



IRÁNYTŰ INTÉZET

2015. MÁJUS 23.

AZ EU MÉLYÍTÉSÉNEK ESÉLYEI AZ ELKÖVETKEZŐ
IDŐSZAKBAN

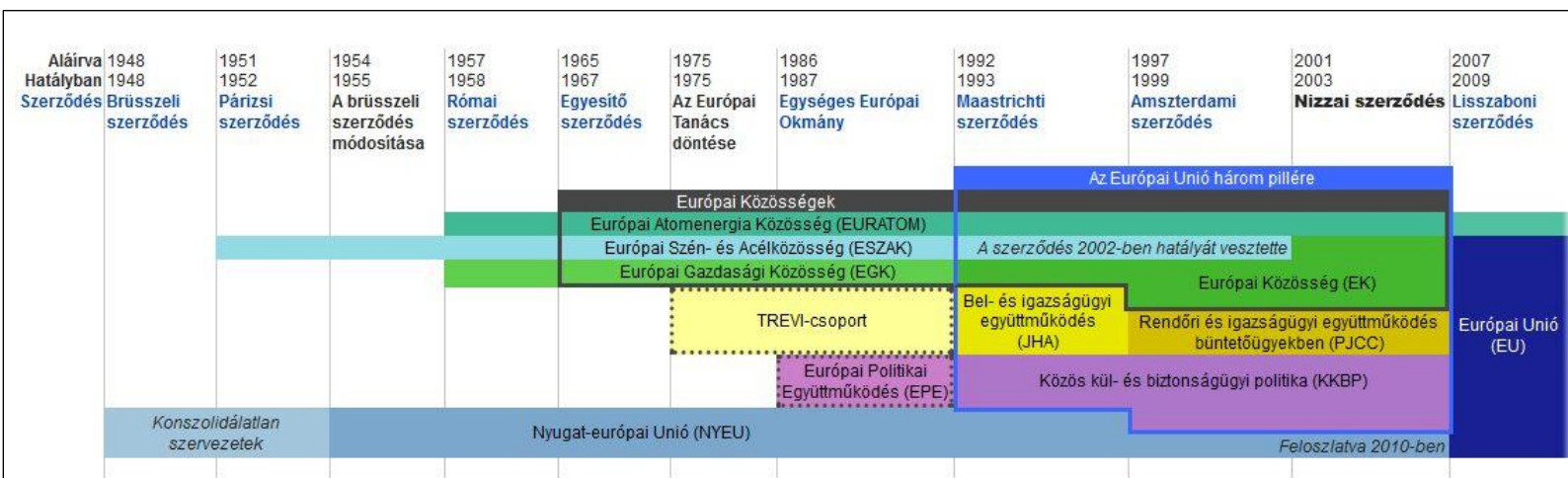
Kovács János
vezető elemző

Tartalomjegyzék

Előzmények.....	3
Juncker föderalista programja	7
Megtorpant a bővítési folyamat	8
Keleti partnerség.....	11
A többszintű kormányzás és a kohéziós politika.....	11
Vita az Európai Ügyészségről.....	12
A nemzetállami, illetve a közösségi intézményekbe, döntéshozatali szintekbe vetett társadalmi bizalom alakulása.....	14
Felhasznált irodalom	20

Előzmények

Az Európai Unió 2004-es bővítési hullámát¹, majd a 2007-es román és bolgár csatlakozást, legutóbb pedig a 2013-as horvát csatlakozást követően hallhattuk, hogy az EU-projekt a bővítés helyett a mélyítés területére koncentrálni majd az elkövetkezendő időszakban. Már a Nizzai Szerződés elfogadásával és hatályba lépésével² megindult ez a folyamat, aminek célja az uniós intézményrendszer megújításával a döntéshozatali mechanizmus felkészítése volt az új tagállamok csatlakozását követő időszakra. A szükséges intézményi reformokon túl az integráció új alapokra helyezésének terve már a laekeni csúcserkeztet előtt napirendre került. A 2001-es laekeni EU-csúcs az unió demokratikusabbá tételét, átláthatóságának és hatékonyságának növelését, szabályainak egyszerűsítését tűzte ki célul, s a tanácskozáson elfogadott nyilatkozat az EU jövőjével összefüggésben vázolt fel egy cselekvési tervet. Döntés született egy alkotmányozó³ konvent⁴ összehívásáról, aminek elnökévé Valéry Giscard d'Estaing volt francia köztársasági elnököt nevezték ki. Ez a személyi döntés azért is fontos, mert az összeülő konvent



által kidolgozott⁵ európai alkotmánytervezetet népszavazás útján a holland mellett épp a francia választópolgárok utasították el. Az EU struktúráját végül a Lisszaboni Szerződés helyezte új jogi

¹ 2004. május 1-jén Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia csatlakozott az EU-hoz.

² A Nizzai Szerződést 2001. február 26-án írták alá, és 2003. február 1-jén lépett hatályba.

³ expressis verbis nem fogalmazódott meg, bár több vezető európai politikus (így az akkori német kancellár, Gerhard Schröder is a laekeni csúcs teendői közé sorolta egy európai alkotmány kidolgozásának kezdeményezését)

⁴ Az első Európai Konvent 1999 decembere és 2000 októbere között dolgozott az Európai Unió Alapjogai Kartájának kidolgozásán. A legutóbbi Konventet az Európai Tanács hívta életre a 2001. decemberi laekeni nyilatkozatával.

⁵ Az Alkotmányozó Konvent 2002. február 28. és 2003. július 20. között dolgozta ki az Európai Alkotmány tervezetét, amit aztán az Európai Tanács véglegesített.

alapokra, jelentős jogi-institucionális változásokat életbe léptetve a deklarált cél⁶ érdekében. A szerződés elfogadása így sem volt zökkenőmentes, elég csak a 2008. június 12-én tartott első ír népszavazás eredményére, a cseh köztársasági elnök, Václav Klaus feltételeire⁷, vagy a lengyel államfő, Lech Kaczyński álláspontjára (az ír „igen” esetén ígérte a támogatást) gondolni, de szintén a procedúra elhúzódásával járt a Német Szövetségi Alkotmánybíróság ítéletére való várakozás, amiben végül kimondta a szerződés alkotmányosságát. Érdeemes megjegyezni, hogy a Lisszaboni Szerződés elfogadása számos tagállamban vetett fel alkotmányossági aggályokat, ami elnyújtotta a ratifikációs folyamatot. (A Magyar Országgyűlés már az aláírást követő negyedik napon megerősítette a szerződést, míg legutoljára a Cseh Köztársaság adta meg a hozzájárulást. A tagállamok egy részében vita folyt arról is, hogy a szerződés elfogadásához legitimációs szempontból szükséges-e referendum tartása, vagy elegendő, ha a legfelsőbb népképviselői szerv pozitívan határoz róla.

A Lisszaboni Szerződés felkészítette az EU intézményrendszerét és döntéshozatali mechanizmusait a további bővítésre, ugyanakkor – a korábbi alkotmánytervezet bukása után – rámutatott arra is, hogy a mélyítés folyamatának is vannak jól kivehető korlátai. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a további mélyítés – konszenzust nem élvező – szándéka mellett ellentétes erők is munkálnak a Közösségben.

George Osborn brit pénzügyminiszter a parlamenti választásokat követő első brüsszeli útján nyilvánvalóvá tette, hogy a konzervatív kormány elkötelezett az EU reformja mellett. Az EU pénzügyminisztereinek május 12-i tanácskozására igyekezve megjegyezte: *„Egy nagyon világos mandátummal jöttünk ide, hogy javítsuk országunk kapcsolatait az EU többi államával, és hogy megreformáljuk az EU-t, így az képes lesz munkahelyeket teremteni és növelni összes polgárának az életszínvonalát.”* *„Tárgyalásokba kezdünk, megcélozva, hogy konstruktívak és elkötelezettek legyünk, ugyanakkor határozottak és kemények. Senkinek nem szabad alábecsülnie az elhatározásunkat, hogy sikerre visszük a törekvésünket.”*⁸ A választást megnyerő brit konzervatívok az EU-hoz való jogi-institucionális viszony tekintetében kényszerpályán mozognak. A brit közvélemény egy számottevő részének EU-ellenessége (vagy bevándorlás-

⁶ A preambulumban szereplő cél, hogy a Lisszaboni Szerződés útján *„lezárják az Amszterdami Szerződéssel és a Nizzai Szerződéssel megkezdett folyamatot, amely arra irányul, hogy megerősítse az Unió hatékonyságát és demokratikus legitimitását, valamint javítsa egységes fellépését”*.

⁷ Klaus 3 feltételt támasztott: az ír népszavazás pozitív eredménye, a Cseh Köztársaság kapjon mentességet az Alapjogi Charta alól (ez többek között a Beneš-dekrétumok hatályban tartása miatt fontos), valamint a cseh alkotmánybíróság alkotmányossági vizsgálata (és értelemszerűen a szerződés alkotmányosságának kimondása). A Cseh Köztársaság biztosítékot kapott arról, hogy a charta nem visszamenőleges hatályú, valamint a cseh kivételről való egyezmény teljes körű uniós ratifikációja esetén a lengyel és a brit kivételekhez hasonló felmentést kap.

⁸ Britain 'determined' to push for EU reforms:
<https://euobserver.com/political/128697>

ellenessége), az EU-ból való kilépés mellett állást foglaló brit Függetlenségi Párt (UKIP) győzelme a legutóbbi EP-választáson, valamint David Cameron korábbi ígérete, miszerint referendumon kellene döntenie a brit választópolgároknak hazájuk EU-hoz való jogi viszonyáról, tehát a kilépésről, vagy a maradásról. Cameron és kormánya igyekszik gyors és jelentős, de legalább a politikai kommunikáció szempontrendszer szerint annak mondható eredményt felmutatni az EU megreformálásának területén, így ennek politikai hasznát lefölözhetné, s ha egy ilyen fejlemény esetén változna a brit közvélemény többségének az EU-val szembeni attitűdje, akkor talán elkerülhető volna a népszavazás, vagy annak bekövetkezése esetén a maradás mellett szavazók többségbe kerülése biztosítaná, hogy ne a konzervatívok kormányzása alatt hátráljon ki a szigetország az európai projektből. A referendumra legkésőbb 2017 végén kerülne sor, bár egyes hírek szerint Cameron már akár a jövő évben megtartatná. London egyébként idáig nem állt elő a követeléseit tartalmazó konkrét listával (ezt várhatóan a június 25-én tartandó, soron következő EU-csúcson teszik meg), ugyanakkor jelezte, hogy mindenekelőtt a bevándorlási szabályok szigorítását és a jóléti juttatások (segélyezési rendszer) újragondolását várná, de tisztázná az „egyre szorosabb unió” fogalmát, valamint a közös piac és az egyre integráltabb euró-övezet kapcsolatát is. (Cameron elsősorban nem a négy alapszabadság egyikének, a munkaerő szabad áramlásának lehetőségét vitatja, inkább a szigetországba érkezőknek a brit szociális ellátórendszerre gyakorolt hatását.) Brüsszel és a vezető EU-tagállamok politikai döntéshozói mindeközben vonakodnak egy intézményes EU-reformtól, mivel egyrészt nem akceptálják a brit követeléseket, másrészt azok egy részének elfogadása esetleg centrifugális hatásokat generálna az EU-ban, hiszen brit mintára más tagállamok is előléphetnének hasonló törekvésekkel. Szintén nem elhanyagolható szempont, hogy a britek által igényként megjelenő reformjavaslatok végigvitelekor valószínűleg nem volna kikerülhető az EU-szerződések módosítása. Ez egy nehezen kivitelezhető, elhúzódó procedúrát jelentene a tagállamok érdekellentétei és eltérő demokratikus politikai kultúrája miatt (egy tagállamokban elegendő volna a szerződésmódosítás parlament általi elfogadása, míg másutt népszavazáson erősítenék meg, vagy utasítanak el azt), s akkor még nem is beszéltünk a legitimációs kérdést árnyaló olyan estekről, mint amilyen a Lisszaboni Szerződésről szóló ismételt népszavazás⁹ volt Írországbán.

⁹ Az ír politikai vezetés a Lisszaboni Szerződésről való 2008. június 12-én megtartott, a szerződés elfogadását tekintve negatív kimenetelű népszavazás megismétléséről döntött, amire 2009. október 2-án sort is kerítettek. Miután az uniós vezetők garanciákat adtak Írországnak az adópolitika nemzeti szuverenitásának, a hagyományos ír semlegességnek, valamint az „etikai” (családjogi, oktatási, vallási stb.) kérdések kapcsán, a megismételt népszavazáson az igenek több mint kétharmados többséget szereztek.

Az Egyesült Királyság kilépésével jelentős változáson esne keresztül az EU, ami a döntés egyes tagállamokra gyakorolt hatását illeti, de a szigetország is könnyen a vesztesek oldalán találhatja magát, miként egy nemrég publikált tanulmány is rámutatott.¹⁰

A magyar miniszterelnök szintén egy „problémás” politikusnak tartják Európában, noha az ő renoméjára inkább az autokratikusnak minősített hatalomgyakorlás, illetve egyes kormányzati intézkedések negatív külföldi megítélése nyomta rá a bélyegét. Fontos leszögezni, hogy sem Cameron, sem Orbán euroszkeptizmusa nem egy merev euroszkeptikus beállítódás, mivel egyik kormányfő sem kívánja kivézetni országát az Európai Unióból, ugyanakkor mindketten komoly intézményi reformokat szeretnének látni, ami nagyobb mozgásteret hagy tagállami szinten. Orbán 2015. május 9-i beszéde is erről tanúskodik, ami a Magyarország Barátai Alapítvány második világtalálkozóján hangzott el: *„Végig kell gondolnunk, hogy vajon helyesen tették-e a nemzetállamok, hogy szuverenitásuk újabb és újabb szeletéről mondtak le az Európai Unió javára, nincsenek-e esetleg olyan ügyek és kérdések, amelyeket jobb lenne nemzetállami hatáskörbe visszaadni és ott is tartani.”*¹¹

Az Egyesült Királyságban az EU-hoz való viszony egy politikai törésvonalképző tényezővé vált, amit jól mutat az is, hogy a brit választópolgárok preferenciái nagymértékben eltérnek az európai parlamenti, illetve az általános parlamenti választások alkalmával, amit önmagában az eltérő választási rendszerrel¹² nem lehet magyarázni. Magyarországon ilyen merev, pártpreferenciákat jelentősen felülíró politikai választóvonalról nem beszélhetünk. Cameron a következő hetekben tagállami vezetőkkel tárgyal majd az EU megreformálásáról.¹³ Orbán Viktor május 22-én külön megbeszélést folytatott David Cameron brit miniszterelnökkel. A brit és a magyar kormányfő aligha fog egyfajta „tengelyt” alkotni az unión belül (ennek számos oka van, beleértve a két ország eltérő súlyát, pozícióját, politikai helyzetét), ugyanakkor bizonyos „issue”-k mentén, mint amilyen a bevándorlás kérdésének szabályozása, természetes szövetségei lehetnek egymásnak. Cameron platformnak használta a rigai csúcsot ahhoz, hogy megkezdje támogatók gyűjtését a tagállami vezetők között az EU általa kívánatosnak vélt reformjához. A tapogatózások ideje lejárt, a tárgyalások ideje jött el. A brit kormányfő a következő héttől kétoldalú egyeztetéseken próbálja akaratát érvényesíteni, melynek során uniós vezetőkkel és tagállami vezetőkkel tárgyal majd.

¹⁰ Brexit – potential economic consequences if the UK exits the EU:

https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Policy-Brief-Brexit-en_NW_05_2015.pdf

¹¹ Orbán Viktor miniszterelnök beszéde a Magyarország Barátai Konferencián:

<http://friendsofhungary.hu/orban-viktor-miniszterelnok-beszede-magyarorszag-baratai-konferencian/>

¹² A brit parlamenti választásokat a tisztán egyéni választókerületi, egyszerű többségi, „first past the post” rendszer szerint tartják, míg az EP-választások mindenhol arányos rendszer szerint zajlanak.

¹³ David Cameron starts push for EU reforms:

<http://www.bbc.com/news/uk-politics-32840696>

Juncker föderalista programja

Az Európai Bizottság 2014. november 1-jén hivatalba lépett új elnöke, Jean-Claude Juncker néppárti programja egy föderalista program (végigtekintve a többi elnökjelölt programján, nem mondhatjuk, hogy a „leginkább föderalista”, de mindenképp annak nevezhető). *„Azonban Juncker Európája szorosabb Unió, mint Barrosoé volt. Bár az EPP programja nem a legföderalistább, azért szorosabb Unióról beszél és néhány kulcs szakpolitikai területen további hatáskör-átruházást, de legalábbis megerősített együttműködést javasol.”*¹⁴ A volt luxemburgi miniszterelnök programja számos szakpolitikai területen megerősítené a jelenlegi együttműködést (ami újabb hatáskörbővítést jelentene szupranacionális szinten). Talán az egyik legfontosabb terület (s az egyik fő oka, amiért Juncker a németek szemében támogatható jelölt volt) a tagállami gazdaságpolitikák szorosabb koordinációjának és kontrolljának programeleme, ami újabb garanciális szabályokkal bővítené a fiskális fegyelem követelményrendszerét. A bankunió és közösségi bankfelügyelet igénylése, egy adócsalás elleni ügynökség létrehozása, valamint a közös európai államkötvény-kibocsátás, illetve magasabb fokú adóharmonizáció egyaránt jellemzi a néppárti programot. A Juncker által képviselt néppárti program számos tekintetben antitézise az Orbán-kormány államról, társadalomról vallott felfogásának, gazdaságfilozófiai paradigmájának. Az erős, aktív, neoweberiánus állam helyett egy kiüresített, kevésbé cselekvő állam képe rajzolódik ki, melynek legfőbb prioritásai között tisztán a fiskális logikát követő célok – úgymint adósságcsökkentés, hiánycélok tartása, fegyelmezett gazdálkodás, költségvetési megszorítások – rajzolódnak ki. A fejlesztő állam beavatkozó, a gazdasági növekedést megalapozó stratégiája helyett egy olyan modellt szorgalmaz, ami erősen hajaz a neoliberálisok doktriner piacfetisizmusára. Noha Juncker a szociális piacgazdaság jelszavával érkezett, a merev restriktív pálya, valamint az állam szerepének csökkentése kifejezetten hiteltelenné teszi ezt az üzenetet. Juncker tehát mást gondol az állam szerepéről, mint amit a magyar kormány egyes intézkedései fémjeleznek, ugyanakkor az integráció eddigi eredményeinek megszilárdítása, tehát a konszolidáció a következő 5 éves periódusra prioritást kapott az unió további bővítésével szemben.

A további mélyítés terve is megosztja Európát: az unió tagállamainak állam- és kormányfői (nem is beszélve a 28 ország lakosságát) sem fogadják egyöntetű lelkesedéssel a körvonalazódó politikai unió terveit. Ha a közvélemény-kutatásokra hallgatunk, akkor tanulságként elmondhatjuk, hogy az egész uniót érintő válsághelyzetekben, a fiskális egyensúly tartós

¹⁴ Főbiztos jelöltek Európa képe #1 - Jean-Claude Juncker (EPP): <http://eupoll.tumblr.com/post/85008616679/fobiztos-jeloltek-europa-kepe-1-jean-claude-juncker>

megbomlásának esetén, tartós recesszió és magas munkanélküliség fennállásakor Európa polgárai hajlamosak inkább úgy vélekedni, hogy a válság leküzdése érdekében szorosabb összefogásra van szükség az egyes tagállamok között. Viszont amikor konkrét lépések megtétele kerül szóba – ami nyilvánvalóan nem ugyanúgy érinti az egyes tagállamokat, egyeseknek inkább érdekében áll, míg másoknak többet jelent – ez a lelkesedés alábbhagy, s előtérbe kerül a nemzeti érdekérvényesítés „motívuma”.

Megtorpant a bővítési folyamat¹⁵

Az Európai Unió bővítése tehát egyelőre nem része a Juncker-féle agendának. Az Európai Bizottság új elnöke leminősítette a bővítési igazgatóságot, és a „bővítési” biztosi portfóliót „bővítési tárgyalásokért felelős” megnevezésre módosította. Bővítés párti fogalmazást alig találhatunk az elmúlt időszak EU-deklarációiban, s ez a május 21-i rigai csúcson ki is csúcsosodott. Az EU-csúcsértekezletet követő közös nyilatkozatok meglehetősen visszafogott bővítési kedvről árulkodnak az EU-partnerországok vonatkozásában. A deklarációk szövegezése is jól jelzi a folyamatok irányát. A Keleti Partnerség politika szorosabbra fogása 2009-ben Prágában indult két olyan külügyminiszter kezdeményezésére, akik ma már nincsenek pozíciójukban (a lengyel Radek Sikorski és a svéd Carl Bildt). A 2001-es varsói deklaráció szerint az EU vezetői „tudomásul veszik egyes partnerek európai törekvéseit és európai útválasztását”, a 2013-as vilniusi nyilatkozat megerősítette az imént idézett felismerést, majd „támogatásról biztosította azokat, akik szorosabb együttműködésre törekszenek az EU-val”. Az első deklaráció EU-reformokról szól: „az Európai Unióhoz szóló közeledés elősegítése”. A következő, 2011-es varsói már tovább megy, kijelentve, hogy az uniós vezetők „tudomásul veszik néhány partnerország törekvését és útválasztását Európa irányába”. A 2013-as vilniusi szöveg szerint „megerősítésre került egyes partnerek európai törekvése és európai útválasztása”, és az EU ígéretet tett, hogy „támogatja azon országokat, amelyek szorosabbra kívánják fűzni kapcsolataikat az EU-val”. Ez a retorika a 2003-as szaloniki deklaráció a Nyugat-Balkán integrációs törekvéseinek vonatkozásában hasonlóképpen fogalmaz: „egyértelmű támogatást élveznek az európai perspektívájukért”, s „a Balkán jövője az Európai Unióban van”. A rigai nyilatkozat szövegtervezete még a prágainál is erőteljesebbül fogalmazott. Csak annyit mondott, hogy a szovjet utódállamoknak joga van arra, hogy szuverén külpolitikát folytassanak, vagy más szavakkal az EU országai „megerősítik, hogy minden partnerországnak szuverén joga, hogy szabadon megválassza, milyen szintű ambíciót táplál és milyen célok elérésére törekszik az

¹⁵ The EU's shrinking enlargement perspective:
<https://euobserver.com/foreign/128699>

Európai Unióval való kapcsolatai terén”.¹⁶ „A reformok élenjárói, Grúzia, Moldova és Ukrajna amiatt is bosszúsak, hogy a rigai csúcs elveti a vilniusi alapelvet, miszerint azok a partnerországok, amelyek leginkább elkötelezettek a reformok mellett, részesülnek a legtöbb haszonból az EU-val való kapcsolatukban, összhangban az ösztönzésalapú megközelítéssel („többet többért”).”¹⁷ Az EU a Keleti partnerség országaival egyelőre csak megerősített együttműködésben érdekelt, illetve lépésről lépésre megvalósítandó reformokban olyan területeken, mint a szabad kereskedelem, a vízummentes utazás, vagy a biztonsági együttműködés, ráadásul még e területeken sem élvez európai szintű konszenzust az előrehaladás felgyorsításának szándéka. A vilniusi csúcsot követő deklaráció szövege szerint a Grúziával, Moldovával és Ukrajnával kötött „mély és átfogó” szabadkereskedelmi egyezmények végrehajtása az EU irányába való „alapvető elmozdulást jelez”. A rigai csúcs szövegtervezete szerint „végrehajtásuk... az EU kiemelt prioritása lesz”. Ugyanakkor kiemeli a jelentőségét a trilaterális (háromoldalú) egyeztetés folyamatának az EU és Ukrajna közötti szabadkereskedelmi paktum vonatkozásában, ugyanis Berlin – a béketeremtés jegyében – arra szorította Kijevet, hogy az egyezményről szóló tárgyalásokat Moszkva részvételével folytassa. A németek ezzel de facto igyekeznek lassítani a folyamatot. Az ukránok 2016-ra szeretnék elérni a vízummentességet is. A rigai szövegtervezet szerint az EU „várakozásokkal tekint arra, hogy Ukrajna és Grúzia teljesítse a vízum-liberalizációs cselekvési terv második fázisát”. Amikor Juncker hivatalba lépett, megüzente a nyugat-balkáni államoknak, hogy a következő 5 évben nem várható bővítés. A Balkánról szóló legutóbbi (2014. október) bizottsági jelentés nem javasolta új formális lépések megtételét. A Balkánról szóló, 2014. októberi legutóbbi bizottsági jelentés nem javasolta újabb formális lépések megtételét, javasolta viszont két új fejezet megnyitását Törökországgal, bár utóbbi ország csatlakozását még a törökök uniós tagságát leginkább pártoló Londonban is Washingtonban is kevesen valószínűsítik. Épp ezért az EU 2015. május 12-én úgy döntött, hogy kiterjeszti a Törökországgal való vámuniót új ágazatokra, beleértve a szolgáltatásokat, közbeszerzést és a mezőgazdaságot, azt a látszatot keltve, hogy a csatlakozási folyamat továbbra is halad előre. Az orosz-ukrán konfliktus kapcsán többen is sérelmezik, hogy a rigai szövegtervezet elítéli a Krím-félsziget jogellenes annektálását, ugyanakkor hallgat a Kelet-Ukrajna területén jelen levő orosz csapatokról. Az orosz beavatkozás szintén nehéz helyzetet teremt mind Ukrajna, mind Moldova (Transznisztria) és Grúzia (Abházia és Dél-Oszétia) vonatkozásában. Az EU csökkent bővítési kedvét sokan a belső problémákkal, egyfajta „kifáradással”, valamint az orosz ellenvetésekkel magyarázzák. Nem elhanyagolható szempont az EU-források kímélésének törekvése, és az sem,

¹⁶ The EU's shrinking promise on enlargement:

<https://euobserver.com/foreign/128699>

¹⁷ Uo.

hogy – ahogyan sokan megjegyzik – az EU a Keleti Partnerség által érintett régiók vonatkozásában nem rendelkezik a jövőre vonatkozó perspektívával.

A rigai Keleti Partnerség csúcstalálkozót beárnyékolta a kelet-ukrajnai fegyveres konfliktus, így nem meglepő, hogy az ukrán várakozások jóval ambiciózusabbak voltak, mint ami politikai realitásként már a megelőző hetekben formálódott. Ukrajna egy, az EU-ba vezető „útvonalterv” felvázolását várta a találkozótól.¹⁸ A felfokozott várakozásokat az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője, Federica Mogherini is igyekezett hűteni.

A hat partnerország területi épségének célként való deklarálásán túl bátrabb hangvételű nyilatkozatra aligha lehetett számítani, hiszen Fehéroroszország és Örményország előzetesen jelezte, nem ír alá olyan szövegtervezetet, ami nyíltan bírálja Moszkvát a grúzai és az ukrajnai beavatkozás miatt, s ami elítéli a Krím-félsziget annektálását. A rigai csúcs nyilatkozattervezete egyébként az együttműködés számos területéről szólt: *„A 13 oldalas, 30 cikkelyből álló nyilatkozattervezet számos problémakörrel foglalkozik a szükséges reformok végrehajtásától az energiabiztonságon át egészen a sajtószabadságig és a "befagyott" konfliktusok kezeléséig.”*¹⁹

A rigai csúcs a várakozásoknak megfelelően csekély eredményekkel zárult. A kulcsfontosságú témákban nem volt meg az összhang az EU és a programban részt vevő hat (kelet-európai és kaukázusi) ország között: Ukrajna, Grúzia és Moldova nagyobb lépést szeretett volna tenni az integráció irányába, mint amekkorát Rigában sikerült, míg Örményország és Fehéroroszország a mérsékeltebb közeledést irányzott elő, és oroszbarát álláspontot alakított ki, Azerbajdzsán pedig – a számos nyugati bírálóknak köszönhetően – inkább semleges álláspontra helyezkedett. A konferencia zárónyilatkozatában célként megjelölt „differenciált együttműködés” is rámutat, hogy az EU nem kívánja „egy tömbként” kezelni a Keleti Partnerség országait, s ennek fényében ezek a csúcstalálkozók is inkább csak a párbeszéd és a koordináció szempontjából fontosak, érdemi előrelépéseket az integráció szempontjából aligha, vagy csak hosszú távon várhatunk tőlük. Az ukrán-orosz konfliktus kapcsán a nyilatkozat – ahogy már szó esett róla – erőtlen megállapításokat tesz: az EU hangsúlyozza minden partnere területi egységét, függetlenségét és szuverenitását, illetve mindegyik szereplőt a minszki megállapodások betartására szólítja fel (nem nevesítve Oroszországot). Az örmény-azeri szembenállás szintén nem segítette a konszenzus mielőbbi elérését. Az Ukrajnával, Grúziával és Moldovával aláírt társulási és szabadkereskedelmi egyezményt a dokumentum kulcsfontosságúnak tartja „a fenntartható demokrácia és a partnerországok mélyreható gazdasági és társadalmi reformjainak eléréséhez”.

¹⁸ Ukraine Wants Roadmap to EU Accession at Riga Summit:
<http://www.themoscowtimes.com/news/article/ukraine-wants-roadmap-to-eu-accession-at-riga-summit--minister/521931.html>

¹⁹ Dögunalomba fulladhat a rigai csúcs:
<http://www.origo.hu/nagyvilag/20150522-riga-europai-unio-csucstalalkozo-keleti-partnerseg.html>

Ami az EU bővítését illeti, a német kancellár egy sokat sejtető mondatot fogalmazott meg: „A Keleti Partnerség nem a bővítésért, hanem a közeledésért van”²⁰. Az Európai Tanács elnöke, Donald Tusk volt lengyel miniszterelnök is hűtötte a kedélyeket: „Az Európai Unió hosszú távú partner. A keleti partnerség és a rigai csúcs nem a drámai döntésekről és mérőföldes előrelépésekről szól. Kapcsolatunk a szabad akaratton, a tiszteleten és az egyenlőségen nyugszik. Partnerségünk lépésről lépésre halad előre, ahogy az Európai Unió is épült”²¹.

A rigai csúcson a német kancellár és a francia elnök külön is tárgyalt a görög miniszterelnökkel a görög államadósság kezelésének tervéről. Ukrajna 1,8 milliárd eurós támogatásról írt alá szándéknyilatkozatot az EU képviselőivel. Magyarország, Szlovákia, Románia és Bulgária regionális gázszállítási együttműködésről állapodott meg május 21-én, aminek eredményeképp – a megállapodás végrehajtásával – nőhet a régió energiabiztonsága.

Keleti partnerség

Az Európai Szomszédságpolitika az európai külpolitika egyik alapvető prioritása. Célja az, hogy egy stabil, biztonságos és virágzó nemzetközi környezetet hozzon létre az EU körül. A 2008. augusztusi dél-kaukázusi konfliktus új lendületet adott az Európai Szomszédságpolitika átalakulásának, ami a Keleti Partnerség koncepciójának javaslatával szolgált. Kelet-Európa államai e projektben egyik leginkább érintett országok csoportjába sorolhatók. Ez a szomszédságtól a partnerség irányában tett váltás magában foglalja azt, hogy az EU nagyobb készséggel vegye figyelembe az egyes keleti szomszédos országok adottságait és az általuk elért eredményeket. Az EU tagállamai – ha vonakodva is – a Keleti Partnerségben lehetőséget is látnak egy közös gazdasági övezet és értékközösség létrehozására, csakúgy, mint a partner országok társadalmainak EU-modell szerinti átfogó modernizálására.

A többszintű kormányzás és a kohéziós politika

A többszintű kormányzás koncepciója, ahol az egyes funkcionális feladatok és kompetenciák megoszlanak a közösségi (szupranacionális), a nemzeti, valamint a szubnacionális (főként a regionalizációs folyamat eredményeképpen) szintek között, az európaizációs tendencia és a kormányzás új hálózati modelljei mind hangsúlyossá teszik a határokon átnyúló, interregionális

²⁰ "European aspirations", with no membership in sight:

<https://euobserver.com/foreign/128808>

²¹ Zárónyilatkozattal ért véget a Rigai-csúcs:

<http://inforadio.hu/hir/kulfold/hir-728723>

együttműködéseket és a koordináció új, hatékonyabb formáit. Ezek az együttműködések nemcsak területi, de ágazati szinten is jól megmutatkoznak: az integráció mélyítése következtében egyre több szakpolitikai ágazat – melyek korábban szinte kizárólag nemzetállami hatáskörben működtek – emelkedett közösségi szintre. Ennek okait főként a globalizációs tendenciákban ragadhatjuk meg, mivel egyre több olyan kihívás éri a modern államokat, melyekre önmagukban (nemzetközi összefogás és közös stratégiaalkotás nélkül) nem képesek kielégítő válaszokat adni. *„Az integráció eredményes működése és a belső és külső kihívásokra adandó európai válaszok kidolgozása értelemszerűen már a kezdetektől szükségessé tette, hogy a Közösség (illetve az Unió) szintjén megfelelő hatáskörök alapján közös politikák alakuljanak ki, amelyek köre az integráció mélyülésével fokozatosan bővült.”*²² A nagy EU-s ágazati politikák egyik típusa a regionális politika, s külön érdemes kiemelni a Strukturális és Kohéziós Alapokat a Kohéziós Alapból, illetve a Strukturális Alapokból nyújtandó támogatásra. Előbbi feltétele, hogy az adott tagállam bruttó nemzeti jövedelme (GNI) ne érje el az uniós átlag 90%-át, utóbbinál pedig az, hogy a bruttó hazai termék (GDP) az uniós átlag 75%-a alatt legyen.

A nemzeti fejlesztési tervek és különböző operatív programok célja, hogy az éles gazdasági törésvonalakat csökkentsék, s minél több régió számára lehetővé tegyék a felzárkózást, a konvergencia-pályára való átállást. A határokon átnyúló és határ menti régiós együttműködések is közös stratégiaalkotásra és szoros együttműködésre ösztönzik az országokat. Ekképpen válik még hangsúlyosabbá a V4-ek szerepe is, hiszen a visegrádi országok társadalmi és gazdasági fejlődési pályája, adottságai sok hasonlóságot mutatnak, ennek folytán számos kérdésben érdekközösség fedezhető fel az Unión belül is. Az ágazati politikák mentén történő együttműködésnek természetesen számos egyéb nem kevésbé jelentős területe van (melyek közül a regionális politika csak egy a hosszú sorban), mégis talán a legjelentősebb terület a közép-, ill. kelet-európai államok számára, hiszen ezen országok régióinak – a központi régiókat és a fővárosokat leszámítva – zöme jogosult a fejlesztési támogatások igénybevételére. A Strukturális és Kohéziós Alapok számára fenntartott közösségi költségvetésből való részesedés egyébként a Közös Agrárpolitika (CAP) után a második legnagyobb tételt adja.

Vita az Európai Ügyészségről

Az új intézmény felállításának törekvésében sokan egy, a föderatív Európa irányába teendő jelentős lépést vélnek felfedezni. Kétségtelen, hogy egy európai ügyészségi hivatal létrehozásának jól kivehető politikai üzenete is van, ami az integráció mélyítésének irányába mutat. A felállítandó új hatóság az európai uniós forrásokkal kapcsolatos bűncselekményeket

²² Kengyel (szerk.), 2010. 22. o.

vizsgálná, és lehetővé tenné a gyanúsítottakkal szembeni vádemelést a nemzeti bíróságokon. Az EU-források felhasználása kapcsán az egyik legnagyobb probléma a korrupció: évente legalább 500 millió euró folyik el ezeken a csatornákon. E lépés indokolása azonban kevésbé meggyőző, hiszen a „jogi kiskapuk bezárása – hogy a csalók ne úszhassák meg büntetlenül az európai adófizetők sérelmére elkövetett bűncselekményeket” – nem igényelné feltétlenül egy új intézmény felállítását, valamint ezzel együtt hatáskörök elvonását nemzeti szintről. A másik érv a tagállamok bűnügyi rendszereinek különbözősége, valamint korlátozott intézkedési lehetősége volt. *„Az egyes tagállamok bűnüldözési rendszerei különböznek egymástól, és hatályuk csak az adott ország területére terjed ki, a jelenlegi uniós szerveknek pedig nincs jogosítványuk arra, hogy bűnügyi nyomozást folytassanak. Ezt a helyzetet hivatott orvosolni a létrehozni tervezett Európai Ügyészség, mely független hatóságként működik majd.”*²³ A tervezet szerint az új hivatal a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerekbe illeszkedne, az európai ügyészek a tagállamok nemzeti jogrendszerén belül nyomoznának és emelnének vádat az uniós pénzekkel összefüggő korrupciós ügyekben. Az európai ügyészek munkájuk során együttműködnének a tagállami igazságügyi szakemberekkel, valamint a rendelkezésre álló intézményi és személyi infrastruktúrát használnák, ugyanakkor a csalókkal szemben minden tagállamban egységes szabályok szerint kívánának eljárni. A bírósági felülvizsgálat is a nemzeti bíróságoknál maradna az Európai Ügyészség határozataival szemben. Az uniós költségvetés kárára megvádolt személyeknek joguk lesz tolmács és fordító, valamint ügyvéd igénybevételére az eljárás során, és az ügy dokumentumaiba is betekinhetnek majd. Az uniós ügyészség működésének megkezdésével az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) profilja is szűkül: *„már nem fog csalás, illetve az EU pénzügyi érdekeit sértő egyéb bűncselekmények felderítésére irányuló, adminisztratív jellegű vizsgálatokat végezni; szerepe más szabálytalanságok – egyebek mellett az EU-alkalmazottak által elkövetett, pénzügyi kárt nem okozó súlyos kötelezettségzegések – kivizsgálására fog korlátozódni”*.²⁴

A bizottsági javaslatot még meg kell vitatnia az Európai Parlamentnek és a tagállami kormányoknak is. Az Egyesült Királyság, Írország és Dánia a korábbi megállapodások nyomán dönthet saját részvételéről (Dánia nem vesz részt). Kilenc vagy annál több tagállam létrehozhatja az új hivatalt, akár a többi tagállam részvétele nélkül is.

Az Európai Ügyészség felállításának terve mellett a hazai releváns politikai szereplők közül talán a Gyurcsány Ferenc vezette Demokratikus Koalíció köteleződött el leginkább. Ennek oka, hogy egy ilyen hatóság felállításának talán még effektív jelentőségét is felülmúló politikai üzenete van:

²³ Az EU erőteljesebben fellép a csalókkal szemben - 22/07/2013:

http://ec.europa.eu/news/justice/130722_hu.htm

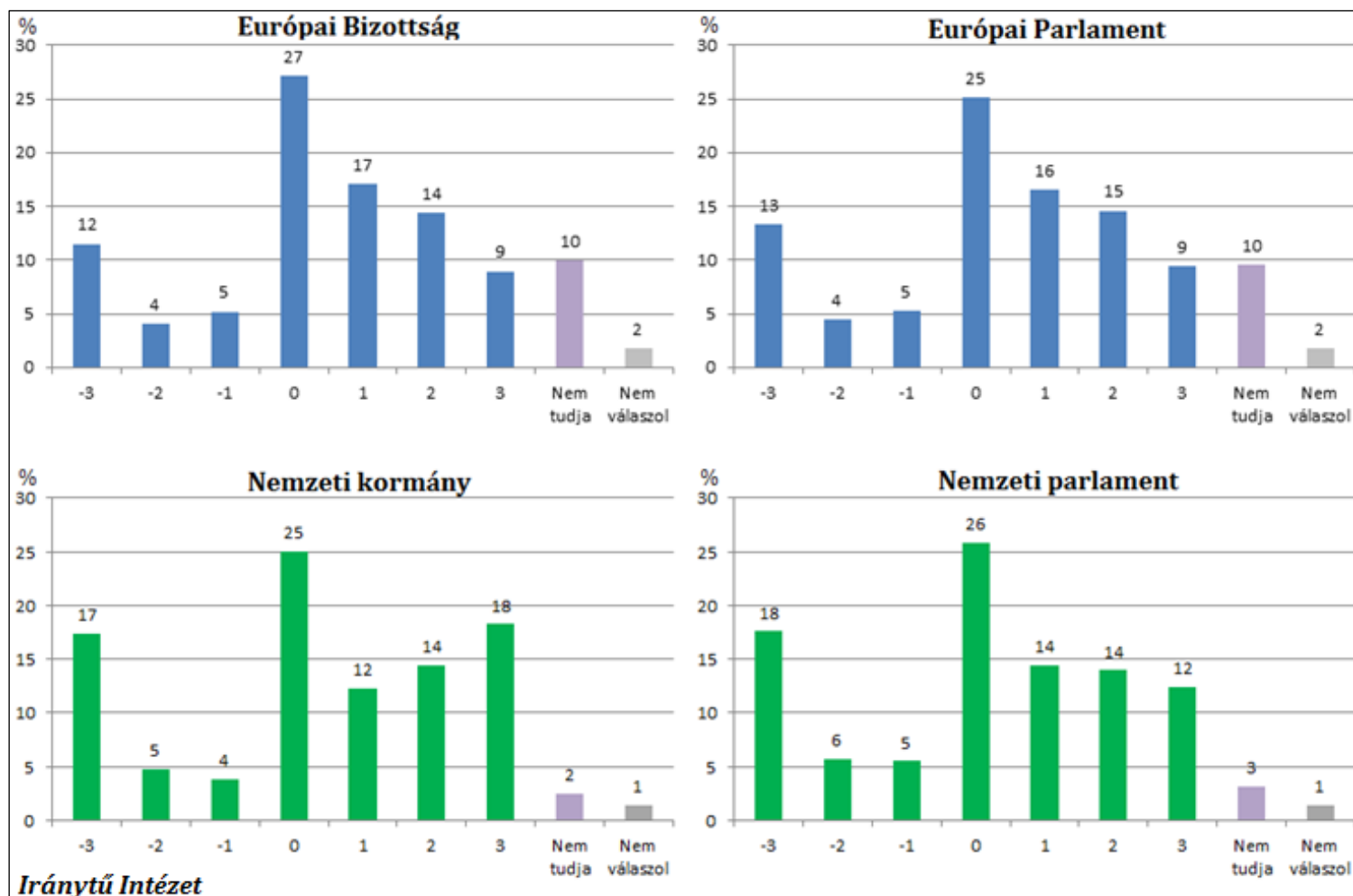
²⁴ Uo.

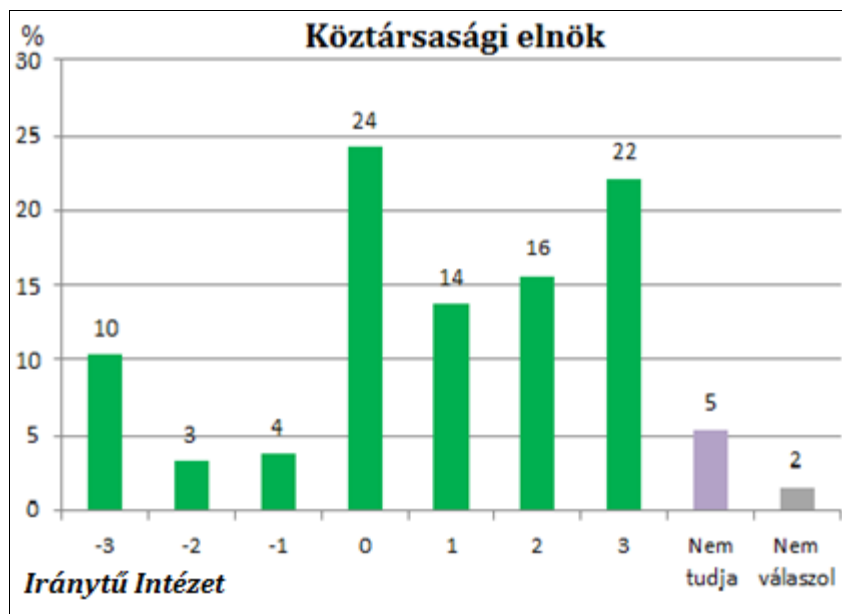
az EU tagállamai egy újabb, jelentős lépést tettek a föderatív struktúrák irányában. Bármily csekély mértékűnek is tűnhet a nemzeti szuverenitás-átruházás közösségi szintre, minden ilyen fejleménynek van egy politikai „spillover” hatása, ami túlmutat az adott szabályozási területen.

A nemzetállami, illetve a közösségi intézményekbe, döntéshozatali szintekre vetett társadalmi bizalom alakulása

Az Iránytű Intézet 2013 nyarán végzett közvélemény-kutatásának eredményei is segítenek abban, hogy megismerjük a magyar társadalom viszonyát az európai integráció mélyítéséhez. E kérdést megközelíthetjük a nemzeti (tagállami), illetve a közösségi (EU-s) intézményekbe vetett állampolgári bizalom aspektusából is.

A nemzetállamhoz, illetve az Európai Unióhoz fűződő állampolgári viszony egyik fontos aspektusa, hogy a polgárok mennyire bíznak meg a tagállami, valamint a közösségi intézményekben, vagyis a különböző döntéshozatali szinteket mennyire érzik saját magukhoz közel esőnek, vagy éppen távolinak. Vagyis arról van szó, hogy az ott születő döntések mennyiben határozzák meg a hétköznapi életüket, illetve egyáltalán „sajátjuknak” érzik-e azokat (mennyire hisznek abban, hogy befolyásolni tudják az ott folyó munkát, és hogy a döntéshozók megfelelő módon képviselik-e egyéni, valamint kollektív érdekeiket).

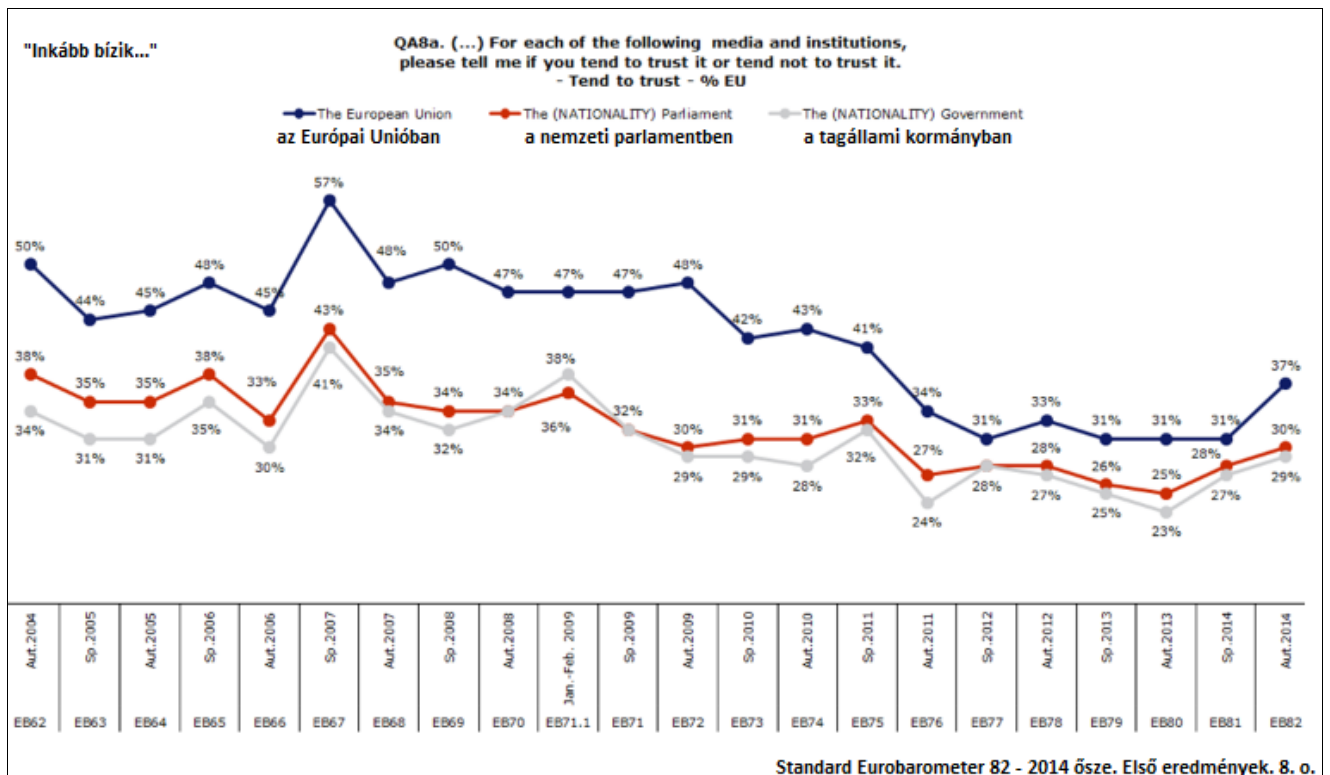




A fentebbi oszlopdiagramok az integrációs, illetve a tagállami intézményekbe vetett társadalmi bizalmat tükrözik. A megkérdezetteknek egy „-3”-tól „+3”-ig terjedő hatfokú skálán kellett megjelölniük (IV. kérdés a kérdőíven), ahol a „+3”-as érték a legnagyobb bizalmat, a „0” a közömbösséget, a „-3” pedig a legnagyobb ellenszenvet jelölte. Az Európai Bizottság – Magyarország Kormánya és az Európai Parlament – Magyar Országgyűlés párosítások kínálták magukat, míg a köztársasági elnök intézményét azért emeltük a vizsgált intézmények közé, mert bár nem tekinthető tipikus döntéshozatali szintnek (Magyarország parlamentáris köztársaság, ahol az államfő inkább protokolláris funkciókat tölt be), mégis – mivel a köztársasági elnök „kifejezi a nemzet egységét” – fontos emocionális tartalommal bír, így nem hagyhatjuk figyelmen kívül. Ugyanakkor a másik négy intézményi bizalmi index összevetésekor érdemes előrebocsátani, hogy a nemzeti kormánnyal, illetve a parlamenti többséggel szembeni esetleges negatív állampolgári attitűdök, valamint az integrációs intézmények túlságosan „távoli” volta (szubjektív megítélés) valamelyest torzít azon szempontrendszeren, melynek segítségével igyekeztünk felmérni az attitűdöket.

Miként az ábrákon látható, a válaszadók többsége általában a közömbös „0” értéket preferálja. Ez általános jelenség. Azt is láthatjuk, hogy a nemzetállami intézmények esetében határozottabb véleményt tudnak formálni a polgárok (jóval kisebb a „nem tudja” oszlop), ugyanakkor a legtöbb legalacsonyabbra értékelt („-3”) besorolást is a nemzetállami intézmények kapták, igaz, az uniós intézmények is csak 5 százalékponttal vannak „lemaradva”. Az összkép az összesített válaszok nyomán minden esetben a pozitív irányba mutat, leginkább a köztársasági elnöki intézmény esetében (itt a „+3”-as érték csupán 2 százalékponttal marad el a közömbös „0” értéktől: előbbi 22, utóbbi 24 százalék). A legpozitívabb („+3”-as) értéket megjelölők nagyobb arányban vannak

jelen a nemzetállami intézmények esetében, mint az EU intézményeinél (ez leginkább a nemzeti kormány esetében szembetűnő).

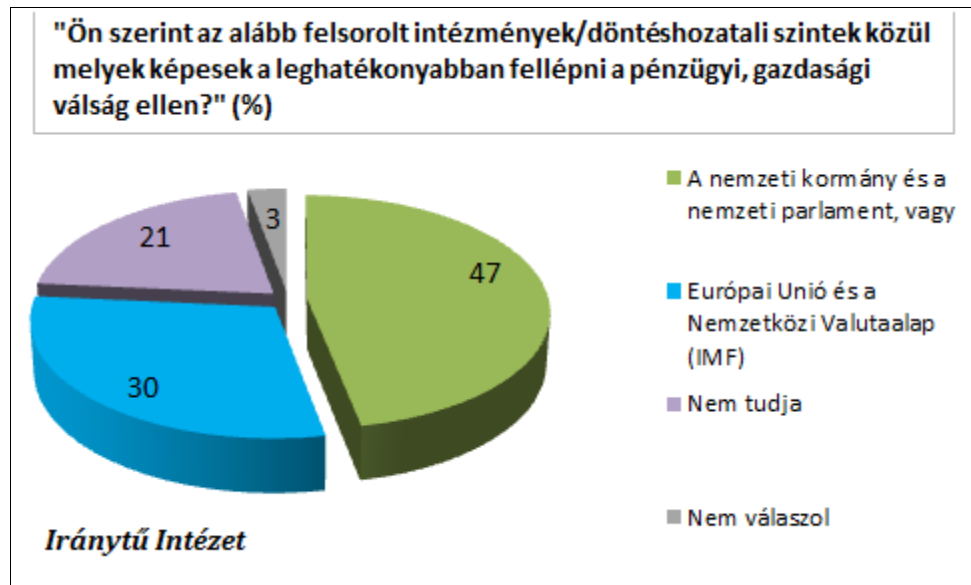


Az Eurobarometer 2014. őszi jelentéséből²⁵ származó diagram az uniós, illetve a nemzetállami döntéshozatal intézményeibe vetett állampolgári bizalom alakulását mutatja a 2004 ősze és 2014 ősze közötti periódusban. Mindamellet, hogy a válság hatására kontinens-szerte csökkent mind az EU intézményeibe, mind a nemzeti (tagállami) döntéshozatali intézményekbe vetett bizalom, a két döntéshozatali szint iránti bizalom alakulását jelző vonaldiagramok közötti „rés” trendszerűen nézve egyre szűkül. Noha a tagállamok politikai vezetői előszeretettel próbálják a sikereket „tagállamosítani”, a kudarcokat pedig az unió számlájára írni, gazdasági válsághelyzet, recesszió és lakossági megszorítások idején a nemzeti kormányok népszerűségét (ekképpen a kormányokkal szembeni bizalmat) inkább erodálják e tendenciák, míg a közösségi döntéshozatali szint gyakran „biztonságos távolságban” marad. Tartós és általános negatív trend esetén ezek a hatások már a közösségi szint megítélésére is rányomják bélyegüket.

Szintén érdekes nézőpont lehet a vizsgált terület szempontjából, hogy a megkérdezettek miként vélekednek arról, hogy mely döntéshozatali szint (nemzeti, vagy szupranacionális) képes a leghatékonyabb válaszokat adni a pénzügyi-gazdasági válság kihívásaira. Ez azért is olyan fontos vizsgálódási szempont, mert az európai polgárok a legfrissebb (2014. őszi) Eurobarometer-

²⁵ Standard Eurobarometer 82 Autumn 2014. First results:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_first_en.pdf

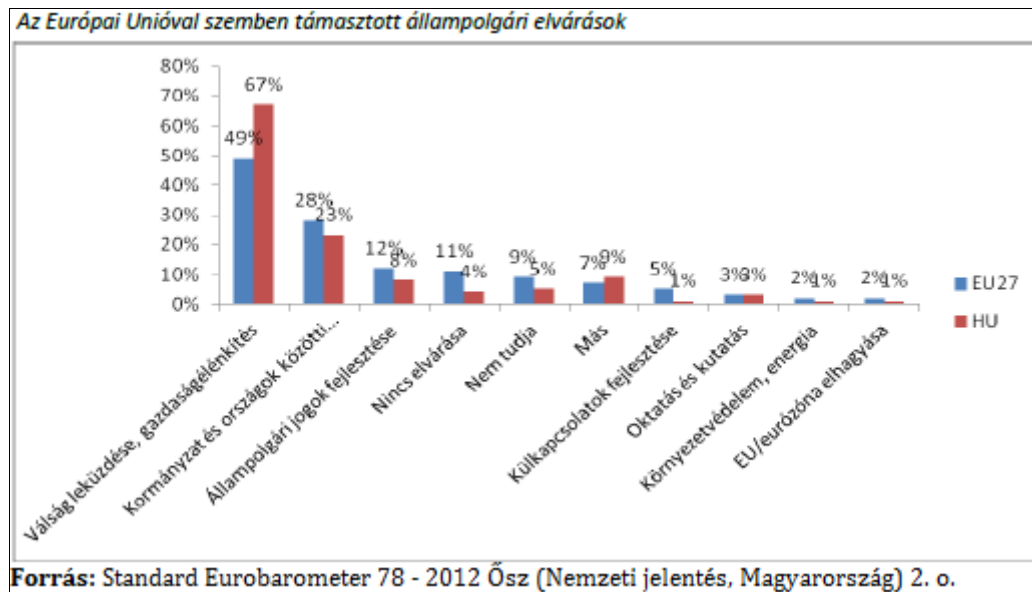
felmérés szerint a legégetőbb problémáknak a gazdaság helyzetét, a munkanélküliséget és a tagállamok pénzügyi (államháztartási) helyzetét tekintik.²⁶



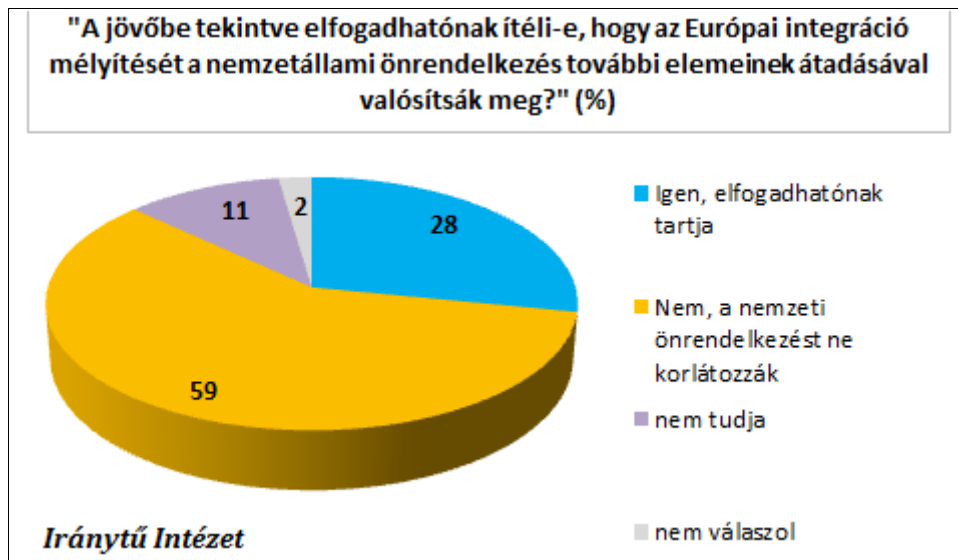
A fentebbi kérdés pragmatikus szempontból közelíti meg a nemzetállami-közösségi dichotómiát, nevezetesen abból az aspektusból, hogy a megkérdezettek szerint mely döntéshozatali szint képes megfelelő hatékonyságú, átfogó válaszokat adni a pénzügyi-reálgazdasági válságra, vagyis a válságmenedzselés alapvetően tagállami szinten, vagy a közösségi dimenzióban bizonyulhat célravezetőbbnek. Tehát amikor a potensebb aktorokat (intézményi/döntéshozatali) szinteket keressük, áttételesen ugyan, de egyszerre érintjük az intézményekbe vetett bizalom kérdését, a szubszidiaritás kérdését (szuverenitás- és demokratikus deficit-vita), valamint az EU-val és a nemzetállammal (mint XXI. századi szereplővel) kapcsolatos állampolgári attitűdöket. Miként a diagramon látható, a megkérdezettek relatív többsége (47 százaléka) a nemzeti kormányt és a nemzeti parlamentet (tehát a nemzetállami szintet) jelölte meg a legkompetensebb szereplőkként, míg a megkérdezettek valamivel kevesebb mint egyharmada (30 százalék) az Európai Uniót és a Nemzetközi Valutaalapot (vagyis a szupranacionális szintet) tekinti leginkább potens szereplőnek a válságmenedzselés terén. A megkérdezetteknek mintegy ötöde (21 százalék) nem tudott állást foglalni a kérdésben, további 3 százalék pedig nem kívánt válaszolni. A tisztánlátás kedvéért érdemes megjegyezni, hogy a válságmenedzselés tekintetében a magyar társadalom – az Eurobarometer (Standard EB) 2012 őszi Magyarországról szóló Nemzeti jelentése alapján – még az EU-27-ek (Horvátország ekkor még nem volt az EU tagja) viszonylatában is kiemelt jelentőséget tulajdonít a közösségi cselekvésnek, miként azt az alábbi ábra is mutatja. Tehát a nemzeti kormány és a nemzeti parlament preferálása mellett sem

²⁶ Uo.

mondhatjuk azt, hogy ne volna elvárás egy hatékony uniós válságkezelési, gazdaságélénkítési mechanizmus.



E kérdéskörhöz kapcsolódik az kérdés is, hogy az európai integráció mélyítését mennyire pártolják a megkérdezettek, vagyis ennek feltételeként támogatnák-e egyes nemzetállami hatáskörök Brüsszelnek való átadását, illetve a többi uniós tagállammal való közös gyakorlását. A feltett kérdés a következőképpen hangzott: „A jövőbe tekintve elfogadhatónak ítéli-e, hogy az Európai integráció mélyítését a nemzetállami önrendelkezés további elemeinek átadásával valósítsák meg?”. Mivel a megkérdezettek egy tekintélyes hányada nem tudta értelmezni a kérdést, ezért – gondolatmankót nyújtva igyekeztünk – körülírni annak jelentéstartalmát. A kérdést magyarázó szöveg, amit a kérdezőbiztosaink beolvastak a telefonba így hangzott: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a szorosabb európai együttműködés érdekében a korábbiakhoz képest több kérdésben ezután inkább Brüsszelben döntsenek, mintsem Budapesten?”.



Az eredményeket tekintve elmondhatjuk, hogy a megkérdezettek túlnyomó többsége (59 százaléka) nem tartja elfogadhatónak a nemzeti önrendelkezés (tagállami szuverenitás) további csorbítását a közösségi döntéshozatal javára. Az Európai Unió mélyítése irányába mutató újabb hatáskörátadást a megkérdezettek bő egynegyede (28 százaléka) tartana elfogadhatónak. A kérdést megítélni nem tudók aránya mindössze 11 százalék volt, míg a megkérdezettek 2 százaléka nem kívánt válaszolni a kérdésre. A válaszadási arányok tükrében tehát elmondhatjuk, hogy a magyar társadalom döntő többsége fontosabbnak tartja a nemzeti szuverenitás minél teljesebb megőrzését, mint az integráció további mélyítését, illetve az azzal járó potenciális előnyöket.

Felhasznált irodalom

Kötetek:

Kengyel Ákos (szerk.): Az Európai Unió Közös politikái. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010.

Internetes hivatkozások:

Britain 'determined' to push for EU reforms:

<https://euobserver.com/political/128697>

Brexit – potential economic consequences if the UK exits the EU:

https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Policy-Brief-Brexit-en_NW_05_2015.pdf

Orbán Viktor miniszterelnök beszéde a Magyarország Barátai Konferencián:

<http://friendsofhungary.hu/orban-viktor-miniszterelnok-beszede-magyarorszag-baratai-konferencian/>

David Cameron starts push for EU reforms:

<http://www.bbc.com/news/uk-politics-32840696>

Főbiztos jelöltek Európa képe #1 - Jean-Claude Juncker (EPP):

<http://eupoll.tumblr.com/post/85008616679/fobiztos-jeloltek-europa-kepe-1-jean-claude-juncker>

The EU's shrinking enlargement perspective:

<https://euobserver.com/foreign/128699>

The EU's shrinking promise on enlargement:

<https://euobserver.com/foreign/128699>

Ukraine Wants Roadmap to EU Accession at Riga Summit:

<http://www.themoscowtimes.com/news/article/ukraine-wants-roadmap-to-eu-accession-at-riga-summit--minister/521931.html>

Dögunalomba fulladhat a rigai csúcs:

<http://www.origo.hu/nagyvilag/20150522-riga-europai-unio-csucstalalkozo-keleti-partnerseg.html>

"European aspirations", with no membership in sight:

<https://euobserver.com/foreign/128808>

Zárónyilatkozattal ért véget a Rigai-csúcs:

<http://inforadio.hu/hir/kulfold/hir-728723>

Standard Eurobarometer 82 Autumn 2014. First results:

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_first_en.pdf