

Az európai föderalizmusra vonatkozó tervekről és ezek lehetséges integrációpolitikai következményeiről

Marján Attila¹

Habil. egyetemi docens

*tanszékvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
oktató, SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola*

1. Bevezetés

Az Európai Unióban a harmadik évezred második évtizedében lezajló gazdasági válságra válaszul alapvetően a gazdaságpolitikai koordináció megerősítése zajlik, vagyis alapvetően föderalizmus gazdasági oldalának kialakítása van napirenden, de egyre több szó esik a politikai unió létrehozásának kérdéséről is.

Egyre inkább elfogadott az a tény, hogy a valutaövezet helyreállításához magas szintű fiskális uniót kell kialakítani, ami további gazdasági egységesülést, például közös uniós pénzügyminiszteri pozíció kialakítását, masszívabb közösségi költségvetést és valódi eurózóna-szintű bankfelügyeletet igényel. Erre középtávon nem minden tag lesz képes vagy hajlandó, ezért ez Unió várhatóan egy többsebességű modell irányába mozdul majd el. A többsebességű modell legfelső csoportjában várhatóan csak a legjobb besorolással rendelkező, és a föderalizmus irányába elmozdulni hajlandó tagállamok vennének csak részt.

A következő csoportot a közös valutát használó, de a szigorúbb közös fiskális szabályok, illetve főképp a közös politikai intézményrendszer számukra túlzott megerősítésétől ódzkodó országok alkotnák. Végül a harmadik csoport pedig az előbbiekből is kimaradó, eurót nem bevezetett országokból állna, akik megelégednének a belső piaci tagsággal. Mindez természetesen alapvetően munkahipotézis, de az integráció közelmúltbeli dinamikáját tekintve mégsem tekinthető irreális szcenáriónak egy öt-tízéves időhorizontot tekintve.

Egy esetleges föderalizációs folyamat egyik kritikus pontja az európai társadalmaknak az európai integrációhoz való hozzáállása, aminek pedig

¹ Közgazdász, a nemzetközi kapcsolatok doktora. Másfél évtizedes brüsszeli EU-diplomáciai és európai bizottsági karrierje mellett jelentős kutatási-oktatási háttérrel is rendelkezik. A Budapest Corvinus Egyetem habilitált doktora, a Széchenyi István Egyetem címzetes docense. 2010-ben a Johns Hopkins University Pressnél megjelent *Europe's Destiny* c. könyvét beválasztották a legjobb akadémiai könyvek közé az Egyesült Államokban. Jelenleg a Magyar Külügyi Intézet európai kutatási igazgatója és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tanszékvezetője.

meghatározó eleme az európai identitástudat hiánya, ami rendkívül fontos gátja a politikai föderalizmus kialakulásának.

Az EU a válságkezelés kapcsán és érdekében kénytelen meghozni azokat a sokszor a nemzeti szuverenitás erőteljes megnyirbálásával járó intézkedéseket, közös jogszabályokat, eljárásokat és létrehozni azon intézményeket, amelyeket normál időkben nem hozott létre, mert nem volt ekkora kényszerítő erő, mint most a közös valuta megmentése érdekében. Világosan látható azonban, hogy az euró hosszú távú fennmaradása érdekében az eddigi lépéseket még több kell, hogy kövessen, és azok egyértelműen a nemzeti szuverenitás további csökkentéséhez vezetnek majd, tovább erősítve az EU föderális jellegét.

Az európai integráció hat évtizedes története során a két egymásnak feszülő gondolkodási iskola egyike, a föderalizmus kitűzte, kitzúzi a (politikai) végcél és megtervezi a hozzá vezető alkotmányos lépéseket; a funkcionalizmus ezzel szemben az egymásra épülő, konkrét – elsősorban gazdasági – lépésekben halad előre. Az előbbi a nemzetállam hatalmát az integráció kezében összpontosítaná, az utóbbi viszont az államok tevékenységét kívánja egy magasabb, nemzetközi szinten egyesíteni. A föderalizmus megnyirbálná az állami szuverenitást, és elítéli a nacionalizmust. A tiszta föderalizmus célja az, hogy alkotmányos módszerekkel államokat egyesítsen, a funkcionalizmus viszont a gazdasági-társadalmi jólét keretrendszerét igyekszik kialakítani, a részt vevő tagállamok és a közös szervezetek együttműködésével. A föderalista eszmerendszerben a kormányok és az államok minősülnek a központi integrációs szereplőknek, a funkcionalizmus számára viszont a kormány „alatti” szervezetek, mint például a gazdaság szereplői vagy az érdekképviseltek. A föderalizmus eszméjében (amely egységesebb tannak számít, mint a számtalan elágazással rendelkező funkcionalizmus) a jogi szabályozásnak központi szerepe van, a funkcionalizmus a jogalkotást csupán az integráció egyik eszközének tekinti.

Az Európai Unió maga is reformra szorul, mind az intézmények, mind szellemisége és tevékenységének fókuszja szempontjából. A Lisszaboni Szerződés elfogadása csak egy nehezen elfogadott, de bátoratlan lépés ebbe az irányba. Az euró megmentésére irányuló és sok szempontból forradalminak számító EU-szintű reformokról a gazdasági kormányzás, a gazdaságpolitikai koordináció, az adózás, sőt a nyugdíjrendszer területén jelenleg vitáznak, és döntenek a tagállamok.

Történelmi visszatekintésben az európai kontinens számára az ellenségeskedés, a rivalizálás, a háború a norma; a békés egymás mellett élés időszakai képviselik a kivételt. Szintén történelmi kitekintésben, a modern európai integráció (vagyis a szuverén országok önkéntes együttműködése, aminek egyetlen valós garanciája a közös jogrend tiszteletben tartása, és ami a gazdasági, kereskedelmi kapcsolatok megerősítésével, de alapvetően

Németország pacifikálása érdekében indult el a második világháború után) egy rendkívül instabil képződmény.

Az EU-nak elemi érdeke az euró megmentése egy markáns gazdaságpolitikai unió létrehozása által. Európában a helyzet azért ilyen súlyos, mert egyszerre és egymással összefüggésben jelentkezik pénzügyi, politikai és az EU működését érintő válság. Az Uniónak két lehetőséggel kell szembenéznie. Az egyik, hogy tehetetlenül hagyja, hogy a centrifugális erők (piacok, tagállami szabotázs, közvélemény érdektelensége) szétszakítsák – vagyis megszűnik a jelenlegi formájában működni (beleértve az euró nem tervezett megszűnését is). Mindez egy rendkívül mély válsaggal, átmeneti újközépkorral járna. A másik lehetőség, hogy a charlemagne-i területeken (alapvetően Németország, Franciaország, továbbá a Benelux-államok, Ausztria, esetleg még néhány északi ország) az államok között létrejön egy új államközi szerződés, amely erős gazdaságpolitikai integrációt hoz létre, megtartva az eurót. A második és harmadik kör pedig új (a mainál sokkal komolyabb) feltételekkel csatlakozhatna a későbbiekben. A történelmi (és európai) tanulság az, hogy a regionális integrációk távolról sem örökéletűek, de gyakran a rosszul becsontosodott integráció átmeneti felbomlása a kulcsa a hosszú távú fennmaradást garantáló átalakulásnak.

A békés európai integráció létrejötté és hat évtizedes fejlődése páratlan történelmi esemény. A korábbi korokban a regionális szövetségek létrejöttéhez és fennmaradásához háborúra, hódításokra, polgárháborúkra volt szükség. Ez igaz még Nagy-Britanniára vagy az Egyesült Államokra is. Az Európai Unió, számtalan nehézsége és működési anomáliája ellenére ezért kétségtelenül globális minta a világ többi régiója számára. Az európai integrációt 2010-es években a rendkívül súlyos válság és a monetáris unió megmentésének szándéka minden bizonnyal egy föderálisabb rendszer létrehozása irányába tereli. Azonban a rendkívül hűvös társadalmi közeg, a társadalmak elfordulása az integráció ügyétől, az EU intézmények jelentős távolsága a társadalomtól mindezt rendkívül nehézé fogja tenni.

Az európaiak első generációja a második világháború után megteremtette a kontinens békéjét, a második az európai egységes piacot és a jólétet a hidegháború korszakában. A mostani generáció dolga kitalálni azt a modellt és jövőképet az európai integráció számára, ami garantálja, hogy a két közös európai vívmányt a következő generáció is élvezhesse majd az új világrendben.

2. A föderalizmus gondolatának megjelenése az európai politikai vitában

A válság elhúzódásával egyre több közéleti szereplő és politikus lép a kutatók nyomába, és kezd nyíltan beszélni az európai föderáció szükségességéről.

Az első hivatalos terv Európa jövőbeni föderatív berendezkedésére vonatkozóan 2012 júniusában jelent meg. A *Herman Van Rompuy* (Európai Unió Tanácsa elnöke), *José Manuel Barroso* (Európai Bizottság elnöke), *Mario Draghi* (Európai Központi Bank elnöke) és *Jean-Claude Juncker*, az Eurogroup elnöke által elkészített terv meglehetősen elnagyolt, vázlatos, azonban felvázolja a föderáció megvalósulásának négy lépcsős modelljét. A jelentés szerint a föderáció felé vezető út *első szakasza* a *bankunió* megteremtése. Már az első lépés is csak az eurót használó országokra nézve kötelező, a többi tagállam számára opcionális. A *második szakaszban* a *fiskális unió* megteremtése következne. Ez lényegében még szigorúbb ellenőrzést jelentene a költségvetési politika területén, valamint egy erős jogosítványokkal rendelkező európai pénzügyminiszter lenne kompetens a fontosabb ügyekben (pl.: tagállami hitelfelvétel). Emellett közös eurókötvények kibocsátására is sor kerülne. A *harmadik szakasz* a már *egységes gazdasági kormányzás* kialakítása. Ez többek között az *adópolitika*, *nyugdíjpolitika*, *szociálpolitika* összehangolását jelentené. A *negyedik szakasz* pedig a *politikai unió* lenne.

2012 szeptemberében jelent meg a *Guido Westerwelle* német külügyminiszter kezdeményezésére felállított Zukunftgruppe (Európa Jövője Csoport) jelentése, amely már jóval több konkrétumot tartalmaz. Westerwelle a francia, az olasz, az osztrák, a portugál, a spanyol, a dán, a lengyel, a belga, a holland és a luxemburgi külügyminisztert kérte fel, hogy vegyenek részt a munkában. A dokumentum legfőbb gondolata az, hogy intenzívebb integrációra van szükség a válság legyőzése és a hosszú távú célok elérése érdekében. A jelentésben abszolút prioritást élvez a Gazdasági és Monetáris Unió megerősítése a gazdasági kormányzás erősítésének és új EU szintű mechanizmusok létrehozásán keresztül.

A demokratikus legitimitás és elszámoltathatóság érdekében az Európai Parlament hatáskörébe újabb feladatok kerülnének, és erősítenék a Parlament és a nemzeti parlamentek közötti együttműködést.

Hosszabb kitekintésben pedig a válság elhárítása után alapvető változásokat akarnak elérni az EU működését illetően. 2013-ban alapos revízió alá helyeznék, és megerősítenék a közös biztonság- és védelmi politikát, valamint a közös kül- és biztonságügyi politikát is a többségi döntési rendszerre való áttéréssel. Célul tűzik ki a közös képviselet a nemzetközi szervezetekben, végső soron pedig egy európai hadsereg

felállítását is. Intézményi reformok útján tovább erősítenék az Európai Bizottság pozícióit, és az Általános Ügyek Tanácsa koordinációs szerepét.

A bizottsági elnök az EU miniszterelnökeként funkcionálna, és személyesen nevezné ki saját kormányát. A bizottsági elnököt az egyik elképzelés szerint az állampolgárok személyesen választanák.

Kétkamarás Európai Parlamentet javasolnak, amelynek lenne törvénykezdeményező joga, és a felső lenne fenntartva a tagállamoknak (ez a jelenlegi Tanács). Az Európai Parlament demokratikus legitimitását erősítendő – akár már 2014-ben – az EP-választásokon összeurópai pártok indulnának, amelyekre az európai polgárok közvetlenül szavaznának.

José Manuel Barroso, a Bizottság elnöke az ún. „*State of Union*” beszédével nyitotta meg a Parlament őszi ülését 2012. szeptember 12-én, Strasbourgban. Egy, az európai egység felé vezető új tervet vázolt fel, az erősebb integrációt megjelölve követendő irányként, és nyíltan az európai föderáció kialakításáról beszélt. A beszéd legfőbb üzenete éppen az volt, hogy az EU előtt álló út a föderáció irányába mutat („*Today I call for a federation of nation states.*”), mert csak így tudják az EU a tagállamok a szerteágazó problémáikat megoldani.

Barroso nemzetállamok föderációjáról, összeurópai pártokról, közösségi szintre emelt adópolitikáról szólt, kilátásba helyezve az alapszerződés-módosítást is középtávon. Óva intett az eurótól való visszalépéstől és, egy valódi gazdasági unió létrehozása mellett érvelt, amely politikai unión alapszik.

A beszédben bemutatta a bankuniót elindítani hivatott egységes felügyeleti mechanizmusról (SSM) szóló javaslatcsomagot is. A gazdasági válság kirobbanása óta a Bizottság harminc pénzügyi szabályozási javaslatot dolgozott ki, mint pl. a derivatívákra, a shortolásra, és a bankárok méltányos fizetésére vonatkozó előterjesztések. Az eurózóna egységes, külső képviseletének megteremtéséről, és a Stabilitási Kötvényekről (eurókötvények) is készültek bizottsági előterjesztések. A Bizottság elnöke bejelentette a hitelminősítő intézetek, a banki válságkezelő alap és a pénzügyi alkalmazottak személyes felelősségére vonatkozó javaslatok előterjesztését is. Beszélt továbbá egy ütőképes eszközökkel felruházott közösségi gazdasági kormányzás létrehozásáról valódi, amely hiteles közösségi költségvetési háttérrel, egy esetleges euróvezeti saját költségvetéssel rendelkezne. Ezen túl, bejelentette, hogy az adópolitika terén is az egységesítés irányába tesz majd lépéseket az Európai Bizottság. Többek között az adóelkerülés és -csalás visszaszorítása; a megtakarítások adóztatásáról szóló irányelv keretében harmadik országokkal való keményebb fellépésre; kiállt a közös pénzügyi tranzakciós adó mellett, és jelezte, hogy a Bizottság támogatja azt a megoldást is, hogy az adót nem a teljes EU-27-es körben, hanem csak az ebben részt venni kívánó tagállamokban vezessék be. Célként jelölte meg

tovább egy „közös európai politikai tér” létrehozását és az Európai Parlament szerepének további erősítését. A 2014-es európai választásokra pártok szorosabb együttműködését, „európaizálódását” tűzte ki célul. Utalt a Bizottság szintén aznap megjelentetett javaslatára arról, hogy az európai politikai pártok hogyan tudnák jobban képviselni az uniós polgárokat.

Barroso a nagyhatású beszédben kifejtette, hogy a mostaninál jelentősen nagyobb politikai és gazdasági integrációt tart szükségesnek az Európai Unióban, és kemény kritikával illetett egyes tagállamokat, amelyek szerinte a válság idején a szolidaritás gyengítésével és populista-nacionalista szövegekkel megrengették az állampolgárok bizalmát a közös európai jövő iránt.

Minderre csak közép- és hosszútávon lát reális esélyt. Először a problémákat kell azonosítani, és ezt követően kell ehhez az eszközöket megválasztani. Ennek megfelelően előbb a jelenlegi szerződéseken belül kell meghozni a szükséges intézkedéseket, legvégül viszont új szerződésre lesz szükség. *Barroso* a jelenlegi politikai trendeket is illusztrálva elmondta, „nagy hiba lenne, ha a tagországok védelmét a populistákra és a nacionalistákra hagynánk”.

Az Európai Tanács elnöke 2012 decemberére készítette el azt a jelentést, amely a pénzügyi, a költségvetési és a gazdasági unió kiépítéséhez szükséges politikai irányokat tartalmazza, de nemcsak az Európai Tanács elnöke, hanem a Bizottság is tervet készített a Gazdasági és Pénzügyi Unióval összefüggésben, ami tartalmazza a szorosabb politikai együttműködést és a közös adósságtörlesztés költségvetési kapacitásait is. Nagy tapsot kapott a Parlamentben, amikor kijelentette, „le kell számolni azzal az illúzióval, hogy lehet közös pénzünk, egységes piacunk kormányközi megközelítéssel”.

A következő szerződésmódosítások egyik témájaként a kötelező egyhangú döntések körének megszüntetését jelölte meg: „[a] tagállamoknak természetesen joguk van nem elfogadni és alkalmazni egy döntést, ez a nemzeti szuverenitás, de arra nincs, hogy egyedül blokkoljanak másokat az előrelépésben. Hiszen ezzel egy másik tagállam nemzeti szuverenitását sértik, amely előre akar lépni”.

A bizottsági elnök szerint az európai parlamenti választásokon a választók nem is találkoznak az európai pártcsaládok neveivel, csak a hazai tagpártokéval, ezért európai dimenziója alig van az ötévente esedékes voksolásnak. Az Európai Bizottság ezért javaslatot tett az európai pártok működési szabályzatának módosítására amely szerint az európai pártok a 2014-es európai parlamenti választási kampányban nevezzék meg a jelöltjeiket az Európai Bizottság új elnöki posztjára. Ehhez nem szükségeltetik szerződésmódosítás, csak a pártok támogatottsága.

Az Európai Bizottság elnöke szerint a további integrációt végig kell kísérnie az erős demokratikus legitimitásnak. Ennek eleme az európai

választások szerepének növelése, valamint az is, hogy ne legyen kétség egyetlen uniós tagállam demokratikus elkötelezettsége felől sem.

Francois Hollande francia államfő radikális föderális programot hirdetett 2013 májusában a hatalomra kerülésének egyéves évfordulóján tartott sajtótájékoztatón. A program legfontosabb elemei: Eurózóna-kormány, az adórendszerek harmonizációja, valóban közös energiapolitika, közös Eurózóna-kötvénykibocsátás és politikai unió. A tervet a bejelentés szerint két év alatt kellene megvalósítani. A francia elnök szerint ezek a lépések elengedhetetlenek ahhoz, hogy Európa túljusson a válságon, ami már az identitását veszélyezteti, ha nem lesz változás, akkor Európa eltűnik a világ térképéről.

A bejelentésben az is szerepelt, hogy gazdasági kormányt kellene felállítani az Eurózónában, amely minden hónapban ülésezne, és amelyet teljes munkaidőben foglalkoztatott elnök vezetne. A francia államfő Németországgal együtt szeretné kidolgozni a reformokat: „Franciaországnak és Németországnak kötelessége, hogy Európát előrébb mozdítsa. Ha Európa a jelenlegi állapotában marad, akkor az az európai eszme végét jelenti.” A bejelentés természetesen nélkülözi a konkrétumokat és túlzottan ambíciózus, a németek pedig nem valószínű, hogy előre rohannának a politikai unió felé a gazdasági válság leküzdése előtt. Minden esetben a gazdasági kormányzásra és a fegyelmezett költségvetési politikára vonatkozó szabályok szigorú betartását kérnék, viszonzásul a föderalizmus irányába való elmozdulásért – ami az egész Eurózóna szempontjából hasznos álláspont.

3. A föderalizmus irányába való elmozdulás lehetséges hatásai az integráció jellegére

Európa gazdasági nagyhatalom, de politikai törpe, tagállamai még mindig erősen széthúznak külpolitikai kérdésekben, az erők elforgácsolódnak a belső vitákban és az USA vagy Kína egy civakodó és lassan reagáló szövetséget lát, ahol még mindig nem tudható, hogy mi is valójában Európa szimbolikussá vált „telefonszáma”.

A közös védelmi politika csak nevében közös, de még ennél is érthetlenebb az európai széthúzás a polgárok százmillióit közvetlenül érintő és egyre fontosabbá váló energiapolitika területén. Az energiaszállító országokkal kötött külön kis alkuk ideig-óráig és csak egyes tagállamoknak jelentenek megoldást, valójában Európa gyengeségét demonstrálják, és konzerválják. Az EU sikere volt a közös pénz bevezetése és egy évtizedig – a válság kirobbanásáig - tartó stabilan tartása. De egy olyan gazdasági integráció, amelynek közös a pénze, de alig létezik adóharmonizáció, sőt a döntéshozatal az adózásban még mindig az egyhangúság elvére, vagyis a

vétóra alapul, komoly kétségek merülhetnek fel a közös pénz hosszú távú életképességével kapcsolatban. A közös pénz válsága idején az adóharmonizációról való politikai vita már a kezdetnek számít, a gondolkodás elindult a komolyabb politikai integráció szükségességéről is.

Természetesen a hadviselés, a diplomácia, a nemzetbiztonság, a költségvetés és az adózás a nemzeti szuverenitás sarokpontjai. A modern nemzetállam és a szuverenitás eszméje éppen Európában alakult ki évszázadokkal ezelőtt. Nehéz túllépnünk rajta. De a kényszer ezen is átlendítheti az Európai Uniót, mert a *status quo* hosszútávon fenntarthatatlan.

Egy államközi intézményben a tagországok, egy föderációban a közös intézmények látnak el irányító szerepkört. Az EU jelenleg a két állapot között helyezkedik el, a történelmi feladat most a köztes állapotból való elmozdulás, minden bizonnyal a továbblépés a szorosabb integráció irányába. Az egyetlen bővítési forduló, amit nem kísért mélyülés az éppen az eddig a legnagyobb heterogenitást eredményező keleti bővítés volt. Ennek a történelmi lépésnek lett volna a mélyülési ellensúlya az elvetélt európai alkotmány. Hiánya érződik, az EU működik ugyan, de alapvető orientációs kérdésekben (akarunk-e politikai uniót, hol vannak az EU határai, mi az Unió alapvető funkciója és célja) még nincsenek világos válaszok.

Eddig – néhány látványos és átmeneti kivételtől eltekintve, mint a közös pénz, vagy a schengeni rendszer – a földrajzi bővülés a funkcionális bővüléssel (ezt szokás mélyülésnek is nevezni) kéz a kézben haladt, az új tagok teljes egészében csatlakoztak az integrációs spektrumhoz, és kötelezettséget vállaltak arra, hogy előbb-utóbb az összes EU-szabályt átültetik belső jogrendszerükbe. Nyilvánvaló, hogy egy bizonyos ponton túl a földrajzi és a funkcionális bővülés (vagy szinten tartás) nem valósítható meg egyszerre. Vagyis az Uniónak minden bizonnyal új fejlődési modellt kell választania néhány évtizedes távlatokban. A következő évtizedek EU-bővítési körei mindenképpen újradefiniálásra készítenek az EU-t. Jelenleg is egy fejlett és egy fejletlenebb régió áll egymással szemben az EU-ban. A központtól egyre nehezebb lesz elvárni, hogy beengedje piacaira a periféria munkavállalóit, és, hogy fenntartás nélkül beleegyezzen az új, akár Ázsiáig tartó Európa finanszírozásába, a perifériától pedig azt, hogy a legnehezebb EU-szabályokat is teljes mértékben betartsa.

A jövő bővítési stratégiájának megalkotásakor tisztázni kell többek között azt is, hogy a bővítést az európai színvonalú jólét kiterjesztése vagy a regionális stabilitás kiteljesítése eszközének tartjuk-e? Az európai integrációt biztonságpolitikai szándék hozta létre: ki kellett békíteni Franciaországot és Németországot azért, hogy soha többé ne törjön ki háború Európában. A kísérlet – amihez szükség volt az Egyesült Államok támogatására is – sikerült, ráadásul sosem látott jólét köszöntött be Nyugat-Európában. A háború Nyugat-Európában elképzelhetetlen. Felmerül tehát a kérdés: kell-e

instabilitással küzdő, fenyegető európai perifériaállamoknak teljes jogú tagságot adni azért, hogy stabilizáljuk őket? Vagy inkább ajánljon az EU szabadkereskedelmet, befektetéseket, célzott támogatásokat, vagy inkább teljes mértékben zárja le a határait a további bővítések előtt? Az EU valószínűsíthető gyökeres intézményi és politikai átalakulásának 2013-ban nem is az esetleges további bővítés a fő mozgatórugója, hanem a kialakult válság.

Az Unió több irányban is elindulhat: a „kétébességes vagy többsebességes Európa”, a „rugalmas Európa” vagy a „hálózat Európa” útján. Mind a három modell szakítást jelent a jelenlegi „monolit” Európa-moddal, ahol egységesen, minden tagra kiterjedően érvényes az összes EU-szabály, és az összes tag részvételével folyik az integráció folyamatos mélyülése.

A *kétébességes Európa* gondolatával egyre többen játszanak el, legutóbb például *Nicolas Sarkozy*, volt francia elnök. A koncepció abból indul ki, hogy a mind kiterjedtebb és heterogénebb EU-ban egyre nehezebb az egységes haladási ütemet fenntartani. Ezért azok a tagállamok, akik gyorsabban kívánnak, és tudnak haladni az integrációval, úgy dönthetnek, hogy saját maguk létrehoznak egy belső „élcsapatot”, ahol olyan területeket is közösségi fennhatóságba adnak (pl. külpolitika, szociálpolitika vagy adózás), amelyeket mások nem hajlandóak (esetleg nem képesek). Valami ilyesminek a magjára már ma is találunk példát, gondoljunk csak az euróra vagy Schengentre. Az élcsapat értelemszerűen lehetne akár az Eurózóna is.

Többsebességes és kétébességes integráció keretében a tagállamok között a közösségi jog alapelveire épülve, a közös értékek mentén azzal a céllal jönnek létre együttműködési formák, hogy bizonyos politikák vagy cselekvési tervek végrehajtásán keresztül előmozdítsák az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. A közösségi jogi keretek között beinduló különböző nyitott együttműködésekben az elindításkor nem vesz részt az összes tagállam. A kívül maradók később csatlakozhatnak az együttműködéshez.

A *rugalmas Európa* modell annyiban hasonlít az előzőhöz, hogy kialakulnak olyan „magok”, szövetségek, amelyek egy bizonyos területen előrelépnek az integrációban, maguk mögött hagyva a többieket. A részvétel az ilyen magokban is önkéntes és nyitott lenne. A nem elhanyagolható különbség az előző modellhez képest az, hogy itt nem egy „élcsapat” és egy „követő csapat” alakulna ki, hanem több, rugalmas, alkalmi, konkrét ügyekre alapozott partnerség, amik sokkal kevésbé lennének intézményesítve, mint a kétébességes modellben. Ehhez a modellhez egyébként még jelentős jogszabály-módosításra sem lenne szüksége az EU-nak, hiszen már ma is lehetőség van az ún. „megerősített együttműködés” létrehozására a tagállamok között, ha legalább a tagállamok egyharmada részt vesz benne és az együttműködés nyitott marad az összes tagállam irányába. Ez a megoldás

jelentheti akár az EU alaptörvényének (alkotmányának) több részre bontását is: egy központi alapszerződésre, amit minden EU-tag aláír és további „szektorális szerződésekre, mint pl. „Belügyek”, „Külgügyek”, „Euró”, aminek az aláírása opcionális lenne a tagok részéről. Ez a fajta rugalmas integráció azonban tovább növelné az EU bonyolultságát, és kezelhetetlenné tenné az integráció dinamikáját.

Ennek a sokat emlegetett változatnak egy másik szubverziója, illetve elnevezése az „à la carte” Európa, amit *John Major* volt brit miniszterelnök vetett fel első alkalommal 1994-ben, a leideni beszédében. A koncepció szerint a tagállamoknak csak néhány, minimális közös uniós cél elérésére indokolt törekedni. A közösen megvalósítandó célokon kívüli területeken a tagállamok sajátos nemzeti érdekei egyedi megoldásokat tesznek szükségessé. Ez a modellfelfogás tehát korlátozza az integráció mélyítését azáltal, hogy csak egy kis számú területen irányozza elő az együttműködés szorosabbá tételét, illetve a tagok tetszés szerint, politikai megfontolások alapján választanak, hogy részt vesznek-e az adott együttműködésben vagy sem („opt-out”). A beszéd visszatérően fontos eleme ugyanakkor az, hogy egyetlen tagállam sem zárható ki akarata ellenére egyetlen együttműködésből sem, hangsúlyozva ezzel a rugalmas együttműködések nyitottságát. *Major* hangot is adott annak a félelmének, hogy megjelenhet egy kemény mag az unión belül. *Cameron* brit miniszterelnök 2013 eleji Európa-beszédében is használja az „à la carte” Európa fogalmát. A *Cameron*-beszéd azonban 20 évvel később hangzott el, és felveti a hatáskörök hazatelepítésének a szükségességét is, amely még nem szerepelt a *Major*-beszédben.

A *hálózat Európa* a legkevésbé kohéziós célú integrációs modell, egy igazán távoli jövőben alkalmazható megoldás, amikor az európai integráció határai már a földrajzi értelemben vett Európán is túlnyúlnak. Ebben a rendszerben „Brüsszel” koordinatív és alapszabályokat lefektető központ lenne, amely köré számos alregionális együttműködés csoportosulna. Az integráció krédója a szabadpiaci minimum lenne, de egyes tagok, tagcsoportok ennél sokkal messzebbre is mehetnének a harmonizációban és a koordinációban. Ebben a modellben akár még egy avantgárd központi élcsapat is helyet kaphatna. Ebben az esetben a szavazati rendszer a legfontosabb alapkérdéseket kivéve diszkriminálna a belső magcsoport tagjai javára. A bővítések már nem csak rendkívül hosszú átmenetekkel, hanem az új tagok egyes politikákból való örökös kizárásával valósulnának meg, vagyis intézményesülne az “örökös másodosztályú tagság” intézménye. Ennek a modellnek a kevésbé radikális változatát nevezik „változó geometriájú Európának” is.

A szakítás az eddigi lineáris együttfejlődési modellel új politikai koncepciók meghonosodásához vezetett az Európa jövőjéről folyó polémiában. Ilyen koncepciók a „mag-Európa”, „az európai koncentrikus

körök” és az „élcsoport-koncepció”. Érdekes módon egyik sem új ötlet, ami mutatja, hogy az EU föderalizmusa korántsem új vitatéma, de eddig a gazdasági fellendülés és stabilitás idején, nem volt meg a politikai nyomás kritikus tömege, hogy a tagországok, illetve legalább egy részük megtegye a „kvantumlépést.”

A mag-Európa fogalmát immár húsz éve (sic!) az 1994-ben közzétett *Lamers-Schäuble* jelentés vezette be. Az elképzelés a német állami berendezkedés modelljét javasolta kiterjeszteni az Unióra. A föderális fejlődési irány mellett vezető szerepet kívánt adni a német-francia együttműködésnek az Unióban. A javaslat alapján a két országon kívül a Benelux-államok, azaz Belgium, Hollandia és Luxemburg képezte volna az ún. „kemény magot”, amelyek külön intézményi háttér nélkül egyeztettek volna fellépésüket azzal a céllal, hogy meghatározzák az Unió kívánatos fejlődési irányát. A magnak első helyen a Maastrichti Szerződés által létrehozott új politikák területén kellett volna élen járó és egyfajta példamutató szerepet játszani. A kemény magot nem célként, hanem az integráció továbbfejlesztése eszközeként határozták meg.

A „*koncentrikus körök*” *Európája* fogalmát *Eduard Balladur* volt francia miniszterelnök vezette be 1994-ben. Az Európai Unió eltérő integráltsági fokú ország-csoportok közössége, ezért *Balladur* szerint három csoportra kell osztani őket. Az elsőben a politikai uniót zászlóra tűző országok lennének, ezt vagy megerősített együttműködések, vagy egy új ún. politikai unióról szóló szerződésen keresztül valósítanák meg. A másodikban lenne az elsőn kívül a többi tagállam, amelyek nem kívánnak részt venni a politikai integrációban, a harmadikban pedig az első két kör és azok az unión kívüli országok, amelyek nem akarnak részt venni a gazdasági integráció teljes egészében, hanem kétoldalú szerződéses rendszeren keresztül kapcsolódnának a másik két körhöz.

Joschka Fischer német külügyminiszterként a 2000-ben a Humboldt Egyetemen elmondott beszédében fejtette ki az „európai magot” képező államok föderációjának koncepciójára épített élcsapat elméletet, amihez az akkori francia elnök, *Jacques Chirac* egy hónappal később csatlakozott („*groupe pionnier*”). Az elképzelés szerint az EU csak akkor képes továbblépni, ha a tagállamok azon része, amely elkötelezett az integráció mélyítése iránt, a politikai uniót ellenző országok nélkül megy előre, és mélyíti el az együttműködését.

4. Konklúzió

Valamiféle erősebb politikai integráció, esetleg egy politikai unió létrejötte valószínűleg csak idő kérdése, a jelenlegi átmeneti, kettős állapot nem lesz sokáig fenntartható, ha a közös piac, a monetáris rendszer és a pénz stabilitását fent kívánják tartani a tagállamok. A szorosabb integráció pedig magával fogja hozni a jelenlegi monolitikus integrációs modell végét. Európa és a tagországok érdekét az szolgálná a leginkább, ha egy kétsebességes, de mindenki számára nyitott uniós modell jönne létre, amely képes lenne garantálni az egyensúlyt a rendkívül gyorsan kibővült és heterogénné vált Uniót célzó erők között. Lehetővé tenné egy döntésképes, egy hangon beszélő, markáns európai politikai integráció létrejöttét, de lehetőséget adna a lassabban haladóknak az erőgyűjtésre vagy éppen a szelektív részvételre, vagy ha úgy tetszik a szelektív tagságra. És mindezt úgy, hogy a rendszer nem válik iránytalaná, áttekinthetlenné.

Bármilyen modell irányába is mozdul majd el az Európai Unió, be kell látni, hogy hosszútávon, a globális fejleményekre adandó megfelelő válaszhoz jól átgondolt és megfelelően rugalmas hosszú-távú vízióval kell rendelkeznie. Az Unió nem működhet a polgárok ellenében, vagy a megkerülésükkel, elcsábításuk azonban nem könnyű. Ma már nem izgalmas, hogy a német-francia kiegyezés után az EU területén a háború elképzelhetetlen, a hatsávós autópályákon lassítani sem kell az országhatárokon, és szinte akadály nélkül tanulhatunk, vállalkozhatunk, dolgozhatunk Európa-szerte. De a jóléti állam folyamatos fejlődéséhez szokott nyugati társadalmakban a mostani gazdasági válság és bizonytalanság hatására megerősödhet az igény az európai összezárásra. Nem kizárt, hogy a válság, illetve a nyilvánvalóan páneurópai választ kívánó kihívások (klímaváltozás, energiabiztonság, stb.) és annak a mélyreható társadalmi hatásai megerősítik az Unió renoméját a polgárok szemében, ami valójában elengedhetetlen az előrelépéshez. A krízis lehetőséget ad arra (ha úgy tetszik, rákényszerít arra), hogy a tagországok politikai elitje átgondolja az EU funkciójával, működésével és víziójával kapcsolatos legfontosabb kérdéseket.