

VÁLSÁGOK ÁLTAL ÉPÜL EURÓPA?

Az Európai Unió válságainak és válságkezelésének integrációelméleti megközelítése, valamint a migrációs és klímaválság komparatív vizsgálata

Jelige: EMU808

2024. április 11.

Tartalomjegyzék

Bevezetés	1
1. Rendkívüli időket élünk? – válság és „polikrízis” az Európai Unióban	3
1.1. Mi a válság?	3
1.2. Mi a „polikrízis”?	5
2. Elméleti keret: integrációelméletek, válságok és válságtipológiák	7
2.1. Az európai integráció négy versengő elméleti iskolája	8
2.1.1. Neofunkcionalizmus	8
2.1.2. Kormányköziség	10
2.1.3. Posztfunkcionalizmus	11
2.1.4. Realista föderalizmus	13
2.2. Válságok és az európai integrációra gyakorolt hatásuk	15
2.3. Válságtipológiák	20
3. Az Európai Unió Tanácsa szavazásainak kvantitatív vizsgálata	23
3.1. Szakirodalmi előzmények	24
3.2. Döntéshozatal az Európai Unió Tanácsában: adatok és módszertan	26
3.3. Következtetések	28
4. Két válság belső dinamikákra gyakorolt hatásai: a migrációs és a klímaválság	31
4.1. Migrációs válság: aszimmetrikus válságnyomás és a kormányköziség dominanciája 32	
4.2. Klímaválság: szimmetrikus válságnyomás és szupranacionális proaktivitás	35
Konklúzió	39
Mellékletek	41
Irodalomjegyzék	51

„Mindig is úgy véltem, hogy Európa válságok sorozata által épül fel, s végül e folyamat során bontakozik ki a megoldás.”

(Jean Monnet: Emlékiratok)

Bevezetés

Az elmúlt bő egy évtizedben az Európai Unió történetének az integrációs folyamat kezdete óta tapasztalt legsúlyosabb válságával néz szembe. Számos különböző természetű krízis időben egymással párhuzamosan, korábban nem látott intenzitással jelentkeznek az intézményrendszer minden szintjén és a közpolitikai ágazatok szinte mindegyikében, egzisztenciális fenyegetést jelentve az európai projekt alapjaira nézve. A 2007–2008-as gazdasági világválság és az euróválság kibontakozásával kezdetét vett sajátos, politikai vezetők és kutatók által egyaránt „polikrízisként” (polycrisis; Juncker, 2016; Zeitlin et al., 2019) azonosított jelenséggel fémjelzett időszakban az Európai Uniónak szembe kell néznie többek között a migrációs és menekültválság, a populista pártok és az euroszepticismus megerősödése, a szomszédságpolitikai krízis, a jogállamisági válság, a Brexit, a koronavírus-válság, a transzatlanti kapcsolatok válsága, a klímaválság, Oroszország Ukrajna elleni agressziója, valamint a globális megélhetési válság jelentette kihívásokkal. A korábban nem tapasztalt krízishullám hatékony kezelése és egyáltalán az integráció vívmányainak megőrzése a tagállami, a kormányközi és a szupranacionális intézmények rendkívüli cselekvését, adaptációját és gyakran alapvető átalakulását teszi szükségessé. A válsághelyzet és a válságkezelés permanenssé válása egyúttal egyedülálló betekintést kínál az Európai Unió komplex intézményrendszerét formáló trendekbe, belső szereplőinek erőviszonyaiba, a közpolitika-alkotás hátterében álló dinamikákba, valamint jövőbeli kilátásaiba. Mindezen folyamatok alaposabb vizsgálata által pedig – ahogy Jean Monnet, az Európai Unió egyik alapító atyjának fentebb idézett megállapítása is rávilágít – nem kevesebbhez jutunk közelebb mint az integráció mibenlétének alaposabb megértéséhez.

Dolgozatom arra vállalkozik, hogy hozzájáruljon az Európai Unió kortárs válságait vizsgáló, egyre gyorsuló ütemben gyarapodó szakirodalom megállapításaihoz egyfelől annak vizsgálatával, hogy a krízisek milyen hatást gyakorolnak az integráció belső dinamikáira, illetve a mennyiben különbözik az elmúlt bő másfél évtizedben jelentkezett krízisek integrációra gyakorolt hatása. Egyszóval, egyes válságok és kezelésük nyomán miért alakulhat ki könnyebben európai konszenzus, egységes fellépés és a közösség megerősödése; míg mások disszenzust, széthúzást és szétartó megoldási kísérleteket szülnek? Másfelől kutatásom

megvizsgálja, hogy az európai integráció klasszikus elméleteinek megközelítései mennyiben nyújtanak eligazítást a „polikrízis” időszak fejleményei vonatkozásában. Vagyis, a turbulens válsághullámok ellenére továbbra is leírhatók-e az Európai Unió belső dinamikái a klasszikus elméletekkel? Harmadrészt, vizsgálódásom az integráció egyik legfontosabb, kormányközi döntéshozó testületében, az Európai Unió Tanácsában 2014 és 2023 között végrehajtott mintegy 940 szavazás és közel 26.000 tagállami szavazat feltáró módszertannal (Stebbins, 2001) történő vizsgálatára irányul, választ keresve arra a kérdésre, hogy a nemzeti kormányok tanácsi szavazatai mennyiben árulkodnak a válságok hatására végbemenő transznacionális dinamikákról. Végül, dolgozatomban két, kezelésük tekintetében kortársnak tekinthető, ugyanakkor egymáséval látványosan különböző tagállamok közötti (horizontális), valamint a tagállamok és a szupranacionális intézmények közötti (vertikális) dinamikákat eredményező válság, a migrációs és a klímaválság illusztratív célokat szolgáló komparatív bemutatását végzi el. Ez utóbbi célkitűzés egyúttal az európai válságok endogén hatásainak vizsgálatát szolgáló, a dolgozatban kialakítandó elméleti keret magyarázóerejének demonstrálását is szolgálja.

A fenti célkitűzésekre tekintettel dolgozatomban vizsgálódásom az alábbi négy fő kutatási kérdés vezeti: (1) Mennyiben képesek a 20. század második felében és a 2000-es évek elején létrejött klasszikus integrációelméletek magyarázatot adni az Európai Uniót az elmúlt bő másfél évtizedben érintő válságok hatásaira? (2) Hogyan magyarázhatók az európai kríziseknek az integráció belső dinamikáira gyakorolt merőben eltérő hatásai? (3) Az Európai Unió Tanácsában leadott tagállami szavazatok mennyiben képesek jellemezni a válságok hatására kialakuló horizontális dinamikákat? (4) Az egyes válságok eltérő hatásainak vizsgálatára felállítandó elméleti keretből következő hipotézisek mennyiben képesek pontos képet adni két kortárs válság – a migrációs és klímaválság – eltérő hatásainak hátterében álló okokról?

A dolgozat által vizsgált kérdéseknek az európai válsághelyzet állandósulása mellett az is kiemelt aktualitást biztosít, hogy az Európai Bizottság 2022 szeptemberében előterjesztett, és jelen sorok megszületésének pillanatában napirenden lévő javaslatában egy egységes piaci szükséghelyzeti eszköz (Single Market Emergency Instrument) létrehozását kezdeményezi, amely a korábbi válságokra adott elégtelen kollektív válaszreakció tanulságainak levonását, valamint a változatos krízisek felmerülése esetén hatékony és intézményesített eljárás felállítását célozza (Európai Bizottság, 2022). Ez is rámutat arra, hogy a válságkezelés és annak fejlesztése az integráció napjainkban is aktuális, központi problémáját jelenti.

Dolgozatomban az alábbiakban elsőként körüljáróm a téma szempontjából releváns, kulcsfontosságú alapfogalmak, így a válság és a „polikrízis” jelentését, megalapozva a későbbi vizsgálódást. Ezt követően, a válságoknak az európai integráció belső dinamikájára gyakorolt

hatásának vizsgálatát lehetővé tevő elméleti keretet vázolom fel, amely keretében a klasszikus integrációelméletektől a kortárs krízisek tipológiájáig jutunk. Dolgozatom negyedik fejezetében elsőként áttekinti az Európai Unió Tanácsában lefolytatott szavazásokat vizsgáló, eddig megszületett szakirodalmakat, majd az elmúlt évtizednek a „polikrízis” kontextusában kialakult szavazási eredményeit kvantitatív elemzésnek veti alá. Végül, a dolgozat vizsgálódásának eredményeit összegző záró fejezetet megelőzően a migrációs válság és a klímaválság illusztratív célokat szolgáló komparatív elemzését végzem el, a korábban felvázolt elméleti keret tanulságaira támaszkodva.

1. Rendkívüli időket élünk? – válság és „polikrízis” az Európai Unióban

Az Európai Unió történetében a válságok közel sem jelentenek újdonságot. Mi több, az európai projekt maga is a két világháború jelentette egzisztenciális válságokból levont tanulságok nyomán született. Hasonlóan, az 1950-es évektől kezdődően az integráció szinte minden évtizedét olyan krízisek jellemezték, amelyek alapjaiban kérdőjelezték meg létjogosultságát és az elért eredmények tartós fennmaradását (Webber 2019, 3–9.; Dinan 2023, 58–66.). A legsúlyosabb kihívások között említhető a katonai együttműködés érdekében kidolgozott Európai Védelmi Közösség koncepciójának 1954-es bukása; a közösségi döntéshozatalt 1965 közepétől mintegy fél éven keresztül megbénító „üres székek válsága”; a közös költségvetés fenntarthatóságát tartósan kockára tevő, 1984-ig feloldatlan brit költségvetési vita; az Európai Monetáris Rendszernek a nemzeti valuták sérülékenységét felfedő 1990-es évek eleji válsága; valamint az Alkotmányos Szerződés 2005-ös bukása. Mindezek fényében okkal merül fel a kérdés: vajon mennyiben kivételesek az európai integráció jelenkori kihívásai? Ennek megválaszolásához nélkülözhetetlen mindenekelőtt annak tisztázása, hogy mit értünk válság alatt.

1.1. Mi a válság?

A krízisek univerzális meghatározásának kettős kritériumnak kell megfelelnie. Egyrésztől kellően inkluzívnak kell lennie ahhoz, hogy az európai integráció több mint 70 éves történetének változatos természetű kríziseit magába foglalja, és kellően tág keretet kell képezzen a jövőbeli krízisek értelmezéséhez. Másrésztől ugyanakkor kellően szilárd alapokon kell állnia annak érdekében, hogy megalapozza a válságok empirikus vizsgálatát, lehetővé téve az egyes krízisek azonosítását, valamint egymástól történő világos elkülönítését. John Ikenberry elméleti kiindulópontként szolgáló minimalista meghatározása szerint a válság

„rendkívüli pillanat, amikor a politikai rend léte és életképessége megkérdőjeleződik” (2008: 3). A konkrét válságok azonosítása érdekében azonban ehhez képest két szempont – a válságok rendkívüliségének tartalma és az általuk szükségessé tett cselekvés sajátosságai – tekintetében is tovább szükséges lépünk. Rosenthal és szerzőtársainak a válságmenedzsment szakirodalomban széles körben hivatkozott definíciója választ nyújt ezekre a kérdésekre, amikor kifejti, hogy a válság *„egy rendszer alapstruktúráit vagy alapvető értékeit és normáit fenyegető komoly veszély, amely időkénszer mellett és erősen bizonytalan körülmények között létfontosságú döntések meghozatalát teszi szükségessé.”* (1989: 10). Boin és szerzőtársai ezt a meghatározást annak hangsúlyozásával pontosítják, hogy a válság azonosítása jellemzően nem a körülmények objektív kritériumok szerint történő tesztelése által, hanem szubjektív módon történik: a krízis bekövetkezéséről tehát végső soron a társadalmi rendszer percepciója hoz ítéletet (Boin et al., 2017: 5–8.). Definíciójuk szerint a válság megállapításához három tényező, a fenyegetés, a sürgősség és a bizonytalanság együttes és általános érzékelése szükséges. A krízisek konstruktivista olvasata (Cross 2017; 2021) ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy a válságok percepciója sokszor nem (csak) objektív körülmények hatására alakul, hanem konstruálható, mindenekelőtt a médián keresztül. Számos kutató emellett úgy látja, hogy a válság egy időpillanatként vagy a status quo átmenetileg megtörő rendkívüli eseményként történő definiálása empirikusan nehezen igazolható (lásd Brack–Gürkan, 2021: 2.). Helyette olyan folyamatként történő megközelítést javasolják, amelynek kezelése nem lehetséges a meglévő szabályok között és a rendelkezésre álló eszközök segítségével, ezért az integráció dinamikáját és az európai uniós kormányzás rendszerét egyaránt átformálja. Ez a meghatározás immár megnyitja az utat a válságok és a válságkezelés hosszú távú, az integráció alapvető sajátosságait megváltoztatni képes hatásainak feldolgozása előtt. A krízisek ezáltal nem csak kihívást jelentenek a fennálló politikai rendre nézve, de lehetőséget kínálnak az alkalmazkodás, a jótékony közpolitikai reformok (Kingdon, 2010) vagy akár új, hatékonyabb intézményi megoldások (Jones–Baumgartner, 2005: 5.) bevezetése számára. Az egyes válságok az európai integrációs folyamatra gyakorolt hosszú távú hatása szintén rendkívül változatos lehet: egészen az integráció áttörésszerű szorosabbra fűződésétől a stagnálásig, vagy akár a dezintegrációig (Schimmelfennig, 2018; Webber, 2019; Riddervold et al., 2021: 8–12.). Egyes kutatók ugyanakkor a „mind szorosabb unió” (ever closer union) az alapszerződésekben deklarált célkitűzésével szemben az átmeneti dezintegrációt (Vollard, 2018) és az integráció differencializálását (Leruth et al., 2019; 2021; 2023) önmagában is az Európai Unió rugalmas válságkezelési eszközeinek tekintik.

Dolgozatom további vizsgálódása során – a fenti megközelítéseket ötvözve – a válságot olyan (1) folyamatnak tekinti, amely (2) mind a társadalmi percepció, mind a tagállami és szupranacionális szint döntéshozóinak felfogása szerint (3) súlyos fenyegetést jelent a rendszer alapstruktúráira vagy alapvető értékeire és normáira nézve, kezeléséhez (4) időkénsyszer mellett és (5) bizonytalan körülmények között olyan intézkedések meghozatala szükséges, amelyek érvényesítése (6) alapvető változást képez a közpolitikai döntéshozatalban, valamint (7) befolyást gyakorol az integráció belső dinamikájára.

1.2. Mi a „polikrízis”?

Habár, amint láttuk, az európai integráció történetét végigkísérték a válságok, a 2000-es évek végén kezdődött sajátos időszakot mégis számos kutató érzékletesen a válság évtizedeként (decade of crisis; Schimmelfennig, 2018: 969), a krízis koraként (age of crisis; Dinan et al., 2017: 1), illetve „polikrízis” periódusként (polycrisis; Zeitlin et al., 2019) azonosítja. Miben áll tehát ezen időszak rendkívülisége?

A fogalmat a tudományos kutatásban meghonosító szerzők meghatározása szerint jelenleg *„számos válság egyidejűleg több szakpolitikai területet érint, és új, változó törésvonalak mentén töri meg az Európai Unió tagállamainak kohézióját”* (Zeitlin et al., 2019: 963.). A jelenség történeti léptékben is szembetűnő egyediségét hangsúlyozó Brack és Gürkan hat tényezőben ragadják meg a „polikrízis” jellegzetességeit (2021: 24–28.). Az első ilyen ismerv a krízisek sokdimenziós természete, amely következtében az integráció számos szektorára kiterjednek a migrációtól egészen a gazdasági kormányzásig. A második, hogy a válság nem korlátozódik a tagállamok közötti együttműködés periférikus területeire, hanem olyan alapvető értékeket és intézményeket kérdőjeleznek meg mint például a munkavállalók szabad mozgása, a közös valuta, a közös identitás és a közös külső határok. Harmadrészt, a válság időbeli kiterjedése olyannyira nagy, immár évtizedes léptékű, hogy az egyes, egymástól elkülöníthető krízisek kezdetének és végpontjának meghatározása alapvetően szubjektív vállalkozássá vált, hiszen a gyakran egymással összefonódó és tovaterjedő kihívások objektív alapon történő elhatárolása aligha lehetséges. A negyedik sajátosság az erős cselekvési kényszer: mivel a „polikrízis” az európai integráció központi vívmányait kérdőjelezi meg, az aktív válságkezelés csak rendkívül magas költséggel mulasztható el, akár a dezintegrációs hatások felerősödése árán. Ráadásul, a korábbi válságperiódusokhoz képest háttérbe szorult az integráció elitvezérelt jellege, illetve az állampolgárok által az európai egységfolyamat iránt tanúsított „megengedő konszenzus” (permissive consensus): egyre kiterjedtebbé válik a közösségi cselekvés átpolitizáltsága, valamint az Európai Unióval szembeni társadalmi mobilizáció (Hutter–Kriesi,

2019). Ötödrészt, a „polikrízis” kiváltó okai között az európai projekt befejezetlenségéből fakadó belső válságok mellett az integráción kívül eső, nagy változatosságot mutató sokkok is szerepelnek. Végül, Brack és Gürkan felfogásában karakteres ismervet képez a válságok „fertőző” sajátossága: mielőtt a döntéshozók válságkezelő intézkedések foganatosításával feltartóztathatnák a kríziseket, azok organikusan újabb és újabb közpolitikai területekre gyűrűznek át.

Grimmel három ismervben azonosítja a „polikrízis” történeti léptékben példátlan jelenségét (2019: 1–2.). Az első ilyen tényezőt az egyszerre jelentkező válságok számosságában látja, amely egyszerre állítja kihívás elé az Európai Unió intézményeit és a tagállamok közötti kohéziót. Másodikként a centrifugális erőket azonosítja, amelyek egyaránt megtestesülnek az euroszeptikus és nacionalista mozgalmak megerősödésében, valamint pártjaiknak az Európai Parlamentben történő térhódításában, a tagállamoknak a kollektív válságkezelés érdekében szükséges áldozatvállalásra való alacsony hajlandóságában, illetve a dezintegrációs folyamatok felerősödésében. Végül, Grimmel a harmadik sajátosságot – a Brack és Gürkan szerzőpárosa által a krízisek sokdimenziós természeteként jellemzett tényezővel rokon módon – abban látja, hogy a válságok immár nem korlátozódnak a közösségi és tagállami cselekvés egy bizonyos mezejére, hanem egészében fenyegetik az Európai Uniót mint politikai, gazdasági, jogi és értékközösség. Többek között az európai adósságválság, a migrációs válság és az euroszepticismus erősödése mind túlmutat jelentkezésének eredeti közpolitikai területén, és az európai projekt létjogosultságával kapcsolatos alapvető kérdéseket vetnek fel.

Grimmeléhez hasonló érvekkel támasztja alá Cotta és Isernia (2021: 21–24.) a „polikrízis” rendkívüliségét. A szerzőpáros elsőként a válságok számosságát, összekapcsoltságát és különbözőségét emeli ki, hangsúlyozva, hogy bár az időben párhuzamosan jelentkező gazdasági, kulturális, politikai és geopolitikai krízisek az Európai Unió összes tagállamát érintik; érzékelésük, megközelítésük és feldolgozásuk mégis nagy változatosságot mutat országonként, ami az integráció belső viszonyaira és dinamikájára is rányomja a bélyegét. Cotta és Isernia szerint a második megkülönböztető ismerv, hogy ezek a válságok az európai projekt alapjait rázzák meg, rávilágítva a közös piac és a közös intézményrendszer kiépítése képezte kettős vállalkozás kiegyenlíthetlenségére és összehangolatlanságára. Végül, a harmadik unikális sajátosságot a krízisek által a tagállamokra gyakorolt hatások aszimmetrikus jellegében látja, amely azt az alapvető kérdést veti fel, hogy az integráció jelenlegi szintjén és a viszonylag gyenge közösségi intézményrendszer mellett fenntartható-e a közösségi szolidaritás és tehermegosztás akkor, amikor a válságok szignifikánsan eltérő módon érintik az egyes országokat.

A szakirodalomban tehát konszenzus mutatkozik az euróválsággal kezdetét vett „polikrízis” időszak rendkívülisége vonatkozásában, amelynek vizsgálatára éppen ezért a kutatók kiemelt figyelmé irányul. Számos szerző ráadásul úgy véli, hogy az elmúlt bő másfél évtized hatására az Európai Unió természete alapjaiban alakult át, hiszen a válság a normális működésének alapjellemezőjévé vált (Haughton, 2016), valamint az intézményrendszer permanens válságkezelési üzemmódba kapcsol, amely során a válságmenedzsment elsődleges funkciójává emelkedett (Roos–Schade, 2023: 1–6.). Ezzel párhuzamosan megnövekedett az igény egyrészt a válságok és a válságkezelés folyamatainak jobb megértésére; másrészt pedig az átalakuló Európai Unió újrafelfedezésére, mind az integrációelméletek, mind az intézményi dinamikák, mind a közpolitikai döntések vizsgálata tekintetében. Ennek megfelelően az elmúlt években látványosan gyarapodott az Európai Unió kortárs válságait fókuszba helyező nemzetközi publikációk száma, amelyek között külön figyelemre méltó a téma átfogó feldolgozására törekvő szerkesztett tanulmánykötetek (lásd Brack–Gürkan 2021; Cotta–Isernia 2021; Grimm 2019; Riddervold et al., 2021; Roos–Schade, 2023), illetve a vonatkozó szakirodalom vezető folyóirataiban – így mindenekelőtt a *Journal of European Public Policy*, a *Journal of Common Market Studies* és a *Journal of European Integration* hasábjain – megjelenő különszámok és szimpóziumok számossága, amelyek megállapításainak jelen dolgozat is kiemelt figyelmet szentel.

2. Elméleti keret: integrációelméletek, válságok és válságtipológiák

A vizsgált téma szempontjából nélkülözhetetlen alapfogalmak áttekintését követően jelen fejezet az Európai Unió válságai által az integráció belső dinamikájára gyakorolt hatások vizsgálatát lehetővé tevő elméleti keret kialakítására irányul. Ezen cél szem előtt tartásával az alábbiakban elsőként áttekintem az európai integráció négy klasszikus elméletének – a neofunkcionalizmus, a kormányközi iskola, a posztfunkcionalizmus és a (realista) föderalizmus – központi feltevéseit, valamint megvizsgálom az integráció válságaira vonatkozó explicit nézeteiket, illetve a felfogásaikból kiolvasható implicit magyarázataikat. Ezt követően a válságok vizsgálatának elméleti keretét – a klasszikus integrációelméletek alkalmazhatóságának számbavételével – a kortárs szakirodalmi megközelítések szintetizáló elemzésére támaszkodva alakítom ki. Végül, a fejezet zárásaként felvázolom az európai válságok átfogó tipológiáját, megalapozva a vizsgálati keretből levezethető hipotézisek megfogalmazását.

2.1. Az európai integráció négy versengő elméleti iskolája

Az integráció fogalmának jelentése eredendően kettős: egyszerre utal egy *folyamatra*, amely több elem egyesülésével jár együtt és egy *eredményre*, amely az egyesülési folyamat következtében jön létre. Amint az alábbiakban látni fogjuk, az integrációelméletek versengő iskolái egymástól merőben eltérő előfeltevésekkel rendelkeznek mind a folyamat, mind pedig az eredmény tekintetében. Habár az európai egységfolyamat végső, teljes körű magyarázatára önmagában egyik megközelítés sem képes, az általuk nyújtott mozaikdarabok összeillesztése által közelebb kerülhetünk az integráció komplex geometriájának megértéséhez. Az európai integrációs folyamat mibenlétének és az Európai Unió kortárs helyzetének megértéséhez tehát nélkülözhetetlen a nagy elméleti iskolák megközelítéseinek szintetizáló feldolgozása. A gyakran egymásait kizáró előfeltevéseik és a jövőre vonatkozó várakozásaik ugyanis az európai projekt történetének különböző szakaszaiban voltak képesek érzékletesen megragadni a folyamatok mozgatórugóit.

2.1.1. Neofunkcionalizmus

A neofunkcionalizmus elméletének kiindulópontja, hogy a nemzetállami keretek önmagukban nem elégségesek az európai kihívások kezeléséhez, így az integrációs folyamat keretében organikusan olyan technokratikus alapokon álló szupranacionális intézmények jönnek létre, amelyek javára az egymással interdependens viszonyban álló tagállamok lemondanak szuverenitásuk kizárólagos gyakorlásáról (Kende, 2005: 141.). Az irányzat egyik alapító atyja, Ernst B. Haas az Európai Szén- és Acélközösség működésének első éveiből kiindulva fogalmazta meg a politikai integrációnak a szakirodalomban máig az egyik legtöbbet idézett meghatározását, amely szerint az integráció *„az a folyamat, amely során a politikai szereplőket számos különböző nemzeti környezetben ráveszik arra, hogy lojalitásukat, elvárásaikat és politikai tevékenységüket egy új központ felé mozdítsák el, amelynek intézményei joghatósággal rendelkeznek vagy joghatóságra tartanak igényt a már létező nemzetállamok felett”* (1958: 16.). Ennek megfelelően Haas az integrációs folyamat végeredményének egy olyan új politikai közösség fokozatos és organikus létrejöttét látja, amely a meglévő közösségek fölé helyeződik. A neofunkcionalizmus másik meghatározó elméletalkotója, Leon N. Lindberg az Európai Gazdasági Közösség és az Euratom működésének alapulvételével némileg óvatosabb definíciót fogalmazott meg, amely szerint az integráció *„(1) [a]z a folyamat, amelynek során a nemzetek lemondanak arról a vágyról és képességről, hogy egymástól függetlenül kül- és belpolitikát folytassanak, ehelyett közös döntéseket hoznak, vagy a döntéshozatali folyamatot új központi*

szervekre ruházzák át; és (2) az a folyamat, amelynek során a politikai szereplőket több különböző környezetben ráveszik arra, hogy elvárásaikat és politikai tevékenységeiket egy új központ fel mozdítsák el” (1963: 6.). Mindkét szerző egyetért azonban abban, hogy az integráció inkrementális folyamatának eredményeképpen létrejövő szupranacionális intézmények a transznacionális kapcsolatok önálló, saját érdekekkel rendelkező szereplőivé lépnek elő.

Az irányzat az integráció kiterjedésében bekövetkezett változásokat a spillover (hólabda-effektus) központi jelenségével írja le, amely a közpolitikák közösségi szintre emelésének terjeszkedő jellegét írja le: mivel az egyes szakpolitikák egymással erős kölcsönös függésben állnak, egy-egy ágazatnak az európai integrációba történő bevonása – a gazdasági hatékonyság szempontjait szem előtt tartva – újabb és újabb területek közösségi szintre emelését ösztönzi. A neofunkcionalista teoretikusok elképzelése szerint ez a folyamat végső soron a nemzetgazdaságok egészének integrációjához vezet (Haas, 1958: 297.). Sőt, az ezt a folyamatot a feladat- és hatáskörök folyamatos közösségi szintre történő gravitálásával leíró funkcionális spillover elmélete szerint az integráció idővel a politikai döntéseket is magához vonzza, párhuzamosan a szupranacionális intézményrendszer megerősödésével és a tagállamok háttérbe szorulásával (Arató–Koller, 2023: 25.; Niemann, 2021: 118–120.).

A neofunkcionalista felfogásban a válságok endogén eredetűek (Schmitter–Lefkofridi, 2016: 1–3.), és az integráció működésének kezdeti tökéletlenségéből és externáliáiból származnak (Schimmelfennig, 2017: 322.). Az ilyen módon jelentkező krízisek rávilágítanak az integrációs folyamat befejezetlenségére, ezért a koordináció szorosabbra fűzésére ösztönzik a tagállamokat. A szupranacionális aktorok a hatékonyság növelése érdekében további intézményesítésbe kezdenek (Stone Sweet–Sandholtz, 1997: 310–313.), a tagállamok pedig egymással fennálló interdependenciájukból és az együttműködésből történő kilépés magas költségeiből következő útfüggőségük (Pierson, 1996) miatt utat engednek a spillover-hatás logikájának. Ennek eredményeként addig folytatódik az integráció, ameddig a befejezetlenségéből származó hatékonyságvesztés és a válságoknak való kiszolgáltatottság minimálisra nem szorul (Schimmelfennig, 2017: 324.). Az integrációs folyamatnak az 1960-as években bekövetkezett megtorpanása hatására később a neofunkcionalista teoretikusok is belátták, hogy legalább átmenetileg megszakadhat a kompetenciáknak a tagállami szintről a szupranacionális szintre történő gravitálása, és a spillback logikájának érvényesülésével a feladat- és hatáskörök egy része ismét a tagállami szintre kerülhet (Niemann, 2006: 47–48.; Schmitter, 1970).

2.1.2. Kormányköziség

A neofunkcionalista iskola feltevései túlfelbecsülték az európai egységfolyamat előrehaladását illetően, túlbecsülve a tagállamok arra való hajlandóságát, hogy lemondjanak szuverenitásuk önálló gyakorlásáról. Kritikájaként született meg a kormányköziség elmélete, amely az 1950-es és 1960-as évek szupranacionális kísérleteinek bukásából, a kormányközi intézmények – mindenekelőtt az 1965-ös „üres székek válsága” során megmutatkozott – erőfölényéből, illetve a nemzetközi kapcsolatok realista irányzatából következő tanulságokból merített (Arató–Koller, 2023: 226.; Kende, 2005: 145–147.). Az irányzat egyik megalapítója, Stanley Hoffmann hangsúlyozza, hogy *„a nemzeti érdek szempontjából kulcsfontosságú területeken a nemzetek önellátásuk bizonyosságát vagy az általuk kontrollált bizonytalanságot részesítik előnyben”* (1966: 882), szemben a politikai integráció kontrollálatlan bizonytalanságával. Egyszóval, az egymásra szükségszerűen versenytársként tekintő tagállamok nemhogy nem szorulnak háttérbe az európai projekt eredményeként, de az együttműködésük is csak azokra a területekre terjed ki és addig, ahol és ameddig azt a nemzeti kormányok kölcsönösen előnyösnek látják. Ennek megfelelően a kormányközi iskola teoretikusai szemében – a neofunkcionalista elmélettel ellentétben – a szupranacionális intézmények nem autonóm szereplők, amelyek magukhoz képesek vonzani a kompetenciák bővülő rétegeit, hanem létrehozásuk és hatásköreik kialakítása éppúgy mint felszámolásuk egyedül a tagállamok döntése fényében történhet. A kormányközi iskola az 1990-es években differenciálódott, és több alirányzata alakult ki. Ezek közül az egyik legmaghatározóbb az Andrew Moravcsik által kifejlesztett liberális kormányközi iskola, amely a tagállami preferenciák kialakulásának magyarázata során liberális alapokra támaszkodik. Elmélete szerint első lépésként a belpolitikai intézmények és társadalmi csoportok interakciójának eredményeként jön létre a nemzeti kormányok által képviselt tagállami érdek; majd a tagállamok közötti tárgyalások és alkufolyamatok hatására alakul ki az integráció valamely formája; végül pedig a kormányközi egyezés hatékony végrehajtása érdekében szupranacionális intézmények kerülnek felállításra (Moravcsik, 1993; 1998).

A kormányközi irányzat explicit módon nem ad magyarázatot az integráció kríziseire, azonban a központi feltevéseiből kiolvasható a válságok és következményeik sajátos rendszere (Schimmelfennig, 2021: 64–67.). Felfogásában a krízisek az integráción kívülről származnak, a közösség belső dinamikájában a tagállamok érdekeinek és erőviszonyainak átrendezésén keresztül idéznek elő változást (Schimmelfennig, 2017: 319.). A válságok ugyanakkor természetüktől függően eltérő hatást fejthetnek ki a tagállami kormányok közötti koordináció

kimenetelére (Moravcsik, 1993: 485–487.). Az egyes tagállamok válság általi érintettségének súlyosságában fennálló különbségek nagyban rányomják a bélyegüket a tárgyalási pozíciókra: a legnagyobb fenyegetésnek kitett államok szorulnak rá leginkább az integrációra, és a leginkább nyitottak saját érdekeik részleges feladása árán kompromisszumot kötni, így a leggyengébb tárgyalási pozícióval rendelkeznek, szemben a közösségi koordinációra nem feltétlenül igényt tartó kormányokkal (uo. 497–507.). Hasonlóan, általánosságban elmondható, hogy a krízis minél nagyobb interdependenciát keletkeztet a tagállamok között – vagyis minél kisebb az egyes tagállamok kockázatoknak való kitettségének mértéke közötti különbség –, a válságkezelés során annál nagyobb valószínűséggel lesznek hajlandók szorosabbra fűzni az integrációt (Schimmelfennig, 2021: 66.). A kormányközi tárgyalási pozíciókban bekövetkező változás azonban belpolitikai eredetű is lehet: a demokratikus választások és a népszavazások, illetve az ezeket megelőző politikai kampányok potenciálisan képesek átformálni az egymással alkudozó kormány(párt)ok érdekeit, és így az alkufolyamat kimenetelét is (Schimmelfennig, 2017: 321.). Amennyiben a szorosabb együttműködésben érdekelt, és attól távolmaradni szándékozó államok preferenciái számottevő eltérést mutatnak, az integráció differencializálódása mehet végbe: míg egyes tagállamok több területre terjeszthetik ki együttműködésüket, mások kimaradhatnak a közösség bizonyos klubjaiból (Koller, 2012). A kormányközi iskola felfogása szerint összességében tehát a krízis integrációra gyakorolt hatása döntően az egyes nemzeti kormányok költség-haszon elemzésen alapuló érdekeinek interakciója, illetve a tagállamok között fennálló erőviszonyok eredményeképpen alakul.

2.1.3. Posztfunkcionalizmus

A hosszú évtizedeken keresztül a neofunkcionalista és a kormányközi iskola versengése által dominált integrációelméleti diskurzust az 1990-es évektől kezdődően, de különösen a 2000-es évek második felében új kihívás érte. Egyre kevésbé tudtak magyarázatot adni az európai integrációhoz fűződő tagállami és társadalmi viszonyoknak a közösségi hatáskörök kiterjedése, valamint a maastrichti szerződés és az alkotmányos szerződés vonatkozásában megtartott nemzeti népszavazások hatására bekövetkezett átpolitizálódására. Az euroszkeptikus pártok és mozgalmak megjelenésével a tömegpolitika és az identitáskonstruálás korábban nem látott intenzitással lépett be az európai projekt sorsát meghatározó tényezők közé. A posztfunkcionalizmus fő teoretikusai, Liesbet Hooghe és Gary Marks az európai integrációt immár egymással inkompatibilis hitrendszerekből fakadó konfliktusos folyamatként határozzák meg, amely az integráció szintjén való visszalépés, a dezintegráció előtt is megnyitja az utat (2019: 1117.). Felfogásuk szerint az egységfolyamat „a joghatóságok átszervezésének

olyan folyamata, amely a nemzetállam kifejlődéséhez hasonlóan mély kulturális szakadékokat eredményezett.” (uo.) Az európai projekt első három évtizedét döntően elitvezéreltség jellemezte: az európai polgárok döntő részének mindennapjaira az integráció vívmányai alig vagy legalábbiskevessé észlelhető módon voltak hatással, ezért a közösségi intézmények iránti állampolgári viszonyulást a „megengedő konszenzus” (permissive consensus) jellemezte (Hooghe–Marks, 2009: 5.). Ebben az időszakban az európai parlamenti választásokat nemzeti témák dominálták, és a tagállamok kormánypártjai népszerűségének egyfajta tesztjét jelentették csupán, egységes európai politikai napirend és közvélemény hiányában (uo. 6–7.). A maastrichti szerződés aláírását követően azonban a nemzeti választási kampányokban egyre gyakrabban jelentek meg az európai uniós politikák, egyre határozottabb és polarizáltabb állampolgári vélemények alakultak ki az integrációt illetően, valamint egyre gyakrabban szerveződtek társadalmi mozgalmak és tüntetések az európai politika témái köré (Marks–Steenbergen, 2004). Ezzel párhuzamosan az euroszeptikus pártok és mozgalmak a nemzeti identitás kizárólagosként történő feltüntetésével sikeresen mozgósították a közvéleményt az európai identitás ellen (Hooghe–Marks, 2009: 12–13.). A korábban domináns eurofil elitek immár „korlátozó disszenzussal” (constraining dissensus; uo. 2009: 5) szembesülnek a választók jelentős csoportjai részéről, amely hatására vagy népszerűségük számottevő csorbulását szenvedik el, vagy maguk fékezik az integráció folyamatának – belpolitikai szempontból egyre inkább kockázatos – előrehaladását. Míg tehát a neofunkcionalizmus és a kormányköziség megközelítésében egyaránt a (gazdasági) hatékonyság növelése az integráció központi motívuma, a posztfunkcionalista felfogásban az identitásalapú politizáció gyakran éppen a tagállamok hatékonyságot szolgáló együttműködésével szemben fejt ki hatását (Schimmelfennig, 2017: 323.; Laffan, 2016: 929.).

A posztfunkcionalista felfogás szerint a krízis endogén eredetű, a központi szereplői pedig a politikai pártok, az állampolgárok és a közvélemény, amelyek problémadefiníciójában nem a gazdasági hatékonyság kérdései elsődlegesek, hanem a nemzeti identitás és önrendelkezés veszteségeivel kapcsolatos aggodalmak. Ezen félelmek éppen az európai integráció korábbi sikeréből táplálkoznak: integráció gazdasági aspektusának elmélyülése és az állam alapvető funkcióira való kiterjedése, illetve a 2000-es években végrehajtott látványos földrajzi bővülés olyan alapvető kérdéseket vetett fel többek között az újraelosztás, a szuverenitás és a bevándorlás terén, amelyek könnyen az euroszeptikus mozgósítás javára fordíthatók (uo. 2017: 326.). A posztfunkcionalista felfogás tehát a közösségi témák politizálódása felől magyarázza az európai integráció válságait: az euroszeptikus pártok és mozgalmak a nemzeti identitás védelmének jelszavaival választói csoportokat mobilizálnak, ezáltal a közösségi

hatáskörök bővítése és a tagállamok közötti együttműködés ellen vagy akár a dezintegráció irányában fejtik ki hatásukat (Hooghe–Marks, 2009). Minél erősebb egy válság által érintett területnek a nemzeti közvéleményekben fennálló átpolitizáltsága és a nemzeti identitás transznacionális identitással szembeni mozgósítása, annál nagyobb annak valószínűsége, hogy a megghiúsul a krízissel szembeni közösségi fellépés.

2.1.4. *Realista föderalizmus*

Az európai integráció föderális államok mintájára történő kialakításának gondolata Altiero Spinelli vezetésével közvetlenül a második világháborút követően kidolgozásra került, azonban, mivel az európai államok erre nem tekintettek valós alternatívaként, a föderalista iskola is háttérbe szorult (Arató–Koller, 2023: 24.). Jelen dolgozat törekvése szempontjából azonban nem ezen történeti irányzat elméleteinek körüljárása, hanem a föderalizmus egy, az európai integráció kortárs dinamikájának leírására is alkalmas – mindenekelőtt David McKay és William H. Riker által kifejtett – realista felfogásának bemutatása a leginkább célravezető. McKay ugyan elfogadja az európai integráció politikai rendszerének sui generis jellegét, mégis amellet érvel, hogy az európai államok fokozatosan – különösen az Egységes Európai Okmány és a maastrichti szerződés hatályba lépésével – a föderatív berendezkedés egy sajátos formája mellett köteleződtek el (1999: 15–36.). Más föderációkkal szemben az Európai Unió nem végleges alkotmánnyal és a kezdetektől formalizált intézményekkel jön létre, hanem lépésről lépésre kerülnek felállításra és felhatalmazásra az állami funkciókat ellátó központi szervei, így például az Európai Bizottság, az Európai Parlament vagy az Európai Központi Bank, amely folyamat mostanáig befejezetlen (uo. 21.). Mégis, az integráció jelenlegi formájában is eleget tesz a föderatív berendezkedés számos követelményének (uo. 24.). Ez a megközelítés lényegileg különbözik a neofunkcionalizmus feltevéseitől, hiszen a föderalizációt nem a spillover megállíthatatlan folyamatának eredményeként írja le, hanem a szuverén államok kormányai között zajló racionális alkufolyamat következményeként (McKay, 2004: 169.). Riker felfogása szerint a kormányzatok külső fenyegetés hatására válnak hajlandóvá politikai kontrolljuk részleges feladására (1964: 16–25.). Az államok tehát a külső veszély hatására költség-haszon elemzést végeznek – a kormányközi megközelítés várakozásaival egybehangzóan –, és amennyiben kölcsönösen úgy ítélik meg, hogy a fenyegetés súlyossága következtében a védelem biztosítása összességben nagyobb hasznokkal jár, mint amennyi költséggel a szuverenitás önálló gyakorlásáról történő lemondás, egymással kollektív cselekvésre irányuló együttműködést, föderációt hoznak létre (Riker, 1975: 114.). McKay hangsúlyozza, hogy a föderációt ösztönző külső fenyegetés sokféle természetű lehet,

ugyanakkor elengedhetetlen, hogy azt az államok elég súlyos veszélynek tekintsék ahhoz, hogy a szuverenitásuk kizárólagos gyakorlásukról történő lemondást kisebb kockázatként fogják fel (1999: 30.).

McKay és Riker föderalista elméletéből tehát a válságoknak az európai integrációra gyakorolt hatására nézve a krízisek természetétől függően kétféle várakozás tapintható ki. Egyrészt, amennyiben az egymással potenciális integrációra lépni kész államokat egymástól jelentősen eltérő mértékben fenyegeti válság, illetve amennyiben a fenyegetésnek kitett államok úgy ítélik meg, hogy a meglévő keretek között képesek kezelni a kihívásokat, nem lépnek életbe a föderalizációs folyamatok. Másrészt, ha a krízis olyannyira jelentős, hogy azt a szuverén kormányzatok kölcsönösen egzisztenciális fenyegetésként értékelik, saját biztonságuk érdekében, valamint az egymással irányába fennálló interdependencia felismerése nyomán kialakuló szolidaritás következtében hajlandóvá válnak a transznacionális integráció létrehozására vagy szorosabbra fűzésére, saját hatásköreik egy részéről a szupranacionális intézmények javára történő lemondás – vagyis föderális jellegű hatáskörmegosztás érvényesítése – által (Ferrara–Kriesi, 2022: 1368.).

Habár a vizsgált integrációelméletek közös sajátossága, hogy a válságoknak központi jelenséget tulajdonítanak az európai integráció belső dinamikája és fejlődésének iránya szempontjából, a krízisekkel kapcsolatos előfeltevéseik és várakozásaik markáns különbségeket mutatnak, amelyeket az alábbi, 1. táblázat összegez.

1. táblázat. Az integrációelméletek és a válságra adott magyarázataik

		Integrációelméletek			
		kormányköziség	neo-funkcionalizmus	poszt-funkcionalizmus	realista föderalizmus
Szempontok	A válság eredete	exogén: nemzetközi kihívások, hazai változás	endogén és nemzetközi: spillover	endogén és hazai: euroszepticismus	exogén: külső fenyegetés (percepciója)
	Válság-mechanizmus	alkudozás	útfüggőség	politizáció	szolidaritás
	A válság kimenetelének feltételei	kormányközi preferencia és hatalmi konstelláció	interdependencia, szupranacionális autonómia és kapacitás	elszigetelődés	kormányközi interdependencia
	Tipikus kimenetel	–	pozitív visszacsatolás: reziliencia, integráció	negatív visszacsatolás: stagnálás, dezintegráció	föderalizáció

Forrás: Schimmelfennig (2017: 318.) alapján saját szerkesztés és saját kiegészítés a realista föderalizmus irányzatának ismérveivel

2.2. Válságok és az európai integrációra gyakorolt hatásuk

A válságok által az európai integráció belső dinamikájára, fejlődésére és közpolitika-alkotására gyakorolt hatások vizsgálatára az elmúlt években – különösen a „polikrízis” időszak nyomán – kiemelt figyelem irányult az integrációelméleti és közpolitikai szakirodalomban. A legtöbb kutatást az a kérdés foglalkoztatja, hogy az európai integráció különböző 21. századi válságait mely nagy integrációelméleti iskola megközelítése képes a legnagyobb magyarázóerővel leírni (lásd például Genschel–Jachtenfuchs, 2021; Moravcsik, 2018; Niemann–Ioannou, 2015; Schimmelfennig, 2014). Az egymás érvényességét kölcsönösen kizáró elméletek ilyen módon történő „versenyeztetése” a krízisek komplex hatásainak megértéséhez való szubsztantív hozzájárulása mellett azonban fontos problémába ütközik: természetüknél fogva az integrációelméletek egyike sem lehet képes a változatos krízisek során jelentkező hatások maradéktalan értelmezésére. Más szóval, az egyes elméleti iskolák flexibilis megközelítéseinek érvényessége ellenáll a következetes cáfolatnak (Hooghe – Marks 2019: 1113.). Ebből kifolyólag az integráció összetett belső dinamikájának megértése szempontjából ígéretesebbnek bizonyulnak azok a megközelítések, amelyek az egyes elméletek szintetizálására, egymást kiegészítő jellegének bemutatására tesznek kísérletet. Jelen fejezet döntően két ilyen vállalkozásra, Schimmelfennig (2018), valamint Ferrara és Kriesi (2022) munkájára támaszkodva, megállapításait ötvözve járja körül azt a kérdést, hogy az Európai Unió válságai során milyen alapvető – a különböző integrációelméletek alapján részlegesen magyarázott – tényezők befolyásolják a kríziskezelés kimenetelét. A szerzők megközelítéseinek hasonlósága egyrészt, hogy ugyanarra a központi kérdésre keresik a választ, vagyis, hogy az elmúlt bő másfél évtized válságai közül egyes krízisek miért vezettek az integráció meggyengüléséhez, míg mások a megerősödéséhez. Másrészt, közös kiindulópontjuk szerint a krízisek lefolyásának különböző szakaszaiban és a válsághelyzet sajátosságai függvényében eltérő az egyes integrációelméletek magyarázóereje, így felállítható a krízisek bonyolult hatásmechanizmusának integrált elméleti kerete. Ugyanakkor, a szerzők eltérő modellekben szintetizálják az integrációelméletek tanulságait.

Mindenekelőtt fontos leszögezni, hogy a válságok sosem teljesen önmagukban, előzmények nélkül jelentkeznék, hanem az integráció fejlődésének adott szakaszában fejtik ki hatásukat egy vagy több olyan közpolitikai területen, amelyek az intézmények sajátos elrendezésével, sajátos közpolitikai múlttal, gyakorlattal és tapasztalatokkal, valamint a döntéshozatal mikéntjét meghatározó sajátos közpolitikai szereplőkkel rendelkeznek. A krízis kezelésének módját így a válság felmerülésekor aktuálisan fennálló viszonyok csak korlátozottan képesek befolyásolni:

a korábbi közpolitikai döntések, folyamatok és hagyományok a jelenben egyfajta közpolitikai útfüggőséget eredményeznek, limitálva a valós döntési alternatívák körét (Pierson, 2004: 10–16.). Ezt a tényezőt Ferrara és Kriesi a „közpolitikai örökség” (policy heritage) változójaként veszi számításba, amelynek tekintetében elkülönítenek erős, illetve gyenge szupranacionális kapacitásokkal rendelkező közpolitikai területeket (2022: 1356–1358.). Érvelésük szerint, mivel a „polikrízis” időszak válságai kivétel nélkül szükségessé tették az állam központi hatásköreiben rejlő erőforrások mozgósítását, a válságkezelés során működésbe lépő intézményi dinamikák szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy a krízis által érintett ágazatokban hogyan alakul a szupranacionális intézmények és a tagállamok közötti – kompetenciákban, szabályozó jogosítványokban és közpolitikai kapacitásokban mérhető – vertikális hatáskörmegosztás. Amennyiben a válsággal érintett közpolitikai területeken az integráció magas szintje valósult meg, vagyis az Európai Unió közösségi intézményei kiterjedt hatáskörökkel rendelkeznek, képesek enyhíteni a kormányközi feszültségeket és a tagállamok számára kockázatosná vagy akár kivitelezhetetlenné tenni a kollektív cselekvésből való kimaradást. Ebben az esetben a tagállamok útfüggősége és egymással fennálló interdependenciája válik meghatározóvá, amelyek a neofunkcionalista megközelítés magyarázóerejét teszik dominánssá (Schimmelfennig, 2018: 973–974.). Ennek megfelelően, tehát az erős szupranacionális kapacitásokkal jellemezhető ágazatokban jelentkező krízisek kezelésében várhatóan központi szerepet játszanak a közösségi intézmények, megőrizve az integráció fennálló szintjét, vagy akár szorosabbra fűzve azt (Ferrara–Kriesi, 2022: 1357.). Ezzel szemben, amennyiben a válság olyan közpolitikai területet érint, amely alacsony integráltságú, és a közösségi intézmények gyenge kapacitásai nem teszik lehetővé, hogy a válságkezelés során autonóm szereplőként lépjenek fel, akkor a nemzeti kormányok saját hatáskörükben tartják a közpolitikai döntéshozatalt. Ebben az esetben a kormányköziség elméletének magyarázóereje válik meghatározóvá, hiszen a fellépés módja a tagállamok kormányközi fórumokon történő alkudozása eredményeképpen alakul ki (uo. 1358.). Összefoglalva tehát, a válság által érintett közpolitikai terület integráltsága alapvetően meghatározza, hogy a válságkezelés milyen jellegű közösségen belüli dinamikákat enged szabadjára: erős szupranacionális kapacitások esetén a neofunkcionalizmus korábban tárgyalt logikája válik uralkodóvá, míg gyenge közösségi kompetenciák esetén a kormányközi elméletek által leírt tagállami erőviszonyok és alkufolyamatok játékszabályai érvényesülnek (uo.; Schimmelfennig, 2018: 972–974.).

A kríziseknek az integráció belső dinamikájára gyakorolt hatásai szempontjából a másik kulcsfontosságú tényező a válságnyomás jelentkezésének tagállamok közötti (földrajzi)

eloszlása. Habár a kockázatmegosztás politikai gazdaságtana szerint a tagállamok válságnak való egyenetlen kitettsége esetén a gazdasági racionalitás a kockázatok elosztását diktálná, minél nagyobb az egyes kormányok fenyegetettség-érzékelése közötti eltérés, a kedvezőbb helyzetben lévő tagállamok annál kevésbé hajlandók részt venni a költséges kollektív cselekvésben, így a legnehezebb helyzetben lévők magukra maradnak (Schelkle, 2017: 1–12.). Vagyis, az Európai Unió egyes országai vagy országcsoportjai között fennálló interdependencia mértéke, valamint az ezek nyomán potenciálisan kialakuló nemzeti önérdékkövetés vagy kormányközi szolidaritás intenzitása döntően a válságok által a tagállamokra rótt kockázatok és a kollektív kríziskezelésből nyerhető hasznok eloszlásán múlik (Ferrara–Kriesi, 2022: 1359.; Schimmelfennig, 2018: 973.). Ferrara és Kriesi feltevésével összhangban arra számíthatunk, hogy az európai integráció tagállamait (hozzávetőlegesen) szimmetrikusan érintő (egzisztenciális) válságsokkok hatására a kollektív fenyegetettség percepciója válik uralkodóvá, és mind az állampolgárok, mind a tagállami kormányok körében transznacionális szolidaritás alakul ki. Ezzel párhuzamosan pedig korlátozottak a közvélemény átpolitizálásának, illetve a nemzeti és európai identitások szembeállításának lehetőségei. Ez a szcenárió McKay és Riker korábban tárgyalt realista föderalizmusának magyarázóerejének kedvez: az elméleti várakozások szerint abban az esetben is „föderalizáció”, vagyis az integráció szupranacionális jellegű megerősítése következik be, amennyiben az érintett közpolitikai területen a krízis jelentkezése idején – erős közösségi intézmények hiányában – a kormányközi döntéshozatal volt domináns. Ezzel ellentétben, amennyiben a válságnymás aszimmetrikusan jelentkezik, azaz az egyes tagállamok kiszolgáltatottságának és egymásrautaltságának mértéke közötti különbség növekedése irányában fejt ki hatását, akkor a kormányközi feszültségek és polarizáció erősödésével számolhatunk. A válságnymás tagállamok közötti egyenetlen eloszlása eredményeképpen ráadásul mind a kedvezőbb, mind a kedvezőtlenebb helyzetben lévő társadalmakban hatékonyan ébreszthetők és mozgósíthatók az euroszeptikus indulatok (Schimmelfennig, 2018: 975.), valamint a szolidaritás jellemzően a transznacionális közösségből a nemzeti közösség határaiig húzódik vissza (Takle, 2018). A krízis által kisebb mértékben fenyegetett tagállamok költség-haszon elemzésük során arra a következtetésre jutnak, hogy számukra a kollektív cselekvésbe bocsátkozás költségei felülmúlják a várható hasznokat, így a kormányközi döntéshozatal keretei között – a legkisebb közös többszörös elvét érvényesítve – a koordináció alacsony szintje valósul meg (Bosilca, 2021: 472.). A válság által érintett közpolitikák politizálódása és a nemzeti kormányok közötti ellentétek felerősödése a posztfunkcionalizmus irányzatának magyarázóerejét növeli meg (Schimmelfennig, 2018: 974–975.). Összefoglalóan tehát a válságjelenség természete

kulcsfontosságú a kríziskezelés során kialakuló kormányközi viszonyok, valamint a döntéshozatali mechanizmusok szempontjából. Az elméleti várakozások szerint míg szimmetrikus válságnymás esetén a realista föderalizmus logikája érvényesül, a tagállamok koordinált cselekvésben vesznek részt, és szorosabbra fűzik integrációjukat; addig a fenyegetés aszimmetrikus eloszlása a posztfunkcionalista megközelítés által leírt dinamikát teszi meghatározóvá, amely a válságkezelés átpolitizálódásán és a tagállamok közötti horizontális konfliktusok kiéleződésén keresztül a közösségi válságkezelés létrejötte ellen fejt ki hatását. A válságoknak az európai integráció belső dinamikájára gyakorolt hatásmechanizmusait leíró elméleti keretet a dolgozat mellékletében található 1. ábra összegzi.

Ahogy az 1. ábráról is leolvasható, a válságkezelő döntéshozatal természete szempontjából négy „döntéshozatali scenárió” (Ferrara–Kriesi, 2021: 1362.) különíthető el annak fényében, hogy a két vizsgált változó – a válság által érintett közpolitikai terület szupranacionális kapacitásainak, illetve a válságnymás földrajzi eloszlásának – értékei hogyan kapcsolódnak össze egymással. Az első, „megengedő disszenzus” (enabling dissensus) scenárió abban az esetben áll elő, amennyiben az erős szupranacionális kapacitások a válságnymás aszimmetrikus jellegével párosulnak. Ebben az esetben utóbbi hatására a posztfunkcionalizmus logikája lép működésbe: az euroszeptikus pártok és mozgalmak hatékonyan képesek mozgósítani az integrációval szembeni társadalmi indulatokat, a nemzeti identitások az európai identitással szemben fogalmazódnak meg, és a tagállamok közötti feszültségek következtében a kormányközi fórumok nem vezetnek konszenzusra a válságkezelés tekintetében. A kiterjedt hatáskörrel rendelkező szupranacionális intézmények autonóm cselekvőkként történő fellépése ugyanakkor – a kormányközi döntéshozatal megbénulása ellenére – megalapozza a neofunkcionalista dinamika érvényesülését: a közösségi intézmények kezdeményezésére kollektív kríziskezelés valósul meg, amely átmenetileg a központi intézmények megerősödését is lehetővé teszi. Azonban összességében – a tagállamok közösségi fellépést gátló széthúzásának intenzitása függvényében – az integráció meggyengülése valószínű.

Amennyiben az erős szupranacionális kapacitásokkal rendelkező ágazatokat szimmetrikus válságnymás éri, a „támogató konszenzus” (permissive consensus) scenárió érvényesülésével számolhatunk. Ebben az esetben a legerősebb az Európai Uniónak a kríziskezelés érdekében történő kollektív cselekvése. Egyrészt a válságnymás szimmetrikus jelentkezése következtében a realista föderalizmus logikája érvényesül: a transznacionális koordináció kérdéseinek társadalmi polarizáltsága alacsony marad, és egyfajta európai szolidaritás fejlődik ki, valamint a tagállamok egymásrautaltsága megnyitja az utat a hatékony kormányközi döntéshozatal előtt. Másrészt a szupranacionális intézmények erős kapacitásaik révén vezet

szerepet töltenek be a válságkezelésben, miközben a tagállamok támogatását és bizalmát élvezik, így teret nyer a neofunkcionalizmus által diktált útfüggőség, és a közösségi intézmények meglévő hatásköreire továbbiak épülnek. Ezen scenárió lefolyása eredményeképpen nagy valószínűséggel megerősödik mind a szupranacionális intézmények tagállamok általi felhatalmazása, mind a kormányközi koordináció hatékonysága, így az integráció összességében szorosabbra fűződik.

Az Európai Unió válságkezelésének erős szupranacionális kapacitások és szimmetrikus, illetve aszimmetrikus válságnomás mellett kialakuló dinamikáit a dolgozat mellékletében található 2. ábra szemlélteti.

A harmadik, „korlátozó disszenzus” (constraining dissensus) scenárió a gyenge szupranacionális kapacitásokkal rendelkező közpolitikai területen aszimmetrikus válságokk jelentkezése esetén lép életbe. Ilyenkor a posztfunkcionalizmus elméletének várákozásaival összhangban, a tagállamok közötti gyenge interdependencia és a nemzeti identitások politizálódása következtében a kormányközi fórumokat éles konfliktusok jellemzik, és nem alakul ki egyetértés a kollektív kríziskezelés szükségessé vonatkozásában, így a válsággal érintett tagállamoknak önállóan kell szembenézniük a kihívásokkal. Ezzel egy időben szupranacionális kapacitások híján a közösségi intézmények sem képesek autonóm módon kollektív cselekvést kezdeményezni, ezért – a kormányköziség felfogása alapján – a tagállamok közötti alkufolyamatok keretében, a legkisebb közös többszörös elve mentén az integráció elmélyítésében nem érdekelt kormányok pozíciói válnak meghatározóvá. Ilyen módon az elméleti várákozások fényében végső soron az integráció szintjében történő visszalépés következik be.

Végül, a negyedik, „megengedő konszenzus” (enabling consensus) scenárió esetén a szupranacionális szint korlátozott kompetenciái szimmetrikus válságnomással párosulnak. A realista föderalizmus előfeltevésével összhangban ilyenkor a krízis jelentette fenyegetésnek való (megközelítőleg) azonos kitettség hatására a tagállamok a közös fellépésben válnak érdekeltté, és a transznacionális identitás és szolidaritás válik meghatározóvá, így hatékony kormányközi döntéshozatal alakul ki. A kezdetben meglévő korlátozott szupranacionális kapacitások hatására ugyan a legfontosabb döntések a kormányközi fórumokon születnek, azonban a tagállamok kollektív cselekvésben való kölcsönös érdekelttsége miatt, annak hatékonyabbá tétele érdekében – az elméleti várákozások alapján – várhatóan hatásköreik egy részét a közösségi intézményekre ruházzák át.

Az Európai Unió válságkezelésének gyenge szupranacionális kapacitások és szimmetrikus, illetve aszimmetrikus válságnyomás mellett kialakuló dinamikáit a dolgozat mellékletében található 3. ábra szemlélteti.

2.3. Válságtipológiák

A válságok által az európai integráció belső viszonyaira gyakorolt hatások vizsgálati keretének kialakítása mellett kiemelt fontosságú az egyes krízisek – gyakran igen nagy kihívást jelentő – elkülönítése és egymásétól merőben eltérő sajátosságaik azonosítása. Az Európai Unió válságainak tipizálása által egyrészt tesztelhetővé válnak a felvázolt elméleti modellek, másrészt előkészíthető a migrációs válság és a klímaválság illusztrációs célokat szolgáló bemutatása.

Habár a válságmenedzsment szakirodalom a krízisek számos típusát megkülönbözteti, az Európai Unió kortárs válságainak kategorizálására mindeddig csak néhány kutató tett kísérletet. Jelen dolgozat témája szempontjából a legfontosabb ilyen vállalkozás Roos és Schade (2023: 8–23.) nevéhez fűződik, akik öt fő szempont – a válságok eredete, időbeli kiterjedése és lefolyása, hatásai, valamint a válságkezelés jellege – alapján állítják fel az integráció kortárs válságainak tipológiáját.

Az első szempont alapján a szerzőpáros megkülönböztet külső eredetű és belső okokra visszavezethető válságokat, valamint olyan kríziseket, amelyek háttérben hasonló mértékben állnak az integráción kívül eső és belső tényezők. A szerzők meghatározása szerint a belső eredetű válságok jellemzően akkor állnak elő, amikor a tagállamok ellenzik a közösségi hatáskörök saját hatásköreik rovására történő bővítését, vagy a kizárólagosnak tekintett hatáskörüket szupranacionális beavatkozástól féltik. Habár a migrációs válság eredendően külső folyamatok eredményeként alakult ki, a válságkezelés során részben belső krízissé formálódott. Ezzel szemben a klímaválság mindvégig döntően külső, környezeti és károsanyag-kibocsátással összefüggő okok eredménye maradt.

A második szempont, a válságok időbelisége és lefolyása tekintetében a szerzők többféle dichotómiát alkalmaznak. Egyrészt elkülönítenek hosszantartó kríziseket, amelynek kiváltó okai tartósan fennállnak, és amelyeket a döntéshozók tartósan nem tudnak megoldani, valamint rövid lefolyásúakat, amelyek vagy természetüknél fogva vagy a fogatosított válságkezelő intézkedések hatására jelentőségüket veszítik. Másrészt, attól függően, hogy mennyire sürgető válságkezelő beavatkozást tesznek szükségessé, azonnali cselekvést igénylő gyorsan égő (fast-burning) és az optimális megoldások keresését lehetővé tevő lassan égő (slow-burning) kríziseket azonosítanak. Harmadrészt, megkülönböztetnek domináns kríziseket, amelyek

átmenetileg uralják az európai politikai napirendet, valamint legfeljebb másodlagos figyelmet kiharcolni képes látens válságokat. Carstensen és Schmidt (2018) emellett arra is felhívják a figyelmet, hogy az egyes válságok bizonyos szakaszaikban eltérő jellemzőket mutathatnak: míg bizonyos fázisaikban azonnali cselekvést igényelhetnek, dominálva a politikai rendszer egészét, máskor nagyobb mozgásteret hagyhatnak a válságkezelés megszervezésére és látenssé szorulhatnak vissza. Különösen igaz ez a „polikrízis” időszakban, amikor egyszerre számos válság verseng a döntéshozók napirendjén elfoglalt kiemelt pozícióért, gyakran felülírva egymás jelentőségét (például ahogy az ukrajnai háború kitörése háttérbe szorította a koronavírus-válságot követő gazdasági helyreállítás kérdését). Míg a migrációs válságot Roos és Schade szerzőpárosa a rövid lefolyású, gyorsan égő és domináns sokkszerű válságok közé sorolja, addig a klímaválságot éppen ellenkezőleg, hosszantartó, lassan égő és látens krízisként azonosítja.

A harmadik rendszerező elv, a krízisek hatásának kiterjedése és természete tekintetében a szerzőpáros elsőként elhatárol izolált válságokat, amelyek egy közpolitikai területre vagy egy intézmény hatáskörébe tartozó kérdésre korlátozódnak; valamint kiterjedt válságokat, amelyek az Európai Unió tevékenységének számos területét vagy akár az egész politikai rendszert mélyen érintik. Másrészt a szerzők elkülönítenek differencializált, illetve hólabda-effektus (spillover effect) hatására tovaterjedő válságokat. Míg az előbbi típus sajátossága, hogy az integráció természetéből fakadóan a tagállamok bizonyos csoportjait jelentősen eltérő mértékben állítják kihívás elé (például az euróövezeti adósságválság közvetlenül csak az eurózóna tagállamait és intézményeit érintette), addig utóbbi egy-egy közpolitikai területől organikusan újabb és újabb ágazatokra terjed tovább (például habár az európai migrációs válság eredetileg a menekültügyi közpolitika területén bontakozott ki, rövidesen a schengeni térség és az Európai Unió külkapcsolatainak válságává fejlődött; Niemann–Speyer, 2018). Harmadrészt, a szerzőpáros az Európai Unió közpolitikáira gyakorolt hatás alapján elhatárolnak megzavaró válságokat, amelyek akadályokat gördítenek a közösségi tevékenység korábbi iránya elé, és felerősítik a belső törésvonalak mentén feszülő ellentéteket; valamint formáló válságokat, amelyek új utakat nyitnak az integráció szorosabbra fűzése számára. Habár a migrációs válság és a klímaválság egyaránt a hólabda-effektussal tovaterjedő válságok közé tartozik, míg előbbi az izolált és megzavaró típusba tartozik, utóbbi kiterjedt és formáló jellemzőkkel rendelkezik. Végül, a szerzőpáros a krízisek három típusát különíti el annak fényében, hogy az Európai Unió politikai rendszerének szereplőiből milyen válaszreakciót váltanak ki. Elsőként a *kríziskezelés* típusát azonosítják, amely a válságok hatására létrejövő cselekvési kényszerre adott gyors, ám éppen ezért esetleges, nem szisztematikus reakció. Ezzel szemben a *válságkormányzás* a

közösség kiérlelt, rendszerszintű cselekvése, amelynek eszközei és tanulságai beépülnek az integráció immunrendszerébe, így a későbbi válságok megoldásához is mintául szolgálhatnak. A harmadik lehetséges válságreakció a krízisek *ignorálása*, amely akkor következik be, amikor az Európai Unió politikai szereplői a fenyegetés súlyának és a cselekvés költségének mérlegelése nyomán úgy ítélik meg, hogy a nem-cselekvés áll leginkább az érdekükben. Roos és Schade (2023: 23.) besorolása szerint míg a migrációs válságra válságmenedzsmenttel reagáltak a közösség politikai szereplői, addig a klímaválság a döntően figyelmen kívül hagyott krízisek közé tartozik.

A korábban felvázolt vizsgálati keret fényében a szerzőpáros tipológiája kiegészíthető a tagállamok és a szupranacionális szint közötti jogalkotói hatáskörmegosztással, hiszen ezáltal egy vázlatos képet nyerünk arról, hogy a különböző válságok által érintett közpolitikák területén az Európai Unió mely szereplői a leginkább fajsúlyosak. Ezen ismerv alapján összesen négy fő típust különíthetünk el. Az Európai Unió kizárólagos jogalkotói kompetenciáival jellemzett területeken nagyobb valószínűséggel alakul ki a hatékony közösségi koordináció és a válság természetétől függetlenül egységes válaszreakció. A legtöbb területen a tagállamok és a szupranacionális szint közötti hatáskörmegosztás jellemző, amely gyakran együtt jár mind a tagállamok közötti horizontális, mind a tagállamok és az uniós intézmények közötti intenzív vertikális érdekkonfliktusokkal. Hasonló várakozás megalapozott az Európai Unió támogató kompetenciája esetén, amely szuverén tagállami döntéshozatalt, illetve alacsony fokú integrációt feltételez. Végül, egyes specifikus kérdésekben a közösségi intézmények különleges hatáskörrel rendelkeznek, amelyek lehetőséget biztosítanak az integráció válsággal szembeni egységes fellépésére. Természetesen, mindennek figyelembevétele mellett is fontos tekintettel lenni arra, hogy minden válsággal érintett közpolitikai területen más és más elrendezés mentén alakulnak az intézmények közötti pontos erőviszonyok. A klímaválság és a migrációs válság által elsősorban érintett közpolitikai kérdésekben egyaránt a tagállami és a szupranacionális intézmények közötti hatáskörmegosztás érvényesül. Ezeken a közpolitikai területeken a közösségi jogalkotás a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés által bevezetett rendes jogalkotási eljárás (Ordinary Legislative Procedure) keretében történik. Ennek megfelelően a jogalkotáshoz az Európai Bizottság jogalkotási kezdeményezését az Európai Parlamentnek és az Európai Unió Tanácsának – akár módosításokkal – egyaránt jóvá kell hagynia. Utóbbi testületben a tagállami miniszterek jellemzően minősített többségének támogató szavazata szükséges. Az európai uniós jog megalkotása során tehát a közösségi érdekeket képviselő Bizottság, az európai uniós állampolgárok által közvetlenül választott Parlament és a tagállami kormányok egyaránt képviseltetik magukat.

Szintén a vizsgálati keretünkre támaszkodva a tipológia kibővíthető a válságnomás földrajzi eloszlásának szempontjával. Fontos hangsúlyozni, hogy ezen szempont kifejezetten a válság által a feltűnésekor fennálló földrajzi eloszlására vonatkozik, így a kríziskezelésből fakadó tagállamok közötti terhek eloszlását nem foglalja magában. Ebből a szempontból – az elméleti kerettel egybehangzóan – alapvetően két típust különíthetünk el: a szimmetrikus válságnomást, amely megközelítőleg azonos mértékben érinti az összes tagállamot, illetve az aszimmetrikus válságnomást, amely egyenlőtlenségeket szül a tagállamok között fennálló interdependencia szintjében.

A felvázolt tipológia által megállapított válságtípusokat, valamint az egyes típusokhoz illeszkedő kríziseket a dolgozat mellékletében található 2. táblázat összesítően szemlélteti.

A válságtipológia alapján összességében megállapítható, hogy a migrációs válság és a klímaválság a legtöbb szempont szerint jelentősen különböző természetű. A vizsgálati keretünk szempontjából kiemelendő, hogy míg a szupranacionális kapacitások tekintetében mindkét válság olyan közpolitikai területet érint, ahol korlátozott a közösségi intézmények hatásköre; addig a válságnomás eloszlása fényében különböző jellemzőkről beszélhetünk: a klímaválság hasonló mértékben gyakorol nyomást az egyes tagállamokra, míg a migrációs válság jelentkezése erősen aszimmetrikus jellegű volt. A dolgozat korábbi fejezetében kifejtett elméleti várakozások alapján így az alábbi hipotézisek fogalmazhatók meg:

H₁: a migrációs közpolitika alacsony szupranacionális kapacitásai és a válságnomás egyenetlen eloszlása miatt a migrációs krízis kezelése során a „korlátozó disszenzus” döntéshozatali scenáriója volt jellemző.

H₂: a klímaválsággal érintett ágazatok alacsony szupranacionális kapacitásai és a válságnomás kiegyenlített eloszlása miatt a klímaválság kezelése során a „megengedő konszenzus” döntéshozatali scenáriója jellemző.

3. Az Európai Unió Tanácsa szavazásainak kvantitatív vizsgálata

A válságok által az európai integráció belső dinamikájára gyakorolt hatásokra vonatkozó vizsgálati keret felállítását követően jelen fejezet az Európai Unió egyik legfontosabb, kormányközi döntéshozó szerve, az Európai Unió Tanácsa, más néven a Tanács vagy Minisztertanács döntéshozatalát veti alá kvantitatív vizsgálatnak. Mi sem jelzi jobban ezen intézmény központi jelentőségét, hogy mind őse, az 1951-es párizsi szerződés által megalapított különleges miniszteri tanács, mind a maastrichti szerződés által létrehozott közvetlen elődje az integráció történetének kezdetei óta a tagállami érdek legfontosabb letéteményesei, az állam-

és kormányfőket tömörítő Európai Tanács mellett (Hayes-Renshaw–Wallace, 2006: 1–2.). Ennek fényében nem meglepő, hogy az európai integráció belső átrendeződését intézményesítő minden jelentős szerződésmódosítás a Tanács működési szabályait is alapvetően érintette. A Tanács jelenleg tíz, különböző közpolitikai területek szerint szerveződő formációban ülészik, amelyeket a tagállamok egy-egy, az adott ágazatért felelős minisztere – vagy kivételes esetben államtitkára – alkotja. Ezen testület legfontosabb kompetenciája az uniós jogalkotás, amelyet döntő részben a Lisszaboni Szerződés által intézményesített és kiterjesztett – mechanizmusát tekintve a Maastrichti Szerződés által bevezetett együttdöntési eljárással megegyező – rendes jogalkotási eljárás¹ keretében végez. Ennek értelmében az Európai Bizottság jogalkotási kezdeményezésének a Tanács és az Európai Parlament mint társjogalkotók által történő elfogadása egyaránt szükséges az uniós jog megalkotásához. Dolgozatom témája szempontjából az Európai Unió Tanácsa döntéshozatalának vizsgálata rendkívüli jelentőséggel bír, mivel általa (1) betekintést nyerünk a közösségi szintű közpolitika-alkotás, és így az integráció válságkezelő döntéshozatalának folyamatába; (2) láthatóvá válnak a horizontális, kormányközi dinamikákban a krízisek hatására bekövetkező változások; valamint (3) az explicit tagállami szavazásokon keresztül kvantifikálhatóvá válnak a transznacionális együttműködés trendjei és mintázatai, amelyekből következtetések fogalmazható meg a válságkezelés mikéntje vonatkozásában. Az alábbiakban elsőként röviden áttekintem a tanácsi szavazások vizsgálatának szakirodalmi előzményeit, majd bemutatom jelen fejezet kvantitatív vizsgálatának módszertanát és az elemzésnek alávetett adatbázis sajátosságait, végül pedig a kutatás eredményeképpen levonható tanulságokat részletezem.

3.1. Szakirodalmi előzmények

A közösségi jog- és közpolitika-alkotás szempontjából fennálló kiemelt fontossága, valamint a kvantitatív elemzés kiterjedt lehetőségei révén az Európai Unió Tanácsa döntéshozatalának vizsgálatára az elmúlt évtizedekben számos kutató vállalkozott. Az 1990-es évektől kezdődően jelentek meg a ma már klasszikusnak számító átfogó leíró munkák (lásd Hayes-Renshaw–Wallace, 2006; Sherrington, 2000; Westlake, 1995). Ezzel párhuzamosan, a 2000-es évek elejétől kezdődően a szakirodalomban egyre nagyobb figyelem irányult a Tanács döntéshozatalának specifikusabb vizsgálatára. Kaeding és Selck (2005: 273–276.) megállapítása szerint ezen korai tanulmányok a tagállami szavazások mintázatát döntően két megközelítés alapján vizsgálták: míg egyes kutatók a szavazatok leadását racionális tényezőkre

¹ Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 294. cikkét.

– így a hatalmi viszonyokra és kormányzati érdekekre – vezették vissza, mások konstruktivista felfogást alkalmaztak, és az ideológiai és kulturális törésvonalak magyarázóerejét hangsúlyozták. A vizsgálati módszertanok tekintetében a kutatások kisebb része kvalitatív eszközöket alkalmazott, és részben uniós, illetve tagállami szakértőkkel készített interjúk alapján vállalkozott a Tanácsban végbemenő folyamatok feltárására (Lewis, 2003; 2008; Kaeding–Selck, 2005). Az Európai Tanácsnak az uniós döntéshozatal transzparenciáját előmozdító 1993-as döntése (Westlake, 1995: 148–151.) értelmében fokozatosan nyilvánosan elérhetővé váltak a jogalkotási mechanizmus egyes szakaszaihoz kapcsolódó dokumentumok, valamint a Minisztertanács szavazási jegyzőkönyvei, utat nyitva a részletes kvantitatív vizsgálatok előtt. Az eddig született kvantitatív kutatások zöme a Lisszaboni Szerződést megelőző időszak tanácsi szavazásainak vizsgálatára irányul, és döntően a tagállamok által leadott szavazatokban felsejlő mintázatok magyarázó változók azonosítása (Bailer–Mattila–Schneider, 2015; Hosli–Mattila–Uriot, 2011; Mattila, 2004; Van Gruisen–Vangerven–Crombez, 2019), a konszenzus meglétének mértéke (Hagemann, 2007; Heisenberg, 2005; Mattila–Lane, 2001), valamint a nemzeti kormányok között mutatkozó szavazási törésvonalak és (ellen)szavazási koalíciók (Hagemann–De Clerck–Sachsse, 2007; Kaeding–Selck, 2005; Mattila, 2008; 2009; Plechanovová, 2011; Van Aken, 2012) feltárása áll vizsgálatuk középpontjában. Az elmúlt években megjelent, és ezáltal legalább részben a Tanács Lisszaboni Szerződés által átrendezett szavazási szabályainak körülményei között vizsgálódó kutatások közül többet (lásd Franchino–Kayser–Wratil, 2022; Pourebrahimi, Hosli és Roozendaal, 2023) hasonlóan a tagállami szavazások háttérében álló magyarázó változók foglalkoztatnak. Dolgozatom témája szempontjából az eddigi vállalkozások közül Pircher és Farjam (2021) megközelítése a legfontosabb, hiszen a szerzőpáros a tanácsi szavazásokat immár nem zárt, kizárólag a belső szabályok, a tagállami preferenciák vagy az Európai Unió földrajzi bővülése által befolyásolt rendszerként, hanem a válsághullám kontextusában elemzi. A szerzőpáros a 2007–2008-as gazdasági világválságot és a migrációs válságot követő, 2010 és 2019 közötti időszak vizsgálata alapján igazoltnak találja azon hipotézisét, amely szerint a válsággal érintett és ezáltal átpolitizált közpolitikai területeket érintő tanácsi szavazások több tagállami ellenző szavazatot eredményeznek. Dolgozatom elméleti kerete alapján ezen következtetés érvényessége két jelentős okból problémába ütközik. Egyrészt, a „polikrízis” – és amint a későbbiekben látni fogjuk, a tanácsi szavazások – természetéből fakadóan az egyes válságok hatásainak egy-egy közpolitikai területhez kötött vizsgálata félrevezető lehet, hiszen számos ágazatban párhuzamosan jelentkeznek. Esetünkben például a migrációs krízis hatásainak a bel- és igazságügyi együttműködéshez kapcsolódó szavazásokra korlátozott felfogása vélhetően

erősen torzítja a vizsgált mintát, hiszen a válság számos leágazással rendelkezett mind a belső piac és a foglalkoztatás, mind pedig a pénzügy területén. Ezért a közpolitikai területek mesterséges elválasztása helyett az alábbiakban a szavazások összesített eredményeinek vizsgálatára teszek kísérletet, amely ugyan lemond az ágazati szintű megállapításokra vonatkozó igényről, azonban az integráció belső dinamikája vonatkozásában megbízhatóbb következtetések levonását teszi lehetővé. Másrészt, feltevésem szerint kizárólag a pénzügyi válság és a migrációs válság tekintetbe vétele elhamarkodott következtetésre vezet a krízisek hatásaira vonatkozó általános megállapításokban. A fentebb felállított vizsgálati keret fényében ezen két válság aszimmetrikus felmerülése által egyaránt a tagállamok közötti feszültségek fokozódásához vezetett. Előfeltevésem szerint ugyanakkor szimmetrikus válságnymás jelenléte esetén éppen ellenkezőleg, a transznacionális konfliktusok háttérbe szorulását, és ezáltal a Tanácsban leadott ellenszavazatok csökkenő arányát várhatjuk.

3.2. Döntéshozatal az Európai Unió Tanácsában: adatok és módszertan

Mint minden bürokratikus szervezet működése, a Tanács döntéshozatala folyamata is rendkívül összetett. Fontos kiemelni tehát, hogy a tagállami miniszterek a jelen fejezet fókuszában álló szavazását megelőzően minden közpolitikai kezdeményezés rendkívül bonyolult és számos szereplő részvételét biztosító szakaszon megy keresztül. Az uniós közpolitikai döntések túlnyomó többségükben a korábban említett rendes jogalkotási eljárás során születnek, amelynek keretében nemcsak az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament közötti egyeztetések, és szükség esetben több olvasatban történő tárgyalások eredményeképpen érlelődnek ki a későbbi döntések, de azok munkaszervezetén belül is időigényes szakértői munka folyik. Habár jelen fejezet kereteit szétfeszítené a jogalkotási folyamat részletekbe menő ismertetése, azonban fontos megemlíteni, hogy a Minisztertanács munkáját a közpolitikai ágazatok szerint szerveződő munkacsoportok, valamint a tagállamok brüsszeli nagyköveteit tömörítő Állandó Képviselők Bizottsága (COREPER) készíti elő. A Tanács különböző formációinak explicit szavazásaira tehát minden esetben számottevő közpolitikai döntés-előkészítő munkát követően kerül sor.

A Tanács szavazásának jelenlegi szabályait a Lisszaboni Szerződés alakította ki.² A 2014. november 1-jével hatályba lépett szavazási rendszer értelmében a jogi aktusok elfogadásához főszabály szerint a tagállamok minősített, „kettős” többségének támogató szavazata szükséges. Ennek keretében minden tagállami miniszter egy-egy szavazattal rendelkezik, a jogalkotáshoz

² Lásd az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 238–243. cikkeit, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 238–243. cikkeit.

pedig a tagállamok legalább 55 százalékot kitevő többségének támogató szavazata szükséges, amely az Európai Unió népességének legalább 65 százalékát magában foglalja. A jogalkotást blokkoló kisebbségként egy olyan, legalább négy tagállamból álló országcsoporthoz ellenszavazata akadályozhatja meg, amely az Unió népességének legalább 35 százalékát képviseli.

Jelen fejezet az Európai Unió Tanácsában 2014. január 1-je és 2023. december 31-e között lefolytatott összesen 940 szavazásának és közel 26.000 tagállami szavazat feltáró kvantitatív vizsgálatára kerít sort, választ keresve arra a kérdésre, hogy a leadott szavazatok mintázata mit árul el a „polikrizis” időszakban érvényesülő, a tagállamok közötti viszonyokat jellemző centrifugális és centripetális erők dinamikájáról. A minisztertanácsi szavazásoknak a vizsgált tíz éves időszakra vonatkozó adatbázisát két forrásból állítottam össze: egyrésről 2014 elejétől 2022 elejéig a VoteWatch Europe szavazási rekord adatbázisára (Hix et al., 2022) támaszkodtam, másrésről a fennmaradó – vagyis 2022 elejétől 2023 végéig tartó – időszakra vonatkozó adatokat az Európai Unió Tanácsa nyilvánosan elérhető adatbázisából³ manuálisan töltöttem le. Mivel vizsgálatom célja a tanácsi döntéshozatalból tükröződő globális trend elemzése, az adatok összegyűjtése során az alapegységnek az explicit szavazásokat tekintettem, amelyeket a szavazás tárgyát képező jogi aktus típusaira – például rendelet, irányelv vagy határozat –, a közpolitikai területre, valamint a szavazást végző tanácsi formációra tekintet nélkül összesítettem. A Tanács nyilvánosan rendelkezésre álló szavazási rekordjai ugyanakkor egy sajátos módszertani problémát is magukban hordoznak: a sikertelen, vagyis a jogalkotáshoz szükséges tagállami többség támogatását felmutatni nem képes szavazások adatai nem kerülnek közzétételre (Pircher és Farjam, 2021: 7.), így voltaképpen kizárólag a többségi döntést eredményező szavazásokkal szemben kisebbségben maradtak mintázatai vizsgálhatók. Ebből következik az a módszertani megfontolás, amely alapján az eleve egyhangúságot megkövetelő szavazásoktól megtisztítottam az adatbázist, hiszen ezek csak abban az esetben szerepelnének az adatsorban, amennyiben egyetlen ellenszavazat sem került leadásra, ezáltal az eredmények torzításával fenyegetnének. A Lisszaboni Szerződés a minősített többségi szavazási rendszert a teljes konszenzust igénylő egyhangú szavazási szabály kárára terjesztette ki, így az adatbázis megtisztítása során az összes explicit szavazás alig több mint 8 százaléka került kiszűrésre. Mivel a minősített többségi szabály értelmében az ellenszavazat és a tartózkodó szavazat között csupán árnyalatbeli különbség mutatkozik, hiszen utóbbi sem járul hozzá a minősített többség kialakításához (Mattila, 2004: 36.), a dolgozat további részében ezekre együttesen ellenző szavazatokként hivatkozom. A Tanács szavazási eredményeit az időbeli trendek vizsgálatának

³ Lásd: <https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data/voting-results/>

lehetővé tétele érdekében a mellékletekben szereplő 1. diagramon szemléltetetteknek megfelelően elnökségi félévek szerint rendszereztem.

Ahogy a diagramról is leolvasható, a vizsgált időszakban lebonyolított összesen 940 minősített többségi szavazás az elmúlt húsz elnökségi félév során néhány kivétellel viszonylagosan egyenletes eloszlást mutatott. A szavazások számának kiemelkedő értékei jellemzően az Európai Parlament választását, valamint az Európai Bizottság új adminisztrációjának hivatalba lépést közvetlenül megelőző időszakban tapasztalhatók, míg az újonnan megválasztott Európai Parlament, illetve az újonnan hivatalba lépő bizottsági adminisztráció első félévében átlagon alatti jogalkotási aktivitás mutatkozik. A vizsgált húsz elnökségi félévben a Tanácsban átlagosan 47 explicit szavazásra került sor.

3.3. Következtetések

Az alábbiakban elsőként megvizsgálom, hogy hogyan alakult az elmúlt tíz évben a tagállamok által a Tanácsban leadott ellenző szavazatok időbeli eloszlása, és ez milyen összefüggést mutatott a transznacionális viszonyoknak a válságok hatására kialakuló dinamikájával. Ezt követően feltárom, hogy a vizsgált időszakban hogyan alakult az ellenző koalíciók – vagyis az ellenző szavazatot együttesen leadó tagállami csoportok – mérete, valamint elemzem, hogy a 2014 és 2018, illetve a 2019 és 2023 közötti elnökségi félévekben milyen módon alakult a transznacionális konszenzust ellenző szavazat leadásával a legtöbbször megbontó tagállamok köre.

A dolgozat mellékletében található 2. diagramról leolvasható, hogy a tagállamok által leadott ellenző szavazatoknak az összes szavazat fényében mért aránya nagy varianciát mutat. Bár a vizsgált tíz éves periódusban az összes tagállami szavazat kevesebb mint 3 százalékát tették ki az ellenző szavazatok, a féléves adatokban jelentős különbségek láthatók.

Emellett, a mellékletben szereplő 3. diagram megmutatja, hogy a vizsgált időszakban hogyan alakult azon szavazások aránya, amelyek során legalább egy tagállami ellenző szavazat leadásra került. Az adatok némileg árnyalják a Tanács konszenzusos kultúrájáról alkotott szakirodalmi elképzelést: a vizsgált húsz félév során átlagosan a szavazások több mint harmada (36 százalék) során megbomlott a tagállamok közötti konszenzus. A horizontális konfliktusokkal leginkább terhelt periódusokban (négy félév) pedig ez az arány az 50 százalékot is meghaladta.

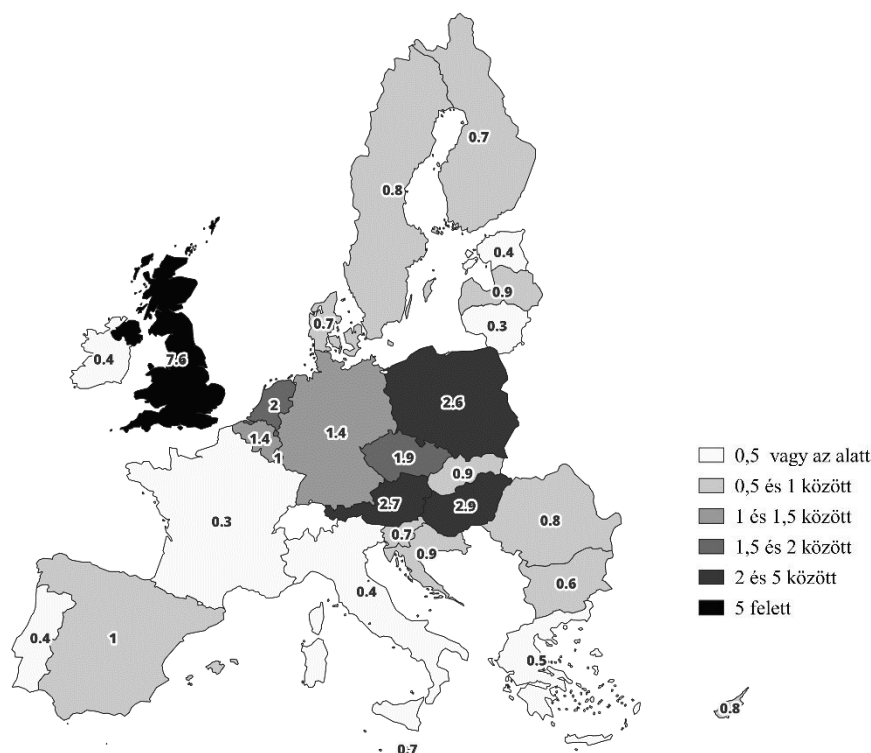
Mindkét adatsorban látványosan kiemelkedik 2015 második féléves értéke, ami a centrifugális erők felerősödését jelzi. Ez az időszak egybeesik az európai migrációs válság tetőzésének 2015 őszi szakaszával, amelyet a transznacionális koordináció kudarca, az uniós politikák politizációja és a tagállami keretek közötti gyors megoldás keresés jellemezte. A tagállamok

közötti feszültségek fokozódását mutatja, hogy szupranacionális intézmények által szorgalmazott, az érkezőknek a kormányközi szolidaritásra építő, tagállami kvóták szerinti újraelosztási kísérlete mindössze egy alkalommal vezetett a Tanács minősített többségi támogatást elérő explicit szavazásához. A 2015. szeptember 22-én lebonyolított, az Európába érkezettek csupán töredékének (120.000 fő) elosztásáról tartott szavazáson ráadásul Csehország, Szlovákia, Magyarország és Románia ellenszavazatot, míg Finnország tartózkodó szavazatot adott le. A 2018 első félévében tapasztalható kiugró adatok vélhetően nem egy önálló válság hatásait jelenítik meg, hanem sokkal inkább egyrésről a tartósan megoldatlanná vált migrációs krízis nyomán kialakult kései feszültségeket; másrésről pedig a költségvetési viták következtében kiéleződött kormányközi konfliktusokat. Az elméleti feltevésekből következő várakozások fényében igen figyelemreméltó, hogy a koronavírus-válság jelentkezésének félévei szintén az ellenző szavazatok kimagasló arányával jártak együtt. Az elsősorban az egészségügy területén jelentkezett krízis ugyanis szimmetrikus válságnymást helyezett a tagállamokra, így a horizontális feszültségeknek a tanácsi szavazásokban is megmutatkozó háttérbe szorulását várhattuk volna. Ezen jelenség ugyanakkor arra a fontos tanulságra hívja fel a figyelmet, hogy a szimmetrikus válságnymás jelentkezése nyomán kialakuló centripetális válságkezelési dinamikák nem feltétlenül eredményezik a jogalkotási folyamat konszenzusos jellegét.

A dolgozat mellékletébe ágyazott 4. diagram azt szemlélteti, hogy a vizsgált időszak két egyenlő – tíz-tíz félévet magában foglaló – hosszúságú szakaszában hogyan alakult a tagállamok közötti együttszavazásának trendje. Az adatok alapján mindkét időszak vonatkozásában megállapítható, hogy a konszenzust megbontó szavazások többsége esetében egyetlen tagállam adott le ellenző szavazatot. A 2014 és 2018 közötti periódushoz képest ugyanakkor a 2019 és 2023 közötti időszakban jelentősen – 22 százalékot meghaladó részaránnyal kevesebb mint 16 százalékra – csökkent az egyetlen tagállam által ellenzett szavazások aránya. Ezzel párhuzamosan azonban kis mértékben növekedett a tagállamok párban történő ellenszavazása és némileg visszaszorult az egyszerre három tagállam által ellenzett döntések részaránya. A vizsgált időszakban egy alkalommal, 2020. április 7-én, egy közúti fuvarozással kapcsolatos norma módosítása vonatkozásában fordult elő, hogy a Tanács jogalkotási döntését egyszerre tíz tagállam ellenezte. A nyugati, keleti és északi államokból álló méretes ellenző koalíció azonban számossága ellenére nem tette ki a blokkoló kisebbség kialakításához szükséges lakosságarányt. Összefoglalóan elmondható, hogy a két vizsgált időszakban a tagállamok együttszavazási gyakorisága hasonló trendet mutatott.

A 4. és 5. ábrán azt láthatjuk, hogy a 2014 és 2018 közötti, illetve 2019 és 2023 közötti időszakban hogyan alakult az ellenző szavazatot leadó tagállamok köre. A Lisszaboni Szerződést megelőző időszakot vizsgáló szakirodalmak rendszerint arra a következtetésre jutottak, hogy a minél nagyobb egy tagállami szavazati súlya, annál nagyobb valószínűséggel ad le ellenző szavazatot. Ezzel szemben mindkét, 2014 utáni periódusban azt láthatjuk, hogy az Egyesült Királyság mellett a kisebb népességgel és szavazati súllyal rendelkező tagállamok ellenezték a Tanács döntését a leggyakrabban.

4. ábra. A tagállamok által a Tanácsban leadott ellenszavazatok és tartózkodó szavazatok átlagos száma elnökségi félévenként, 2014 és 2018 között (N=35,7)

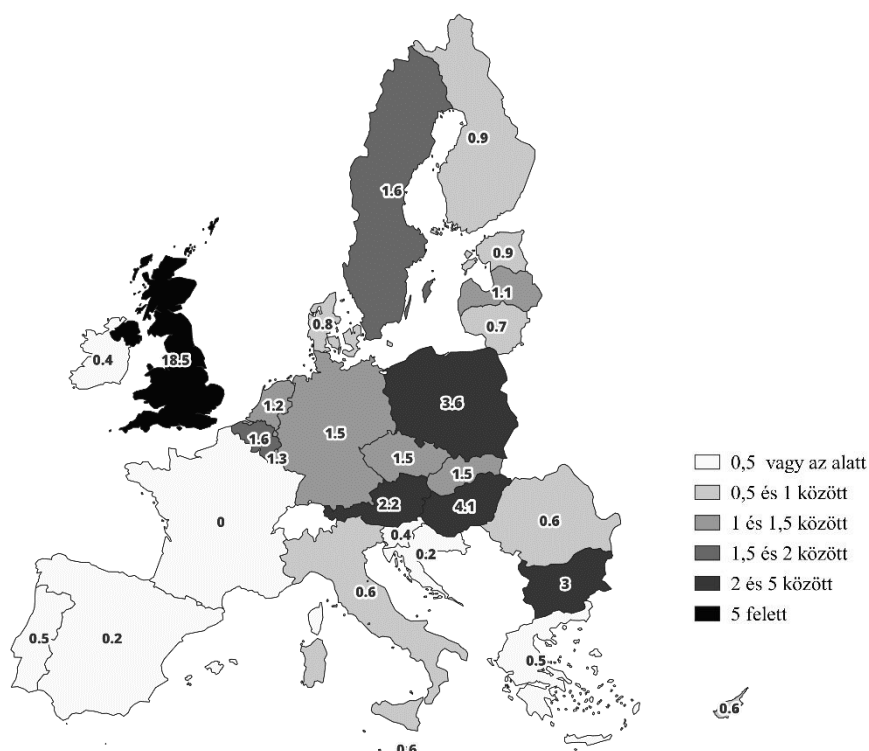


Forrás: saját szerkesztés

A szavazati súly helyett immár sokkal meghatározóbbnak mutatkozik a földrajzi elhelyezkedés: Pircher és Farjam (2021: 11.) eredményeivel összhangban elmondható, hogy a migrációs krízis jelentkezését követően hangsúlyosabbá vált a nyugati és keleti tagállamok közötti törésvonal, amelyet a legérzékletesebben az egyfajta blokkoló kisebbségi szövetség kialakítására kísérletet tevő V4-es országok ellenző szavazási gyakorisága mutat. Bár Lengyelország, Csehország, Magyarország és Szlovákia nem volt képes maga köré egy közös érdekeiket ügyeken átívelően érvényesítő szövetséget szervezni, a vizsgált időszak egészében jelentős a visegrádi csoport – különösen Lengyelország és Magyarország – együttszavazási gyakorisága. A 2014 és 2018 közötti időszakban V4-es országok adták le a Tanács összes ellenző szavazatának közel negyedét (23 százalék), míg ez az arány 2019 és 2023 között – az Egyesült Királyságnak az

integrációból történő kilépését követően – az összes leadott ellenző szavazat harmadára (33 százalék) növekedett. Figyelemreméltó továbbá, hogy a vizsgált időszak egészét tekintve elmondható, hogy az Egyesült Királyság után Magyarország adta le a legtöbb ellenző szavazatot. A 2019 és 2023 közötti periódusban a korábbiakhoz képest látványosan megnőtt az északi országok, Bulgária és Olaszország ellenző szavazási gyakorisága, miközben Olaszország kivételével a déli tagállamok szinte teljesen lemondtak az ellenszavazás lehetőségéről.

5. ábra. A tagállamok által a Tanácsban leadott ellenszavazatok és tartózkodó szavazatok átlagos száma elnökségi félévenként, 2019 és 2023 között (N=50,6)⁴



Forrás: saját szerkesztés

4. Két válság belső dinamikákra gyakorolt hatásai: a migrációs és a klímaválság

Az alábbiakban megvizsgálom, hogy a migrációs válság és a klímaválság az integráció belső dinamikájára gyakorolt hatásait tekintve hogyan viszonyulnak a korábban felvázolt elméleti modell fényében megfogalmazott hipotézisekhez. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy ezen két komplex válság minden részletre kiterjedő bemutatása és elemzése szétfeszítené jelen dolgozat vizsgálati fókuszának kereteit, így az alábbiakban csupán az Európai Unió belső viszonyaira gyakorolt legfontosabb hatásait bemutatására szorítkozom.

⁴ Mivel az Egyesült Királyság 2020. január végén képviseltette magát utoljára a Tanácsban, leadott ellenző szavazatainak féléves átlagát két félévre vonatkozóan számítottam ki.

Vizsgálódásom szempontjából a két válság legfontosabb hasonlósága, hogy felmerülésük az integráción kívül álló, tehát nem az integrációs folyamatból következő okokra vezethető vissza. Hasonlóan, a migrációs válság és a klímaválság egyaránt olyan közpolitikai területeken jelentkezett, amelyek döntően gyenge közösségi kompetenciákkal rendelkeznek.

A két válság közötti legfontosabb különbség felmerülésük jellegében rejlik. Míg a migrációs válságot jelentkezésének sokkszerű és gyorsan égő jellege rövid idő alatt az európai (köz)politikai napirend központi témájává emelte; addig a klímaválság sokkal inkább látens és lassan égő krízisként jellemezhető, amely tartósan nem képes uralni az európai napirendet. Hasonlóan, míg a migrációs krízis aszimmetrikus válságnymást gyakorolt az integrációra, addig a klímaválság felmerülése egyenletesen érintette a tagállamokat.

4.1. Migrációs válság: aszimmetrikus válságnymás és a kormányköziség dominanciája

Kétségtelen, hogy a globális délen – különösen a Közel-Keleten – dúló háborúk, a gazdasági kilátástalanság és a politikai instabilitás következtében a 2010-es évek közepén az Európába érkezőknek a második világháború óta nem látott tömege olyan rendkívüli nyomás alá helyezte az integrációt, amely számos közpolitikai területet érintő komplex válsághoz vezetett (Poddar, 2016). A migrációs nyomás tetőpontját jelentő 2015-ös évben mind az Európai Unió tagállamainak benyújtott menekültkérelmek 1,3 milliót meghaladó (Pew Research Center, 2016: 4.), mind az Európába irányuló regisztrált irreguláris határátlépések 1,8 milliót túllépő száma (Frontex, 2024) nagyságrendi növekedést jelentett a korábbi évek adataihoz képest. Habár az Európai Tanács 2015. márciusi ülése vette először napirendre a Földközi-tengert átszelő migrációs útvonal felélénkülését (Európai Tanács, 2015a), a „válság” kifejezés az Európai Unió állam- és kormányfőinek szeptemberi informális ülésének prioritásai között „szíriai menekültválságként” szerepelt először (Európai Tanács, 2015b). A krízis kibontakozásával azonban a pontos megnevezésében egyre kevésbé mutatkozott konszenzus, ami egyszerre utal a válság összetett jellegére, valamint a háttérben meghúzódó, merőben eltérő előfeltevésekre, problémadefiníciókra és keretezési kísérletekre (Ruz, 2015). Jelen dolgozat az Európai Unió belső dinamikáira gyakorolt hatások vizsgálata során a migrációs válság megnevezést használja, amely egyrészt a leginkább elterjedt a különböző diszciplínák vonatkozó hazai szakirodalmában, másrészt a krízis központjában álló folyamatra utalva ez a fogalom teszi leginkább lehetővé az eltérő aspektusoknak az integráció válságkezelésére gyakorolt összetett hatásának vizsgálatát.

A 2015 tavaszán sokszerűen jelentkezett migrációs krízis az aszimmetrikus válságyomás tipikus példája: a krízissel járó kockázatok döntő részét az Európai Unió déli határai mentén fekvő közvetlen fogadó országok viselték. A schengeni térségben ugyan megszűntek a belső határellenőrzések, a határőrizet és a menekültkérelmek elbírálása a tagállamok hatáskörében maradt. A krízis jelentette aszimmetrikus terhet konzerválta, hogy a dublini tanácsi rendelet értelmében az Európába érkezők csak abban az uniós tagállamban adhattak be menekültkérelmet, amelynek határát elsőként elérték, és regisztrálásukat követően a kérelem elbírálásának pillanatáig nem hagyhatták el a közvetlen fogadó országot (Morsut–Kruke, 2018). A menekültstátusz kiállítását követően azonban minden schengeni ország köteles elfogadni a menekültkérelmet elbíráló tagállam döntését, így a menekültstátusszal rendelkezők szabadon mozoghatnak a belső határok nélküli térség egészében. Bár a hatékony válságkezelés a menekültügyi eljárások standardizálását igényelte volna, a kollektív fellépés elmaradt, így a menekültstátusz kiállításához kapcsolt kritériumok tagállamonként rendkívül nagy változatosságot mutattak. Ennek okára a posztfunkcionalista megközelítés képes magyarázatot nyújtani: a nemzeti kormányok a saját kezükben kívánták tartani az arról szóló döntést, hogy ki nyerhet bebocsátást a tagállamok területére, mivel ez – nagyrészt a kérdés politizálódása hatására – a nemzeti szuverenitás és identitás megőrzésének problémájával párosult (Genschel–Jachtenfuchs, 2018). Ezzel összhangban, a migrációs krízis hatására – elsősorban a közvetlen válságyomással érintett országokban – az euroszeptikus politikai pártok és mozgalmak megerősödésnek indultak.

A transznacionális szolidaritás szélsőséges felbomlását mutatja, hogy a legnagyobb válságyomásnak kitett déli határországok – különösen Görögország – részben a szükséges erőforrások és infrastruktúra hiányában gyakran nem tettek eleget az érkezőkkel kapcsolatos regisztrálási kötelezettségeiknek, így számos olyan ország is a válságyomás által közvetlenül érintetté vált – így többek között Magyarország – amely a Földközi-tengeren keresztül vezető migrációs útvonalakon érkezők számára csak közvetett fogadó ország lehetett volna. Azonban a migrációval közvetlenül nem érintett országok jellemzően távolmaradtak a terhek megosztásától. A válság előrehaladtával a tagállami érintettség is differencializálódásnak indult: a kormányközi alkufolyamatban a frontországok, a célországok, a tranzitországok és a közvetlenül nem érintett tagállamok érdekei világosan elhatárolódtak (Schimmelfennig, 2018: 978.). A migrációs hullám csúcsevén, 2015-ben ráadásul számos tagállam – köztük Németországgal és Franciaországgal – visszaállították a határellenőrzést a schengeni övezet belső országhatárain. A kollektív cselekvés ösztönzésére potenciálisan alkalmas szupranacionális kapacitások gyengeséget jelzi, hogy a tagállami nyomásra az Európai

Bizottság 2017 szeptemberében a schengeni határellenőrzési kódex olyan módosítását terjesztette elő, amely a belső határellenőrzéseknek a korábbi szabályokhoz képest tartósabb visszaállítását tette lehetővé (uo. 980.). Mindez tehát rávilágít arra, hogy a tagállamok közötti konfliktusok szélsőséges kiéleződése esetén a szupranacionális intézmények nem csak a tagállamokra nehezedő aszimmetrikus terhek elosztásában vallottak kudarcot, de átmenetileg még a nemzeti megoldások keresésére irányuló törekvéseket is támogatni kényszerültek (Crawley, 2016). Hasonlóan, a posztfunkcionalista várakozásokkal összhangban a tagállamok az újonnan menekültstátuszban részesülteknek csupán egyszeri újraelosztásában állapodtak meg. A 2015. szeptemberi egyezség ráadásul a tanácsi szavazáson a V4-es országok és Románia ellenszavazata ellenére született meg, a megállapodás végrehajtását ráadásul a keleti tagállamok jogi eszközökkel is igyekeztek megakadályozni. Később az Európai Bizottságnak a kollektív tehermegosztást elősegíteni hivatott, a menekültek kvótán alapuló folyamatos elosztását szorgalmazó kezdeményezését már több nyugati tagállam, így Franciaország és Spanyolország, is elutasította (Biermann et al., 2018). Habár a schengeni övezet szupranacionális intézményei – mindenekelőtt az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség – erőforrásaik növekedésével számolhattak, kompetenciáik nem bővültek. Ennek fényében az sem meglepő, hogy válságnomás megszüntetésére tett legmarkánsabb és leghatékonyabb kísérlet, a menekültek feltartóztatása érdekében harmadik országokkal – mindenekelőtt 2016 márciusában Törökországgal – született megállapodások is kormányközi alapon, elsősorban Németország és Franciaország vezetésével születtek meg (Schimmelfennig, 2018: 981–982.).

Összefoglalóan azt láthatjuk, hogy a felállított hipotézissel összhangban, a migrációs krízis aszimmetrikus válságnomása, a posztfunkcionalizmus várakozásai szerint, a tagállami interdependencia alacsony szintjét és a válságkezelés politizálódását eredményezte. A szupranacionális kompetenciák hiányában a közösségi intézmények nem voltak képesek érdemben előmozdítani a kollektív fellépést, az Európai Bizottság ez irányú kezdeményezései pedig blokkoló tagállami ellenállással találták szemben magukat, miközben a kormányközi fórumok sem vezettek eredményre a jelentősen széttartó tagállami érdekek miatt. Amint láthattuk, a „korlátozó disszenzus” döntéshozatali scenáriója nem csak az integráció stagnálását eredményezte, de átmenetileg a meglévő közösségi vívmányokat – így mindenekelőtt a belső határellenőrzés alóli mentességet – is felszámolta.

4.2. Klímaválság: szimmetrikus válságnyomás és szupranacionális proaktivitás

Az európai klímaválság lassan égő természetéből következik, hogy – a sokszerűen jelentkező migrációs válsággal szemben – a jelen dolgozatot foglalkoztató belső dinamikákra gyakorolt hatásai elsősorban nem közvetlenül a krízis felmerüléséből, hanem annak kezelési kísérleteiből fakadnak. Habár a természeti környezet épségére jelentett veszélyeket elsőként az 1990. júniusi dublini ülésén tárgyalta részletesen a még 12 tagú Európai Gazdasági Közösség állam- és kormányfői alkotta Európai Tanács (Európai Tanács, 1990: 20–25.), és az 1990-es évektől kezdődően egyre több környezetvédelemmel kapcsolatos közpolitikai tervdokumentum és döntés született, ezek a klímaváltozás elleni fellépés vonatkozásában sokáig csak inkrementális előrelépést jelentettek. Ugyan a 2000-es és 2010-es évek során fokozatosan egy egyre inkább kiteljesedő klímapolitikai keretrendszer alakult ki, azonban az éghajlatváltozás jelentette fenyegetés jellemzően háttérbe szorult a gyorsan égő és a közpolitikai napirenden dominánsabb krízisekkel – így az euróválsággal, a migrációs válsággal, a koronavírus-válsággal, majd Oroszország ukrajnai agressziójával – szemben (Burns–Eckersley–Tobin, 2019; Rosamond, 2023).⁵ A klímaválság percepciójában és a közpolitikai kezelésével kapcsolatos célkitűzésekben, illetve kötelezettség-vállalásokban valódi paradigmaváltás a 2010-es évek legvégén következett be. Az Európai Unió Tanácsának külügyi formációja 2019. februári ülésének következtetése az éghajlatváltozást immár úgy határozzák meg mint amely *„kivételesen minden országra nézve közvetlen egzisztenciális veszélyt jelent”* (Az Európai Unió Tanácsa, 2019). Ugyanezen év novemberében az Európai Parlament éghajlati és környezetvédelmi vészhelyzetet hirdetett (Európai Parlament, 2019), 2020-ban pedig az Európai Bizottság kezdeményezésére elfogadásra került az európai zöld megállapodás (European Green Deal) átfogó közpolitikai csomagja, amelynek ambiciózus központi célkitűzése az integráció klímasemlegességének 2050-ig történő elérésére irányul (Európai Bizottság, 2019).

A klímaválság jelentkezésének módja alapján klasszikusan a szimmetrikus nyomást kifejtő krízisek közé tartozik: a tagállamok földrajzi elhelyezkedése érdemben nem befolyásolja a válságnak való kitettség mértékét. Ennek megfelelően – a realista föderalizmus várakozásaival egybehangzóan – a tagállami interdependencia magas foka és a transznacionális szolidaritás előtérbe kerülése révén a tagállamok érdekeltek a kollektív kríziskezelés kormányközi

⁵ Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy különösen a koronavírus-járványt követő gazdasági helyreállítás (Bäckstrand, 2022) és az ukrajnai háború hatására a fosszilis energiaforrások felhasználásának radikális csökkentése (von Homeyer et al., 2022) hosszú távon elősegítette a klímacélok elérését (Rosamond, 2023: 287–289.).

fórumokon történő kialakításában. A klímaválság által érintett közpolitikai területeken a szupranacionális kapacitások korlátozottsága ellenére azonban a közösségi intézmények kezdeményező szerepét figyelhetjük meg.

Az éghajlatváltozással kapcsolatos közösségi döntéshozatalt az Európai Bizottság elsősorban jogalkotási kezdeményezésein keresztül, proaktív közpolitikai vállalkozóként mozdította el az inkrementális haladásból a globálisan is ambíciózusnak minősülő célkitűzések irányába (Čavoški, 2020; Rietig–Dupont 2021; Rosamond, 2023: 281–284.). A Bizottság kezdeményezésére 2020 és 2021 során elfogadott kulcsfontosságú jogalkotási csomagok – így az európai zöld megállapodás, az európai klímarendelet (European Climate Law), valamint az „Írány az 55%!” intézkedéscsomag (Fit for 55 package) – nem csak a tagállamokra nézve jogi kötőerővel bíró klímacélokat tűz ki, de azok teljesítését elsegítő, komplex közpolitikai mixeket alakít ki (Oberthür–von Homeyer, 2023). Habár a klímaválság felmerülése szimmetrikus nyomást helyez a tagállamokra, az ambíciózus klímacélok teljesítése immár rendkívül aszimmetrikus terhet jelent: a fosszilis energiahordozók felhasználására, illetve kitermelésére nagyobb arányban támaszkodó keleti tagállamok ellenérdekeltek a nyugati országok számára kisebb erőfeszítések árán elérhető vállalások támogatásában. Ennek felismerésével, és az ambíciózus célkitűzések megőrzése érdekében a Bizottság számos olyan belső újraelosztási mechanizmust hozott létre, amelyek közvetlen pénzügyi segítség vagy például a munkavállalók átképzéséhez, a kutatás és fejlesztés fokozásához nyújtott források révén csökkentik a dekarbonizációval járó aszimmetrikus terheket, ezáltal pedig mérsékelik a tagállamok közötti konfliktusokat, valamint biztosítják, hogy a szupranacionális kezdeményezések ne veszítsék el a kormányközi intézmények támogatását (Dupont et al., 2020; Skjærseth, 2021). Az európai zöld megállapodás keretében ebbe az irányba tett legfontosabb beavatkozások között említendő a 2020-ban, illetve 2021-ben elfogadott Szociális Klímaalap, az Igazságos Átmenet Alap, illetve az Igazságos Átmenet Mechanizmus (Eckert, 2022 –von Homeyer et al., 2022). Emellett azonban a Bizottság az éghajlatváltozással szembeni fellépés ösztönzése során jelentős részben épít saját költségvetési mozgásterére (Rietig, 2021), az a tagállami döntéshozatallal kapcsolatos monitoring jogosítványaira (Schoenefeld et al., 2021), valamint elnöke, Ursula von der Leyen vezető szerepére (Čavoški, 2020).

A klímacélok tekintetében az Európai Parlamentet a szakirodalom jellemzően a legambíciózusabb közösségi intézménynek tekinti, mivel progresszív többsége rendszerint a nagyobb vállalásokat szorgalmaz mint a Bizottság és a Tanács (Petri–Biedenkopf, 2021). Habár az elmúlt évtizedekben ezen a szélsőjobboldal megerősödése és a populista képviselők számának növekedése sem változtatott (Rosamond, 2023: 284–285.), a Parlament nem

rendelkezik kellően erős hatáskörökkel ahhoz, hogy felül tudja írni az Európai Bizottság a kormányközi intézmények kompromisszumát.

Az európai zöld megállapodásnak az Európai Bizottság általi kezdeményezését megelőzően a kormányközi intézmények, így az Európai Tanács és a Tanács, elsősorban kisebb, inkrementális jellegű klímapolitikai döntéseket támogatott, amelyek nem követeltek volna számottevő gazdasági áldozatvállalást (Dupont–Oberthür 2017; Rosamond–Dupont, 2021). Ugyan az Európai Bizottság fentebb tárgyalt jogalkotási kezdeményezései kivétel nélkül élvezték a Tanács minősített többségének támogatását, a tagállami miniszterek ülésein a környezetvédelem az egyik leginkább megosztó témává vált. A vizsgált 2014 és 2023 közötti időszakban 62 alkalommal került sor minisztertanácsi szavazásra explicit módon környezetvédelmi kérdésben, amelyek közül 32 alkalommal legalább egy ellenző szavazat leadásra került, így a szavazások több mint fele vitatottnak tekinthető. A legtöbb ellenző szavazatot kivétel nélkül keleti tagállamok adták le, így Lengyelország 17, Magyarország 15 és Bulgária 11 alkalommal szavazott a Tanács minősített többségével szemben. Mindaddig ugyanakkor a Bizottság képes volt a kormányközi intézmények túlnyomó többségének támogatását élvező kompromisszum fenntartására (Rosamond, 2023: 286.). A magas ellenszavazási gyakoriság ugyanakkor rávilágít arra, hogy az ambiciózus klímapolitikai döntéshozatal kizárólag az aszimmetrikus terhek csökkentésére irányuló újraelosztási mechanizmusok működtetésével párhuzamosan valósítható meg.

Habár tehát az elméleti várakozásoknak megfelelően a klímaváltozás kezelését célzó legfontosabb döntések – erős és autonóm szupranacionális kompetenciák hiányában – a kormányközi fórumok, mindenekelőtt az Európai Unió Tanácsának jóváhagyásával születtek, a tagállamok döntően támogató álláspontja révén az Európai Bizottság olyan markáns kezdeményező szerepet képes játszani, amely a klímaválsággal kapcsolatos területeken a közpolitikai döntéshozatal motorjává tette, hosszú távon megerősíti pozícióit, és a hatáskörök tekintetében gravitációs mezőt képez.

Összegzésként megállapítható, hogy a klímaválsággal szembeni fellépés tekintetében a „megengedő konszenzus” az elméleti keret alapján felállított hipotézissel összhangban érvényesült. Azonban fontos megjegyezni, hogy ebben az esetben ezen döntéshozatali szcenáriónak egy olyan változata valósult meg, amely erősen az integráció szorosabbra fűződése irányába mutat, elsősorban az Európai Bizottság által vállalt markáns kezdeményező szerep következtében. Mivel a klímaválság kezelése egy napjainkban is rugalmasan alakuló döntéshozatali folyamatot jelent, egyelőre nem jelenthető ki biztosan, hogy a kríziskezelés mikéntje valóban az Európai Bizottság kompetenciáinak jelentős megnövekedésével fog-e

járni. A dolgozat első felében felállított elméleti modellből mindenesetre ez a predikció következik.

Összefoglalóan elmondható, hogy bár mind a migrációs válság, mind a klímaválság által érintett közpolitikai területeken az Európai Unió alacsony szupranacionális kapacitásai jellemzőek, a két válság eltérő természete az integráció belső dinamikáira nézve jelentősen eltérő következményeket eredményezett. A migrációs válság által a tagállamokra gyakorolt aszimmetrikus hatások mindvégig rányomták bélyegüket a válságkezelés módjára, és elejét vették a tartós kompromisszumok kialakításának, így megakadályozták a koordinált fellépés megvalósítását, és végső soron az integráció meggyengülése irányába fejtették ki hatásukat. Ezzel szemben a klímaválság eredendően szimmetrikus terheket jelentett a tagállamok számára, amelyek ezáltal felismerték interdependenciájukat, és az Európai Bizottság kezdeményezéseinek támogatásával kollektív kríziskezelést valósítottak meg. A két válság eltérő természetét és hatásait a legfontosabb kritériumok szerint az alábbi, 3. táblázat összegezi.

3. táblázat. A migrációs válság és a klímaválság fő ismérvek szerinti összehasonlítása

Kritérium		Migrációs válság	Klímaválság
A válság időbelisége		gyorsan égő	lassan égő
A válságnyomás földrajzi eloszlása		aszimmetrikus	szimmetrikus
A válságkezelés terheinek földrajzi eloszlása		aszimmetrikus	aszimmetrikus
Szupranacionális kapacitások		alacsony (megosztott hatáskör)	alacsony (megosztott hatáskör)
A válságkezelés elsődleges kezdeményezője		tagállamok	Európai Bizottság
A válság(kezelés) terheinek transznacionális elosztására tett kísérlet	módszer	a bevándorlóknak/menekülteknek az összes tagállam közötti relokációja	a dekarbonizációval legkedvezőtlenebbül érintett régiók támogatása
	kezdeményező	Európai Bizottság	Európai Bizottság
	eredmény	jelentős tagállami ellenállás, nemzeti határok lezárása, relokáció részleges végrehajtása	a tagállamok döntő többségének támogatása, dekarbonizációs vállalások végrehajtása
Transznacionális konfliktusok		blokkoló észak-déli és kelet-nyugati törésvonal	mérsékelt nyugat-keleti feszültségek
A válság megoldásának módja		a bevándorlók/menekültek befogadásáról szóló egyoldalú döntés, kormányközi megállapodások Törökországgal a migráció külső feltartóztatása érdekében	a jogi kötőerővel bíró közös vállalások fokozatos teljesítése
Integrációra gyakorolt hatás		dezintegráció: az integráció vívmányainak átmeneti lebontása	integráció megerősödése: koordinált közösségi cselekvés, szupranacionális mozgástér növekedése

Forrás: saját szerkesztés

Konklúzió

Dolgozatom bevezető fejezetét követően elsőként lehatárolta a vizsgált téma szempontjából kulcsfontosságú válságfogalmat, valamint az európai „polikrízis” mibenlétének bemutatásával felvázolta a kutatás kontextusát és relevanciáját. Ezt követően kialakította a kortárs válságok vizsgálatát megalapozó elméleti keretet, amely négy klasszikus integrációelmélet – a neofunkcionalizmus, a kormányköziség, a posztfunkcionalizmus és a realista föderalizmus – megközelítése mellett számos kortárs teoretikus felfogásból táplálkozik. A vizsgálati keretek felállítását követően dolgozatom áttekintette az elmúlt bő másfél évtized válságainak fő csoportosítási lehetőségeit és típusait. Végül, illusztrációs céllal két kortárs krízis – a migrációs válság és a klímaválság – lefolyását vázolta fel, majd azok tanulságait összevetette az elméleti keret várákozásaiból levezetett hipotézisekkel. Vizsgálódásom végéhez érve az alábbiakban érdemes felidézni és röviden értékelni a dolgozat bevezető fejezetében kijelölt kutatási kérdéseket, valamint számba venni a kutatás jövőbeli folytatásának lehetséges irányait.

Az első kutatási kérdés alapján dolgozatom azt vizsgálta, hogy a „polikrízis” korszak válságai és válságkezelő megoldásainak hatásai mennyiben értelmezhetők a 20. század második felében és a 2000-es évek elején megalakult integrációelméleti iskolák megközelítései által. Vizsgálódásom arra a következtetésre vezetett, hogy bár a klasszikus integrációelméletek egyike sem képes egészében megragadni az igen komplex válságjelenségeket, azonban felfogásaik és várákozásaik egymással történő szintetizálása érzékletesen képes magyarázni az Európai Unió válságai és válságkezelése nyomán működésbe lépő belső dinamikákat.

A második kutatási kérdés keretében dolgozatom azt a kérdést járta körül, hogy hogyan magyarázhatók az egyes válságoknak az integráció endogén viszonyaira gyakorolt merőben eltérő hatásai, vagyis milyen módon eredményezhetik bizonyos válságok az integráció szorosabbra fűződését, míg mások a meggyengülését. Az elmúlt évek friss vonatkozó irodalmának elemzésével és megállapításaik ötvöztetésével felvázoltam a kortárs válságok olyan vizsgálati keretét, amely a klasszikus elméletekre támaszkodva két változó – a krízis által érintett közpolitikai terület(ek) szupranacionális kapacitásai és a válságnomás földrajzi eloszlásának – vizsgálata alapján összesen négy „döntéshozatali scenáriót” feltételez. Ez az elméleti modell alkalmas arra, hogy a krízisek alapvető attribútumainak azonosítása alapján egyrészt elemzésnek vesse alá a már lezajlott válságok során szerepet játszó fő folyamatokat, másrészt a jövőbeli válságok által az Európai Unió belső viszonyaira gyakorolt hatások vonatkozásában megalapozott predikciókat fogalmazzon meg.

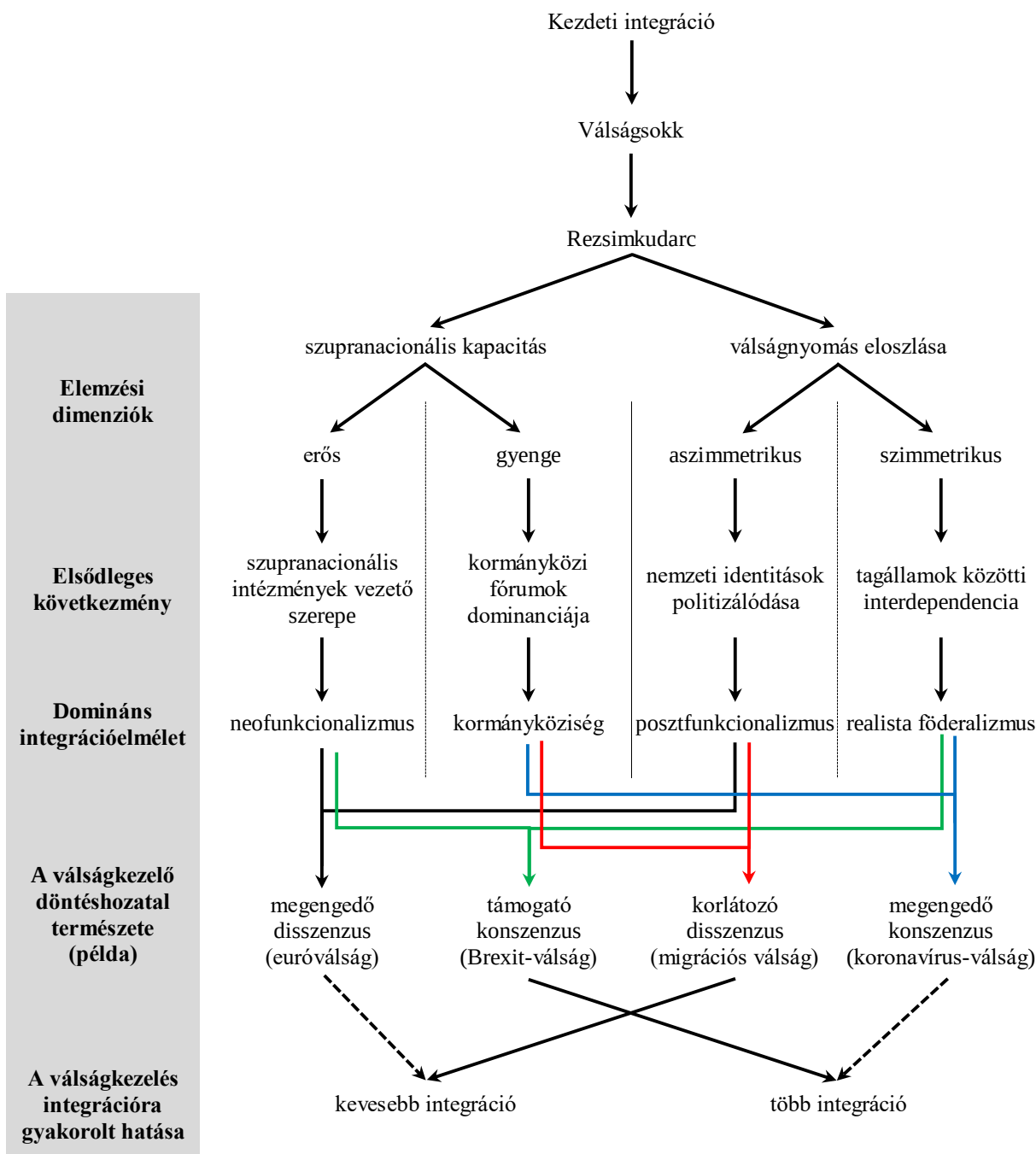
A harmadik kutatási kérdés annak vizsgálatára irányult, hogy az Európai Unió Tanácsában leadott tagállami szavazatok mennyiben képesek jellemezni a válságok hatására kialakuló horizontális dinamikákat. Dolgozatom feltáró jellegű kvantitatív elemzése során arra a következtetésre jutott, hogy az integrációt érintő jelentős válságok hatására a Tanácsban – empirikusan is igazolható módon – megnövekszik a tagállami ellenző szavazás gyakorisága. Ugyanakkor, fontos kiemelni, hogy az elméleti keret várakozásaival szemben a szimmetrikus válságnymást kifejtő krízisek nem mérsékelik a tagállami ellenző szavazás gyakoriságát, hanem éppúgy megnövelik azt mint az aszimmetrikus válságnymást kifejtő válságok.

A negyedik kutatási kérdés arra kereste a választ, hogy felállított vizsgálati keret mennyiben képes plasztikusan magyarázatot adni két kortárs krízis – a migrációs válság és a klímaválság – nyomán az integráció irányára nézve kialakult, látványosan eltérő következményekre. Dolgozatom vizsgálódása során arra a következtetésre jutott, hogy az elméleti keretből kiindulva megfogalmazott hipotézisek beigazolódni mutatkoztak a válságok illusztratív bemutatása fényében. A teoretikus modell pontosan mutatott rá, hogy a két krízis jelentkezésének eltérő természete milyen módon befolyásolta a válságkezelő döntéshozatal logikáját, és az így kialakuló különböző „döntéshozatali scenáriók” hogyan engedték szabadon a centrifugális mechanizmusokat a migrációs válság esetében, illetve milyen módon járultak hozzá a centripetális hatások dominanciájához a klímaválság vonatkozásában.

A kutatás folytatásának lehetséges irányai tekintetében célszerűnek mutatkozik mindenekelőtt a vizsgálati keretrendszer – jelen dolgozat vállalkozásain túlmutató – empirikus tesztelésének bővítése a „polikrízis” időszak eddig nem vizsgált válságaival. Az újabb krízisek szisztematikus vizsgálata vélhetően a modell fejlesztésének lehetőségeire is képes lehet rávilágítani. Egy másik lehetséges irány lenne a teoretikus modell más nemzetközi integrációk kontextusában történő tesztelése, és azon kérdés vizsgálata, hogy vajon a válságkezelés jelen dolgozatban feltárt mintázatai mennyiben Európa-specifikusak.

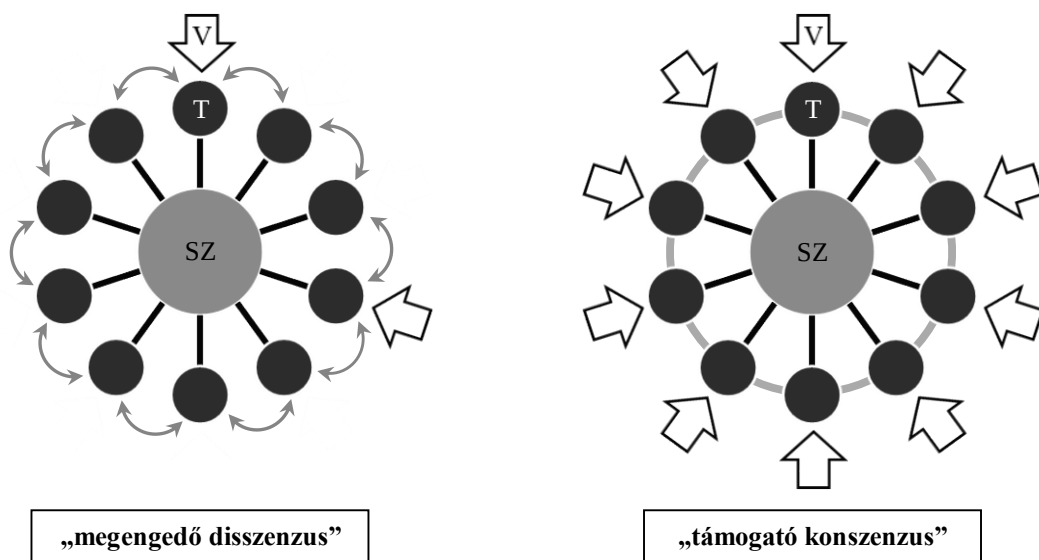
Mellékletek

1. ábra. Az európai integráció válságai lefolyásának elméleti kerete



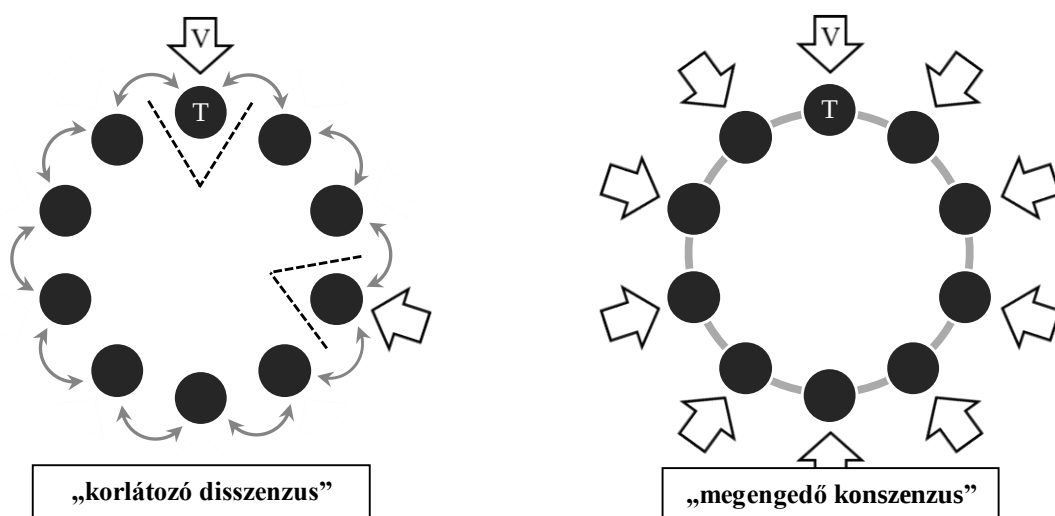
Forrás: Schimmelfennig (2018) és Ferrara–Kriesi (2021) megközelítéseinek ötvözése, saját szerkesztés

2. ábra. Uniós válságkezelés erős szupranacionális kapacitás és eltérő természetű válságnyomás mellett⁶



Forrás: saját szerkesztés

3. ábra. Uniós válságkezelés gyenge szupranacionális kapacitás és eltérő természetű válságnyomás mellett⁷



Forrás: saját szerkesztés

⁶ Jelmagyarázat: „V” = válságnyomás; „T” = tagállamok; „SZ” = szupranacionális intézmények.

⁷ Jelmagyarázat: „V” = válságnyomás; „T” = tagállamok.

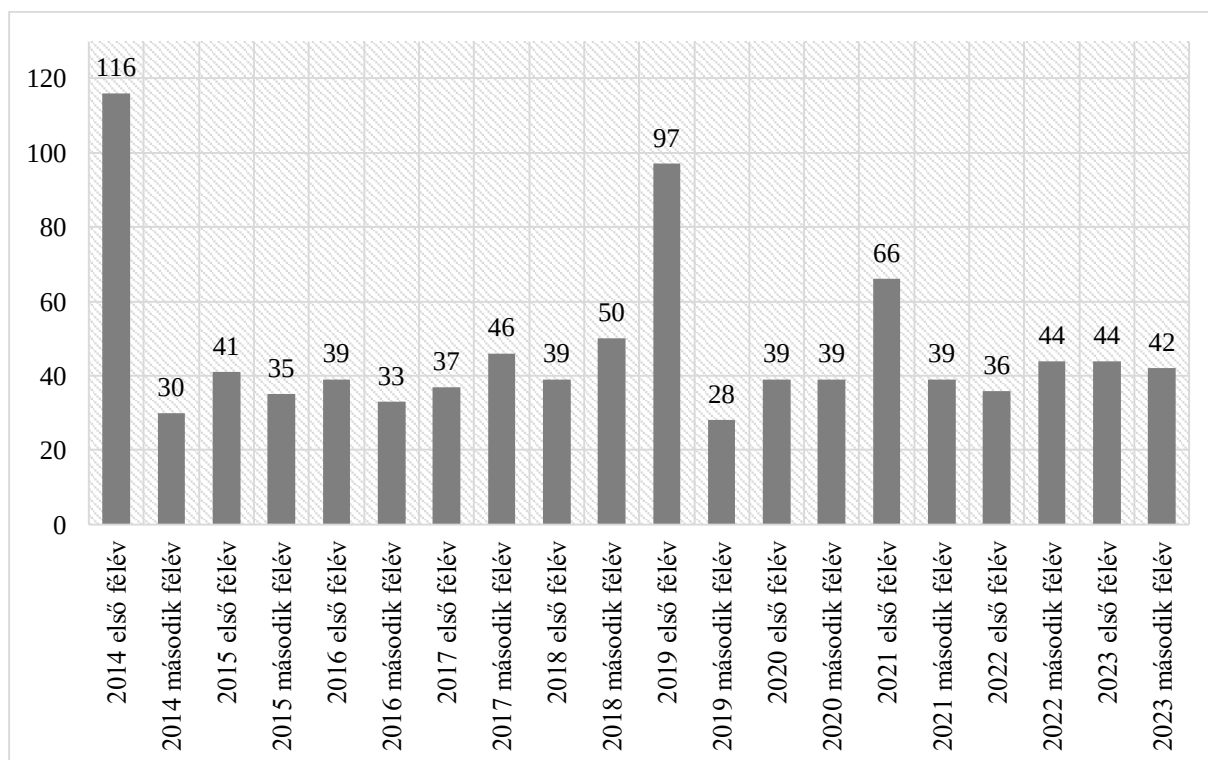
2. táblázat. Az Európai Unió kortárs válságainak tipológiája

A tipizálás alapja	Típusok	Fontosabb válságok
Eredet	döntően külső okok	klímaválság koronavírus-válság transzatlanti kapcsolatok válsága
	döntően belső okok	Brexit-válság jogállamisági válság
	vegyesen külső és belső okok	európai adósságválság migrációs válság bővítési válság
Időbeliség és lefolyás	hosszantartó	klímaválság
	rövid lefolyású	koronavírus-válság migrációs válság transzatlanti kapcsolatok válsága
	gyorsan égő	Brexit-válság koronavírus-válság európai adósságválság migrációs válság transzatlanti kapcsolatok válsága
	lassan égő	klímaválság jogállamisági válság
	domináns	Brexit-válság koronavírus-válság migrációs válság Ukrajna Oroszország általi megszállása
	látens	klímaválság
Hatások	izolált	Brexit-válság migrációs válság
	kiterjedt	Ukrajna Oroszország általi megszállása jogállamisági válság klímaválság
	differencializált	Brexit-válság Ukrajna Oroszország általi megszállása európai adósságválság
	hólabda-effektus	migrációs válság koronavírus-válság klímaválság
	megzavaró	Brexit-válság koronavírus-válság migrációs válság jogállamisági válság
	formáló	klímaválság koronavírus-válság
A válságra adott közpolitikai válasz	válságmenedzsment	Brexit-válság (kezdeti fázis) migrációs válság jogállamisági válság európai adósságválság koronavírus-válság
	válságkormányzás	Brexit-válság (végső fázis)
	válság ignorálása	klímaválság

A tipizálás alapja	Típusok	Fontosabb válságok
Az EU jogalkotói kompetenciái ⁸	kizárólagos kompetencia	euróválság (monetáris politika)
	megosztott hatáskör	klímaválság (környezetvédelem, energiaügy) migrációs válság (migráció és belügyek)
	támogató hatáskör	koronavírus-válság (népegészségügy)
	különleges hatáskör	Ukrajna Oroszország általi megszállása (kül- és biztonságpolitika)
A válságnyomás földrajzi eloszlása	szimmetrikus	Brexit-válság koronavírus-válság klímaválság
	aszimmetrikus	euróválság migrációs válság

Forrás: Roos és Schade (2023: 21–23.) alapján saját szerkesztés, valamint szaggatott vonallal határolt saját kiegészítés

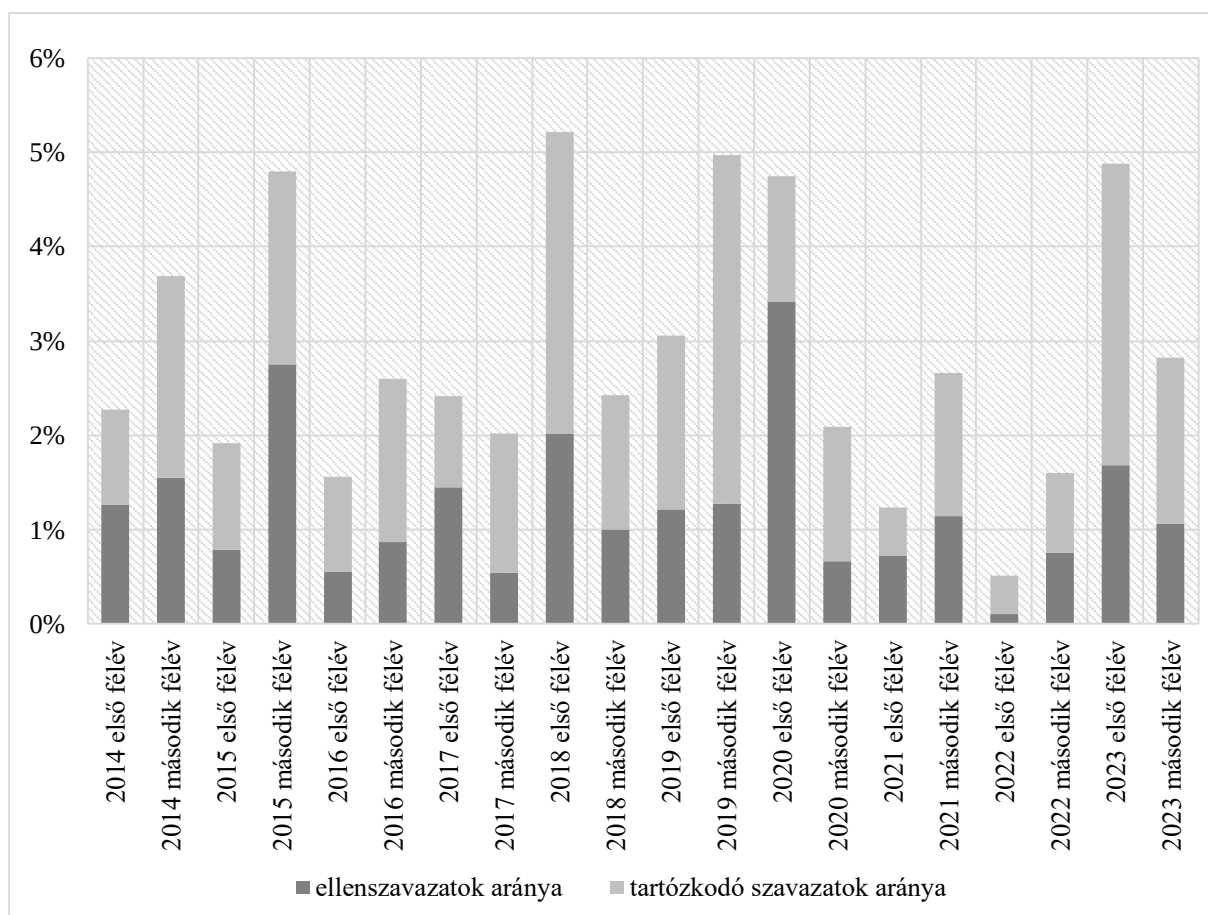
1. diagram. A Tanácsban lebonyolított minősített többségi szavazások száma elnökségi félénként (N=940)



Forrás: saját szerkesztés

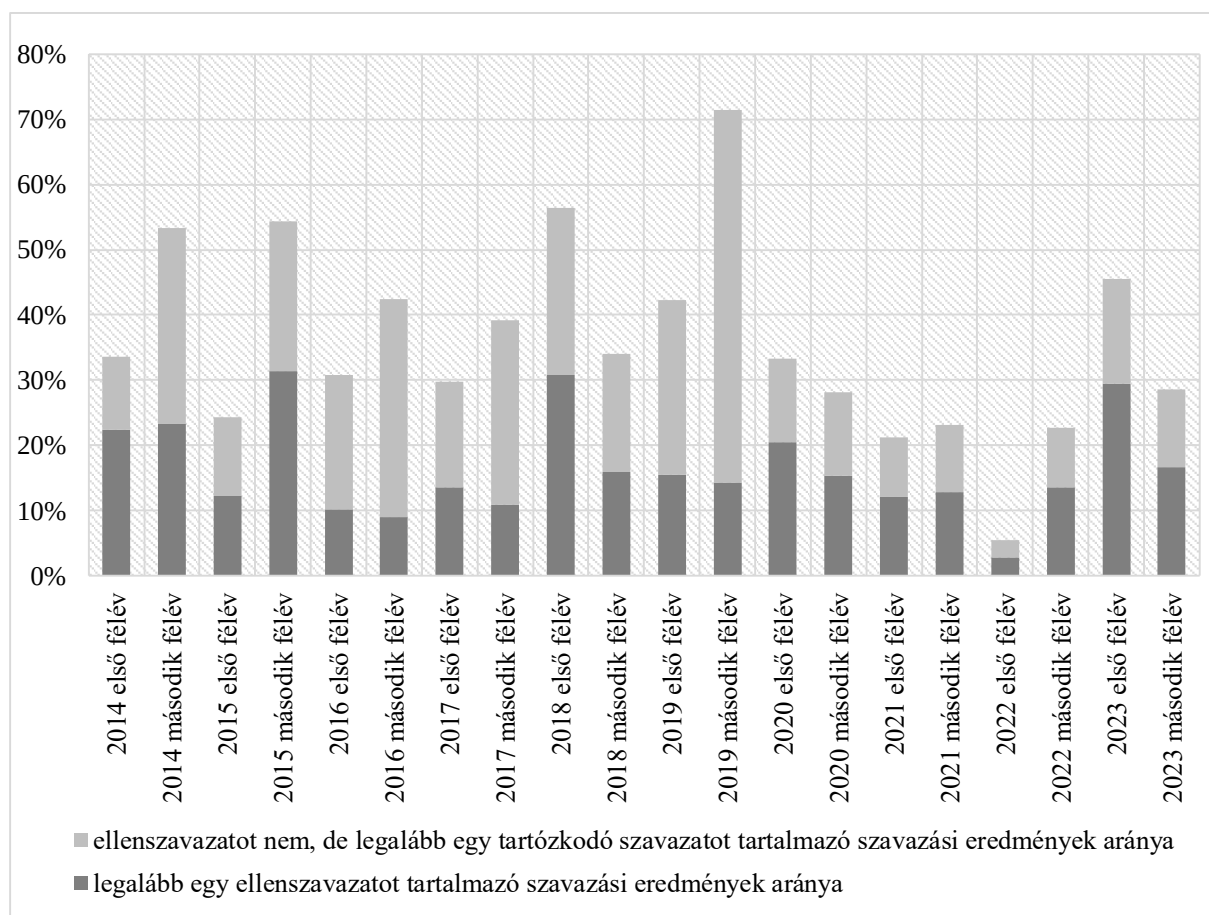
⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 2–6. cikkei alapján.

2. diagram. Az ellenszavazatok és tartózkodó szavazatok a Tanácsban leadott összes szavazat arányában (százalék; N=940)



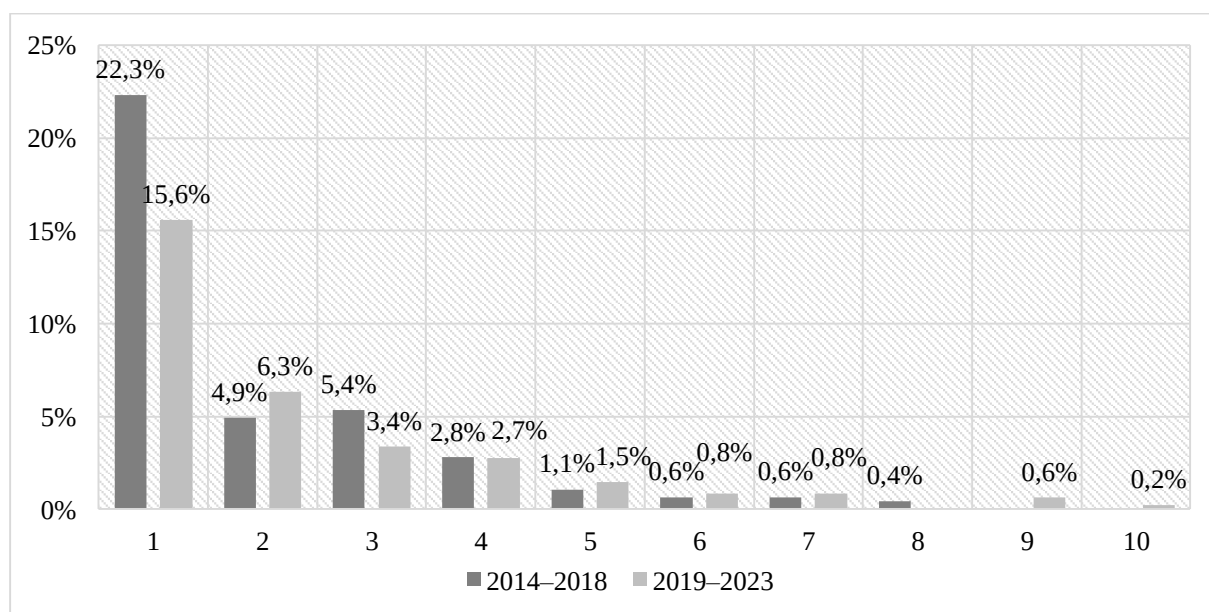
Forrás: saját szerkesztés

3. diagram. A konszenzust megbontó minősített többségi szavazások a Tanács összes szavazásának arányában (százalék; N=940)



Forrás: saját szerkesztés

4. diagram. Az ellenző koalíciók méret szerinti megoszlása a Tanács összes szavazása arányában (százalék; 2014–2018: N=466; 2019–2023: N=474)



Forrás: saját szerkesztés

4. táblázat. Az ellenszavazatok és tartózkodó szavazatok a Tanácsban leadott összes szavazat arányában (százalék; N=940)

Időszak	Elnökség	Ellenszavazatok aránya (százalék)	Tartózkodó szavazatok aránya (százalék)	Ellenszavazatok + tartózkodó szavazatok aránya (százalék)
2014 első félév	Görög elnökség	1,3	1,0	2,3
2014 második félév	Olasz elnökség	1,5	2,1	3,7
2015 első félév	Lett elnökség	0,8	1,1	1,9
2015 második félév	Luxemburgi elnökség	2,8	2,0	4,8
2016 első félév	Holland elnökség	0,5	1,0	1,6
2016 második félév	Szlovák elnökség	0,9	1,7	2,6
2017 első félév	Máltai elnökség	1,4	1,0	2,4
2017 második félév	Észt elnökség	0,5	1,5	2,0
2018 első félév	Bolgár elnökség	2,0	3,2	5,2
2018 második félév	Osztrák elnökség	1,0	1,4	2,4
2019 első félév	Román elnökség	1,2	1,8	3,1
2019 második félév	Finn elnökség	1,3	3,7	5,0
2020 első félév	Horvát elnökség	3,4	1,3	4,7
2020 második félév	Német elnökség	0,7	1,4	2,1
2021 első félév	Portugál elnökség	0,7	0,5	1,2
2021 második félév	Szlovén elnökség	1,1	1,5	2,7
2022 első félév	Francia elnökség	0,1	0,4	0,5
2022 második félév	Cseh elnökség	0,8	0,8	1,6
2023 első félév	Svéd elnökség	1,7	3,2	4,9
2023 második félév	Spanyol elnökség	1,1	1,8	2,8

Forrás: saját szerkesztés

5. táblázat. A konszenzust megbontó minősített többségi szavazások a Tanács összes szavazásának arányában (százalék; N=940)

Időszak	Elnökség	Legalább egy ellenszavazatot tartalmazó szavazási eredmények aránya (százalék)	Ellenszavazatot nem, de legalább egy tartózkodó szavazatot tartalmazó szavazási eredmények aránya (százalék)	Legalább egy ellenszavazatot vagy legalább egy tartózkodó szavazatot tartalmazó szavazási eredmények aránya (százalék)
2014 első félév	Görög elnökség	22,4	11,2	33,6
2014 második félév	Olasz elnökség	23,3	30,0	53,3
2015 első félév	Lett elnökség	12,2	12,2	24,4
2015 második félév	Luxemburgi elnökség	31,4	22,9	54,3
2016 első félév	Holland elnökség	10,3	20,5	30,8
2016 második félév	Szlovák elnökség	9,1	33,3	42,4
2017 első félév	Máltai elnökség	13,5	16,2	29,7
2017 második félév	Észt elnökség	10,9	28,3	39,1
2018 első félév	Bolgár elnökség	30,8	25,6	56,4
2018 második félév	Osztrák elnökség	16,0	18,0	34,0
2019 első félév	Román elnökség	15,5	26,8	42,3
2019 második félév	Finn elnökség	14,3	57,1	71,4
2020 első félév	Horvát elnökség	20,5	12,8	33,3
2020 második félév	Német elnökség	15,4	12,8	28,2
2021 első félév	Portugál elnökség	12,1	9,1	21,2
2021 második félév	Szlovén elnökség	12,8	10,3	23,1
2022 első félév	Francia elnökség	2,8	2,8	5,6
2022 második félév	Cseh elnökség	13,6	9,1	22,7
2023 első félév	Svéd elnökség	29,5	15,9	45,5
2023 második félév	Spanyol elnökség	16,7	11,9	28,6

Forrás: saját szerkesztés

6. táblázat. Az ellenző koalíciók méret szerinti megoszlása az Tanács összes szavazása arányában (százalék; 2014–2018; N=466; 2019–2023; N=474)

Ugyanazon szavazás keretében ellenszavazatot vagy tartózkodó szavazatot leadó tagállamok száma	Az ellenző koalíciók mérete az összes szavazás arányában (százalék)	
	2014–2018	2019–2023
1	22,3	15,6
2	4,9	6,3
3	5,4	3,4
4	2,8	2,7
5	1,1	1,5
6	0,6	0,8
7	0,6	0,8
8	0,4	0,0
9	0,0	0,6
10	0,0	0,2

Forrás: saját szerkesztés

7. táblázat. A tagállamok által a Tanácsban leadott ellenszavazatok és tartózkodó szavazatok átlagos száma elnökségi félévenként, 2014 és 2018 között (N=466)

Tagállam	Ellenszavazat	Tartózkodó szavazat	Ellenszavazat + tartózkodó szavazat
Egyesült Királyság	2,8	4,8	7,6
Magyarország	1,6	1,3	2,9
Ausztria	1,0	1,7	2,7
Lengyelország	1,1	1,5	2,6
Hollandia	1,2	0,8	2,0
Csehország	1,1	0,8	1,9
Belgium	0,4	1,0	1,4
Németország	0,7	0,7	1,4
Luxemburg	0,5	0,5	1,0
Spanyolország	0,4	0,6	1,0
Szlovákia	0,5	0,4	0,9
Lettország	0,2	0,7	0,9
Horvátország	0,2	0,7	0,9
Svédország	0,6	0,2	0,8
Ciprus	0,7	0,1	0,8
Románia	0,3	0,5	0,8
Finnország	0,3	0,4	0,7
Dánia	0,5	0,2	0,7
Málta	0,5	0,2	0,7
Szlovénia	0,2	0,5	0,7
Bulgária	0,1	0,5	0,6
Görögország	0,3	0,2	0,5
Észtország	0,2	0,2	0,4
Olaszország	0,2	0,2	0,4
Portugália	0,0	0,4	0,4
Írország	0,3	0,1	0,4
Litvánia	0,2	0,1	0,3
Franciaország	0,1	0,2	0,3

Forrás: saját szerkesztés

8. táblázat. A tagállamok által a Tanácsban leadott ellenszavazatok és tartózkodó szavazatok átlagos száma elnökségi félévenként, 2019 és 2023 között (N=474)

Tagállam	Ellenszavazat	Tartózkodó szavazat	Ellenszavazat + tartózkodó szavazat
Egyesült Királyság	2,0	16,5	18,5
Magyarország	2,4	1,7	4,1
Lengyelország	2,5	1,1	3,6
Bulgária	0,9	2,1	3,0
Ausztria	0,7	1,5	2,2
Belgium	0,1	1,5	1,6
Svédország	1,2	0,4	1,6
Csehország	0,3	1,2	1,5
Németország	0,3	1,2	1,5
Szlovákia	0,7	0,8	1,5
Luxemburg	0,2	1,1	1,3
Hollandia	0,9	0,3	1,2
Lettország	0,3	0,8	1,1
Észtország	0,3	0,6	0,9
Finnország	0,6	0,3	0,9
Dánia	0,7	0,1	0,8
Litvánia	0,3	0,4	0,7
Olaszország	0,3	0,3	0,6
Ciprus	0,6	0,0	0,6
Málta	0,5	0,1	0,6
Románia	0,4	0,2	0,6
Görögország	0,2	0,3	0,5
Portugália	0,1	0,4	0,5
Írország	0,2	0,2	0,4
Szlovénia	0,1	0,3	0,4
Spanyolország	0,1	0,1	0,2
Horvátország	0,0	0,2	0,2
Franciaország	0,0	0,0	0,0

Forrás: saját szerkesztés

Irodalomjegyzék

- Arató, K., Koller, B. (2023). *Európa utazása: Integrációtörténet*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Az Európai Unió Tanácsa (2019). *A Külügyek Tanácsának ülése (2019. február 18.) – Következtetések*. Lásd: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6153-2019-INIT/hu/pdf> (Letöltés: 2024. február 15.)
- Bäckstrand, K. (2022). Towards a Climate-Neutral Union by 2050? The European Green Deal, Climate Law, and Green Recovery. In A. Bakardjieva Engelbrekt, P. Ekman, A. Michalski, & L. Oxelheim (Eds.), *Routes to a Resilient European Union: Interdisciplinary European Studies* (pp. 39–61). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-93165-0_3
- Bailer, S., Mattila, M., & Schneider, G. (2015). Money Makes the EU Go Round: The Objective Foundations of Conflict in the Council of Ministers. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(3), 437–456. <https://doi.org/10.1111/jcms.12194>
- Biermann, F., Guérin, N., Jagdhuber, S., Rittberger, B., & Weiss, M. (2019). Political (non-)reform in the euro crisis and the refugee crisis: A liberal intergovernmentalist explanation. *Journal of European Public Policy*, 26(2), 246–266. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1408670>
- Boin, A., Hart, P. 't, Stern, E., & Sundelius, B. (2017). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press.
- Bosilca, R.-L. (2021). The Refugee Crisis and the EU Border Security Policies. In M. Riddervold, J. Trondal, & A. Newsome (Eds.), *The Palgrave Handbook of EU Crises* (pp. 469–487). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_26
- Brack, N., & Gürkan, S. (2021). Introduction: European integration (theories) in crisis? In N. Brack & S. Gürkan (Eds.), *Theorising the Crises of the European Union* (pp. 20–32). Routledge.
- Burns, C., Eckersley, P., & Tobin, P. (2020). EU environmental policy in times of crisis. *Journal of European Public Policy*, 27(1), 1–19. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1561741>
- Carstensen, M. B., & Schmidt, V. A. (2018). Power and changing modes of governance in the euro crisis. *Governance*, 31(4), 609–624. <https://doi.org/10.1111/gove.12318>
- Čavoški, A. (2020). An ambitious and climate-focused Commission agenda for post COVID-19 EU. *Environmental Politics*, 29(6), 1112–1117. <https://doi.org/10.1080/09644016.2020.1784010>
- Cotta, M., & Isernia, P. (2021). Introduction: The challenges to the European representation system – away from the ‘old normal’? In M. Cotta & P. Isernia (Eds.), *The EU through Multiple Crises: Representation and Cohesion Dilemmas for a “sui generis” Polity* (pp. 18–41). Routledge.
- Crawley, H. (2016). Managing the Unmanageable? Understanding Europe’s Response to the Migration ‘Crisis’. *Human Geography*, 9(2), 13–23. <https://doi.org/10.1177/194277861600900202>
- Cross, M. K. D. (2017). *The Politics of Crisis in Europe*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316556498>
- Cross, M. K. D. (2021). Social Constructivism. In M. Riddervold, J. Trondal, & A. Newsome (Eds.), *The Palgrave Handbook of EU Crises* (pp. 195–211). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_10
- Dinan, D. (2023). Crisis-driven EU reforms in and beyond treaty limits: Is it time for a treaty change? In M. Roos & D. Schade (Eds.), *The EU Under Strain? Current Crises Shaping European Union Politics* (pp. 53–75). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110790337>

- Dinan, D., Nugent, N., & Paterson, W. E. (2017). A Multi-dimensional Crisis. In D. Dinan, N. Nugent, & W. E. Paterson (Eds.), *The European Union in Crisis* (pp. 1–15). Palgrave Macmillan.
- Dupont, C., & Oberthür, S. (2016). The Council and the European Council: Stuck on the road to transformational leadership. In *The European Union in International Climate Change Politics*. Routledge.
- Dupont, C., Oberthür, S., & von Homeyer, I. (2020). The Covid-19 crisis: A critical juncture for EU climate policy development? *Journal of European Integration*, 42(8), 1095–1110. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853117>
- Európai Bizottság (2019): *Az európai zöld megállapodás*. 2019. december 11. Lásd: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF (Letöltés: 2024. március 22.)
- Európai Bizottság (2022). *Javaslat az egységes piaci szükséghelyzeti eszköz létrehozásáról és a 2679/98/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről*. 2022. szeptember 19. Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52022PC0459> (Letöltés: 2024. március 20.)
- Európai Parlament (2019): *Az Európai Parlament 2019. november 28-i állásfoglalása az éghajlati és környezeti vészhelyzetről*. 2019. november 28. Lásd: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_HU.pdf (Letöltés: 2024. március 22.)
- Európai Tanács (1990). *Az Európai Tanács ülése (1990. június 25. és 26.) – Következtetések, mellékletek*. Lásd: https://www.europarl.europa.eu/summits/dublin/default_en.htm (Letöltés: 2024. február 14.)
- Európai Tanács (2015a). *Az Európai Tanács ülése (2015. március 19. és 20.) – Következtetések*. Lásd: <https://www.consilium.europa.eu/media/21875/st00011hu15.pdf> (Letöltés: 2024. február 12.)
- Európai Tanács (2015b). *Az állam-, illetve kormányfők nem hivatalos ülése, 2015. szeptember 23.* Lásd: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2015/09/23/> (Letöltés: 2024. február 12.)
- Ferrara, F. M., & Kriesi, H. (2022). Crisis pressures and European integration. *Journal of European Public Policy*, 29(9), 1351–1373. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1966079>
- Franchino, F., Kayser, M. A., & Wratil, C. (2022). Electoral competitiveness and responsiveness: Rational anticipation in the EU Council. *Journal of European Public Policy*, 29(1), 42–60. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1991986>
- Frontex (2024). *Detections of illegal border-crossings statistics*. Lásd: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis> (Letöltés: 2024. február 12.)
- Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2021). Postfunctionalism reversed: Solidarity and rebordering during the COVID-19 pandemic. *Journal of European Public Policy*, 28(3), 350–369. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1881588>
- Goździak, E. M., Main, I., & Suter, B. (Eds.). (2020). *Europe and the Refugee Response: A Crisis of Values?* Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429279317>
- Grimmel, A. (2019). Introduction: The many challenges of the European Union. In A. Grimmel (Ed.), *The Crisis of the European Union: Challenges, Analyses, Solutions* (pp. 1–10). Routledge.
- Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe: Political, social, and economic forces, 1950-1957*. Stanford University Press.
- Hayes-Renshaw, F., & Wallace, H. (2006). *The Council of Ministers*. Palgrave Macmillan.

- Hix, S., Fratescu, D., Hagemann, S., & Noury, A. (2022) *VoteWatch Europe dataset*, EUI Research Data, Department of Political and Social Sciences. <https://hdl.handle.net/1814/74918>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2019). Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1113–1133. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569711>
- Hosli, M. O., Mattila, M., & Uriot, M. (2011). Voting in the Council of the European Union after the 2004 Enlargement: A Comparison of Old and New Member States. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(6), 1249–1270. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02196.x>
- Ikenberry, G. J. (2008). Explaining Crisis and Change in Transatlantic Relations: An Introduction. In J. Anderson, G. J. Ikenberry, & T. Risse (Eds.), *The End of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order* (pp. 1–27). Cornell University Press.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. University of Chicago Press.
- Kaeding, M., & Selck, T. J. (2005). Mapping Out Political Europe: Coalition Patterns in EU Decision-Making. *International Political Science Review*, 26(3), 271–290. <https://doi.org/10.1177/0192512105053785>
- Kende, T. (2005). Integrációs elméletek. In Kende T., Szűcs T. (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris Kiadó. 134–152.
- Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman.
- Koller B. (2012). A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai. *Politikatudományi Szemle*, 21(1), 32–75.
- Krzysztosek, A. (2024). Polish minister will demand limitations on Green Deal. 2024. február 26. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/polish-minister-will-demand-limitations-on-green-deal/> (Letöltés: 2024. március 25.)
- Kulovesi, K., & Oberthür, S. (2020). Assessing the EU’s 2030 Climate and Energy Policy Framework: Incremental change toward radical transformation? *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 29(2), 151–166. <https://doi.org/10.1111/reel.12358>
- Laffan, B. (2016). Europe’s union in crisis: Tested and contested. *West European Politics*, 39(5), 915–932. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1186387>
- Leruth, B. (2021). Differentiation as a response to crises? In N. Brack & S. Gürkan (Eds.), *Theorising the Crises of the European Union* (pp. 271–295). Routledge.
- Leruth, B. (2023). What happened to the idea of ‘Ever Closer Union’? Differentiation as a persistent feature of European integration. In M. Roos & D. Schade (Eds.), *The EU Under Strain? Current Crises Shaping European Union Politics* (pp. 77–94). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110790337>
- Leruth, B., Gänzle, S., & Trondal, J. (2019). Differentiated Integration and Disintegration in the EU after Brexit: Risks versus Opportunities. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57(6), 1383–1394. <https://doi.org/10.1111/jcms.12957>

- Lewis, J. (2003). Institutional Environments And Everyday EU Decision Making: Rationalist or Constructivist? *Comparative Political Studies*, 36(1–2), 97–124. <https://doi.org/10.1177/0010414002239373>
- Lewis, J. (2008). Strategic Bargaining, Norms and Deliberation. In D. Naurin & H. Wallace (Eds.), *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels* (pp. 165–184). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230583788_9
- Lindberg, L. N. (1963). *Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press.
- Marks, G., & Steenbergen, M. R. (Eds.). (2004). *European Integration and Political Conflict*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492013>
- Mattila, M. (2004). Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers. *European Journal of Political Research*, 43(1), 29–50. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00144.x>
- Mattila, M. (2009). Roll call analysis of voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 enlargement. *European Journal of Political Research*, 48(6), 840–857. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01850.x>
- Mattila, M., & Lane, J.-E. (2001). Why Unanimity in the Council?: A Roll Call Analysis of Council Voting. *European Union Politics*, 2(1), 31–52. <https://doi.org/10.1177/1465116501002001002>
- McKay, D. (1999). *Federalism and European Union*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198296775.001.0001>
- McKay, D. (2004). William Riker on federalism: Sometimes wrong but more right than anyone else? *Regional & Federal Studies*, 14(2), 167–186. <https://doi.org/10.1080/1359756042000247438>
- Monnet J. (2022). *Emlékiratok* (Konrád M., Trans.). Osiris Kiadó/MCC Press. https://www.libri.hu/konyv/jean_monnet.emlekiratok--6.html
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473–524. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (1st edition). Cornell University Press.
- Moravcsik, A. (2018). Preferences, Power and Institutions in 21st-century Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1648–1674. <https://doi.org/10.1111/jcms.12804>
- Morsut, C., & Kruke, B. I. (2018). Crisis governance of the refugee and migrant influx into Europe in 2015: A tale of disintegration. *Journal of European Integration*, 40(2), 145–159. <https://doi.org/10.1080/07036337.2017.1404055>
- Niemann, A. (2006). *Explaining decisions in the European Union*. Cambridge University Press.
- Niemann, A. (2021). Neofunctionalism. In M. Riddervold, J. Trondal, & A. Newsome (Eds.), *The Palgrave Handbook of EU Crises* (pp. 115–133). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_6
- Niemann, A., & Ioannou, D. (2015). European economic integration in times of crisis: A case of neofunctionalism? *Journal of European Public Policy*, 22(2), 196–218. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994021>
- Niemann, A., & Speyer, J. (2018). A Neofunctionalist Perspective on the ‘European Refugee Crisis’: The Case of the European Border and Coast Guard. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(1), 23–43. <https://doi.org/10.1111/jcms.12653>

- Oberthür, S., & von Homeyer, I. (2023). From emissions trading to the European Green Deal: The evolution of the climate policy mix and climate policy integration in the EU. *Journal of European Public Policy*, 30(3), 445–468. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2120528>
- Petri, F., & Biedenkopf, K. (2021). Weathering growing polarization? The European Parliament and EU foreign climate policy ambitions. *Journal of European Public Policy*, 28(7), 1057–1075. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1918216>
- Pew Research Center (2016). *Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015*. Lásd: <https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2016/08/Pew-Research-Center-Europe-Asylum-Report-FINAL-August-2-2016.pdf> (Letöltés: 2024. február 14.)
- Pierson, P. (1996). The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis. *Comparative Political Studies*, 29(2), 123–163. <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>
- Pierson, P. (2004). Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. In *Politics in Time*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400841080>
- Pircher, B., & Farjam, M. (2021). Oppositional voting in the Council of the EU between 2010 and 2019: Evidence for differentiated politicisation. *European Union Politics*, 22(3), 472–494. <https://doi.org/10.1177/14651165211004754>
- Plechanovová, B. (2011). The EU Council enlarged: North-South-East or core-periphery? *European Union Politics*, 12(1), 87–106. <https://doi.org/10.1177/1465116510390720>
- Poddar, S. (2016). *European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?* Social Impact Research Experience 43., University of Pennsylvania. Lásd: <https://repository.upenn.edu/handle/20.500.14332/46984> (Letöltés: 2023. december 18.)
- Pourebrahimi, A., Hosli, M. O., & Roozendaal, P. van. (2023). Explaining Contestation: Votes in the Council of the European Union. In S. Kurz, N. Maaser, & A. Mayer (Eds.), *Advances in Collective Decision Making: Interdisciplinary Perspectives for the 21st Century* (pp. 301–319). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-21696-1_18
- Riddervold, M., Trondal, J., & Newsome, A. (2021a). European Union Crisis: An Introduction. In M. Riddervold, J. Trondal, & A. Newsome (Eds.), *The Palgrave Handbook of EU Crises* (pp. 3–47). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_1
- Riddervold, M., Trondal, J., & Newsome, A. (Eds.). (2021b). *The Palgrave Handbook of EU Crises*. Springer International Publishing. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-51791-5>
- Rietig, K. (2021). Accelerating low carbon transitions via budgetary processes? EU climate governance in times of crisis. *Journal of European Public Policy*, 28(7), 1018–1037. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1918217>
- Rietig, K., & Dupont, C. (2021). Presidential leadership styles and institutional capacity for climate policy integration in the European Commission. *Policy and Society*, 40(1), 19–36. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1936913>
- Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Little, Brown and Company.
- Riker, W. H. (1975). Federalism. In *Handbook of Political Science*. (szerk) F. I. Greenstein–N. W. Polsbu, Reading, MA: Addison-Wesley.

- Roos, M., & Schade, D. (2023). Introduction: The EU under strain. In M. Roos & D. Schade (Eds.), *The EU Under Strain? Current Crises Shaping European Union Politics* (pp. 3–25). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110790337>
- Rosamond, J. (2023). The slow-burning climate emergency and the European Green Deal: Prospects and pitfalls in the polycrisis era. In M. Roos & D. Schade (Eds.), *The EU Under Strain? Current Crises Shaping European Union Politics* (pp. 275–292). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110790337>
- Rosamond, J., & Dupont, C. (2021). The European Council, the Council, and the European Green Deal. *Politics and Governance*, 9(3), 348–359. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4326>
- Rosenthal, U., Charles, M. T., & Hart, P. 't (Eds.). (1989). In *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism*. Charles C Thomas Publisher.
- Ruz, Camila (2015). *The battle over the words used to describe migrants*. BBC News. <https://www.bbc.com/news/magazine-34061097> (Letöltés: 2024. március 23.)
- Schelkle, W. (2017). *The Political Economy of Monetary Solidarity: Understanding the Euro Experiment*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198717935.001.0001>
- Schimmelfennig, F. (2014). European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism. *Journal of European Integration*, 36(3), 321–337. <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.886399>
- Schimmelfennig, F. (2017). Theorising Crisis in European Integration. In D. Dinan, N. Nugent, & W. E. Paterson (Eds.), *The European Union in Crisis* (pp. 316–335). Red Globe Press.
- Schimmelfennig, F. (2018). European integration (theory) in times of crisis: A comparison of the euro and Schengen crises. *Journal of European Public Policy*, 25(7), 969–989. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>
- Schimmelfennig, F. (2021). Liberal Intergovernmentalism. In M. Riddervold, J. Trondal, & A. Newsome (Eds.), *The Palgrave Handbook of EU Crises* (pp. 61–78). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_3
- Schmitter, P. C. (1970). A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, 24(4), 836–868. <https://doi.org/10.1017/S0020818300017549>
- Schmitter, P. C., & Lefkofridi, Z. (2016). Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration. *Chinese Political Science Review*, 1(1), 1–29. <https://doi.org/10.1007/s41111-016-0012-4>
- Schoenefeld, J. J., Schulze, K., Hildén, M., & Jordan, A. J. (2021). The Challenging Paths to Net-Zero Emissions: Insights from the Monitoring of National Policy Mixes. *The International Spectator*, 56(3), 24–40. <https://doi.org/10.1080/03932729.2021.1956827>
- Sherrington, P. (2000). *Council of Ministers: Political Authority in the European Union*. Pinter.
- Skjærseth, J. B. (2021). Towards a European Green Deal: The evolution of EU climate and energy policy mixes. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 21(1), 25–41. <https://doi.org/10.1007/s10784-021-09529-4>
- Stebbins, R. A. (2001). *Exploratory Research in the Social Sciences*. Sage Publications.
- Stone Sweet, A., & Sandholtz, W. (1997). European integration and supranational governance. *Journal of European Public Policy*, 4(3), 297–317. <https://doi.org/10.1080/13501769780000011>
- Takle, M. (2017). Is the migration crisis a solidarity crisis? In A. Grimm (Ed.), *The Crisis of the European Union: Challenges, Analyses, Solutions* (pp. 116–129). Routledge.

- Van Gruisen, P., Vangerven, P., & Crombez, C. (2019). Voting Behavior in the Council of the European Union: The Effect of the Trio Presidency. *Political Science Research and Methods*, 7(3), 489–504. <https://doi.org/10.1017/psrm.2017.10>
- Van Gruisen, P., Vangerven, P., & Crombez, C. (2019). Voting Behavior in the Council of the European Union: The Effect of the Trio Presidency. *Political Science Research and Methods*, 7(3), 489–504. <https://doi.org/10.1017/psrm.2017.10>
- Vollaard, H. (2018). *European Disintegration: A Search for Explanations*. Palgrave Macmillan.
- von Homeyer, I., Oberthür, S., & Dupont, C. (2022). Implementing the European Green Deal during the Evolving Energy Crisis. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60(S1), 125–136. <https://doi.org/10.1111/jcms.13397>
- Webber, D. (2019). *European Disintegration? The Politics of Crisis in the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Westlake, M. (1995). *The Council of the European Union*. Cartermill.
- Zeitlin, J., Nicoli, F., & Laffan, B. (2019). Introduction: The European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. *Journal of European Public Policy*, 26(7), 963–976. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619803>