

Koller Boglárka

Válaszúton az integráció

*Az Európai Unió jövőképeinek
politikai és tudományos diskurzususa*

The Integration At a Turning Point

The Academic and Political Discourse on the EU's Future



Összefoglalás

Az európai integráció válaszúthoz érkezett. Ennek kapcsán élénk politikai és tudományos diskurzus bontakozott ki az Európai Unió jövőjéről. E tanulmány célkitűzése betekintést nyújtani ebbe a diskurzusba, különös tekintettel a szakértők és elemzők, valamint a politikusok által megfogalmazott víziókra. Elsőként a *New Pact for Europe* dokumentum alapján vázolom szakértők és elemzők ambiciózus és minimalista scenárióit, majd az uniós csúcvezetők elképzeléseit, prioritásait és a tagállami vezetők elképzeléseit mutatom be. Ezt követően, az Eurobarometer közvélemény-kutatási adatokra alapozva, ismertetem a polgárok visszajelzéseit a jövőképekkel kapcsolatban.

Summary

The European Union has arrived to a turning point. In relation to this, a rich academic and political debate has been unfolding. The objective of this study is to shed light on this discourse with special regard to the visions formulated by experts and academics and also politicians. On the basis of the *New Pact for Europe* document, the minimalist and ambitious scenarios are demonstrated at first. Following this, the vi-

DR. KOLLER BOGLÁRKA, PhD, egyetemi docens, tanszékvezető, NKE Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Európa-tanulmányok Tanszék (koller.boglarka@uni-nke.hu).

sions of the member states' politicians are examined. Finally, based on survey data, the feedback of European citizens with regard to EU's future is introduced.

BEVEZETÉS

Az európai integráció válaszúthoz érkezett: amennyiben nem sikerül felrázni saját polgárait, és alulról jövő kezdeményezésekkel is alátámasztani a „felülről” létrehozott és megálmodott integrációs konstrukciót, akkor lehet, hogy nemsokára darabjaira hullik az Unió. Nem véletlen, hogy az Európai Bizottság elnöke, Jean-Claude Juncker 2014 októberében, hivatalba lépésekor, cselekvésre buzdított: „A polgárok bizalomvesztettek, a szélsőbaloldal és a szélsőjobboldal a sarkunkban van, versenytársaink egyre többet engednek meg maguknak. Ideje új lelket lehelni az európai projektbe. Óriási kihívások várnak ránk. Hogy hogyan alakítjuk ezeket, rajtunk áll. Ha a jövőben is szerephez akarunk jutni, akkor most is szerepet kell vállalnunk. [...] Mert Európa valamennyiünk védőpajzsa, akik ezt a csodálatos földrészt a magunkénak mondhatjuk!”¹

Az elmúlt évek válságos időszakában azt tapasztalhattuk, hogy bizonytalanná vált a közös Európa jövője. A válság hatásai egyszerre érezhetők a gazdaságban, a politikában és az intézményrendszerben, valamint a társadalomban az egyének szintjén is. A válságmenedzsment során mély törésvonalak keletkeztek a tagállamok között, de megosztottá vált az uniós népesség is az Európai Unió jövőbeni sorsát illető nagy kérdésekben. 2010 tavaszától folyamatosan többségbe kerültek azok, akik nem bíznak az Európai Unióban, azokhoz képest, akik továbbra is bizalmat szavaznak a közös Európának.² Drámai mértékű tehát a kiábrándulás és bizalomvesztés, amely az európai integráció eddigi történetében is példa nélküli. Jelenleg törésvonal húzódik az EU és a polgárai között, gazdasági törésvonal van a fejlettek és fejletlenebb tagállamok között, törésvonal keletkezett a tagállamok között, akik már sem egymásban, sem pedig az uniós intézményekben nem bíznak, és egyre többször a nemzeti érdekek megfelelően cselekszenek. A kelet–nyugat el nem feledett törésvonal mellé immár az újra megtalált észak–dél különbségtétel is bekerült. A mindennapok politikai retorikájának részévé vált a kiválás, kilépés lehetősége is, mind az Egyesült Királyság, mind Görögország lehetséges exitje, vagy a felfüggesztett izlandi csatlakozás kapcsán. Így talán a legfontosabb kihívás az Unióban ma a több szinten is megjelent törésvonalak lágyítása, megszüntetése.

De mielőtt túlzottan negatív hangvételűre sikerülne a bevezető, nem árt, ha felidézzük, hogy az európai integráció történetében volt már hasonló időszak. A kilencvenes évek elején a maastrichti kormányközi konferencia előtt is ehhez hasonló volt a légkör. A tét akkor az volt, hogy egy új nagyprojekt létrehozásával és az integráció alapjainak átértékelésével képes-e Európa felülkerekedni a passzív és sokszor szkeptikus légkörön. Ez akkor sem volt könnyű, és visszatekintve erre az időszakra, ma már tudjuk: a teljesítés sem maradéktalanul sikerült. A Gazdasági és Monetáris Unió maast-

richi receptje csak nevében tartalmazta a gazdasági uniót, de a ratifikáció nehézségei is megmutatták, hogy sokan elpártoltak a közös Európa projektje mellől.

Talán most még nehezebb a helyzet, hiszen a világgazdasági és világpolitikai helyzet is más. Huszonnyolc tagállammal egy közös jövőkép, vízió kialakítása szinte lehetetlenné vált.

2014-ben az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság életében lezárult egy korszak (2009–2014). Egy olyan korszak, melyre legfőképpen a válságmenedzsment kapcsán emlékszik majd az utókor. 2014. október végén a leköszönő európai tanácsi elnök (Herman Van Rompuy), európai bizottsági elnök (José Manuel Barroso) kollégáikkal együtt átadták az irányítást Donald Tusknak, az Európai Tanács új elnökének és Jean-Claude Junckernek, az Európai Bizottság új elnökének. Ők azok, akik együtt az Európai Központi Bank elnökével, Mario Draghival, valamint a 2013-ban két és fél évre megválasztott eurócsoport elnökével, Jeroen Dijsselbloemmel, valamint a Bizottság alelnökével és a külügyi és biztonságpolitikai főképviselővel, Federica Mogherinivel az Európai Unió jövőjének kialakításában az uniós intézmények vezetői közül kulcsszerepet játszanak, és valószínűleg leginkább ráhatással lehetnek arra, hogy a jövőképek és a lehetséges scenáriók közül melyik valósul majd meg.

Mivel a stafétabot átadása nemrég történt, a fenti uniós vezetők munkájának értékelése korai lenne. Azonban érdemes felvázolni azokat a lehetséges jövőképeket, amelyek számukra is lehetőségként megjelennek.

Tanulmányom az Európai Unió jövője kapcsán kialakult politikai és tudományos diskurzust mutatja be röviden, különös tekintettel a szakértők és elemzők, valamint a politikusok által megfogalmazott víziókra. Elsőként a *New Pact for Europe* dokumentum alapján vázolom szakértők és elemzők ambiciózus és minimalista scenárióit, majd az uniós csúcsetvezetők elképzeléseit, prioritásait, és a teljesség igénye nélkül a tagállami vezetők elképzeléseit. Ezt követően, az Eurobarometer közvélemény-kutatási adatokra alapozva, ismertetem a polgárok visszajelzéseit a jövőképekkel kapcsolatban.

Az ambiciózus és a minimalista scenáriók

A jövőt illetően többféle scenárió is elképzelhető, és egy-egy szakpolitika prioritásait kiemelve az integráció más és más formája valósulhat meg. Úgy tűnik, hogy az együttgondolkodás megkezdődött, vezető európai think-thankok és kutatóintézetek a polgárok bevonásával elkezdtek a lehetőségeket felvázolni.³ Mind ez idáig az Unió jövőjével foglalkozó legátfogóbb dokumentum a vezető nyugat-európai think-thankok és kutatóintézetek konzorciális együttműködése és együttgondolkodása révén létrejött *New Pact for Europe*⁴, amely számba veszi az Európai Unió előtt álló lehetőségeket. Mivel magyar nyelven még nem elérhető, így az elkövetkezőkben röviden bemutatom a téziseiket. E dokumentum öt igen különböző lehetőséget vázol fel Európa számára.⁵

(1) A „Vissza az alapokhoz” alternatíva az EU radikális átalakításával jár. Le kell mondani a túl ambiciózus tervekről, és visszatérni a közös alapokhoz, megkeresni azt a minimumot, ami alapján még együtt tudnak működni a tagállamok, amely az euró feladását, illetve egyes közösségi politikák újraneutralizálását is jelentheti. Ha ezt az

utat követi az Unió, akkor minden egyes szakpolitikai területen meg kell vizsgálni, hogy az uniós szintű döntéshozatal és együttműködés hozzáadott értéket jelent-e, vagy sem. Ahol nem, ott újra nemzeti szintre kell helyezni a szakpolitikai irányítást, de ahol igen, ott sokkal hatékonyabb európai együttműködés szükséges. Ez a verzió határt szab a nemzetek felettségnek, valamint a neofunkcionalista logika szerint az integráció automatikus továbbterjedésének, az ún. spillovernek is, azáltal, hogy a nemzeti parlamenteknek visszaadja a hatáskört egyes szakpolitikai területeken. Következésképpen, a kormányköziség felé billentené el az Unió működését. Az Európai Parlament és az Európai Bizottság hatásköre ebben a scenárióban szűkül. Az EU eddig elért vívmányai közül, az egységes belső piac és annak kiteljesítése jelenti azt a minimumot, amely mellé a tagállamok nagy része is felsorakozna. Az alternatíva mellett érvelők úgy vélik, hogy mivel a tagállamok egyre növekvő része nem nyitott a szuverenitás Unió irányába történő további átruházására, ezért ez az ugyan „visszafelé mutató”, a már megvalósult integrációs vívmányokat is beáldozó alternatíva lehet az egyetlen jövőbeni lehetséges scenárió. Kérdés persze, hogy az euró feladása a gazdasági/pénzügyi hatások mellett milyen egyéb negatív politikai/intézményes, valamint társadalmi és legitimációs hatásokkal és következményekkel jár.

(2) A „*Maradni az eddig elért vívmányoknál*” alternatíva szerint az eddigi erőfeszítésekre és az elért vívmányok adta lehetőségekre építve meg kell erősíteni az integrációt úgy, hogy nem várunk el a tagállamoktól további szuverenitásátruházást, csupán kiaknázzuk a már meglévő lehetőségeket. Ezen alternatíva mellett érvelők úgy vélik, hogy az Unió már elég reformlépést tett az eurókrízis negatív hatásainak kiküszöbölésére, azért csak ezeket kell szisztematikusan végrehajtani. A túl ambiciózus terveknek határt kell szabni, ugyanis a múltbéli tapasztalatok alapján visszaüthetnek, és dezintegrációs folyamatokat indíthatnak el. Ez az alternatíva a Gazdasági és Monetáris Unió mint közösségi vívmány megőrzését és tényleges megvalósítását jelenti, az Unió strukturális, kohéziós alapjai nyújtotta lehetőségek és egy átfogó növekedés és munkahely-teremtési stratégia által. Ebben az alternatívában a közös gazdasági koordináció és az uniós szintű gazdasági kormányzás csak „tompított”, a tagállamok különböző nemzeti érdekeivel még összeegyeztethető formában valósul meg. A fiskális fegyelem végrehajtása azonban minden tagállamban maradéktalanul megtörténik. Ez az út a bankunió minimális verziójának megvalósítását jelenti, ahol az Európai Központi Bank ugyan szupranacionális csúcsszerveként ellenőrzi a tagállami bankokat, de minden esetben a nemzeti szabályozást helyezi előtérbe. Ez az alternatíva egy magasabb szintű adóügyi együttműködést is vizionál a tagállamok között. Intézményi szinten az Európai Parlament megerősödött szerepét jelenti a modell az eurózóna kormányzásában, ugyanakkor egyéb szakpolitikai területeken a nemzeti parlamentek megnövekedett hatáskörét is. Mivel az eurózóna mint uniós vívmány megtartása ebben a scenárióban prioritás, ezért itt az eurózónában benn lévő tagállamok külön intézményi struktúrát alakítanának ki, euró-csúcstalálkozókat tartanak, és pénzügyminisztereik külön is egyeztetnek. Ez az alternatíva tehát egyértelműen a több-európás koncepciók megvalósítását jelenti, hiszen az EU jövőjének alakításába is nagyobb beleszólást enged az eurózónás tagállamoknak és döntéshozóiknak. E scenárió az Európai Külügyi Szolgálat műkö-

désének hatékonyabbá tételével az EU külső/globális hangjának megteremtését is elősegítené.

Nagy kérdés persze, hogy csupán az eddig elért vívmányok kiteljesítése elegendő-e ahhoz, hogy az Unió többes gyökérszerű kríziséből, amelynek a legitimációs, társadalmi tünetei legalább olyan súlyosak, mint a gazdasági/pénzügyi vonatkozásai, kilábaljon.

(3) Az „Ambiciózus módon haladni előre” alternatíva egyértelmű nemmel válaszolja meg a kérdést. E szerint nemcsak a múltbéli vívmányokra alapozva, hanem további tagállamokat integrálva kell az európai egységfolyamatot továbbvinni. Csakis az uniós intézmények hatásköreinek növelésével lehet ugyanis elérni, hogy az Unió hatékony válaszokkal tudjon szolgálni a politikai, gazdasági, társadalmi kihívásokra. Ebben az alternatívában az Unió demokratikus legitimációjának megteremtése és a polgárok bevonása ebbe a folyamatba kulcsprioritás. Természetesen az ambiciózus előrehaladás új uniós szerződések megfogalmazását, elfogadását és ratifikációját is jelenti. Mindezt azonban csak lépésről lépésre lehet sikeresen végrehajtani. Számos tagállam ugyanis nem áll készen a további integrációra, és ezzel együtt a további szuverenitásátruházásra sem. Ennek a vízióknak természetes velejárója, hogy „amely tagállam tud, képes és akar”, az megy előre a további integráció útján, de aki nem, az az együttműködés „külső körébe” kényszerül. Az EU differenciáltságának növelése, a többsebességű modell állandósulása tehát automatikus velejárója ennek a vízióknak. Ebben a szcenárióban a tagállamok között intenzívebbé válhat a makroökonómiai koordináció, valamint az Unió büdzséjében a saját források növelésével emelkedhet a büdzsé bevételi oldala, és szükségessé válhat egy ún. költségvetési „csúcshatár” kinevezése, aki akár a tagállami költségvetéseket is megvétőzhatná. Ebben a szcenárióban egy limitált bankunió jönne létre, közös pénzügyi alap biztosítaná a ciklikus pénzügyi és gazdasági egyensúlytalanságok kivédését. Ez a verzió megreformálná az európai parlamenti választásokat, transznacionális kampányt és európai jelöltlistákat vezetne be. Az EP-választási eredmények alapján dőlhetne el az Európai Bizottság elnökének személye, aki tulajdonképpen szabad kezet kapna biztosai kiválasztásában. Az európai parlamenti képviselőknek ebben az új Európában több hatalma lenne. A többsebességű Európa az intézményekben is láthatóvá válna azáltal, hogy külön euróbizottságba tömörülnének az eurózónához tartozó tagállamok képviselői. A nemzeti parlamentek hatásköre növekedne, és az uniós közösségi politikák formálásában is nagyobb szerephez jutnának. E szcenárió megvalósításához meg kell változtatni az uniós szerződések ratifikációjának szabályait, amely ezentúl akkor is hatályba léphetne, ha egyes tagállamok elutasítják. E verzió szerint továbbá újra össze kell hívni az Európai Konventet az Unió jövőjét érintő nagy kérdések megválaszolására, valamint egységesebb álláspontot és képviselőket kell kialakítani olyan szervezetekben, mint a Nemzetközi Valutatalap, a Világbank és a G20-ak. E szcenárió megvalósítása előrelépést jelentene a gazdasági és társadalmi kihívások megválaszolásában, erősíthetné az EU legitimációját. De vajon elegendő lenne-e az ambiciózus megközelítés, és jelentős reformlépések bevezetése az integráció megmentéséhez?

(4) A negyedik lehetséges alternatíva szerint ennél ma már többre van szükség. Az Unió jelenlegi intézményrendszere és struktúrája egyszerűen nem megfelelő a jövőbe-

ni kihívások megválaszolására, ezért „*minőségi ugrásra*” van szükség: a monetáris unió mellett egy valódi gazdasági, fiskális, szociális és végül politikai unió megvalósítása felé kell venni az irányt. Aki nem akarja ezt, az kimarad a „mag-Európából”, tehát ebből egyenesen következik a többsebességes Európa is. Ez egy erős európai végrehajtó hatalmat, vagyis a Bizottságból egy valódi „európai kormány” kialakulását és egy valódi, törvényhozó parlament létrejöttét is jelenti. Az európai érdekek képviselete e föderalista irányba történő tényleges elmozdulás nélkül elképzelhetetlen. Ehhez azonban európai szinten is magasabb redisztribúcióra, vagyis európai adók bevezetésére lenne szükség; a gazdasági szuverenitás nagymértékű átruházására, a nemzeti költségvetések feletti európai ellenőrzési és szankcionálási jogkörök bevezetésére, és időnként a tagállami költségvetések vétőjára. Mindezen túl egy Európai Valutaalap létrehozása és egy valódi bankunió kialakítása is célkitűzés ebben az alternatívában.

(5) És végül az is egy lehetséges scenárió a *New Pact for Europe* dokumentumban, hogy „*újra kell gondolni az egész Európa-építmenyt*”, arra kell fókuszálni, hogy Európa hitelesebb legyen a polgárok szemében, és olyan új utakat találni, amely bevonja őket is az európai politikába. Ez annyiban eltérő az eddigiektől, hogy nem a több vagy kevesebb Európa logikája mentén vázolja fel a lehetséges irányt, hanem alulról, a polgárok felől kíván életet lehelni az Európa-projektbe.⁶

A válaszúthoz érkezett Európai Unió előtt tehát több lehetséges jövőbeli út is elképzelhető. Hogy melyik lesz végül a befutó, azt az uniós és tagállami vezetők aspirációi, a polgárok visszajelzései és persze külső tényezők ráhatásai dönthetik majd el.

UNIÓS ÉS TAGÁLLAMI VEZETŐK VÍZIÓI

Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke saját személyével is új korszakot jelent az EU jövőjéről szóló politikai diskurzusban azzal, hogy deklaráltan szakít az európai integrációt évtizedekig meghatározó technokrata tradícióval, amely az európai egység öndefinícióját is az ún. „*permissive consensus*”⁷ alapján határozta meg. Juncker felvállalja saját intézménye részéről a fordulatot, és a szakítást ezzel a tradícióval: az Unió újrapolitizálását hirdeti meg. Ennek megfelelően elődjétől eltérően határozottabb politikai hangot képvisel.

Jean-Claude Juncker bizottsági elnökként hivatalba lépésekor meghatározta azt az öt prioritást, melyet az Unió egyik legjelentősebb intézményének élén megvalósítani kíván. Elsőként a gazdasági növekedést és munkahelyteremtést, beleértve a digitális technológiák nyújtotta lehetőségek kiaknázását; másodikként az energiaszektor újrászervezését és az új Európai Energiaunió megvalósítását; harmadikként egy méltányos kereskedelmi megállapodás megkötését az USA-val; negyedikként a monetáris unió reformját, beleértve az eurózóna közös vezetését a Bizottság és az Európai Központi Bank által, változtatásokat a stabilitási támogatás odaítélésének módján, valamint a monetáris unió külső érdekérvényesítésének erősítését; és ötödikként megoldást a brit EU-n belüli különállásnak a kérdésére.⁸ Juncker markáns véleményét képvisel a bevándorláspolitikában is, ahol a hatékonyabb szabályozás és az illegális bevándorlók ellenőrzése mellett az európai demográfiai kihívásokra és népességi trendekre

alapozva a magasan képzett, nem európai bevándorlók érkezésének szükségességére is felhívja a figyelmet. A közös külpolitika továbbfejlődésének egyértelműen a föderalisztikus irányát preferáló Juncker egy határozott, az egységes Európa nevében fellépő főképviselőt vizionál, aki az Unió külügyminisztereként képes cselekedni. Ezenkívül a védelmi ügyekben tartós strukturális együttműködést szorgalmaz, és a bővítés szüneteltetésére tesz javaslatot, külön kiemelve a török tagság szüneteltetését, ugyanakkor a nyugat-balkáni korábbi vállalások teljesítését.⁹ Amennyiben tehát csupán a bizottsági elnökön múlik, a Bizottság leginkább az integráció további mélyítésére fókuszál majd, és az elkövetkező öt évben nem várható további bővítés.

A fent felvázolt scenáriók közül Juncker víziója az előzőekben tárgyalt ambiciózus és az intézményekben és a szakpolitikákban egyaránt az EU kompetenciáinak erősödését célzó 3. scenárióhoz áll a legközelebb. A Bizottság munkáján keresztül az EU újrapolitizálásának meghirdetésével azonban a „minőségi ugrás” alternatívába is beilleszthető, azzal a különbséggel, hogy a Juncker-féle elképzelésben a föderalista irányba történő elmozdulás valószínűsíthetően lassabb ütemű, mint a fentiekben felvázolt 4. verzió.

Az Európai Unió másik csúcavezetője, az Európai Tanács elnöke, Donald Tusk is saját víziójának felvázolásával vette át a stafétabotot Herman Van Rompuy-tól. Beszédében kiemelte, hogy Európának jelenleg sikerre van leginkább szüksége, és a siker nézete szerint az elkövetkező években négy tényezőtől származhat. Elsőként az alapértékek – mint szolidaritás, szabadság, egység – védelméből, amelynek nemcsak belül, de kívül is vannak már ellenségei. Tusk beszédében megjelenik az Unió újrapolitizáltságának motívuma, amikor hangsúlyozza: „A politika visszatért Európába.” Siker származhat még a valódi gazdasági és monetáris unió megvalósításából, melyet az Európai Tanács elnöke is prioritásként kezel. Ezenkívül az Európai Uniónak nemzetközi szinten is erősnek kell mutatkoznia, amely az Unió határainak biztosítását és az európai értékeket valló szomszédok támogatását jelenti. És végül, Tusk úgy látja, hogy az EU és az USA közötti kapcsolat erősítése lehet a biztosítéka a demokrácia védelmének Európában.¹⁰

Tusk víziója értékközpontú, így beszédében nem megy bele sem a tagállami szuverenitásátruházás problematikájába, sem a több-kevesebb EU-dilemmába, egyszerűen tényként kezeli a gazdasági és monetáris unió kiteljesítését, valamint az Unió külső hangjának erősítését, így nézete a moderált 3. scenárióba illik a leginkább.

Federica Mogherini, az Európai Bizottság alelnökének, kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének uniós jövőképe is a többi csúcvezető koncepciójával van összhangban. Háromórás európai parlamenti meghallgatásán kifejtette, hogy már a kezdetektől közös vízióval kell rendelkeznie az EU-nak, hogy ne lehessen a „mi” és „ők” között fragmentáció az Európai Unión belül. Minden olyan politikai területen, melyeknek külső hatása is van – energiapolitika, migráció, kereskedelem –, össze kell hangolni a tagállami álláspontokat és akciókat.¹¹

Míg az uniós csúcvezetők elképzelései egyöntetűen a moderáltan, de nem túlzottan ambiciózus típusba sorolhatók, a tagállamok vezetőinek elképzelései már nagyobb szórást mutatnak. Angela Merkel német kancellár következetesen képviseli azt

az álláspontot, hogy az Európai Unió jövőbeni fennmaradásához és az eddig elért vívmányok megtartásához az integráció további elmélyítése és a valódi gazdasági és monetáris unió megvalósítása elengedhetetlen. Ez azonban csak úgy lehetséges, ha az egyes tagállamok nagyobb fokú szuverenitástruházással is járó szorosabb integrációt valósítanak meg. Már 2012. június 7-i beszédében a német kancellár a politikai unió megvalósítását jelölte meg az európai egységfolyamat következő állomásaként, hangsúlyozva, hogy e nélkül az eurózóna és a formálódó fiskális unió sem lehetnek életképesek. A németek álláspontja tehát egyértelmű: csak a szorosabb gazdasági és politikai egység megvalósítása felé lehet kimozdulni az integráció mostani agóniájából. Aki pedig nem bírja a tempót, az nem halad majd együtt az egymás között szorosabb integrációt megvalósító tagállamokkal. Merkel számára tehát az euró kudarca, vagyis az 1. scenárió bekövetkezése teljes mértékben elfogadhatatlan, ez ugyanis a közös Európa kudarcát is jelentené. A német vízió is a 3. verzióhoz áll a legközelebb, de Merkel számára az 5. scenárióban szereplő polgárközeliség megvalósítása is prioritás. Politikai unió ugyanis e nélkül nem jöhet létre.

François Hollande 2012-ben anti-Merkel-kampánnyal és a megszorításokkal ellentétes növekedésösztönző gazdaságpolitikával került hatalomra. Azóta népszerűsége hazájában és Európában is mélypontra jutott, és jelenleg keresi a lehetőséget a német Európa-vízióhoz történő közeledésre. Amiben ma mindketten egyetértenek, az a föderális Unió felé történő lassú elmozdulás és a többsebességes integrációs modell, ahol a mag-Európát az eurózóna-tagállamok alkotják.

A többsebességes modell a briteknek is szimpatikus, az Egyesült Királyság miniszterelnöke számára azonban mást jelent, mint kontinentális kollégáinak. „Európának számtalan szobája létezik. Nagy-Britannia továbbra is a NATO tagja és az egységes piac része marad. A kimaradás csupán a klubon belül létező egyik klubtól történő távolmaradást jelenti, semmi többet” – kommentálta Cameron már 2012-ben a fiskális paktrumra adott brit vétót. Cameron számára a differenciált integráció az EU egyetlen lehetséges jövőbeli útja, azonban az övé egy olyan *à la carte verzió*¹², ahol a tagállamok „ízlésük” szerint szabadon összeállíthatják az együttműködési területek azon portfólióját, amelyben még részt kívánnak venni, ami azonban nincs ínyükre, abból kimaradnak.¹³ Amennyiben megvalósul a Brexitről történő referendum, lehet, hogy már egy ilyen terület sem marad. Egyelőre az egységes belső piac vívmánya a britek számára is olyan közösségi vívmánynak tűnik, melyről nem szeretnének lemondani. Sok más területen azonban az újranacionalizációt tartják kívánatosnak, amely a fent felvázolt scenáriók közül a minimalista 1. verzióhoz áll a legközelebb.

POLGÁROK VISSZAJELZÉSEI AZ UNIÓ JÖVŐKÉPEIRŐL

Egy újrapolitizált Európai Unió minden valószínűség szerint egyre inkább a polgárok felé fog fordulni, ahogy ez az 5. scenárióban nagyon hangsúlyosan meg is jelenik, és keresni fogja a polgárok bevonásának lehetőségét az európai politikába. Ehhez azonban érdemes megnézni, hogy hogyan viszonyulnak most az uniós polgárok az EU-hoz. Miket tartanak az európai polgárok az integráció legfontosabb erősségeinek? Mit

tartanak a legfontosabb kihívásoknak? És végül, mely területeken szeretnének uniós válaszokat látni? Az Eurobarometer közvélemény-kutatás 2014-es speciális felmérése az Unió jövőjére vonatkozó kérdéseket tett fel a polgároknak.¹⁴

Az uniós polgárok megosztottak a tekintetben, hogy mit tartanak a közös Európa legnagyobb erősségének. Egyik előre meghatározott kategóriát sem választották 20%-nál többen. Az uniós polgárok többsége az Unió gazdasági, ipari és kereskedelmi hatalmát tartja az EU fő erősségének, melyet a demokrácia, az emberi jogok és a törvényesség tiszteletben tartása, majd az uniós polgárok életszínvonala követ. A fő erősségek között tehát egyaránt vannak az európai integrációból fakadó, az egyén számára gazdasági, pénzügyi haszonként lecsapódó elemek (pl. gazdasági hatalom, életszínvonal), de a közös értékek jelentőségét hangsúlyozó tételek is (demokrácia, emberi jogok, törvényesség).

1. táblázat: Az Európai Unió fő erőssége – elsőként adott válaszok, 2014 (%)

Az EU gazdasági, ipari és kereskedelmi hatalma	19
A demokrácia, az emberi jogok és a törvényesség tiszteletben tartása	17
Az uniós polgárok életszínvonala	14
A tagállamok közötti jó kapcsolat	13
Az EU képessége a béke és a demokrácia népszerűsítésére az Unió határain kívül is	8
Az uniós polgárok képességei és tehetsége	5
Az infrastruktúra minősége	4
Az EU kutatási és innovációs képessége	4
Az EU elkötelezettsége a környezettudatosság iránt	4
Más	1
Semmi	7
Nem tudja	4

Forrás: *Special Eurobarometer 413, Future of Europe.*

Ha az EU előtt álló legfontosabb kihívásokat vesszük sorra, akkor kijelenthető, hogy a gazdasági és egzisztenciális kihívások szerepelnek az első helyen az európai polgárok szerint.

Ezekben belül is abszolút első helyen a munkanélküliség áll, az uniós polgárok több mint a fele számára ez az egyik legfontosabb kihívás, ezt követi a társadalmi egyenlőtlenség és a tagállamok államadóssága, valamint az elégtelen gazdasági növekedés. Következésképpen ezek azok a területek, melyekre az uniós polgárok válaszokat várnak uniós és tagállami szinten egyaránt.

2. táblázat: Az EU legfontosabb kihívásai, 2014 (%)

Munkanélküliség	53
Társadalmi egyenlőtlenség	32
Tagállamok államadóssága	29
Elégtelen gazdasági növekedés	22
Az EU lakosságának elöregedése	17
A feltörekvő országok versenyé	12
Környezetvédelmi témák	8
Instabilitás az EU-val szomszédos térségekben	6
Más	1
Semmi	1
Nem tudja	2

Forrás: *Special Eurobarometer 413 Future of Europe.*

Amikor azonban feltették nekik a kérdést, hogy mely területeken látnának szívesen inkább uniós döntéshozatalt, a polgárok 72%-a elsőként a környezetvédelmet, 62%-a a munkanélküliség megoldását, 59%-a a bevándorlást, 50%-a az egészségügyet és társadalombiztosítást, 48%-a gazdaságpolitikát és az adózást jelölte meg.

3. táblázat: Hol szülessenek a döntések az alábbi területeken?, 2014 (%)

	Több döntés uniós szinten	Kevesebb döntés uniós szinten	Nem kell változtatni	Nem tudja
Környezetvédelem	72	22	3	3
Munkanélküliség megoldása	62	34	2	2
Bevándorlási kérdések	59	34	3	4
Egészségügy és társadalombiztosítás	50	43	4	3
Gazdaságpolitika, adózás	48	44	3	5

Forrás: *Special Eurobarometer 413, Future of Europe.*

ÖSSZEZÉS

Az Európai Unió előtt többféle jövőbeni út is elképzelhető: a minimalista scenáriótól kezdve, a már elért vívmányok megtartásán keresztül az ambiciózus és az integráció számára nagy ugrást jelentő alternatívákig. Az is egy lehetőség, hogy történetében először az EU végre tényleg a polgárok felé fordul, és sikerül elérnie, hogy bevonja őket az európai politikába. A közös jövőkép kialakításában nehézséget okozhat, hogy az uniós és tagállami döntéshozók igen eltérő elképzelésekkel rendelkeznek az EU jövőjéről. A polgárok konkrét válaszai az EU kihívásai és a döntéshozatal tekintetében azonban adhatnak némi iránymutatást arra vonatkozóan, hogy merre érdemes elindulni.

JEGYZETEK

- ¹ Jean-Claude Juncker: *Mozgásba hozzuk Európát*. Felszólalás az Európai Parlament plenáris ülésén a biztosi testületről szóló szavazás előtt. Strasbourg, 2014. október 22. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-705_hu.htm
- ² Lásd Koller Boglárka: *EU: „Szeretlek is meg nem is...” 10 év az uniós polgárok szemszögéből Magyarországon*. Polgári Szemle, 2012/3–4., 180. o.
- ³ Meg kell itt említeni a *Debating Europe* kezdeményezést, mely az Open Society Foundations, a Friends of Europe és a Europe’s World partnerségével működik, és már több mint 900 szakpolitikust, szakértőt kérdezett meg a polgárokat leginkább érdeklő uniós témákban, és folyamatosan közzéteszi ezeket a véleményeket. www.debatingeurope.eu/
- ⁴ A *New Pact for Europe* a European Policy Centre, a King Baudouin Foundation, Bertelsmann Stiftung, az Open Society Foundations partnerségével működik, és vezető testületében szakértők, politikusok, véleményezőrérek foglalnak helyet. www.newpactforeurope.eu/
- ⁵ *New Pact for Europe. Strategic Options for Europe’s Future*. www.newpactforeurope.eu/documents/1st_report_new_pact_for_europe.pdf
- ⁶ Lásd *New Pact for Europe. Debate: Strategic Options for Europe’s Future*. www.newpactforeurope.eu/options/
- ⁷ A „permissive consensus” magyarul megengedő beleegyezést jelent, és arra a tényre utal, hogy az európai integráció az elitek a kreálmánya, és így az integrációs folyamat évtizedeken át nélkülözte a polgárok támogatását, aktív részvételét. Ennek következtében apolitizált, technokrata szervezet maradt.
- ⁸ Jean-Claude Juncker saját prioritásai az Európai Néppárt honlapján. <http://juncker.epp.eu/node/15>
- ⁹ Uo.
- ¹⁰ *Remarks by President of the European Council Donald Tusk at the handover ceremony with the outgoing President Herman Van Rompuy*. SPEECH, EUCO 258/14, PRESSE 615, PR PCE 227, Brussels, 1 December 2014. www.communications-unlimited.nl/wp-content/uploads/2014/12/Speech-Tusk.pdf
- ¹¹ Highlights from the European Parliament hearing of Federica Mogherini High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy / Vice-President of the Commission. www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536416/EXPO_BRI%282014%29536416_EN.pdf
- ¹² A differenciált integráció különböző tipológiáit lásd, Alexander C. Stubb: *A Categorization of Differentiated Integration*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 2., 1996, 283–295. o.
- ¹³ A differenciált integrációról bővebben lásd Boglárka Koller: *The Takeoff after Lisbon. The Practical and Theoretical Implications of Differentiated Integration*. *World Political Science Review*, Vol. 8, Issue 1, Published Online, 2012; Uő: *Klubtagságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai*. *Politikatudományi Szemle*, 2012/1., 32–58. o.; Uő: *Új perspektívák Lisszabon után*. *Polgári Szemle*, 2012/5–6., 185–210. o.
- ¹⁴ Special Eurobarometer 413. Future of Europe. Adatfelvétel: 2014. január, publikáció: 2014. március.