

Gottfried Péter

Egység a sokszínűségben – lehet-e mélyíteni a kibővített Unióban

Hozzájárulás az Európa jövőjéről folyó vitához¹

Unity in Diversity – Managing Deepening in the Enlarged Union

A Contribution to the Debate on the Future of Europe

A 2004. évi nagy bővítésre az EU mélyítéssel próbált reagálni úgy, hogy egyre szélesebb körű joganyagot uniformizált. Ennek érvényesítésére egyre szélesebb körben használnak kemény eszközöket, mint szankciók, és puhákat, mint jogállamisági vádak. Fennáll annak a veszélye, hogy azt a nehéz helyzetet, amikor egyes tagországok úgy érzik, nemzeti érdekeik ellenében születnek uniós szintű döntések, tovább ronthatják olyan javaslatok, amelyek tovább erőltetik az egyhangúságot, és úgy módosítanák a döntéshozatalt, hogy az európai polgárok és a döntéshozatal között a távolság nemhogy csökkenne, hanem nőne. A szerző azt javasolja, ahelyett, hogy az európai irány a nemzeti érdekek negligálásának irányába folytatódna, nagyobb mértékben támaszkodjunk olyan meglévő eszközökre, mint a megerősített együttműködés.

Kulcsszavak: Európa Jövője Konferencia, EU-bővítés és -mélyítés, EU-döntéshozatal, egység a sokszínűségben, megerősített együttműködés

The EU approach to the challenge of increased diversity as a consequence of the 2004 enlargement was to aim at deepening through applying uniform solutions in an ever larger scope of legislation. The use of force with hard tools like sanctions and of soft power like rule of law accusations became widespread.

Az MNB Monetáris Tanácsának tagja.

¹ A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Stratégiai Tanulmányok Intézete által 2021. szeptember 3-án, a Nemzetek Európája Karrierprogram kapcsán megtartott konferencián elhangzott előadás alapján. (A teljes angol nyelvű szöveg megtalálható az Európa Jövője honlapon.)

There is a danger that the already difficult situation in which some Member States feel that decisions are taken against their national interests can be deteriorated by proposals making it easier to outvote some by further liming the scope of unanimity and reforming the decision-making in a way which increases instead of decreasing the distance between the citizens and decision-makers at European level. The author proposes that instead of moving towards a negative approach to national interests, the European approach should rely more on existing instruments such as enhanced cooperation.

Keywords: Conference on the Future of Europe, EU widening and deepening, decision-making unity in diversity, enhanced cooperation

A Magyarország és az Európai Unió közötti viszony nehéz szakaszban van. Ez azonban ne terelje el figyelmünket arról, hogy természetes módon részesei vagyunk a közös Európánk irányáról folyó diskurzusnak. Most van az alkalom arra, hogy átgondoljuk és megfogalmazzuk szempontjainkat arról, hogy hol, miben gondolunk szükségesnek módosítást az eddigi működési szabályokon vagy akár módosítani az eddigi irányon. Felvetem, hogy az Európai Unió máig nem „emésztette meg” a 2004. évi úgynevezett nagy keleti kibővülést. Nem alakította ki azokat a hatékony, súrlódásmentes és ugyanakkor komfortos együttélési módokat és mechanizmusokat, amelyek révén az Európa újraegyesüléséből adódó történelmi lehetőségek a legjobban kihasználhatók lennének. A bővítéssel a különbözőségek nőttek, de úgy tűnik, hogy ezek kezelésére az Unió nem valamilyen előre megtervezett stratégia mentén reagált, és az sem biztos, hogy jó irányba indult el.

Ahhoz, hogy ez a felvetésem érthető legyen, menjünk vissza a kiindulóponthoz, ami sokféleképpen meghatározható. Ezek közül azt választom, hogy választ keresek arra a kérdésre, hogy mi a *végső célja* és értelme annak, hogy erős történelmi hagyományokkal, kiérlelt működő, demokratikus intézményrendszerrel és szuverenitással rendelkező országok úgy döntenek, hogy valamilyen cél érdekében „összeállnak” és szuverenitásuk egy részét közösen gyakorolják, és ehhez igazítják intézményi és jogrendjüket. A cél végletekig leegyszerűsítve az, hogy vannak olyan nemzeti céljaik, amelyeket közösen jobban, hatékonyabban vagy kisebb ráfordítással tudnak elérni, valamint vannak olyan veszélyek és kockázatok, amelyekkel szemben közösen nagyobb eséllyel tudnak fellépni. Nem volt és nem is lehet ezzel szemben az együttműködés végső célja egymás nevelése, a nemzeti célok feladása másoknak tett szívességgként, és olyan politikák kikényszerítése, amelyeket az egyes országok nem tartanak saját érdekükben állónak. Ennek a kiindulópontnak a fényében vetek fel néhány olyan kérdést, amely közelebb vihet ahhoz, hogy megállapítsuk, szükség van-e korrekcióra.

1. Stabil kereten belül komfortos rugalmasság

Sokan emlékszünk még az Európai Bizottság korábbi elnöke Romano Prodi 2001 áprilisában Budapesten elmondott beszédének fő üzenetére, ami szerint az Unió ereje abban áll, hogy *egységbe tudja ötvözni a sokszínűséget (unity in diversity)*. Beszélt még a közösen osztott értékekről és az egyeztetett közös szabályokról. Akkor még talán nem is éreztük,



hogy milyen fontosak ezek az alapvetések. De vajon ez történt-e az elmúlt majdnem két évtizedben? Nem inkább az a tendencia érvényesült-e, amely szerint minden eszközzel, ha kell erővel, uniformizált megoldásokat akarunk egymásból kikényszeríteni? A kihívás kétségkívül nagy. Egyenlő esélyeket, egyenlő lehetőségeket, végül is egyenlő elbánást kell biztosítani olyan tagországoknak, amelyek adottságai és kiinduló helyzete, ebből következően versenypozíciója jelentősen eltér egymástól. A nehézségeket mutatja, hogy az uniós szerződés többszöri módosításával megnőtt a jogi lehetőség az egyes tagországok érdekeinek figyelmen kívül hagyására a minősített többségi szavazás kiterjesztésével, de a valóságban egyre gyakrabban adják is fel az erőfeszítést a konszenzus létrehozására egyes szakpolitikák esetében, és hoznak döntéseket kisebbségben lévő tagországok érdekeivel szemben. Lehet erre azt mondani, hogy ezt kívánja a döntéshozatal hatékonysága és gyorsasága. Másrészt azonban számolni kell azzal is, hogy hosszú távon nem kockázatok nélküli az a helyzet sem, ha egyes országok túl gyakran érzik azt, hogy az uniós és a saját érdekeik nem esnek egybe, és hogy nem tudják érvényesíteni nemzeti érdekeiket. Pedig attól, hogy jogilag lehetőség van esetenként ilyen helyzetek előállítására, megfelelő bölcsesség, politikai akarat és sok türelem esetén, hosszabb távon tartósabb eredményeket lehetne elérni olyan megoldások keresésével, amelyek minden tagország érdekének megfelelnek. Ráadásul a bölcsesség, a politikai akarat és a türelem sem bizonyul mindig elégségesnek az egyenlő elbánás érvényre juttatásához. Nem kétséges, hogy mindezeket túl *intézményi garanciák* is kellenek ennek érvényesüléséhez. Fontos, hogy egyrészt az Európai Bizottság minden tagországgal szemben érvényesíteni tudja és merje azt a szerepet, ami a szerződések örékek szerepéből következik. Ebből a szempontból a helyzet romlását mutatja, hogy miközben 2011-ben éppen Magyarországgal szemben a Bizottság fel tudott lépni a túlzottdeficit-eljárás részeként forrásmegvonási szankciók lehetőségével, ezt követően a Magyarországnál nagyobb, de sokkal súlyosabb költségvetési szabálytalanságokat mutató tagországok esetében erre soha többé nem vállalkozott. Emlékezetes Juncker válasza arra, hogy miért nem tesz javaslatot a Bizottság a költségvetésdeficit-szabályok be nem tartása miatt egy nagy alapító tagországgal szemben, a válasz az volt, hogy „azért, mert ez Franciaország”.² Másrészt, szükség lenne arra is, hogy ha a döntéseket blokkoló, szavazaterővel nem rendelkező egy vagy több tagország úgy véli, hogy alapvető nemzeti érdekei sérülnének az ellenében hozott döntéssel, akkor legyen módja ezeknek a döntéseknek a megállítására.

2. Mélyreható változások a világban és Európában

Nézzük, hogy mik a változások irányai az elmúlt legalább két évtizedben az Unión belül. Először, hogy hogyan alakult Európa szerepe a világban; másodsor, hogy melyek azok a fő vitapontok, amelyek megjelentek Európán belül. Végül, lehet-e javaslatokat megfogalmazni arra, hogy egy jobb irányba folytassuk a közös utat.

² 2016 júniusában egy TV-interjú során a riporter megkérdezte a Bizottság elnökét, hogy miért olyan elnéző a Bizottság elnöke Franciaországgal szemben. Juncker válasza az volt, hogy „mert ők franciák. Jól ismerem Franciaországot, a franciák reflexeit, gondolkodásukat. A fiskális szabályokat nem szabad mereven alkalmazni”. Megjegyzem még, hogy az elmúlt tíz évben Franciaország egy évben volt a szabályok szerinti 3%-on belül a költségvetési deficit tekintetében.



Ami az első szempontot illeti, sokszor ismételt, de attól még fontos, hogy az elmúlt két évtizedben nemcsak, hogy folytatódott, de fel is gyorsult az *erőviszonyok átrendeződése*, aminek következtében az európai részarány a világ termelésében és kereskedelmében jelentősen csökkent.

Kevésbé jól dokumentált, de témánk szempontjából fontos, hogy eközben jelentősen módosultak az Európán belüli súlypontok is. A 2008 és 2009 közötti pénzügyi válság kiélezte az északi és déli tagországok közötti versenyképességi növekedési és pénzügyi stabilitási különbségeket. Miközben a déli országcsoport felzárkózása az EU fejlettebb régióihoz elakadni látszik, jelentős felzárkózás indult az úgynevezett új közép- és kelet-európai régióban. Ennek egyik megnyilvánulási formája, hogy ma már a V4-ek Németországgal folytatott kereskedelme jelentősen nagyobb volumenű, mint a német–francia forgalom, de jelentősen meghaladja a Kínával vagy az USA-val fenn tartott kereskedelmet is. Az Unión belüli viszonyrendszer minden elemét érzékenyen érintette a *Brexit*. Nem csak arról van szó, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagja, egy nukleáris nagyhatalom és az Unió egyik legnagyobb nettó befizetője hagyta el az Uniót, hanem a brit távozással megszűnt az eurót nem használó országok lehetősége is az érdekeiknek meg nem felelő minősített többségi döntések meghozatalának megakadályozására. Megszűnt ráadásul az az erős hang a gazdaságpolitikai és gazdaságfilozófiai vitákban, amelyet a britek képviseltek az Unión belüli belső piaci akadályok lebontása és az Unión kívüli világgal szembeni protekcionista nyomások leszerelése tekintetében.

Az Unión belüli viták egyik dimenziója a fentiekkel függ össze.

Folyamatosan napirenden vannak azok a viták, amelyek abból adódnak, hogy eltérő versenyképességű országok kell, hogy egyensúlyban tartsák közös valuta használata mellett kereskedelmi és fizetési mérlegüket. Ennek a helyzetnek a megjelenési formája a vita, ami arról szól, hogy *kikényszerítsük-e a pénzügyi fegyelmet* minden egyes tagországból, vagy a szolidaritásra hivatkozva *szétporlasszuk* valamennyi résztvevő között a pénzügyi kockázatokat. Ez a vita, azt gondolom, hogy elkerülhetetlen, és miután valós nemzeti érdekeket érint, még sokáig meg fogja határozni a továbblépés lehetőségeit. Ebben az ügyben kritikus kérdésnek az látszik, hogy az a kísérlet, amelyet az újjáépítési alap létrehozásakor közösen jóváhagyunk, hogy tehát a tagországok közös garanciavállalása mellett történik hitelfelvétel és ebből az egyes tagországok részére hitelkihelyezés, az egyszeri és megismételhetetlen jelenség, vagy az első felvonása és próbája annak a tartós gyakorlatnak, hogy ezentúl közös kötvénykibocsátással osszuk meg a felelősséget. Szinte megoldhatatlan dilemmát takar ez a kérdés, hiszen jó okuk van az északiaknak vagy fukaroknak arra, hogy ezt a pandémiával együtt járó egyszeri esetként minősítsék, hivatkozva többek között a rendszeresítéssel járó, nemcsak anyagi terhekre, hanem erkölcsi kockázatokra is (*moral hazard*), de meg lehet érteni azokat is, akik arra hivatkoznak, hogy az egységes belső piacból és a közös pénzből a versenyképesebb országok többet profitálnak, mint a déliek, és ezért méltányolandó a szolidaritásra vagyis a rendszeresen felmerülő egyensúlyi hiányok kompenzálására vonatkozó igény is.

Itt azonban meg kell állnunk egy percre. A közös kötvénykibocsátás jövője szempontjából a fentiekén túlmenően annak is kritikus jelentősége lesz, hogy az Európai Bizottság, illetve a Tanács meg tudja-e őrizni a *hitelességét*. A hitelesség több szempontból is alapvető jelentőségű. Az egyik ilyen szempont, hogy valóban számon tudja-e kérni,



illetve ki tudja-e kényszeríteni a Bizottság és a Tanács minden egyes tagországból, hogy az így kapott forrásokat olyan strukturális reformokra használják fel, amelyek révén biztosítható, hogy a versenyképességi problémák megszűnjenek, és ne legyen szükség újabb beavatkozásokra. Ez volt az újjáépítési alapok létrehozásának végső értelme, és csak a jövő fogja tudni megmutatni, hogy ez a követelmény teljesül-e. Valóban arra lettek-e felhasználva a források elsősorban azokban a tagországokban, amelyek a legjobban rászorulnak a strukturális reformokra, tehát a déli tagországokban, vagy ezek a pénzek el fognak párologni, a problémák pedig megmaradnak. Mindenesetre ebből a szempontból figyelmet érdemel, hogy azoknak a nagy déli tagországoknak az újjáépítési programjai, amelyek messze a legnagyobb forrásokat kapták, de amelyek egyben a közvetlen okozói voltak annak, hogy a régóta halogatott reformok megvalósítását ne negatív, hanem pozitív ösztönzőkkel olajozzák meg, szédületes gyorsasággal, vita nélkül átjutottak a Bizottság jóváhagyási procedúráján, nehézség pedig éppen olyan „keleti” tagországok esetében merült fel, amelyek az elmúlt évtizedekben példát mutattak reformképességből. A másik szempont, amely mentén teszt alá kerül a Bizottság és a Tanács hitelessége, az lesz, hogy az Európai Tanács iránymutatásának megfelelően a fenti szempontokon túlmenően más politikai szempontot megpróbálnak-e érvényesíteni. Legitim igényként a pénzügyi fegyelem, az elszámoltathatóság fogalmazható meg. Nem vitás, hogy az európai, mint ahogy a nemzeti források elköltése átlátható kell hogy legyen. Nem vitás, hogy harcolni kell a korrupció ellen, ugyanakkor nagy baj lenne, ha ez a jogos igény önmagán túlmutatva ezektől a céloktól független politikai szándékokat tükrözne.

Az Unión belüli viták egy másik kiemelt témája az Unió történetében teljesen újként a *jogállamiság* és általában az *európai értékek* érvényesülése körüli vita élessége. Kiindulópontunk csak az lehet, hogy teljes félreértés akár az európai értékek általános vagy a jogállamiság különös jelentőségének alábecsülése. Ezek valóban az európai integráció alapjait képezik, és nem vitatható a szorosan együtt élő országok érdekeltisége, sőt joga arra, hogy figyelemmel kísérjék vagy adott esetben véleményt nyilvánítsanak a más országokban e tekintetben látható történések ügyében. Nem az tehát a probléma, hogy ezek az értékviták az uniós napirend leelejére kerültek, hanem az, hogy úgy kerültek oda, hogy a mai napig nem sikerült kialakítani azt a kritériumrendszert és garanciákat, amelyek révén biztosítható az ilyen rendkívül érzékeny és alapvető kérdésekben a tagországok egyenlő elbánása és ezzel a kettős mérce elkerülése. Hajlanék arra, hogy mindaddig, amíg ezek a megbízható eljárások és garanciák nem jönnek létre – és ez nem lesz egyszerű –, addig kiindulópontnak azt tekintsük, hogy minden európai nép egyformán elkötelezett a plurális demokrácia, a piacgazdaság, az emberi jogok és jogállamiság tekintetében, és hogy leginkább ezért a tagországok népei képesek azt megítélni, hogy országukban ezek az alapértékek megfelelően érvényesülnek-e. A véleménynyilvánítás formája pedig a demokratikus parlamenti választás.

Eltelkenének annak a vitának a reprodukálásától, amely az elmúlt években folyt, és ami úgy tűnik, hogy egyike azoknak a vitáknak, amelyek nem közelebb visznek a megoldáshoz, hanem távolítanak attól. Három rövid megjegyzést azonban tennék.

Az egyik, hogy még a Barroso-bizottság megnevezett néhány olyan kérdést, amely megítélése szerint aggályos a magyarországi jogállamiság gyakorlatával kapcsolatban. Ezután több éves egyeztetési folyamat kezdődött, aminek eredményeként valamennyi



felmerült aggály tekintetében egyetértés jött létre. A kérdések egy részének ügyében a Bizottság elfogadta a magyar kormány magyarázatát, és visszavonta aggályait. Egy másik csoport tekintetében a magyar kormány fogadta el a Bizottság aggályait, és ennek megfelelően módosított bizonyos magyar jogszabályokat, beleértve törvényi, sőt alkotmánymódosítást is. Végül a kérdések egy csoportja tekintetében nem jött létre egyetértés. Ezeket a felek az Európai Bírósághoz utalták, amely döntött. A döntéseket a felek maradéktalanul végrehajtották. Így jutottunk el oda, hogy egyetlen kérdés sem maradt rendezetlenül vagy megválaszolatlanul. A magyar igazságszolgáltatás pedig azóta érdemben nem változott. Ennek fényében értelmezhető az Európai Bizottság visszatérő kritikája a magyar igazságügyi és általában jogállamisági rendszere tekintetében.

A második megjegyzés, hogy a terméketlen és érvekből kifogyó, a másik érveire nem reflektáló vita egyik legdemoralizálóbb mozzanatává az vált, amikor az Európai Bizottság azzal hárítja el a magyar jogszabályok védelme ügyében felhozott érveket, miszerint pontosan ugyanolyan jogi megoldások más tagországok jogrendjének is részei, hogy nem a szöveg, hanem annak kontextusa a lényeg („it is not the text but the context”). Ezt néhány esetben megfejeji azzal – például hogy a magyar esetben bevezetni tervezett közigazgatási bíróságok intézménye a jogállamiságtól idegen lenne, miközben több más tagország jogrendszerének ez szerves része –, hogy egy megoldás lehet problémamentes egy beállt demokráciában és lehet aggályos egy új demokráciában. Mindenesetre ezen az alapon nehéz tényszerű, objektív alapokra helyezni mind a vitát, mind a kritikákra adott reakciókat. Nem jó jel az sem, hogy azok a több száz oldalas jogi magyarázatok, amelyeket a magyar fél az Európai Parlament minden egyes képviselőjéhez, aztán külön a Tanácshoz és a Bizottsághoz is eljuttatott, soha nem kerültek érdemi vitára. Ehelyett az eredeti állítások ismétlődnek.

Végül fontosnak tűnik, hogy soha nem sikerült érdemi választ kapni arra a többször megtett magyar javaslatra, hogy a jogállamisági vizsgálatoknál, ha egy ország tekintetében egyfajta jogi megoldás aggályosnak minősül, akkor annak megítélését halasszák el addig, amíg át nem tekintik valamennyi tagország jogrendjét, azt elkerülendő, hogy az, ami az egyik helyen jogszerűnek, a másik helyen jogszerűtlennek minősüljön. Ez a felvetés soha nem képezte megfontolás tárgyát a Bizottság részéről.

A példák sokasága lenne felhozható illusztrációként, de idézzük csak – a magyar kormány melletti elfogultsággal semmiképpen nem vádolható – Manfred Weber 2021 júliusában egy interjúban megfogalmazott gondolatát: „Sok ország számára a jogállamisági kritika olyan eszköznek tűnik, amelyet Brüsszel használ, hogy megbüntesse azokat az országokat, és olyan politikai irányokat, amelyeket nem kedvel. Ezt mondja Orbán... Ezért használtam Dániát példaként. Ha ez a törvény Magyarországon kerül elfogadásra, biztos vagyok benne, hogy Európa kritikáktól lenne hangos, de mivel Dániáról van szó, a többség úgy gondolja, hogy valószínűleg minden rendben van.”³

Az Unió belüli munka legnagyobb része a *szakpolitikákat* érinti, kevésbé látványos és kevésbé éri el a média, a politika és a közvélemény ingerküszöbét, témánk

³ Weber a magyar gyermekvédelmi törvényről szóló EP-vitában élesen kritizálta a dán Folketing június elején elfogadott törvényét, amely lehetőséget teremt befogadóközpontok létesítésére EU-n kívüli harmadik országokban. „A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy Dánia megszüntette a menedékhez való jogot. Képzelnék csak el egy pillanatra, hogy mit mondanának, ha ilyen szavazás Szlovéniában vagy Magyarországon történt volna.”



szempontjából azonban mégis fontos. Azt látom ugyanis az elmúlt években, hogy az Unió belüli diverzitás növekedésével egyrészt nem a rugalmasabb, hanem az uniformizáltabb megoldások kerültek előtérbe, és hogy az a korábbi érzékenység, amely az eltérő jövedelemszintek figyelembevételére megvolt, egyre inkább eltűnően van. A fentiek illusztrálására két példa.

Az egyik a *közúti fuvarozásra* vonatkozó szabályozás. A rendszerváltást követő néhány évben az új tagországok jelentős mértékben kénytelenek voltak alkalmazkodni ahhoz a körülményhez, hogy az egységes belső piacon az úgynevezett négy szabadság, tehát a munkaerő, a tőke, a szolgáltatás és az áruk szabad áramlása eltérő versenyhelyzetbe hozza őket. Tudomásul vették, hogy a tőke szabad áramlása a tőkeerős tagország vállalkozóit hozza versenyelőnybe, ezzel szemben az alacsonyabb bérekből következő versenyelőnyt, például a közúti fuvarozásban ki tudták használni hasonlóan más olyan gazdasági tevékenységekhez, ahol határon átnyúló szolgáltatást lehet nyújtani munkaerőmozgással együtt. A szabályozás ezek után úgy alakult át az érintett új tagországok érdekei és szavazatai ellenében, hogy mindenféle korlátozások bevezetésével ez a versenyelőny minimálisra csökkenjen.

Ennél még durvább példa a jelenleg asztalon lévő *klímacsomag*. Természetesen nem arról van szó, hogy az alacsonyabb jövedelemszintű tagországok kevésbé lennének elkötelezettek a klíma védelme tekintetében. Miközben azonban még tíz évvel ezelőtt a 2030-as klímacélok akkori meghatározása során mindenki számára természetes volt, hogy a szegényebb országok erőfeszítései arányosan nagyobb tehervállalással járnak, és hogy ezt anyagilag legalább részben kompenzálnia kell az Uniónak, ezt a mostani klímátárgyalások során nem fogadták el. Sőt az Európai Bizottság által kidolgozott javaslat egyfajta fordított degresszivitású adórendszert bevezetve olyan lakóépületekre vonatkozó egységes adók bevezetését javasolja, amely egyazon mértékkel méri, mondjuk a gyöngyöspatai romák viskóinak szén-dioxid-kibocsátását és egy koppenhágai belvárosi lakóházét. Tehát nem csak arról van szó, hogy ugyanannyi eurót fizessen a szegény, mint a gazdag, hanem többet, mert nyilván mondjuk egy gyöngyöspatai lakóház kevésbé klímabarát, mint a koppenhágai. Messze jutottunk a 20 évvel ezelőtti kiindulóponttól, ami abban látta az Unió erejét, hogy egységbe kell integrálni a sokszínűséget.

3. Merre tovább?

A fentiek alapján a kiragadott témákkal és példákkal azt próbáltam alátámasztani, hogy szemben a 15-20 évvel ezelőtti várakozásokkal, az Unió nem úgy reagált a történelmi bővítésre, Európa újraegyesítésére, hogy az alapok megerősítésével nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé a realitások tükröztetése és a sokszínűség elfogadása tekintetében, hanem ezzel szemben az *alapok gyengültek* és a politikacsínálás mindennapi *keretrendszere merevebbé vált* a rugalmasság helyett. Az alapok gyengülése alatt nemcsak azt értem, hogy az úgynevezett hagyományos uniós politikák, mint a közös agrárpolitika és a kohéziós politika szerepe háttérbe szorult, hogy a négy szabadság liberalizáltságának foka az egységes belső piacon eltérővé vált, de azt is, hogy az Európai Unió belüli mindennapos politikai beszéd korábban elképzelhető mértékben eldurvult, és mára alig fedezhetők fel a tagországok egymás iránti tisztelete, és annak a feltételezése, hogy minden tagország



egyformán elkötelezett a közjó mellett. Mellőzöm most ennek okainak kutatását, hogy mennyiben van ebben szerepe a politikai kommunikáció átalakulásának, annak, hogy nagyon lecsökkent a tolerancia minden olyan beszédmóddal szemben, amely nem követi az egyetlen helyesnek elfogadott narratívát, vagy akár annak, hogy egy olyan posztmodern állapotba jutottunk, amelyet a nagy eszmék hiánya jellemez. Talán ebbe a sorba illeszthető a zsidó-keresztény gyökerektől való távolodás is.

Megkockáztatom azt az állítást is, hogy a negatív fejlemények *nem voltak szükségszerűek* és elkerülhetetlenek. Érdeemes felidézni azt a pillanatot, amikor még a Brexit-szavazás előtt az akkori brit kormány kezdeményezésére eredményes tárgyalások folytak az Unió többi tagjával arról, hogy milyen irányt hajlandó meghatározni az Unió önmaga számára arra az esetre, ha a britek a bennmaradás mellett döntenének. Ebben az azóta érdekes módon teljesen elfelejtett, de létező megállapodásban fontos dolgokat mondtak ki, persze úgy, hogy a brit kilépéssel ennek a megállapodásnak az érvénye is megszűnt. Hogy a britek miért nem hivatkoztak rá a népszavazási kampány során, azt csak ők tudják, hogy az Unió megmaradó része miért kívánta elfelejteni, annak pedig az az oka, hogy a kompromisszumok egy olyan tag megnyerése érdekében születtek volna, aki végül amúgy is elment. Ennek ellenére érdemes felidézni az Európai Tanács 2016. február 18–19-i ülésének következtetéseit, amelyek többek között garanciákat tartalmaztak arra, hogy az euróval nem rendelkező országok nem kerülnek hátrányba az európai döntéshozatalban; amely elismeri, hogy az Unió célja nem a minél szorosabb integráció, illetve hogy az együttműködés elmélyítésének többféle útja lehetséges és jogszerű. Külön mechanizmust hoz létre annak érdekében, hogy ha egy ország szavazate-reje nem elegendő egy számára alapvető fontosságú kérdés megakadályozására, akkor is megállíthatja a döntéshozatalt és a legmagasabb fórum, az Európai Tanács elé viheti az adott problémát. A szöveg lehetőséget adott volna arra is, hogy a nemzeti parlamentek jól körülhatárolható esetekben megállíthassanak olyan uniós jogalkotást, amely sérti a szubszidiaritás elvét. Sok ehhez hasonló garanciális elemet fogadtak el a tagországok a britek nyomására, amelyek sose léptek hatályba. A mai vitákat követve, már szinte elképzelhetetlen, hogy milyen józan kompromisszumokra lettek volna hajlandók a tagországok annak érdekében, hogy az Egyesült Királyság bent maradjon. Szinte az ősidőkre vezetnek vissza ezek a megoldási javaslatok, pedig nincs öt éve, hogy ezekre a jelenlegi tagországok rábólintottak volna.

A fentieket azért idézem fel, mert azt gondolom, hogy az Európa jövőjéről folyó vita alkalom lehet az útirány *korrigálására*, pedig ugyanilyen mértékben megvan az esély arra is, hogy tovább megyünk a rossz irányba, ahonnan még nehezebb visszafordulni. A rossz irányba vezető javaslatnak tekintem mindazokat, amelyek még tovább távolítják az európai polgárt a döntésektől. Azok a javaslatok, amelyek az Európai Parlament szerepének további erősítésére vonatkoznak, feltételezésem szerint azon a téves véleményen alapszanak, hogy a demokratikus legitimitáció garanciája csak az Európai Parlament lehet. Nem világos, hogy miért nagyobb a legitimitációja egy olyan EP-képviselőnek, akit körülbelül 30%-os részvétellel listás nemzeti választásokon választanak meg, mint a körülbelül 70%-os részvételű tagországi választáson megválasztott nemzeti parlamenteknek vagy kormányoknak, illetve kormányfőknek az Európai Tanácsban. Veszélyesnek tartom azokat a javaslatokat, amelyek például a Spitzenkandidat rendszer kötelezővé tételével vagy transznacionális listák létrehozásával nem csökkentenék, hanem növelnék



a távolságot az európai polgár és a döntéshozatal között. Hasonlóan tévútnak gondolom azokat a törekvéseket, amelyek a minősített többségi döntési kör további kiterjesztésére irányulnak. Az Európai Tanács elnöke 2019-ben egy előadásban magyarázta el, hogy miért van nagyobb értéke a konszenzussal hozott döntésnek, és miért érdemes többlet energiákat fektetni ennek elérése érdekében. Ezzel mélyen egyetértve azt gondolom, hogy már ma is túl széles a minősített többséggel meghozható döntések köre, tehát veszélyesen szűk a lehetősége egy tagországnak arra, hogy egy számára fontos kérdésben meg tudja akadályozni a számára károsnak tartott közös döntés meghozatalát. Fájóan hiányzik továbbá az a „ioanninai kompromisszum” műszóval illetett intézmény, amely azért jelent meg az uniós gyakorlatban korábban, hogy elkerülhető legyen egy létfontosságú kérdésben a leszavazás. A tagországok közötti szolidaritás félreértelmezése az, hogy a szolidaritás azt jelentené, hogy gazdagabb tagországok a kohéziós alapokon keresztül hozzájárulnak az alacsonyabb jövedelmi szintű tagországok minél gyorsabb felzárkózásához. A szolidaritás eredeti értelmét inkább az fejezi ki, hogy a tagországok tiszteletben tartják egymás alapvető nemzeti érdekeit, és azt nem sértő megoldásokat keresnek. Sokszor hallani a felháborodást, ha Magyarország valamilyen egyhangúságot igénylő kérdésben saját álláspontját képviseli. Az ilyen helyzetek mindig erős minősítésekhez vezetnek. Felmerült-e ugyanakkor ennek a nyelvnek a használata olyan esetekben, amikor például Franciaország vagy Hollandia elutasította az uniós Alapszerződés mások által jóváhagyott módosítását, vagy amikor Hollandia megvétózta az Ukrajnával kötött EU-megállapodást, vagy amikor ugyancsak egy vétó akadályozta meg az USA és az EU közötti szabadkereskedelmi megállapodást? Azt gondolom, hogy bármennyire is bántotta a többi tagországot, hogy meghiúsult egy olyan lépés, amelyet szerettek volna, fel sem merült a vétózó tagországot minősíteni. A helyzetet – helyesen – tényként fogadták el.

Az uniformizálással szemben ma is létező eszköz az Alapszerződésben pontosan körülírt úgynevezett *megerősített együttműködés*. Ez pontosan azt a dilemmát lenne hivatott kezelni, hogy egy sokszínű unióban lehetnek olyan együttműködési területek, amelyeken egy adott időpillanatban nem minden tagország kész és képes a részvételre, ugyanakkor az sem lenne jó, ha a flotta sebességét a leglassabb hajó sebessége határozná meg. Ezért írja elő a szerződés, hogy ha legalább a tagországok egyharmada szeretne élcsapatként új integrációs területen továbblépni, akkor ezt megtehesse, feltéve, hogy egy ilyen együttműködés feltételek nélkül nyitott a későbbi csatlakozni kívánók számára, és hogy nem érinti az egységes belső piac versenypozícióit. Érdemes lenne azon gondolkodni, hogy az uniformizálás helyett, amely oly sok súrlódási veszteséggel jár, nem lenne-e érdemes nagyobb mértékben támaszkodni erre a ma is meglévő jogi eszközre.

