Észtország (2)	–	–	–	–	–	–	0.5834	0.5834
Lettország (2)	–	–	–	–	–	–	0.5834	0.5834
Luxemburg (2)	0.5498	0.5504	0.5736	0.5737	0.5800	0.5800	0.5834	0.5834
Szlovénia (2)	–	–	–	–	0.5800	0.5800	0.5834	0.5834
EP 2 szavazat	0.5000	0.7002	0.5000	0.7000	0.5000	0.7000	0.5000	0.7000
2 szavazat	0.5000	0.7002	0.5000	0.7000	0.5000	0.7000	0.5000	0.7000
1 szavazat	0.5000	0.6001	0.5000	0.6000	0.5000	0.6000	0.5000	0.6000
1 szavazat	0.5000	0.6001	0.5000	0.6000	0.5000	0.6000	0.5000	0.6000

Az együttes döntési eljárásban, szemben a standard eljárással, a parlamenti aktorok nem kényszerülnek statiszta szerepre. A két kétszavazatos és a két egyszavazatos parlamenti aktornak negatív többséget kell kialakítania három szavazattal a hatból, és ez eltérő részvételi értékekkel ruházza fel őket. Értékük 0.6 és 0.7 között mozog. A Bizottságnak ezzel szemben mindig vétójátékos pozíciója van standard eljárás esetén, ám az együttes döntési eljárásnál meghatározó szerepe kiküszöbölhető, amennyiben a tagállamok 4 szavazatos abszolút parlamenti többség által is megtámogatott egyhangú döntést hoznak. A félig-meddig háromkamarás együttes döntési eljárásnak ez a különös vonása előnyösebb a tagállamok, mint a parlamenti csoportok részvétele szempontjából, mint hogy a tagállamoknak egyhangú konszenzusra kell jutniuk egy előterjesztést illetően, viszont a parlamenti küszöböt alig emeli az abszolút parlamenti többség alkotására ösztönző követelmény. Ily módon a tagállamoknak a parlamenti aktorokénál több hasznuk származik abból, hogy az együttes döntési eljárás esetében a Bizottságot ki lehet zárni (König 1997: 45). Mindazonáltal az együttes döntési eljárás javítja a parlament részvételműtőjét, az együtműködési eljárás félig-meddig háromkamarás jellege pedig továbbra is lehetővé teszi az Európai Parlament kívül rekedését (König–Bräuninger 1997a). Az Európai Parlament számbavétele nincs számottevő hatással a többi jogalkotó aktor részvételműtőjára, mert a további szavazó testület csupán hozzáadódik a tagállamok egyhangú győztes koalíciójához.

Ugyanebben az értelemben csak a tagállamokat érintik közvetlenül a belépések. A tizenöt tagra történt legutóbbi kibővítés növelte a nagy tagállamok részvételműtőjét, miközben a három szavazattal rendelkező tagállamoké csökkent. Ezzel szemben a kelet- és dél-európai országok belépése minden tagállam számára előnyös lesz. Ez ennél fogva teljesíti az alapszerződés reformjának előfeltételét, már amennyiben feltételezzük, hogy a tagállamok nem fogadnák el részvételüknek a kibővítés nyomán bekövetkező csökkenését. A kibővítés ugyanakkor jelentősen csökkentené a döntések megszületésének uniós rendszerszinten vett valószínűségét. Az Unió jogalkotó tevékenységének biztosításához az eljárási rend reformjának egyetlen útja kínálkozik: a döntések meghozatalának valószínűsége csak a Miniszterek Tanácsában érvényben levő szavazási küszöb leszállításával növelhető. A kérdés inkább az, mi jelenti majd a többséget, illetve az, vajon alkalmazhatók-e a szavazási súlyok a tagországok közötti aszimmetria kiegyensúlyozására.

IV. A SZAVAZÁSI KÜSZÖB LESZÁLLÍTÁSA, AVAGY A SZAVAZATOK ÚJRASÚLYOZÁSA

A kibővítés történelmi lehetőség Európa mesterséges megosztottságának felszámolására, ezért érdekesebb olyan stratégiák után kutatni, amelyek minél megelőlegebben szolgálhatják a jövő EU-jogalkotáshoz szükséges intézményi reform ügyét. E tekintetben a hogyan szavazzunk kérdése már eddig is meglehetősen súrlódásokra adott al-

kalmat. Még a brit konzervatívok is hajlandónak mutatkoztak az amszterdami kormányközi konferencia korai szakaszában arra, hogy elfogadják a többségi szavazás bizonyos mérvű kiterjesztését az EU-jogalkotás döntésvalószínűségének növelése végett. Ha arra van szükség, hogy az Unió jogalkotása hatékonyabban működjék, akkor egy dolgot nem lehet elfelejteni: szélesíteni kell a többségi szavazás alkalmazásának körét. A vita inkább arról fog folyni, vajon közelebről mi is hoz létre jogalkotási többséget. Néhány tagállam valószínűleg inkább csak akkor kerül többségi pozícióba, ha a szavazati súlyok különbségeket állítanak fel. Az egyhangú szavazás körülményei között minden tag egyenlő, míg a súlyozott szavazás a nagyobb tagállamokat hozza előnyösebb helyzetbe. A belépések és az új eljárások módosíthatják ezeket a kiváltságokat, s ez felveti a kérdést: hogyan változtatják meg a kibővítések az egyensúlyt a nagy és kis méretű tagországok között.

3. táblázat

Az egyéni részvételműtatók változása együttes döntéshozatali eljárásnál, az egyhangú döntésnél érvényesülő helyzethez viszonyítva, százalékban

$\frac{\omega(\text{Cod.}) - \omega(\text{Una.})}{\omega(\text{Una.})}$	1986–1995 (12 tagállam)	1995– (15 tagállam)	első kibővítés (20 tagállam)	második kibővítés (26 tagállam)
A Bizottság	-0,2	0	0	0
államok 10 szavazattal	-14,4	-13,7	-13,4	-12,8
államok 8 szavazattal	-19,9	-20,0	-19,6	-18,8
államok 7 szavazattal	-	-	-	-22,2
államok 5 szavazattal	-31,6	-30,9	-30,3	-29,6
államok 4 szavazattal	-	-34,4	-34,4	-33,5
államok 3 szavazattal	-37,3	-38,3	-38,1	-37,6
államok 2 szavazattal	-45,0	-42,6	-42,0	-41,7
EP csop. 2 szavazattal	66,7	66,7	66,7	66,7
EP csop. 1 szavazattal	33,3	33,3	33,3	33,3

A 3. táblázat feltünteti azokat a változásokat, amelyek az egyhangúság körülményei közötti maximális részvétellel összehasonlítva a minősített többségi szavazásnak az együttes döntési eljárásba való bevezetése következtében adódnak, és jelzi a bővítések okozta módosulásokat is. Ahogyan az már a 2. táblázatból is kitűnt, az alkalmazott eljárás nemigen módosít a tagállamok egyéni részvételműtatójának értékein. A kibővítés bármelyik szakaszát vizsgáljuk is, a standard és az együttes döntési

rásokra vonatkozó adatok megegyeznek. Csupán a Bizottság és a parlamenti aktorok vonatkozásában figyelhetünk meg értékváltozást, az utóbbiak helyzete a statisztika szerepéhez közelít standard eljárás esetén, míg aktív részvétel felé az együttes döntéseknél. A Bizottság szerepe mindkét eljárás esetében változik, miközben a parlamenti aktorok nyilvánvalóan nyernek az együttes döntési eljárás irányába való elmozdulásból, hiszen ez azzal jár, hogy aktívan vesznek részt az EU-jogalkotásban.

A 3. táblázat oszlopai azt mutatják, hogy a jogalkotási aktorokat eltérően érinti az átmenet az egyhangú szavazási módról a minősített többségi szavazási módra, mivelhogy a szavazatok súlyozása különbségeket hoz létre a tagállamok között. Az egyhangú szavazáshoz képest, amely minden tagállamot 1.0-es részvételműtatóval ruház föl, a minősített többség a 10 szavazattal rendelkező nagyméretű államok részvételműtatóját mindössze 10 százalékkal csökkenti. A két szavazattal rendelkező kis államokat ezzel szemben ez a lépés részvételi értékük mintegy felétől fosztja meg. A 3. táblázat sorai azt mutatják, hogy a további bővítések csupán minimális mértékben módosítják a tagállamok közötti arányokat. A nyolc szavazattal rendelkező, közepesnél valamivel nagyobb méretű államok részvételműtatója körülbelül 20 százalékkal csökken, az öt szavazatos közepes méretűeké mintegy 30 százalékkal, a négy szavazattal bíró, közepesnél valamivel kisebb államoké körülbelül 34 százalékkal, végül a háromszavazatos kisméretűeké mintegy 38 százalékkal csökken. Úgy gondoljuk tehát, hogy a tagállamok között a bővítések során viszonylag stabilan fennmarad az aszimmetria.

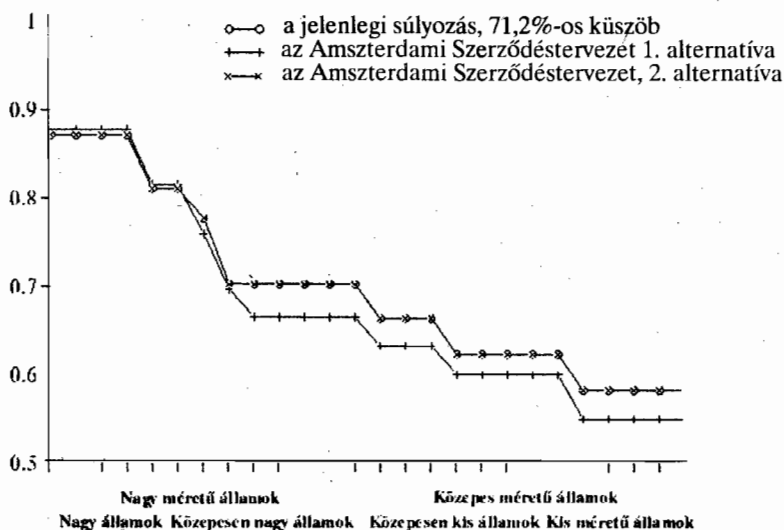
Az egyéni részvételműtató viszonylagos stabilitása ellenére a döntések megszületésének alacsonyabb valószínűsége meg fogja bénítani az Unió jogalkotó tevékenységét, amennyiben az eljárások változatlanok maradnak. Ezzel kapcsolatban az Amszterdami Szerződéstervezet (SN/600/97 1997: 113) két utat kínál a tagállamok részvételének újraszúlyozását illetően: az első szerint a nagyméretű tagállamok 25 szavazattal rendelkeznének, a legkisebbek pedig 3-mal; a második szerint a jelenlegi súlyozás megtartása mellett egy másik szavazási kör, quorum gondoskodnék az Unió összslakosságának legalább 60 százalékos képviseléről. Ez idő szerint a kis országok lakosságnagyságukhoz mérve jelentősen túlreprezentáltak az Unió szavazótestületeiben. Ennek ellenére még a nagy országok sem képesek a szavazási súlyok átrendezésével kapcsolatban közös álláspontra jutni. Franciaország és Spanyolország szeretné növelni a nagyméretű országok szavazatainak súlyát, ezzel szemben Németország inkább a quorum-megoldás alkalmazását javasolja, amelynek népszerűsúlyozású szavazat volna a hozadéka. Franciaország ellenzi a német javaslatot, mert általában az róla a feltételezés, hogy Németországnak nagyobb súlyt ad, mint Franciaországnak.

Ha ezeket a javaslatokat a huszonhat tagúra kibővített Unió esetére alkalmazzuk, akkor a kiegészítő quorum alternatívája ugyanolyan hatással jár a döntések megszületésének valószínűségét illetően, mint a jelen javaslat: minősített többségi szavazásnál standard eljárásban a döntéshozatal valószínűsége a 116-szorosára nő, az együttes döntési eljárásban 72,5-szeresére, ha viszonyítási alapul az eddigiekhez hasonlóan az 1986-

os, egyhangúsági elvű Miniszterek Tanácsa helyzetét vesszük. Az előbbi alternatíva gyakoribb jogszabály-változtatást tenne lehetővé, a döntések megszületésének valószínűsége a standard eljárásnál a 157,9-szeresére nőne; együttes döntési eljárásban pedig körülbelül a 99-szeresére. Habár az első alternatíva némileg csökkenti a rendszerszinten mért leblokkolódási veszélyt, amíg a 71,2 százalékos küszöb fennmarad, az EU működésének a biztonságosabbá tétele felé nem lehetséges jelentősebben előrelépni. Ráadásul a jelenlegi vita az egyéni szintre összpontosít. Ennélfogva az alapszerződés reformjának a döntő kérdése az, hogy a leblokkolódás veszélyét csökkentő szavazat-újrásúlyozás hogyan érintené a tagállamokat. A 2. ábra a szavazatok változatlan eloszlása esetén fennálló helyzethez viszonyítva mutatja be a tagállamok részvételi szintjére gyakorolt hatást.

2. ábra

Az Amszterdami Szerződéstervezet reformalternatívái

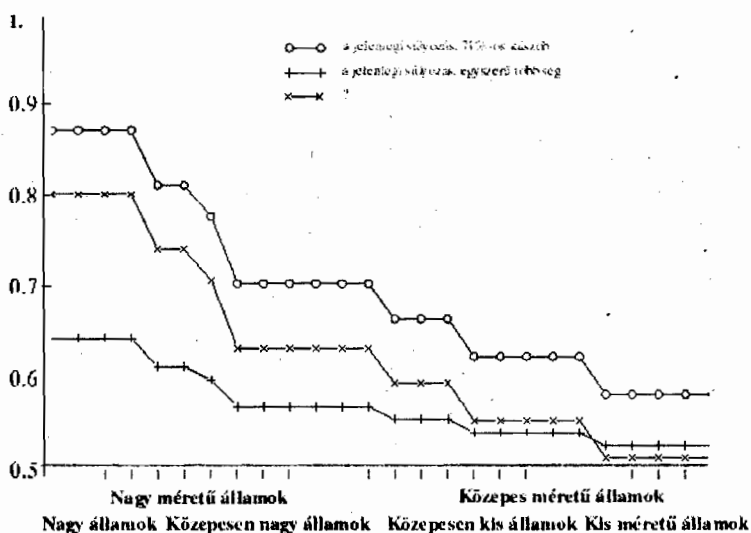


A 2. ábrán látható a tagállamok részvételi értékeinek az alakulása a jelenlegi súlyozás, illetve az Amszterdami Szerződéstervezetben vázolt két reformalternatíva esetén. A kiegészítő 60 százalékos quorum bevezetése nem okoz többlet nehézséget a jelenlegi súlyozású szavazatok 71,2 százalékanak az elérésében. Ezért egyéni szinten számítva nincs különbség a második alternatíva és a jelenlegi eloszlás között. Ugyanakkor az első alternatíva azzal, hogy előnyben részesítené a nagyobb tagállamokat, növelné a nagy és kis országok közötti aszimmetriát. Az intézményreformnak erről az alternatívájáról azt tartják, hogy lehetséges trade-offot jelentene a kis (északi) tagok korai keleti bővítési céljaival szemben (Baldwin 1995: 478), holott a második alternatívának nincsenek újrael-

osztási következményei. A kiegészítő quorumot támogató Németország nagyobb előnyre tenne szert az egyszerű újrásúlyozás következtében.

Mindazonáltal az amszterdami alternatívák nem tudják garantálni az Unió működését. Az egyéni szint vizsgálata nagyon fontos, hiszen az intézményi reformot konszenzussal kell elfogadni, ám sem a jelenlegi elrendezés, sem a két amszterdami újrásúlyozási alternatíva nem tudja jelentősen csökkenteni az elakadás veszélyét. A 3. ábrán az uniós eljárási módok átalakításának olyan útját mutatjuk be, amely találkozhatna a tagállamok egyetértésével. A 3. ábra görbéi a változatlan helyzetet és az eljárási rend átalakításának két további alternatíváját mutatják be az egyéni részvétel szempontjából.

3. ábra



Az elakadási veszély csökkentése érdekében a szavazási küszöböt a jelenlegi súlyok megváltoztatása nélkül le lehetne szállítani az egyszerű többségre, ezt az alsó görbe mutatja. A nagy méretű tagállamok körülbelül 65 százalékos részvételműtatóval rendelkeznenek, és a kicsik sem kényszerülnének statisztika szerepre. Ugyanakkor nőne a tagállamok egyenlősége, amennyiben a Miniszterek Tanácsa-beli küszöböt az egyszerű többség szintjére szállítanák le. Ennélfogva a nagy országok el fogják utasítani az egyszerű többségi szavazás alternatíváját, ám a 3. ábra középső görbéje olyan stratégiát rajzol föl, amely a részvételi görbe le szállítása révén megőrizné mind a tagállamok közötti különbségeket, mind pedig a működési hatékonyságot. A tagállamok közötti egyensúly elkerülése végett a nagyméretű tagállamoknak 80 százalék körüli részvételműtatója volna, a közepesnél valamivel nagyobbaknak 60 százalék kö-

rüli és így tovább. Értelmszerűen minden nagy ország kedvezően ítélné meg ezt a második alternatívát, amely csökkenti a leblokkolódásnak a további bővítés által megnövelt veszélyét.

V. ÖSSZEFOGLALÁS

Az 1997-es amszterdami kormányközi konferencia egyik fő témája az Unió intézményeinek a további bővítésre való felkészítése volt. Az illetékesek majdhogynem pozitív visszajelzései ellenére az Amszterdami Szerződéstervezet a tizenötök jelenlegi foglalkoztatási és stabilitási problémáira összpontosít, a további bővítésekhez szükséges intézményi reformot tovább halogatja. Az EU reformjának egy másik alternatívája a flexibilitás, ez az 1973-as első kibővítés óta divatos jelszó. Az olyan kifejezések, mint a flexibilitás, a változó geometria, a koncentrikus körök, a kemény mag és a több sebesség azt a gondolatot fejezik ki, amely szerint lehetővé kell tenni, hogy bizonyos tagállamok a többiek bevárása nélkül haladhassanak előre az európai integrálódás útján. Az olyan precedensek ellenére, mint például a Dánia és Nagy-Britannia érdekében elfogadott kivülmaradási klauzula vagy a monetáris uniós tagság kritériumai, a flexibilitás valójában ellentétes az *acquis communautaire*-rel, amely az EU törvények elfogadását minden tagállamtól megköveteli. Ennélfogva a flexibilitás elve az előterjesztések közötti szabad válogatást segítené elő és ezzel aláásná az Unió egységes piacát. Ennek megfelelően az Amszterdami Szerződéstervezet a flexibilitást az összes tagállam egyetértésétől, többségük részvételétől és az *acquis communautaire* fenntartásától teszi függővé (SN/600/97: 133).

A flexibilitás elvének másik veszélye, hogy másodrendű tagságot hozhat létre az Unión belül, amit egyébként némely tagok akár örömmel fogadnának, különös tekintettel a jövődő bővítésre. Következésképpen a pályázó országokat családias tölti el az amszterdami eredmények láttán, hiszen nagyon számítottak arra, hogy végre pontos információhoz jutnak az uniós klubba való belépés feltételeit illetően. Ezért fordítottuk ehelyütt figyelmünket az intézményi reformra és dolgoztunk ki olyan megoldást a jövődő bővítéssel kapcsolatban, amely az intézményi reform mindkét célját, tehát a funkcionális és a parlamenti integrációt is számításba veszi. Okfejtésünk a részvétel fogalmára épül, arra a fogalomra, amelyet sokszor hallunk emlegetni, de csak ritkán látunk alkalmazni az Unió intézményi reformjának vizsgálatában.

Részvétel-fogalmunk új módszerre utal, amely az eljárásmodozatok abszolút aspektusára vonatkozik. A relatív szavazóképeség fogalmát eltérően a részvétel nagy hangsúlyt helyez az erős és gyenge szabályok közötti eltérésre, amely különösen fontos a szabályok közötti konstitucionális választáskor. A részvétel két jelentése tárul fel a fogalom alkalmazásakor: az egyéni szinten vett abszolút részvétel és a rendszerszinten vett döntésvalószínűség. Egyéni szinten a részvétel annak a kockázata, hogy egy tagállam kizáródik a jogalkotási folyamatból. Vizsgálati eredményeink szerint, amennyiben az eljárási módok változatlanok ma-

radnak, a bővítés következtében minden tagállam részvételműtatója emelkedni fog. Miközben a részvétel emelkedése csökkenti a kizáródás kockázatát, az új tagok belépése a rendszer szintjén csökkenti a döntések megszületésének a valószínűségét. Az intézményi reform elmaradása esetén fel kell készülnünk arra, hogy megnő a jogalkotási folyamat elakadásának veszélye.

Az eljárásmodozatok egyéni és rendszerszintű következményeinek meghatározásakor analízisünket a Bizottság, a tagállamok és az Európai Parlament között érvényesülő, a kormányközi elemzések által gyakran figyelmen kívül hagyott intézményközi interakcióra alapoztuk. A küszöb lejjebb szállítása növeli a jogszabály-változtatásra való képességet, amelyet az új tagok belépése és a parlamenti aktorok részvétele egyaránt fenyeget, hiszen mindkettő csökkenti a győztes koalíciók viszonylagos számát. Az abszolút részvételműtató a rendszerszintű következményen túl utal arra is, hogy az egyes mostani tagoknak mit kell tenniük a funkcionális integrációért. A részvételműtatók változásai jelzik a majdani kibővített Unió működési és parlamentáris gondjait. Az amszterdami alternatívák valójában a jogalkotási folyamatok leblokkolódásához vezetnek, amennyiben a nagyobb országok nem fogadják el a szavazási küszöbök leszállítását. Ennélfogva a súlyok új rendszerének nemcsak a tagországok közötti jelenlegi aszimmetriákat kell tiszteletben tartania, hanem csökkentenie kell, mégpedig a győztes koalíciók körének szélesítésével, a jogalkotás elakadásának a veszélyét is.

Fordította: Kiss Balázs

JEGYZETEK

- ¹ Ami a bizottsági részjátékon belüli koalíciós problémát illeti, amellelt érvelünk, hogy minden egyes bizottsági tagnak megvan a maga portfóliója, mindegyik fő hordozója a vezetői felelősségnek és független a Bizottság Elnökétől az EU jogalkotási döntéseivel kapcsolatos teendők meghatározása tekintetében. Ezért a Bizottságot mint az EU-jogalkotás egységes aktorát fogjuk fel, az illetékes bizottsági tagot pedig mint ennek ágensét (lásd ehhez Spence 1994: 92; Westlake 1994: 9). A Miniszterek Tanácsában az egyes kormányokat küldöttek képviselik, akik a saját kormányuk és a többi delegátus között közvetítenek (Johnston 1994: 27). A nemzeti kormányok instrukciókkal látják el a küldötteiket, akik azután egységesen szavaznak a Miniszterek Tanácsában (Sabsoub 1991: 40). Az Európai Parlamentben a parlamenti képviselők politikai csoport-elkötelezettsége bizonyult dominánsnak a koalícióalakításban, ezért a politikai csoportokat tekinthetjük az Európai Parlament súlyozott szavazatokkal rendelkező entitásainak. Hogy összehasonlíthatóvá tehesük a különböző bővítéseknek a tagok részvételműtatójára gyakorolt hatását, az Európai Parlamentet mint két nagyobb és két kisebb parlamenti csoportból összetevődő szavazó testületet fogjuk fel. A nagyobb csoportok két-két, a kisebbek egy-egy szavazattal rendelkeznek az abszolút többségi kritérium kielégítéséhez. Az Európai Parlament ilyesfajta leegyszerűsítő megközelítése nem rontja le vizsgálati eredményeinket. Először is azért nem, mert az abszolút többségi szabály alkalmazása esetén a döntések megszületésének valószínűségét nemigen befolyásolja az aktorok száma, másodsor pedig azért nem, mert a tagállamok egyéni részvételműtatóját nem módosítja az Európai Parlamenttel mint két- vagy háromkamarás játékkal való kiegészítés.

- ² Például egy négytagú bizottságban a támogató aktoroknak 16 koalíciója létezik. Az egyhangúság elvének érvényesülése esetén a döntések megszületésének valószínűsége 1/16, mert kizárólag az összes aktort magába foglaló nagykoalíció képes a státus quo megváltoztatására. Egyszerű többségi szavazás esetén a döntéshozatal valószínűsége 5/16-ra emelkedik, mert a magányos aktorok kizárásának lehetősége ötre növeli a győztes koalíciók számát.
- ³ Egy négytagú bizottságban minden egyes aktor részvételmutatoja az egyhangúság elvének érvényesülése esetén 1.0. Egyszerű többségi szavazásnál az egyéni részvételmutato 4/5-re csökken, mivel az öt győztes koalíció egyikéből mindig kimaradhat egy-egy aktor.

HIVATKOZÁSOK

- Baldwin, Richard E. 1994. *Towards an Integrated Europe*. London: Centre for Economic Policy Research
- 1995. The Eastern Enlargement of the European Union. *European Economic Review*, 39, 474–481.
- Brams, Steven J.–Paul Affuso (1985): New Paradoxes of Voting Power on the EC Council of Ministers. *Electoral Studies*, 4, 135–139.
- Bräuninger, Thomas 1996. *Die Modellierung von Entscheidungsverfahren internationaler Organisationen am Beispiel der Meeresbodenbehörde. Teilnahme-, Mitwirkungs- und Durchsetzungschancen in einem institutionalisierten Regime*. Mannheim: Zulassungsarbeit
- Buchanan, James M.–Gordon Tullock 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Coleman, James S. 1971. Control of Collectivities and the Power of a Collectivity to Act. In: Bernhardt Lieberman (ed.) *Social Choice*. New York: Gordon and Breach, 269–299.
- CONF/4001/97 1997. *Draft Treaty of Amsterdam. 19 June 1997*. Brussels
- Garrett, Geoffrey 1992. International Cooperation and Institutional Choice. *International Organization* 46: 533–60.
- Garrett, Geoffrey–George Tsebelis 1996. An Institutional Critique of Intergovernmentalism. *International Organization*, 50: 269–299.
- Hagen, Jürgen v. 1997. Wirtschaftspolitische Aspekte der Osterweiterung der EU. In: Thomas König–Elmar Rieger–Hermann Schmitt (eds.) *Europäische Institutionenpolitik* (Mannheimer Jahrbuch zur Europäischen Sozialforschung, Vol. II.) Frankfurt a.M.: Campus: 380–396.
- Hosli, Madelaine O. 1996. Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 34: 255–273.
- Johnston, Mary 1994. *The European Council*. Oxford: Westview
- Johnston, Ronald J. 1995. The Conflict over Qualified Majority Voting in the European Union Council of Ministers: An Analysis of the UK Negotiating Stance Using Power Indices. *British Journal of Political Science*, 25: 245–288.
- Kapteyn, Paul–Pieter Verloren van Themaat 1990. *Introduction to the Law of the European Communities*. 2. ed. Deventer: Kluwer
- König, Thomas 1996. The Constitutional Development of European Integration. *Journal of Theoretical Politics*, 8: 553–559.
- 1997. *Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- König, Thomas–Thomas Bräuninger 1997a. Europäische Integration: Institutionenpolitik zwischen Parlamentarismus und Intergouvernementalismus. In: Thomas König–Elmar Rieger–Hermann Schmitt (Hrsg.) *Europäische Institutionenpolitik*. (Mannheimer Jahrbuch zur Europäischen Sozialforschung, Vol. II.) Frankfurt a.M.: Campus, 267–288.
- 1997b. *The Constitutional Choice of Rules. An Application of the Absolute and Relative*

- Power Concepts to European Legislation*. MZES Working Paper/ABII No. 17. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research
- Lane, Jan-Erik-Reinert Mæland 1995. Voting Power under the EU Constitution. *Journal of Theoretical Politics*, 7, 223-230.
- Lane, Jan-Erik-Reinert Mæland-Sven Berg 1995. The EU Parliament: Seats, States and Political Parties. *Journal of Theoretical Politics*, 7, 395-400.
- Ludlow, Peter 1991. The European Commission. In: Robert O. Keohane-Stanley Hoffman (eds.) *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, Col.: Westview: 85-132.
- Michalski, Anna-Helen Wallace 1992. *The European Challenge of Enlargement*. London: Royal Institute of International Affairs
- Nugent, Neill 1994. *The Government and Politics of the European Union*. 3. Aufl.. Houndmills: Macmillan
- Pederson, Thomas 1994. *European Union and the EFTA Countries. Enlargement and Integration*. London: Pinter
- Sabsoub, Jean-Pierre 1991. *The Council of the European Community*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Schneider, Gerald 1995. The Limits of Self-Reform: Institution-Building in the European Union. *European Journal of International Relations*, 1, 59-86.
- Shepsle, Kenneth A. 1986. Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In: Herbert F. Weisburg (ed.) *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon, 51-82.
- SN/600/97 1997. *Consolidated Draft Treaty Texts. 30 May 1997*. Brussels.
- Spence, David 1994. Structure, Functions and Procedures in the Commission. In: Geoffrey Edwards-David Spence (eds.) *The European Commission*. Essex: Longman: 92-116.
- Steuenberg, Bernard 1994. Decision Making Under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150, 642-669.
- 1997. *Reforming Legislative Decision Making in the European Union: An Analysis of the Codecision Procedure and its Alternatives*. Twente: University of Twente (unpublished manuscript).
- Streit, Manfred E.-Stefan Voigt 1996. Toward Ever Closer Union - Or Ever Larger? Or Both? In: Dieter Schmidtchen-Robert Cooter (eds.) *Constitutional Law and Economics of the European Union*. Cheltenham, Elgar, 223-247.
- Tsebelis, George 1990. *Nested Games*. Berkeley: University of California Press
- 1994. The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. *American Political Science Review*, 88, 128-142.
- 1996. More on the European Parliament as a Conditional Agenda Setter: Response to Moser. *American Political Science Review*, 90, 839-844.
- Tsebelis, George-Geoffrey Garrett 1996. Agenda Setting Power. Power Indices and Decision Making in the European Union. *International Review of Law and Economics* (forthcoming).
- 1997. Why Power Indices Cannot Explain Decisionmaking in the European Union. In: Dieter Schmidtchen-Robert Cooter (eds.) *Constitutional Law and Economics of the European Union*. Cheltenham, Elgar, 11-31.
- Usher, John 1994. The Commission and the Law. In: Geoffrey Edwards-David Spence (eds.) *The European Commission*. Essex. Longman, 146-168.
- Westlake, Martin 1994. *The Commission and the Parliament*. London: Butterworths
- Widgrén, Mika 1995. *National Interest, EU Enlargement and Coalition Formation*. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy