



SZÁZADVÉG

JAVASLAT a szavazati szabályok reformjára az Európai Unió Tanácsában



JAVASLAT a szavazati szabályok reformjára az Európai Unió Tanácsában

Hortay Olivér

Kóczy Á. László

Szakáli István Loránd

2021

Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló	3. oldal
Motiváció	4. oldal
Döntési szabályok alakulása az Európai Unió Tagállami és regionális befolyások alakulása	6. oldal
Javaslat a tanácsi szavazási szabályok reformjára	9. oldal
Források	13. oldal
	16. oldal

Vezetői összefoglaló

Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) és az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) közös kezdeményezésére elindított, Európa jövőjéről szóló diskurzus lehetőséget biztosít a közösség legalapvetőbb döntési mechanizmusainak újragondolására, a hatékonyabb és igazságosabb működés érdekében. A számos rendezvényt és vitát tartalmazó eseménysorozat kiemelt prioritású céljai: a társadalmi méltányosság és egyenlőség, valamint az Európai Unió demokratikus alapjainak megerősítése. A visegrádi csoport elnökségét 2021 júliusától ellátó Magyarországnak kitüntetett felelőssége olyan új ötletekkel, egyetértési pontokkal előállni, amik szorosabb visegrádi együttműködéshez és a régió eredményesebb képviseléséhez vezetnek. Ez a dokumentum javaslatot tesz a szavazati szabályok meghatározási módjának reformjára a Tanácsban, annak érdekében, hogy az elmúlt tizenöt évben kialakult – és a status-quo fennmaradása esetén a következő évtizedekben tovább mélyülő – regionális egyenlőtlenségek mérséklődjenek.

A Tanács döntéséhez (néhány kivételtől eltekintve) minősített többség szükséges, aminek meghatározása az elmúlt évtizedekben több alkalommal módosult, és ami – a tanácsi döntések súlya miatt – időről időre jelentős vitákat generál. A Lisszaboni Szerződésig az országok különböző szavazatszámokkal (vagy országsúlyokkal) rendelkeztek, amiről előre megállapodtak, és ezek alapján a döntésekhez szükséges kritikus feltétel jellemzően egy bizonyos szavazatszám elérése volt. A Lisszaboni Szerződés szakított az országsúlyokkal, és úgynevezett „kettős többség” logikát vezetett be, amiben akkor dönt a Tanács, ha a támogató országok száma és az általuk képviselt népesség mértéke meghaladja az előre meghatározott küszöbértékeket.

A Lisszaboni Szerződés új szavazási szabályai hatására jelentős mértékben növekedett a nyugat-európai nagy és (bár ennek összehatása lényegesen kisebb) a legkisebb tagállamok befolyása, és csökkent a közepes méretű, jellemzően közép-európai országok döntési képessége. A változás különösen drámaian érintette a visegrádi országcsoportot (Lengyelország, Magyarország és Csehország az új szabályozás legnagyobb vesztesei), összehasonított befolyásuk 17 százalékról 13 százalékra csökkent. Ráadásul a Brexit és a kedvezőtlen demográfiai tendenciák tovább mélyítik a szakadékot; a régió országai a következő évtizedekben – a Lisszaboni Szerződésben foglalt szabályok fennmaradása esetén – várhatóan több százalékpontos további befolyáscsökkenést könyvelhetnek el. A mérsékeltebb befolyás csökkenti a régió érdekérvényesítő képességét, ami közvetett módon, például az uniós források tagállamok közti allokációjának torzulása révén, jelentős negatív jóléti hatásokat okozhat lakóinak.

A hatalmi különbségek korrekciója érdekében jelen dokumentum a Tanács szavazási szabályainak reformját javasolja a korábban lengyel kutatók által előterjesztett, úgynevezett Jagellói Kompromisszum szerint. Az ajánlás visszavezetné az országokhoz rendelt súlyokat és azokat a tagállamok népességének négyzetgyöke alapján határozná meg. A javaslat bevezetése úgy növelné a közösség döntéshozási képességét (a potenciálisan döntésképes koalícióvariációk emelkedésével), hogy mind az európai polgárok, mind a tagállamok, mind az egyes tagállami érdekcsoportok szintjén mérsékelné a befolyási mértékekben jelenleg fennálló egyenlőtlenségeket.

Motiváció

Az Európai Unió érvényben lévő döntéshozatali mechanizmusait a 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződés határozza meg. A szerződés tagállamok általi aláírásához és későbbi ratifikálásához hosszú út vezetett, amely a 2001-ben meghirdetett európai alkotmányozási folyamattal vette kezdetét. Ezt az indokolta, hogy az Európai Unió történetének legnagyobb léptékű bővítése előtt állt, amelynek során tíz, többségében kelet-közép-európai volt szocialista országot vett fel a soraiba. A bővítés szükségessé tette az intézményi kompetenciák és döntési mechanizmusok átgondolását, azok hatékonyabbá, igazságosabbá és rugalmasabbá tételét. Az alkotmányozási folyamat bizonyos tagállamok (Franciaország és Hollandia népszavazáson döntött annak elutasításáról) ellenállásának köszönhetően eredménytelenül végződött, azonban az annak során felmerült szempontok többségét beépítették a Lisszaboni Szerződésbe.

A Lisszaboni Szerződés aláírását követő, napjainkig tartó közel másfél évtized az Európai Unió fennállásának legnehezebb időszakának tekinthető. A globális pénzügyi válság, a migrációs válság, valamint a koronavírus válság olyan kihívások elé állította a közösséget, amelyre nem volt és nem is lehetett felkészülve. A válságok és főleg az azokra adott válaszok felszínre hoztak korábban nem tapasztalt, részben az eltérő érdekeken, részben pedig az eltérő értékeken alapuló törésvonalakat.

Ezek a törésvonalak legalább három, jól meghatározható részre osztják a tagállamokat: a skandináv országokkal kiegészülő fejlett

nyugat-európai magországokra, a fokozódó gazdasági gondokkal küzdő déli periféria országaira, valamint a hangsúlyos értékrendbeli különbségeket felmutató keleti periféria tagállamaira. Az utóbbiak közül a V4 országai, hangsúlyosan Magyarország és Lengyelország egyre gyakrabban vállalják akár a nyílt politikai és ideológiai vitákat és az azzal járó konfliktusokat is érdekeik és értékeik védelmében. Ez utóbbiak azon az állásponton vannak, hogy

A válságok és főleg az azokra adott válaszok felszínre hoztak korábban nem tapasztalt, részben az eltérő érdekeken, részben pedig az eltérő értékeken alapuló törésvonalakat.

Európa ereje és évszázadokon keresztül fennálló globális szintű befolyása éppen az itt élő nemzetek különbözőségén alapult, és ellenállnak a sokszínűséget eltüntetni, uniformizálni, a döntéshozatalt centralizálni akaró föderalista törekvéseknek.

A Brexit tanulságait mindenkinél érdemes levonni. A britek kilépésének bekövetkezése annak bizonyítéka, hogy az európai

integrációs folyamat, a kisebbségi vélemények módszeres figyelmen kívül hagyása, és a többség álláspontjának túlzott mértékű erőltetése esetén akár vissza is fordítható és törékennyé válhat. Éppen egy ilyen sorsdöntő, konfliktusokkal terhelt időszakban indult el a Konferencia Európa jövőjéről szóló párbeszéd sorozat, aminek egyértelmű célja az EU megerősítése, belső kohéziójának fokozása a különböző vélemények meghallgatásán és integrálásán keresztül. Egy ilyen konferencia csak abban az esetben lehet eredményes, ha annak keretein belül mindenki kifejtheti álláspontját, függetlenül attól, hogy Európa jövőjét föderális, vagy nemzetállamok együttműködésének formájában képzeleli el, és az is fontos, hogy a különböző véleményekről őszinte és

demokratikus viták folyjanak. Ennek része a Tanácson belüli tagállami szavazati súlyok átgondolása, felülvizsgálata is, mert az hosszú távon nem szolgálja a közösség erősödését és érdekeit, ha tagállamok, vagy azok bizonyos csoportjai úgy érzik, hogy az arányok változása őket hátrányosan érinti, kiszolgáltatottabb helyzetbe hozza.

A visegrádi csoport magyar elnökség programjában kiemelt helyen szerepel az EU jövőjéről szóló konferencián való proaktív, kezdeményező részvétel és annak hosszú távú stratégiák mentén való keresése, hogy a visegrádi országcsoport miképpen tud konstruktívan hozzájárulni az Európai Unió előtt tornyosuló problémák megoldásához. A program azt is hangsúlyozza, hogy a közös gondolkodás akkor vezethet eredményre, ha az a szerződésekben meghatározott alapelvek, a tagállamok közötti egyenlőség, a nemzetállami alkotmányos keretek és az intézmények közötti egyensúly tiszteltben tartása mellett valósul meg. Jelen dokumentum áttekinti a Tanács döntési szabályait, elemzi azok hatásait az egyes tagállamok befolyására, valamint javaslatot tesz olyan új szabályok bevezetésére, amelyek kiegyensúlyozottabb és igazságosabb döntéshozatalt eredményeznek.



Döntési szabályok alakulása az Európai Unió Tanácsában

Az Európai Unió Tanácsa – az Európai Parlament mellett – az EU fő döntéshozatali intézménye, amelyben a tagállamok miniszterei döntenek az Európai Bizottság által előkészített jogszabályjavaslatokról, összehangolják az országok szakpolitikáit, alakítják a közösség kül- és belpolitikáját, valamint elfogadják az uniós költségvetést. A Tanácsnak nincsenek állandó tagjai; az országokat az adott ülés szakpolitikai témájáért felelős miniszterek képviselik (ezért a fórumot korábban Miniszterek Tanácsának is nevezték). A fórumok résztvevői jellemzően minősített többségi szavazáson döntenek, amelynek szabályai eredetileg a Római Szerződésben kerültek kialakításra, és ami eddig két alkalommal – a Nizzai Szerződés és a Lisszaboni Szerződés keretében – módosult.

Tekintettel a tanácsi döntések súlyára, a „minősített többség” meghatározása időről időre jelentős konfliktusokat okozott a tagállamok között. A szavazati szabályok evolúciója során az alábbi négy fő elvárás fogalmazódott meg a rendszerrel szemben:

1. Népeségarányosság

A tagállamok lakossága eltér, így a tanácsi üléseken résztvevő miniszterek különböző számú uniós polgárt képviselnek. Általános elvárás, hogy ne lehessen elfogadni olyan javaslatot, amit az unió népességének nagy arányát reprezentáló szereplők elutasítanak.

2. Tagállami szuverenitás

Az Európai Unió szuverén országok közötti együttműködésre épül, így természetes elvárás a tagállamok részéről, hogy képesek legyenek nemzeti álláspontjaikat

érvényesíteni a tanácsi döntésekben. Olyan rendszert célszerű tehát kialakítani, amelyben minden tagállam befolyással lehet a döntésekre.

3. Döntésképeség

Az EU alkalmazkodóképességének és gyors reakcióidejének biztosításához olyan szavazati szabályokat érdemes bevezetni, amelyben megalapozottan és hatékonyan lehet döntéseket hozni.

4. Automatizmus

Érdemes olyan formalizált szavazati mechanizmust alkalmazni, ami az Európai Unió tagjaiban történő változásokat és a demográfiai tendenciákat automatikusan képes kezelni. Ellenkező esetben minden be- és kilépés alkalmával újra kell tárgyalni a szabályokat, ami újabb konfliktusokat eredményez.

A szavazati szabályok kialakításával kapcsolatos fő nehézséget az első három elvárás közötti ellentmondás okozza.

A népeségarányosság és a tagállami szuverenitás szükségképpen sértik egymást, hiszen előbbi érvényesülése esetén a nagy lakossággal rendelkező tagországok befolyása nő a kisebbek rovására, utóbbinál pedig fordítva. A döntésképeség pedig a „többség” értelmezésének tágítását jelenti, hiszen minél több olyan potenciális tagállami koalíció van, ami átlépi a többségi határt, annál több kérdésben születhetnek döntések. Azonban a többségi

határ leszorítása miatti növekvő számú döntés potenciálisan egyre több ország egyre nagyobb lakosságának érdekeit sérthetik, így a harmadik elvárás korlátozza az első kettőt. És bár az automatizált országsúlyokkal kapcsolatos feltétel nem okoz ellentmondást, bonyolultabbá teszi a megfelelő mechanizmus kialakítását.

A Tanács működésének szabályait eredetileg a Római Szerződés fektette le, ami az egyes tagországokhoz az 1. táblázatban látható országsúlyokat rögzítette. Ez azt jelentette, hogy minden tagország egy szavazatot adhatott le, azonban a szavazat az országsúlynak megfelelően többet vagy kevesebbet ért. A dokumentum a minősített többséget 12 egységben (azaz a súlyok 71 százalékában) határozta meg. Azokban a kérdésekben, amiket a Tanács nem a Bizottság javaslata alapján tárgyalta, a 12 egység mellett szükség volt négy támogató tagállamra is a döntéshozatalhoz.

ellenére, hogy lakosságárányosan kiugróan jól járt Luxemburg, a többségi követelmény miatt ennek az országnak sérült leginkább a szuverenitása, hiszen nem létezett olyan koalíció, amelynek a Bizottsági javaslatok elfogadásához (azaz a 12 egység megszerzéséhez) Luxemburgra lett volna szüksége, így az ország – bizonyos szavazások esetében – súlytalanná vált. Végül, formalizált szavazatmeghatározási logika híján az országsúlyokat minden egyes új belépő esetén újra kellett tárgyalni, így az automatizmussal kapcsolatos elvárás sem teljesült. A közösség növekedésével a maximális szavazatszám nőtt, azonban a minősített többségi arány közel változatlan maradt: 70 és 72 százalék között mozgott.

A szavazati rendszer első jelentős reformjára a Nizzai Szerződésben került sor, amelynek tárgyalása folyamán két különböző megközelítés is felmerült. Az egyik a meglévő, ország-

1. táblázat: Tagállamok országsúlyai a Római Szerződésben

Ország	Súly	Lakosság (millió)	10 millió lakosra eső szavazatszám
Németország	4	73	0,55
Olaszország	4	50	0,8
Franciaország	4	45	0,9
Hollandia	2	12	1,7
Belgium	2	9	2,2
Luxemburg	1	0,3	33,3

A Római Szerződéskor – a tagországok alacsony száma miatt – döntésképpességi probléma kevéssé merült fel, azonban a szabályok mindhárom további elvárás szempontjából erősen kritizálhatók voltak. A táblázat utolsó két oszlopának tanúsága szerint az országsúlyok korlátozottan tükrözték az egyes tagállamok népességét: például hiába volt Németország népessége a nyolcszorosa Belgiuménak, mindössze kétszer annyi egységet kapott. Annak

súlyokon alapuló rendszer megtartása és bővítése mellett érvelt, ami a szavazati súlyok újratárgyalását és a többségi határértékek módosítását jelentette. A másik javaslat az országsúlyok elhagyása és egy új, úgynevezett „kettős többség” logika alkalmazása mellett érvelt, ami a döntéseket egy előre meghatározott számú tagállam és az általuk képviselt népesség együttes támogatásához kötötte. A szerződésbe végül a két javaslat kombinációja

került, így a Tanács döntéséhez az alábbi három kritériumnak kellett egyidejűleg teljesülnie:

- A támogatóknak az újból meghatározott országsúlyokon alapuló egységek 74 százalékát meg kellett szerezniük.
- A tagállamok többségének támogatnia kellett a javaslatot.
- A támogatók által képviselt népességnek el kellett érnie az Európai Unió lakosságának 62 százalékát.

A Nizzai Szerződésben meghatározott – és valamennyi tagállam által elfogadott – országsúlyok és az új 62 százalékos szabály népességarányossági szempontból kiegyensúlyozottabb helyzetet eredményezett, amelyben – a tagállami többségi kritériummal kiegészítve – a szuverenitás is javult. Ennek az ára azonban a döntésképeség drasztikus zuhanása volt. A szakirodalomban leginkább elterjedt mérőszám egy közösség döntési hatékonyságának mérésére a Coleman (1971) által javasolt cselekvési erő index, ami a potenciálisan döntésképes koalíciók számának arányát mutatja az összes lehetséges koalíciószámhoz képest¹. Az index értéke a Római Szerződés megkötésekor meghaladta a 13 százalékot, majd az értéke az új belépőkkel fokozatosan 8 százalék alá csökkent, a Nizzai Szerződés eredményeképpen pedig 2 százalékra mérséklődött. Emellett az új struktúra továbbra sem kínált automatikus megoldást az új belépők (illetve potenciális kilépők) miatti súlyváltozásokra.

A döntési hatékonyság alacsony szintje és az automatizmus hiánya a Tanács szavazási szabályainak újabb reformjára ösztönözte az Európai Közösséget, aminek a kereteit a jelenleg is hatályos Lisszaboni Szerződés határozta meg. Az új megközelítés szakított a korábbi országsúlyokkal, és szavazási szabályait teljesen a „kettős többség” logikájára építette.

¹ Egyszerű többségnél a cselekvési erő index értéke 50 százalék.

A Lisszaboni Szerződés értelmében tehát egy döntéshez az alábbi feltételeknek kell együttesen teljesülniük²:

- A tagállamok legalább 55 százalékának támogatnia kell az adott javaslatot.
- A támogatóknak az EU lakosságának minimum 65 százalékát kell képviselniük.
- A javaslatot legfeljebb három tagállam ellenezheti.

Az új szabályok jelentős mértékben, 13 százalékra növelték a Tanács döntési hatékonyságát (vagy más néven cselekvési erő indexét), feloldották az automatizmussal kapcsolatos korábbi problémát, és a népességarányossági elvárást is kiszolgálták.

Ennek az ára azonban a tagállami szuverenitás súlyos sérülése volt: az országsúlyok megszüntetése átrendezte az Európai Unió erőviszonyait, így a korábbi – tagállami befolyás szempontjából kiegyensúlyozott – rendszer felborult, és egyes országok jelentős befolyásnövekedést könyvelhettek el mások kárára.

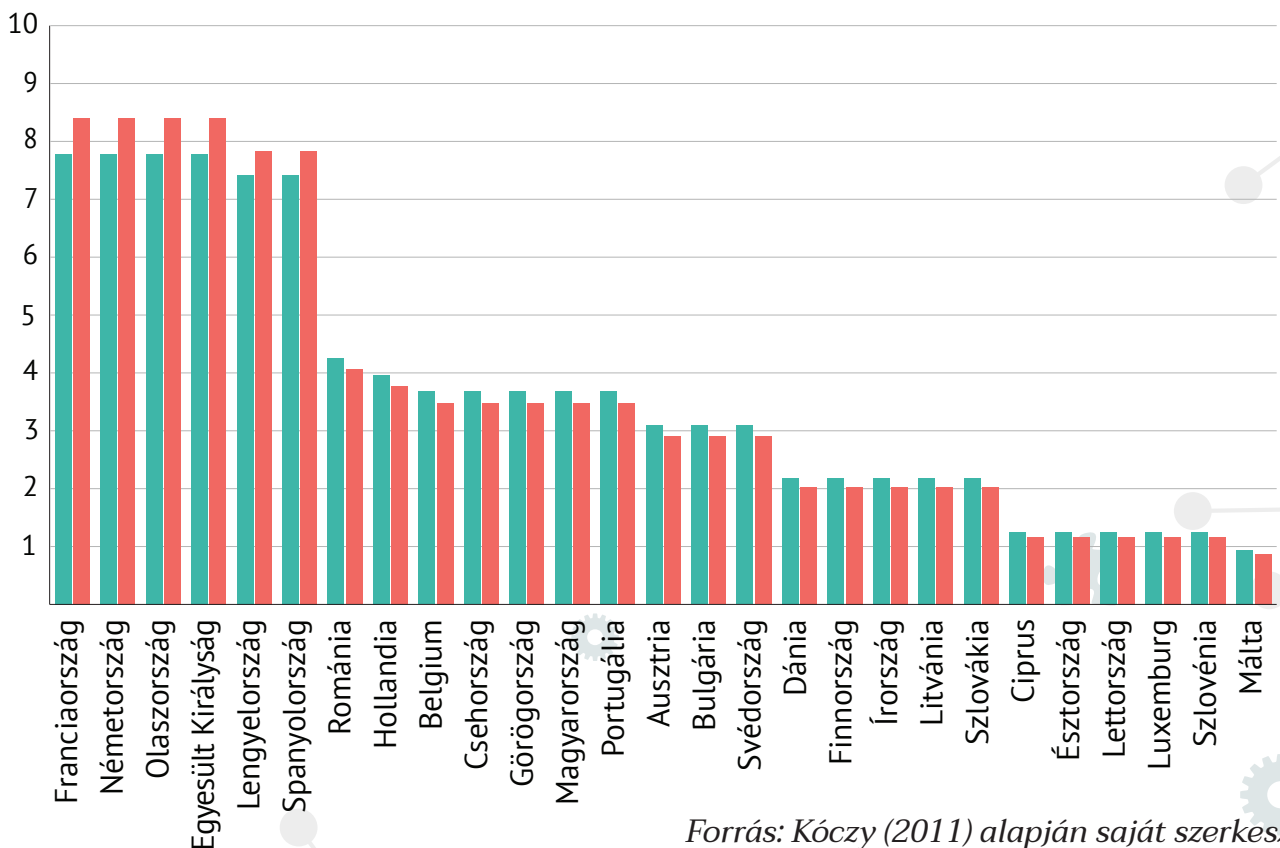
² A szavazati szabályok alól kivételt képeznek az eljárási és adminisztratív ügyek, ahol elengedő az egyszerű többség (azaz 14 tagállam), valamint az érzékeny (például külpolitikai) témák, amelyek elfogadásához valamennyi tagállam támogatására szükség van.

Tagállami és regionális befolyások alakulása

A tanácsi szavazati rendszerrel szemben támasztott ellentmondó elvárások miatt nehéz meghatározni, hogy milyen döntési szabályok tekinthetők igazságosnak. Talán a legjobb kiindulási pontot a Nizzai Szerződésben lefektetett országsúlyok jelenthetik, hiszen ez volt az utolsó olyan alkalom, amikor a tagállamok közösen megállapodtak a befolyások elosztásának – mindannyiuk számára elfogadható – mértékéről. Mivel azonban az országsúlyok

szakirodalomban széleskörben elterjedt relatív Banzhaf-mértéket (1965) használja, amely százalékos megoszlásban mutatja, hogy egy-egy szereplő milyen gyakran tölt be kritikus szerepet a többségi döntéshez szükséges potenciális koalíciókba³. A Nizzai Szerződésben szereplő döntési szabályok közül a legerősebb kritériumot az országsúlyok 72 százaléka jelentette, így az ezentúl megjelenő népszerűségi követelmény csak minimálisan növelte a nagy tagállamok

1. ábra: A tagállamok Nizzai Szerződésben szereplő relatív szavazatarányai és Banzhaf-mértékei (%)

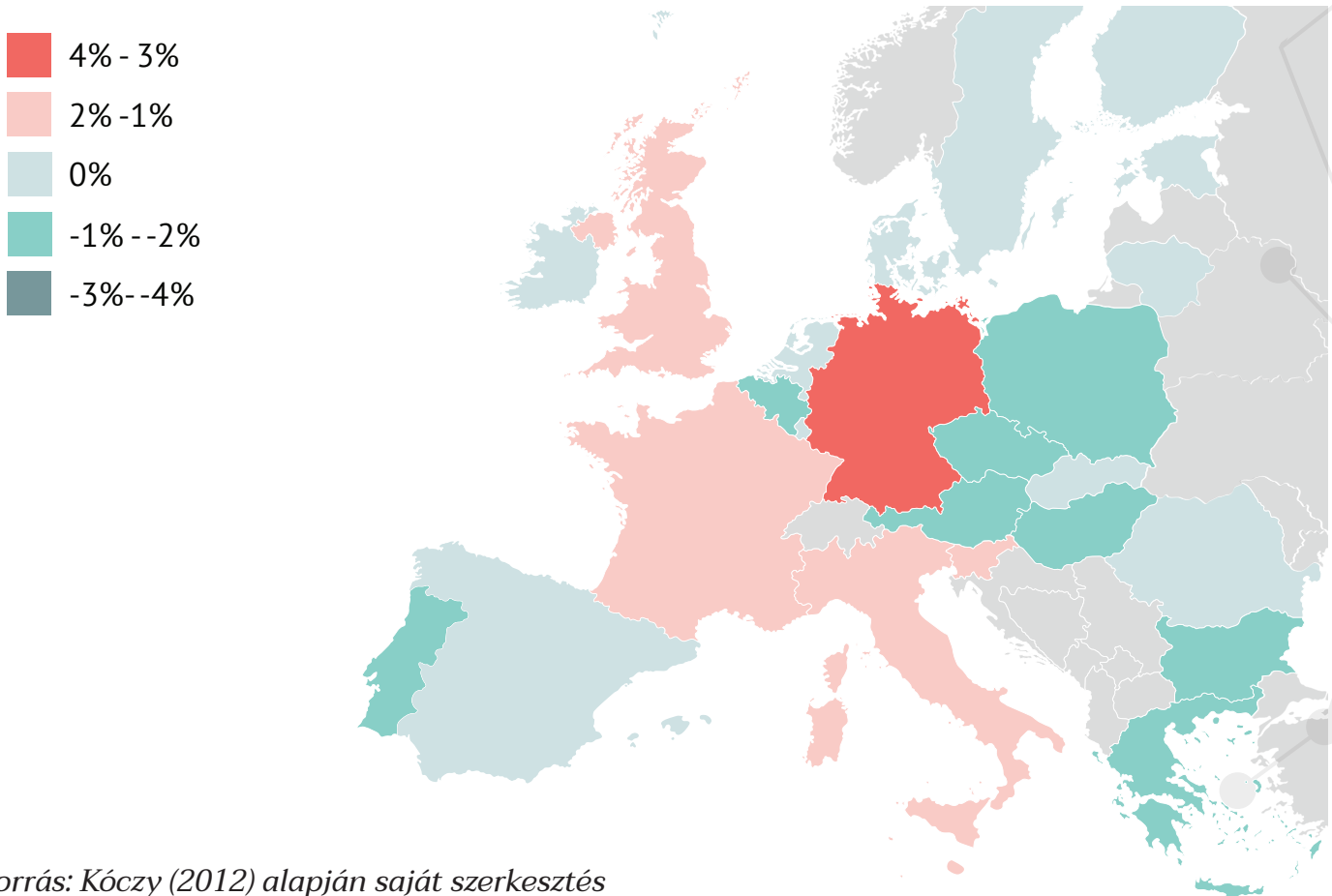


Forrás: Kóczy (2011) alapján saját szerkesztés

kikerültek a Lisszaboni Szerződésből, a két időszak összehasonlítására új, mindkét szabályrendszerre alkalmazható indikátort kell alkalmazni. Jelen dokumentum az egyes tagállamok döntésbefolyásoló képességének mérésére a

³ A Banzhaf-mérték mellett létezik egy másik, hasonlóan népszerű mutató is, a Shapley-Shubik (1954) index, amely bár matematikai részleteiben eltér, a bemutatottakhoz nagyon hasonló eredményekre vezet.

2. ábra: A tagállamok befolyásának (Banzhaf-mértékének) nominális változása a Lisszaboni Szerződés hatására a Nizzai Szerződéshez képest



Forrás: Kóczy (2012) alapján saját szerkesztés

befolyását. A tanácsi döntésekben tehát valamennyi tagállam közel olyan mértékben szólhatott bele, ahogyan arról a szerződő felek előzetesen megállapodtak. Ha tehát az országsúlyokról szóló megállapodás igazságosnak tekinthető, a rendszer csak minimálisan tért el az ideális állapottól. Az 1. ábra a Nizzai Szerződésben szereplő relatív (azaz az összes kiosztott szavazatból a tagállamra jutó) országsúlyokat, valamint a többkomponensű szavazati szabályok alapján kalkulált tagállami

Az új szabályozáson leginkább a közepes méretű országok veszítettek, amelyek döntési képességét korábban a – cselekvési erő növelése érdekében feláldozott – országsúlyokkal kompenzálták.

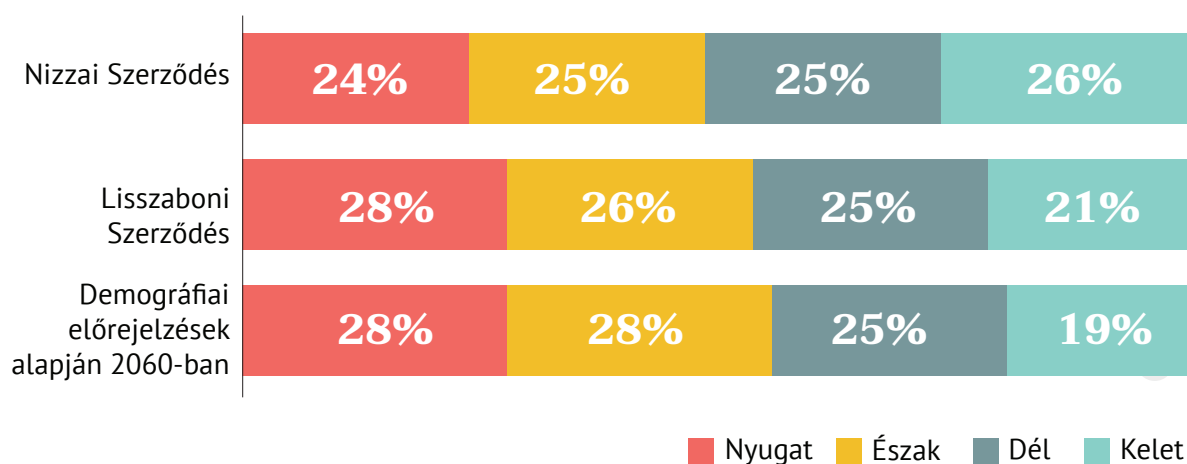
Banzhaf-mértékeket demonstrálja. Látható, hogy az oszlopok között különbség viszonylag alacsony, és hogy a nagy lakosságú országok befolyása csak enyhén haladja meg azok relatív súlyát. A Lisszaboni Szerződésben az egységesen elfogadott országsúlyokat tiszta „kettős többség” logika váltotta fel, ami jelentősen átrendezte a hatalmi viszonyokat. A rendszer – a népességi és tagállami többségi követelmények miatt – a legnagyobb és a legkisebb lakosságú országoknak kedvezett, és mivel a népesség 65 százalékát elérő országcsoportok többnyire létszámban is elérik az 55 százalékos küszöböt, befolyás szempontjából az új rendszer igazi nyertesei a nagy tagállamok voltak. Az új szabályozáson leginkább a közepes méretű országok veszítettek, amelyek döntési képességét korábban a – cselekvési erő növelése érdekében feláldozott – országsúlyokkal kompenzálták. A 2. ábra megmutatja, hogy hány százalékkal változott a

Lisszaboni Szerződés hatására az egyes tagállamok Banzhaf-mértéke. A német elnökség mellett kidolgozott Lisszaboni Szerződéssel legnagyobb mértékben Németországnak emelkedett a befolyása, Banzhaf-mértéke szerint 7,8 százalékról 11,3 százalékra, ami 45 százalékos relatív növekmény. Emellett a tagállami küszöb jelentőségének növekedése kedvezően érintette a kis népességű Máltát, Szlovéniát és Lettországot, amelyek befolyásai 67 százalékkal, 42,4 százalékkal és 41,6 százalékkal növekedtek. Ezzel szemben az új szabályozás legnagyobb vesztese Lengyelország volt, aminek Banzhaf-mértéke 28 százalékkal; a legnagyobb tagállamokéhoz hasonló 7,4 százalékról a reform utáni befolyásuk alig felére, 5,4 százalékra csökkent. Magyarország és Csehország befolyása pedig 26 és 25 százalékkal mérséklődött⁴. Szembeötlő, hogy a Lisszaboni Szerződés megtörte a kiegyenlített regionális viszonyokat.

A régiók befolyása közötti egyenlőtlenségek növekedésének hatására Kelet-Európa (és benne a visegrádi csoport) egyre kisebb mértékben képes saját érdekeit érvényesíteni a Tanács szakpolitikai, költségvetési és egyéb határozataiban, ami amellet, hogy a döntések torzulásához vezet, kedvezőtlenül befolyásolhatja a keleti tömbben élők jólétét (például a csökkenő költségvetési kifizetéseken keresztül).

Míg korábban a gyakran közös érdekeket és értékeket képviselő északi⁵, nyugati⁶, keleti⁷ és déli⁸ régiók között közel egyenlő arányban oszlott meg a Tanácsra gyakorolható döntési képesség,

3. ábra: Regionális befolyások alakulása



Forrás: Kóczy (2012) alapján saját szerkesztés

⁴ A visegrádi országcsoport szempontjából lényeges, hogy kis mértékben, 0,01 százalékkal Szlovákia döntési képessége is csökkent.

⁵ Ausztria, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Írország, Lettország, Litvánia, Svédország

⁶ Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország

⁷ Bulgária, Csehország, Lengyelország, Magyarország, Románia, Szlovákia, Szlovénia

⁸ Ciprus, Görögország, Málta, Olaszország, Portugália, Spanyolország

az új szabályozás hatására a keleti tömb befolyásának jelentős része (mintegy 4 százaléka) a nyugati tömbhöz került⁹. Ráadásul – ahogy a 3. ábrán látható – a két régió közötti szakadék a demográfiai folyamatok hatására várhatóan tovább szélesedik. A tendencia különösen kedvezőtlenül érinti a visegrádi országcsoportot, aminek befolyása 17 százalékról 13 százalékra csökkent és a meglévő szabályozás fennmaradása esetén a következő évtizedekben várhatóan további 2 százalékkal mérséklődik majd. Fontos megjegyezni, hogy a tagállamok befolyását Banzhaf-mértékkel mérő – és így jelen tanulmány alapjául szolgáló – legfrissebb elérhető szakirodalmi eredmények még nem kalkulálnak az Egyesült Királyság kilépésével és Horvátország belépésével, így a két esemény okozta befolyásváltozásokat a 3., a 4. és az 5. ábrák nem tartalmazzák. Más módszertani megközelítést alkalmazó kutatások (lásd. például Kóczy, 2021) azonban kezelik az előbbi hatásokat és eredményeik azt mutatják, hogy a britek kilépésének hatására meggyengült északi régió befolyásának nagy része a nyugati régióhoz került, a horvátok belépése pedig nem okozott jelentős változást az egyes régiók befolyásában. **A régiók befolyása közötti egyenlőtlenségek növekedésének hatására Kelet-Európa (és benne a visegrádi csoport) egyre kisebb mértékben képes saját érdekeit érvényesíteni a Tanács szakpolitikai, költségvetési és egyéb határozataiban, ami amellet, hogy a döntések torzulásához vezet, kedvezőtlenül befolyásolhatja a keleti tömbben élők jólétét (például a csökkenő költségvetési kifizetéseken keresztül).** Érdemes tehát a Lisszaboni Szerződésben szereplő szavazati szabályokat újragondolni úgy, hogy abban a régió újra megfelelő súllyal képviselhesse érdekeit.

⁹ Az országcsoportokat Kóczy (2012) alapján jelöltük ki, ahol Horvátország még nem szerepelt a számításban.

Javaslat a tanácsi szavazási szabályok reformjára

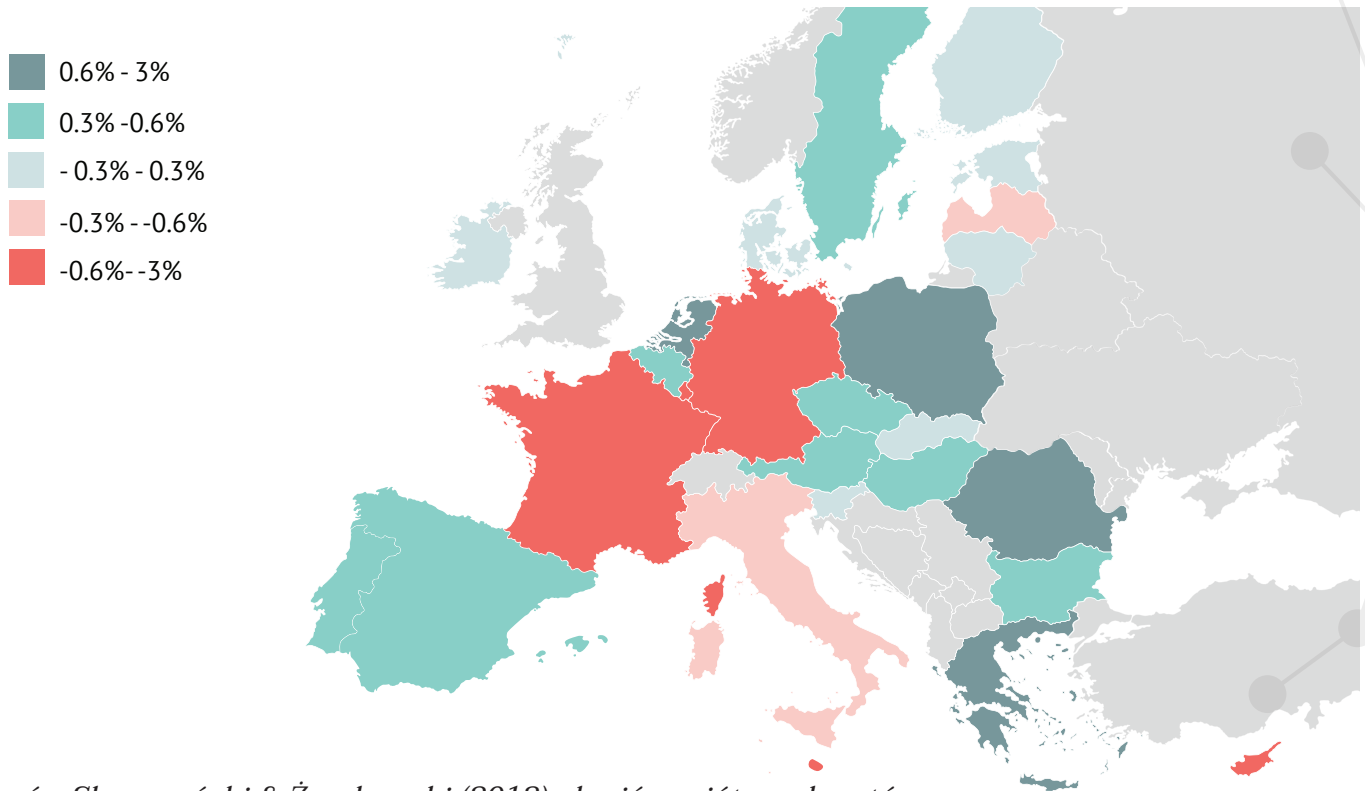
A Lisszaboni Szerződés okozta hatalmi változások tanulsága, hogy egy igazságos, a tagállamok szuverenitását és az Európai Közösség régióinak kiegyensúlyozott befolyását lehetővé tévő szavazati rendszerhez vissza kell vezetni

az országsúlyokat. A „kettős többség” melletti fő érv – azaz, hogy csak így biztosítható a népességarányosság a döntésképeség és az automatizmus – téves, mert létezik olyan formalizált országszavazat-meghatározási

2. táblázat: Tagállami szavazatszámok, azaz a népességi adatok négyzetgyöke, illetve az országsúlyok a Jagellói Kompromisszum alapján

Ország	Szavazatszám	Relatív országsúly
Ausztria	2983	3,3%
Belgium	3394	3,7%
Bulgária	2637	2,9%
Ciprus	942	1,0%
Csehország	3270	3,6%
Dánia	2413	2,6%
Észtország	1153	1,3%
Finnország	2351	2,6%
Franciaország	8205	9,0%
Görögország	3274	3,6%
Hollandia	4172	4,6%
Horvátország	2014	2,2%
Írország	2228	2,4%
Lengyelország	6161	6,8%
Lettország	1381	1,5%
Litvánia	1672	1,8%
Luxemburg	791	0,9%
Magyarország	3126	3,4%
Málta	717	0,8%
Németország	9120	10,0%
Olaszország	7723	8,5%
Portugália	3209	3,5%
Románia	4396	4,8%
Spanyolország	6880	7,5%
Svédország	3214	3,5%
Szlovákia	2336	2,6%
Szlovénia	1448	1,6%

4. ábra: Tagállami nominális befolyásváltozások a Jagellói Kompromisszum bevezetése esetén a Lisszaboni Szerződéshez képest



Forrás: Słomczyński & Życzkowski (2013) alapján saját szerkesztés

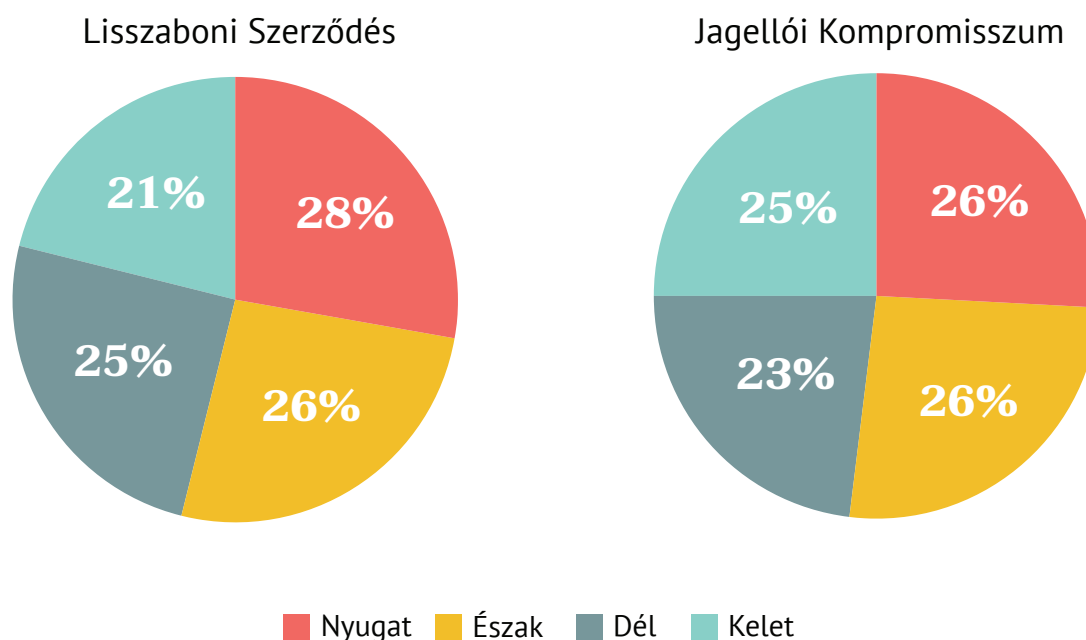
A polgárok döntési képességében megjelenő különbségek tehát úgy kompenzálhatók, ha a magasabb szintű szavazásban a képviselők az országuk lakosságának négyzetgyökével megegyező súlyt kapnak.

módszer, ami valamennyi elvárás hatékonyabb teljesülését biztosítja. A reformjavaslattal két lengyel kutató állt elő a Jagelló Egyetemről, ezért az Jagellói Kompromisszum néven terjedt el a szakirodalomban. Wojciech Słomczyński és Karol Życzkowski (2013) ajánlása egy korai matematikai felismerésen, Penrose (1946) négyzetgyök szabályán alapul, aminek lényege,

hogy az olyan rendszerekben, ahol különböző népességszámú országokból érkező, demokratikus úton megválasztott képviselők szavaznak¹⁰, úgy biztosítható leginkább a polgárok közötti egyenlőség, ha a képviselők szavazatszámja az országuk lakosságának négyzetgyökével egyenlő. Ennek az oka röviden, hogy egy kisebb ország választópolgárának befolyása az országában zajló választásokon magasabb egy nagy ország választópolgáráénál, és a kettő közötti különbség – a koalíciókombinációk növekedésének dinamikája miatt – négyzetes. A polgárok döntési képességében megjelenő különbségek tehát úgy kompenzálhatók, ha a magasabb szintű szavazásban a képviselők az országuk lakosságának négyzetgyökével

¹⁰ Penrose eredetileg az Egyesült Nemzetek Szervezete közgyűlésének működését vizsgálta.

5. ábra: A Jagellói Kompromisszum potenciális hatása a regionális befolyásokra



Forrás: Słomczyński & Życzkowski (2013) alapján saját szerkesztés

megegyező súlyt kapnak (a módszer alapján kalkulált országsúlyok a 2. táblázatban láthatóak).

A Jagellói Kompromisszum teljesíti az automatizmussal kapcsolatos elvárást, mert a négyzetgyökszabály alapján a demográfiai változások, valamint az új be- és kilépők könnyedén lekövethetők. Az pedig, hogy a javaslat a maradék három elvárásban jobban teljesíti-e a Lisszaboni Szerződésben lefektetett szabályoknál, két tényezőtől függ: a minősített többség küszöbértékének megválasztásától, valamint a népességarányosságértelmezésétől. A küszöbértékre Słomczyński és Życzkowski 61 százalékot javasol, ahol a döntési hatékonyság (vagy más néven cselekvési erő index) meghaladja a 17 százalékot, ami több a Lisszaboni Szerződés által eredményezett 13 százalékos értéknél. Ekkora küszöbnél a tagállami szuverenitás is jobban érvényesül. A 4. ábrán látható, hogy az új szabályok hogyan módosítanák az egyes országok befolyását (Banzhaf-mértékeit). A javaslat alapján alakuló tagállami Banzhaf-mértékek jellemzően a Nizzai és a Lisszaboni Szerződésalapján kalkulálható mértékek között

helyezkednek el. A Jagellói Kompromisszum korigálja a népesség miatt nyíló szakadékot, visszafordítva ezzel a közepes méretű országok befolyásának leszakadását. A négyzetgyökszabály alapú országsúlyok a regionális kiegyenlítettséget is javítják: ahogyan az az 5. ábrán látható, a Jagellói Kompromisszummal újra egyensúlyba kerülnek Európa nagyrégiói, ráadásul a visegrádi országcsoport befolyása a korábbi 13 százalékról 16 százalékra növekszik. Helyesen meghatározott többségi küszöb esetén tehát a Jagellói Kompromisszum javítaná a Tanács döntésképeségét, a tagállamok szuverenitását, és európai állampolgári szinten egyenlőbb képviselőt biztosítana. Az új szabályozás hatására ugyan csökkenne a nagy tagországok befolyása, de a népességarányossági kritérium – a négyzetgyök-szabály alkalmazásán keresztül – érvényesülne. A Jagellói Kompromisszum megközelítés megvalósítaná a Tanács „demokráciák demokráciája” szellemiségét, így politikai értelemben is jobban illeszkedne az Európai Unió értékeihez.

Források

- Banzhaf, J. F. (1965). *Weighted voting doesn't work: A mathematical analysis*. *Rutgers Law Review*, 19, 317–343.
- Coleman, J. S. (1971). *Control of collectives and the power of a collectivity to act*. In B. Lieberman (Ed.), *Social Choice* (pp. 192–225). Gordon and Breach.
- Eurostat. 2020. *Population and social conditions*. https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=lan_use_oww Utolsó megtekintés: 2021.08.15.
- Kóczy, L. Á. (2011). *Lisszaboni kilátások*. *Közgazdasági Szemle*, 58 (10), 1045–1058. <http://www.kszemle.hu/tartalom/cikk.php?id=1281>
- Kóczy, L. Á. (2012). *Beyond Lisbon: Demographic trends and voting power in the European Union Council of Ministers*. *Mathematical Social Sciences*, 63 (2), 152–158.
- Kóczy, L. Á. (2021). *Brexit and Power in the Council of the European Union*. *Games*. 12 (2), 51. <https://doi.org/10.3390/g12020051>
- Penrose, L. S. (1946). *The elementary statistics of majority voting*. *Journal of the Royal Statistical Society*, 109 (1), 53–57. <http://www.jstor.org/stable/2981392>
- Shapley, L. S., & Shubik, M. (1954). *A method for evaluating the distribution of power in a committee system*. *American Political Science Review*, 48 (3), 787–792. <http://www.jstor.org/stable/1951053>
- Słomczyński, W., & Życzkowski, K. (2013). *Jagiellonian compromise - An alternative voting system for the council of the European union*. *Institutional Design and Voting Power in the European Union*, September, 43–58.