

BELGIUM ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ

(Belgium and the European Union)

BARSI BOGLÁRKA

Kulcsszavak:

Európai Unió Belgium Konvent

Belgium az európai integráció egyik alapító tagja és legradikálisabb támogatója. A belga elnökség idején sikerült megállapodni abban, hogy az Unió jövőjéről nagy nyilvánosság előtt széles körű vitát rendeznek. A szerző tanulmányában a belga Európa-politika főbb jellemzőit és az Európai Unió átalakításáról vallott legfontosabb nézeteket kívánja bemutatni.

Bevezetés

2002. február 28-án 105 politikus ült össze Brüsszelben az Európai Parlament épületében, hogy az Európai Unió jövőjéről vitatkozzanak. A Konvent létrehozásáról 2001 decemberében a laekeni csúcstalálkozón döntöttek az Európai Unió tagállamai. Az Európai Unió történetében most fordult elő először, hogy zárt ajtók mögött folyó tárgyalások helyett egy demokratikus és túlnyomórészt a nyilvánosság előtt zajló vitafolyamat előz meg egy konkrét döntésekért felelős kormányközi értekezletet. A Konventre meghívást kaptak a tagjelölt országok képviselői is.

A Konvent elsősorban a következő kérdésekben kíván döntést hozni:

- Az EU céljainak és értékeinek meghatározása (beleértve annak eldöntését, hogy az alapjogok kartája kötelező jogi dokumentummá váljon-e);
- Az EU helye a világban: közös kül- és biztonságpolitika meghatározása;
- A feladat- és döntési jogkörök egyértelmű szétválasztása;
- Az Unió demokratikus legitimitásának erősítése, a nemzeti parlamentek jövőbeni szerepének meghatározása;
- A döntéshozatali rendszer felülvizsgálata, a minősített többségi elv kérdése, a parlament és a tanács viszonyának felülvizsgálata és a soros elnöki intézmény jövője.

Belgium az Unió alapító tagja és az integrációs folyamat egyik legradikálisabb támogatója. Az élesedő flamand–vallon konfliktussal és az azt kezelni kívánó államreformokkal párhuzamosan a belga államnak az integrációs folyamat mélyülése és bővülése folyamán keletkezett új kihívásokkal is szembe kellett néznie. Belgium számára az európai integráció kérdései kulcsfontosságúak, ezért nem véletlen, hogy a belga elnökség egyik legfontosabb eredménye az Európai Unió jövőjéről tanácskozó Konvent létrehozása volt.

A belga államszerkezet

Belgium 1830-ban jött létre unitárius államként. A belga állam azonban már megszületésekor sem volt egységes, az országot nyelvi, kulturális, vallási és gazdasági főrésvonalak szabdalják. Alkotmányos reformok során (1970, 1980, 1988, 1993) a belga állam szövetségi szerkezetűvé alakult, mely közösségekből és régiókból áll (Falter 1998).

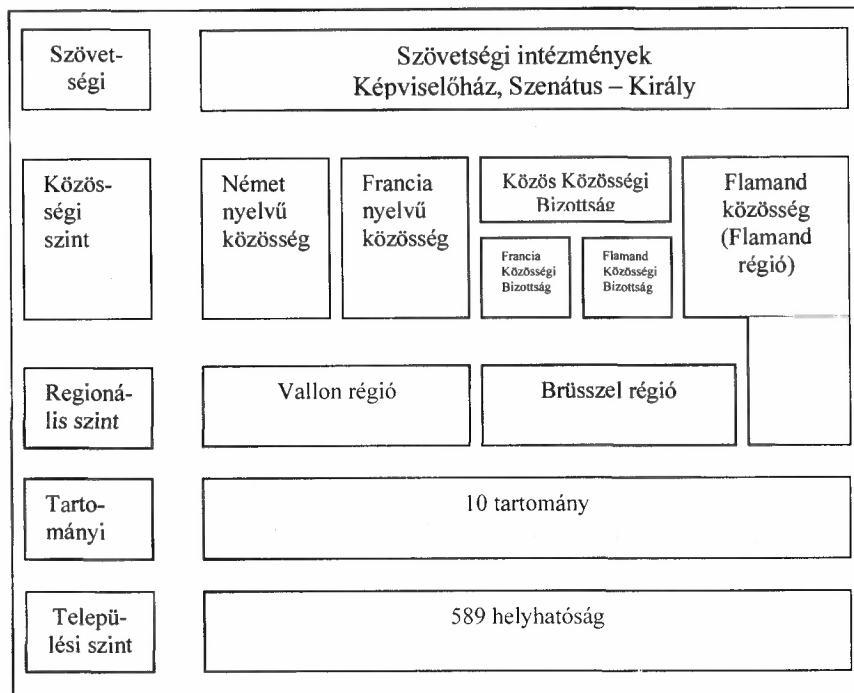
A hatalom újraelosztása két fő irányvonalat követett. A flamandok kulturális autonómia-törekvései a közösségek megszületésében öltöttek testet. A közösségek olyan szövetségi intézmények, melyeknek nincsenek határai, mivel elsősorban az emberekhez és a közöttük egységet teremtő nyelvhez és kultúrához kötődnek. Az államreformok során három közösség jött létre, a flamand, a francia és a német.

A vallonok – elsősorban gazdasági okok miatt – a területi önállóság megvalósításában látták érdekeik megvalósításának biztosítékát. Így jöttek létre a régiók (flamand, vallon és Brüsszel-főváros), melyek decentralizált földrajzi egységek, gazdasági hatalommal (1. ábra).

A szövetségi állam hatáskörében elsősorban a külügyek, pénzügyek, a védelem, valamint az egészségügy és szociális biztonság legfontosabb területei maradtak (Barsi 2001).

1. ÁBRA

A kormányzás szintjei Belgiumban (Government Levels in Belgium)



A belga szövetségi rendszer meghatározó vonásai

A belga föderális államot a *bipolarizmus* és a *centrifugalizmus* jellemzi. A *bipolaris karakter* azt jelenti, hogy ellentétben a többi föderális rendszerrel, melyek legalább 8–10 részegységből állnak saját tradícióval, Belgium csak két Közösségből áll; a flamandból és a vallonból (nem számítva a nagyon kicsi német nyelvű közösséget). Nemzeti szinten ez a bipolaris rendszer biztosítékok egész sorához vezetett, amelyek célja, hogy megvédjék a francia nyelvű kisebbség jogait (Alen 1992). Magától értetődik, hogy a bipolaris szövetségi államban, amelyre rányomja bélyegét a szövetségi politikai pártok hiánya, nehezebb az egyensúlyt megtalálni egyrészt az államszövetséget alkotó egységek támasztotta követelmények, másrészt a központi politika állította követelmények között (Alen–Ergec 1994).

A belga föderalizmus *centrifugális tendenciája* szintén kivételt képez a szövetségi rendszerek általános gyakorlata alól, mely szerint a korábbi szuverén egységek egyesülnek egy föderális egységbe. A centrifugális föderalizmus azt jelenti, hogy a föderális egységek egy olyan államból fejlődtek ki, amely eredetileg egységes volt. A legtöbb szövetségi államra a centripetális tendencia jellemző, és ez az oka annak, hogy a legtöbb szövetségi alkotmány kinyilvánítja, hogy melyek azok a központi hatalmi egységek, amelyek jogkörük egy részét a szövetségi egységeknek adják át. Ezzel ellentétben a belga centrifugális föderalizmus inkább a szövetségi egységek jogkörét veszi számba, míg a maradék jogkör a nemzeti szervezethez (Alen 1992).

A harmadik minőségi jellemző a belga föderalizmus *területi jellege*.

A szövetségi állam alkotmányos működéséhez nyilvánvalóan az kell, hogy a „kóhéziós” elem nagyobb súlyú legyen, mint az „autonómia” eleme. Ez azzal jár, hogy az államalkotó egységek közötti különbségek mellett a nemzeti eszme, szellem mégis létezik; 1993-ban ezért alkotmányba iktatták az államszövetség iránti hűség kötelezettségét.

Belgium helye az Európai Unióban

Az integráció történeti előzménye: a Benelux Unió

A két világháború közötti időszakban, az erősödő flamand nemzeti mozgalom hatására Belgium számára egyre világosabbá vált, hogy számára a legelőnyösebb a többi kis állammal való összefogás lehet. Mindezt a harmincas évek gazdasági válsága, majd pangása tovább erősítette. Ennek köszönhetően Belgium, Luxemburg és Hollandia kapcsolata egyre szorosabbá vált. A három ország még a harmincas években csatlakozott a nemzetközi, regionális, valamint bilaterális együttműködést szorgalmazó ún. Oslói Csoporthoz. A közeledési folyamatot a második világháborús megszállás és a közös angol emigráció tovább gyorsította (Mikósdí 2000).

A gazdasági együttműködésről szóló tárgyalásokat még a londoni emigráció idején elkezdték. Elsőként a monetáris megállapodás született meg 1943. október 21-én. A vámunió létrehozása sokkal nehezebbnek bizonyult, elsősorban az agrár-

körök ellenállása miatt. Végül az átmeneti megállapodást 1944. szeptember 5-én sikerült aláírni. A belgák megkeresték Churchillt is 1944 telén, hogy a háború utáni katonai, politikai és gazdasági együttműködésről tárgyaljanak, de a tárgyalások nem hoztak eredményt.

A belga emigrációs kormány kialakította azokat az elveket és nézeteket, amelyek meghatározták a háború utáni Belgium Európa-politikáját:

- A szomszédokkal való jó kapcsolat nem egyszerűen kívánatos, hanem elengedhetetlen feltétele az ország létezésének.
- Egy olyan kisméretű országnak, mint Belgium, a huszadik század körülményei és földrajzi helyzete miatt lehetetlen függetlenségét izolációban megőriznie.
- Ilyen körülmények között szinte lehetetlen gazdasági jólétet elérni izolációban.
- A technológiai változás és a növekvő egymásrautaltság, függés korlátozza azt, hogy az egyes országok hatékonyan befolyásolják saját sorsuk alakulását (Schoutheete 1992, 110).

A három ország együttműködésének szorosabbra fűzésének mélyebb okait vizsgálva világossá válik, hogy itt elsősorban a kis országok frusztrációjáról van szó (Mikósdí 2000). A háború során és a háború utáni rendezéskor is rendre kiszorultak a döntéshozatalból, ezért erőik egyesítésétől alkupozíciójuk javulását várták.

A súlyos háborús károk és a háború utáni rendezés miatt a vámuniós megállapodás életbe lépése elhúzódott. Végül 1948. január 1-jén a közös vámtarifá bevezetésével egyidőben a három ország közötti beviteli vámokat megszüntették. A mennyiségi korlátozásokat a gazdasági unióról szóló előszerződés 1949. október 15-i megkötése után fokozatosan számolták fel. Végül 1958. február 3-án aláírták a gazdasági unióról szóló szerződést.

Belgium az Európai Unióban

Hosszú távon minden állam külpolitikáját földrajzi elhelyezkedése és történelme, a gazdasági erők és a politikai befolyás kölcsönhatása határozza meg. De rövid és középtávon az egyes államférfiak formálják és alakítják, akik közül néhányan hivatali idejükön messze túlmutató befolyással és hatással bírnak. Mindez igaz Belgium Európa-politikájára is, melyet a század második felében olyan meghatározó személyek jellemeztek, mint például Paul-Henri Spaak.

A Schuman-deklaráció megszületése óta eltelt évtizedekben a belga hatóságok a Spaak által lefektetett irányvonalat követték. Az egymást követő különböző politikai irányultságú kormányok elkötelezetten támogatták az európai integráció gondolatát és ambiciózus hosszú távú céljait. Az európai közösség történetének fordulópontjainál a belga politikusok nagy szerepet játszottak, pontosan azért, mert a közös európai eszme iránti elkötelezettségüket nem lehetett megkérdőjelezni.¹

Természetesen Belgiumban sem volt elkerülhető az integrációval szembeni kezdeti ellenállás. A belga szén- és acélpár például élesen ellenezte a Szén- és Acélközösség létrehozását, maga Spaak – aki meglehetősen kevés információval látta el a kormány tagjait a Római szerződéshez vezető tárgyalásokról – pedig csak a szemé-

lyes barátságra hivatkozva tudta rábírní Van Aker miniszterelnököt, hogy ne mondjon le. A Parlamentben a kétségeket mind a jobboldal, mind a baloldal kifejezte, sőt Baudouin király is kételkedett abban, hogy az európai szerződések szövege összeegyeztethető a belga alkotmánnyal (*Schoutheete* 1992). De végül 1957. november 19-én majdnem egyhangúlag (174 igen, 4 nem, 2 tartózkodás) Belgium megszavazta a Római szerződéseket (*Horváth* 2001).

Az integráció kezdeti eredményei, valamint elkötelezett híveinek meggyőző ereje legyűrte a kezdeti ellenállást. Ettől kezdve néhány kivételtől eltekintve a politikai vezetés egységes utat követett az európai integráció tekintetében, mely a következőképpen foglalható össze:

- Belgium az európai integrációt, mint célt fogadja el. Támogatja az új, előre mutató elképzeléseket. Ambiciózus célokat tűz ki, és azokat politikai perspektívából szemléli. Baron van der Meulen, aki több mint 20 évig volt Belgium állandó képviselője az Európai Közösségekben, a következőképpen fogalmazta meg az ország álláspontját: „Az európai integráció számunkra politikai elkötelezettséget jelent, ami végül az Európai Unióhoz fog vezetni, amely minden olyan problémával foglalkozni fog, melyet a közösség keretein belül könnyebben lehet kezelni, mint nemzeti szinten. Mindez egyértelműen azt jelenti, hogy a közösség prioritást élvez a nemzeti politikai perspektívákkal szemben.” (*Verbeke* 1981, 27)
- Belgium támogatja a szupranacionális elemeket az európai hatalmi szerkezetben. Szorgalmazza, hogy a Bizottság és a Parlament nagyobb hatalmat kapjon.
- Belgium mindig gyanakvással szemlélte az erőteljesebb kormányközi együttműködés irányába mutató javaslatokat, és csak akkor támogatta azokat, ha az előrelépésnek ez volt az egyetlen módja.

Belgium ugyan nem az egyetlen olyan tagállam, mely erőteljesen támogatja az európai integráció eszméjét, de valószínűleg retorikájában a legradikálisabb. Ennek ellenére az Európai Unió problémái a hazai politikai életben ritkán kerülnek középpontba a belga állam belső problémái miatt.

Belgiumban történelmi okok miatt a nemzeti identitás és a nemzetek feletti koncepció kevésbé került szembe egymással, mint például Franciaországban vagy Nagy-Britanniában. Az erősödő flamand majd vallon nemzeti mozgalom és az unitáriusból szövetségivé alakuló állam ugyanis meglehetősen meggyengítette a belga nemzeti identitást. Ez a folyamat az európai integráció erősödésével egyidőben ment végbe, tehát a kompetenciák egy részét a közösségek és a régiók, további fontos elemeit pedig az Európai Közösségek vették át. Az egyes szövetségi egységek működését, növekvő autonómiáját éppen az tette lehetővé, hogy a közösség olyan biztonsági hálót nyújtott, amely megakadályozta a gazdasági összeomlást.

Belgiumban az európai identitás nem versenyez, hanem kiegészíti a regionális és nemzeti identitást (*Schoutheete* 1992). Sokak véleménye szerint Belgium európaibb, mint maga az Európai Unió. Mindez tükröződik abban a törekvésben is, hogy az Unió szövetségi alapú átalakítása a belga külpolitika egyik legfontosabb prioritása.

Régiók, közösségek és az Európai Unió

A belga föderáció kiteljesedése óta a belga régiók és közösségek a hazai és a nemzetközi élet nagy autonómiával rendelkező szereplői lettek. A duális föderalizmus rendszere arra ösztönzi a szubnacionális egységeket, hogy a szövetségi kormányt kikerülve, direkt módon vegyenek részt az Európai Unió döntéshozatalában, politikáiban. Mindezt az alkotmány módosításai lehetővé is tették, 1980 óta ugyanis a közösségek nemzetközi kompetenciákkal is rendelkeznek, beleértve a szerződések kötésének jogát is. 1993-ban ezt a jogot a régiókra is kiterjesztették.

Nagyon fontos megjegyezni azt, hogy nincs hierarchia a szövetségi és a szubnacionális szintek között, tehát a régió vagy a közösség által hozott rendeleti szintű jogszabályt a szövetségi szinten megalkotott jogszabály nem módosíthatja, vagy helyezheti hatályon kívül. Ráadásul azon kompetenciák egy része, amelyek a közösségek és a régiók hatáskörévé váltak, az integráció erősödése folyamán az Európai Unió hatáskörébe kerültek. Mindez azt eredményezte, hogy egyre nehezebbé vált a belga politikák konzisztenciájának fenntartása.

Az is problémát jelentett, hogy a szövetségi kormánynak semmilyen eszköz nem állt rendelkezésére ahhoz, hogy az Európai Unió direktíváinak alkalmazását kikényszerítse a szubnacionális egységektől. Az Európai Bíróság rendszeresen elmarasztalta Belgiumot amiatt, hogy nem tett eleget kötelezettségeinek.

A szövetségi szintű szakpolitikák megjelenítése az Európai Unió felé nehezen valósítható meg akkor, amikor a régiók és közösségek e szakpolitikák területén szinte teljes autonómiával rendelkeznek. Belgium képvisellete sem volt megoldott, hiszen bizonyos kérdések a szubnacionális szintek hatáskörébe tartoztak. Ahhoz, hogy a problémákat áthidalják szükség volt Belgium és az Európai Unió adaptációjára (Kerremans–Beyers 1998).

Közösségi szinten az alapító szerződés 146. cikkelyének módosítása volt szükséges ahhoz, hogy biztosíthatók legyenek a belga szubnacionális szintek előjogai. Az eredeti megfogalmazásban így hangzott a 146. cikkely: „A Tanács a tagállamok kormányzatainak tagjait, azaz a nemzeti kormányzatok minisztereit vagy államtitkárait foglalja magában.” (Kaiser 2000, 32) Az eredeti munkaszabályzat emellett azt is megállapította, hogy egyedül a nemzeti kormányok tagjai bírnak szavazati joggal.

Ezért az 1991-ben tartott kormányközi konferencián a belga delegáció kérte a 146. cikkely módosítását. A módosítást sikerült is elérnie, de a francia delegáció kérésére a cikkelyt úgy alakították át, hogy garantálható legyen, hogy a Tanácsba delegált tagállami képviselők kötelező és teljes körű felhatalmazással és hatáskörrel rendelkezzenek az adott állam egészére nézve. Ezért a módosított 146. cikkely a következőképpen hangzik: „A Tanács minden tagállam miniszteri szintű képviselőjét foglalja magában, akik fel vannak hatalmazva arra, hogy az adott tagállamot képviseljék.” (Kerremans–Beyers 1998, 21)

A 146. cikkely módosítása azonban nem oldotta meg teljesen a problémát, hiszen az öt belga szavazat megosztása továbbra sem lehetséges. Tehát a régióknak, kö-

zösségeknél és a szövetségi kormánynak közös álláspontot kell kialakítaniuk. Így a belga alkotmány, amely a nemzetközi életben való közvetlen részvételre bátorítja a régiókat és közösségeket, ütközésbe került az európai együttműködés kereteivel, mivel az a tagállamokon kívüli szereplők megjelenését a döntéshozatalban nem támogatja (Hooghe 1995).

A 146. cikkely módosításának következtében szükségessé vált a belga képviseleti rendszer átalakítása is, mivel Belgiumot nem képviselhették ugyanabban az időben és tárgyban saját szubnacionális és nemzeti hatóságai (Kerremans–Beyers 1997). A belga politikai hatóságok, beleértve a régiókat és közösségeket is, elsődleges prioritásnak az európai döntések végrehajtásának kötelezettségét tekintették. A szövetségi kormány döntése alapján a nagypolitika kérdéseiben a szövetségi kormány a domináns szereplő, de a régiók és közösségek részvétele a gyakorlati politikában igen magas szinten biztosított. A magas szintű és a gyakorlati politika közötti konzisztenciát szövetségi koordináció keresztül biztosítják (Hooghe 1995). Az alkotmány módosításai miatt azonban a szubnacionális egységek is egyre nagyobb szerepet kaptak a magas szintű politika alakításában is.

1993–94 folyamán Belgiumban elfogadták a Speciális Törvényt és az Együttműködési Egyezményt. E jogforrások egyrészt köteleztek minden belga hatóságot, hogy osszák meg kompetenciáikat az európai uniós ügyekben, másfelől a régiók és közösségek számára biztosította a közvetlen részvételt az Európai Unió döntéshozatalában (Kaiser 2000).

Az 1994. március 8-án aláírt Együttműködési Egyezmény alapján az Európai Tanácsot érintő kérdésekkel kapcsolatos belga álláspont képviseletében és kialakításában a szövetségi Külügyminisztérium játszik központi szerepet a P.11 néven ismert Európai Ügyek Igazgatóságán keresztül. A P.11 ülésein részt vesz a szövetségi miniszterelnök, helyettese, valamint a régiók és közösségek miniszterei vagy képviselői. Ha a napirend egyes pontjai valamely minisztérium munkáját érintik, akkor a kérdéses minisztériumok képviselői is részt vesznek a munkában. Belgium állandó európai uniós képviselete (PR) szintén jelen van az üléseken.

A P.11 ülésein konszenzuson alapuló döntéseket fogalmaznak meg. Ha nem sikerül döntést hozni, akkor az adott kérdést a külpolitikára vonatkozó miniszterközi konferencia elé terjesztik, ahol kizárólag miniszterek foglalnak helyet. Ha ott sem sikerül megegyezni, akkor a belga képviselők tartózkodni kötelesek a Tanács szavazása során (Kerremans–Beyers 1997). Az egyezményhez csatolt szövegmagyarázatban mindezt világosan rögzítik. Egyhangú döntés szükségessége esetén a tartózkodás pozitív szavazattal egyenértékű, minősített többség szükségessége esetén negatív szavazattal, vagyis az öt belga szavazatot nem lehet figyelembe venni a 62 szükséges szavazat elérésekor (Kerremans–Beyers 1998).

A módosított 146. cikkely azt is szükségessé tette, hogy rögzítsék, mely esetekben melyik szint képviseli Belgiumot az Európai Tanácsban. A kidolgozott rendszer a vegyes delegáció és a rotáció elvére épül (1. táblázat).

1. TÁBLÁZAT

*A belga hatóságok képviselete az Európai Tanácsban
(Representation of Belgian Authorities in the European Council)*

| Kategória | Típus | Példa | Képviselet |
|-----------|---|---|--|
| I. | Kizárólag szövetségi kompetenciák | Általános ügyek, ECOFIN költségvetés, Távközlés | Szövetségi kormány |
| II. | Osztott kompetencia, domináns szövetségi részvétellel | Belső piac, közegészségügy, energia | A delegáció vezetője a szövetségi kormány, a szubnacionális egységek képviselőjével kiegészítve a rotáció alapján. |
| III. | Osztott kompetencia, domináns szubnacionális részvétellel | Ipar, kutatás | A delegáció vezetője a rotáció alapján választott szubnacionális szint, a szövetségi kormány képviselőjével kiegészítve. |
| IV. | Kizárólagos szubnacionális kompetencia | Oktatás, turizmus, földhasználat, területfejlesztés | Szubnacionális egységek képviselői. |

Forrás: Kerremans–Beyers 1998, 23.

Vita az Unió jövőjéről: a belga álláspont

Az Európai Unió az elmúlt évek drámai változásai hatására forduloponthoz érkezett. Az Unió jövőjéről folyó széles körű vita elkerülhetetlenné vált. A vita nem egyszerűen az uniós intézmények jövőjéről szól. A tartalomnak és a céloknak kell prioritást élvezniük, nem a formáknak és az eszközöknek.

Kiindulópontként a következő megállapítások szolgálnak:

- Az európai integráció folyamata ötven éves. A kiinduló helyzet, a célok, alapvető motivációk olyan társadalmi-gazdasági helyzetből származnak, amelyek alapvetően eltérnek a jelenlegi helyzettől.
- Az egymást követő bővítések következtében Európa egy mennyiségi és minőségi metamorfózison ment keresztül.
- Az ötven éves európai integrációs folyamat megteremtette a maga független és technokratikus dinamikáját, mely eltávolította az Uniót polgáraitól és az alsóbb szintű politikai hatalmi központoktól. Mindez ahhoz az identitásválsághoz vezetett, melytől Európa jelenleg szenved.

Ezért az európai integrációt vissza kell helyezni a demokratikus alapokra, át kell alakítani, hogy meg tudjon felelni a jelen és a jövő kihívásainak, teret kell engedni az Unió lakosságának a nagyobb részvételre.

Filozófiai síkon meg kell határozni Európa jövőjét, az európai integráció végső céljait. Figyelembe kell venni az európai identitás problémáját és az európai értékeket. A politikai elemeknek elsősorban az Európai Unió külső szerepére, az európai szociális modell kialakítására, a fenntartható fejlődésre, az európai igazságügyi és menekültügyi tér kialakítására, az európai védelmi politikára és az adózásra kell

koncentrálniuk (*Verhofstadt* 2001a). Meg kell tárgyalni az Unió alapvető létét érintő kérdéseket is (végső célok, kompetenciák megosztása, intézmények közötti egyensúly).

Az Európai Unió intézményrendszerének átalakítása

Az intézményrendszerről folyó vitát egy elvnek kell vezérelnie: a demokratikus legitimitáció növelésének. Az Európai Tanácsnak és az Európai Parlamentnek egy törvényhozó testület két kamarájává kell összeolvadnia. A Tanácsnak a tagállamokat, míg a Parlamentnek az európai polgárokat kell képviselnie. Az első kamara a népességarányok alapján közvetlenül választott képviselőket foglalná magában, a második kamarában pedig rögzített és egyenlő módon lennének képviselve a tagállamok, csakúgy, mint az Egyesült Államok Szenátusában (*Verhofstadt* 2000). A minősített többségen alapuló döntést általánossá kell tenni. A Tanácsban helyet kell biztosítani a tagállamok alkotmányos jogkörökkel bíró régiói számára is (*Verhofstadt* 2001b). A Tanács munkáját racionalizálni kell, különbséget kell tenni a törvényhozói, politikai és tanácskozó funkciók között.

Szükség van egy erősebb Bizottságra, amely teljes mértékben a szerződésekből származó feladatokra koncentrál, tehát, amely európai kormányként funkcionál, nem a különböző programok mindennapi menedzsmentjével van elfoglalva. A Bizottság élén a belga álláspont szerint egy közvetlenül választott elnöknek kell állnia. A szavazók által biztosított mandátum olyan legitimitást biztosítana, amely lehetővé tenné, hogy a Bizottság hatékony végrehajtó testületté váljon, mely az Európai Parlamentnek felelős. A Bizottság és a Parlament tagjainak elmozdítását lehetővé kell tenni, ennek módozatait ki kell dolgozni.

A hatékonyság, átláthatóság problémája

A hatékonyság szorosan köthető a kohézió problémájához. Belgium szerint néhány nagyon fontos lépésre lenne szükség a hatékonyság növelése érdekében. Először is meg kell teremteni a monetáris unió társadalmi-gazdasági feltételeit. Minden évben olyan gazdasági platformra van szükség, amely direktívák és ajánlások formájában felvázolja azt az irányvonalat, melyet a tagállamoknak követni kell. Ez messzebbre mutat, mint a GOPE (*grandes orientations de politiques économiques*) vagy a luxemburgi és lisszaboni irányelv.

A második fontos lépés az Unió védelmi politikáját érinti. Egy egységes védelmi rendszer kiépítésére lenne szükség, mely integrálná az Eurocorpot és a gyors reagálású egységet is. Mindez azonban a belga álláspont szerint nem elegendő. Nagyon rövid időn belül előre kell lépni, és kollektív haderőt kell létrehozni, közös felszereléssel és anyagi forrással, valamint olyan közös európai iparral, amely ezt a haderőt felszereli. Az utolsó fontos lépés a minősített többségen alapuló döntésre való áttérés lenne.

Az Európai Unió identitásválságtól szenved. Az Unió és polgárai között szakadék húzódik, ami Maastricht óta sem csökkent. Szakadék általában a nemzeti kormányok és polgáraik között is létezik, de az Unióban a lakosság egyre intenzívebben és élesebben kritizálja „Európa” átláthatatlanságát, a szabályok óriási tömegét, a hatalmi jogosultságok nem világos lehatárolását és a demokratikus legitimitáció hiányát. Különösen azt sérelmezik, hogy az Európai Unió nemcsak az általános irányelveket határozza meg, hanem a legkisebb részletekig beleavatkozik a gyakorlati végrehajtási folyamatba is (*Verhofstadt* 2001b).

A belga kormány álláspontja szerint az Európai Unió legnagyobb problémája az átláthatóság hiánya. Az Unió intézményeinek és eszközeinek rendszere túlságosan bonyolult. A kezdetben átlátható rendszer (rendeletek, irányelvek, határozatok, illetve ajánlások és állásfoglalások)² a feladatok bővülésével és kiterjedésével, új eszközök megjelenésével áttekinthetlenné vált. A három pillére épülő Európai Unió mindegyik pillérében más döntéshozatali eszközök állnak rendelkezésre. A második pillérben – közös kül- és biztonságpolitika – nem kevesebb, mint öt különböző cselekvési eszköz létezik: alapelv és általános irányelv, határozat a közös stratégiáról, „tout court” határozatok, közös akciók és közös magatartás³. A harmadik pillér esetén a Tanács négy különböző döntést hozhat. Az első pillérben szintén inflálódtak a döntéshozói eszközök (*Verhofstadt* 2001b).

A másik probléma Belgium véleménye szerint az, hogy az Európai Unió túl sok szerződésen nyugszik. A szerződéseket ezért át kell alakítani, és egy kompakt, egyértelmű és könnyen hozzáférhető rendszert kell létrehozni. Meg kell szüntetni a Közösség és az Unió kettőségét, mely zavaró. Egyetlen Unióra van szükség, mely jogi személyiséggel van felruházva. Így megszüntethető a pillérek közötti különbségtétel, ami az uniós polgárok többsége számára teljesen érthetetlen. Pontosan meg kell határozni az uniós polgárok jogait és kötelezettségeit is. Az Európai Unió alapvető jogairól szóló charta az első lépés volt ebbe az irányba.

Hatalommegosztás, az Európai Unió jövőbeni formája

A jelenlegi komplex hatalommegosztási rendszert Belgium szerint úgy kell átalakítani, hogy az Unió, a tagállamok és a régiók közötti hatalmi egyensúly létrejöheszen. A szubszidiaritás elvének megfelelően a hatalmat arra a kormányzati szintre kell ruházni, amely a leghatékonyabban képes azt gyakorolni.

A nemzetek feletti Európai Unió tulajdonképpen 1952 óta létezik, de a belga miniszterelnök szerint azt világosan kell látni, hogy a tagállamok, mint államok nem fognak eltűnni a porondról. Az európai identitás építőkövei maradnak, melyet a tagállamok sokfélesége nem gyengít, hanem erősít. Egy működőképes Európai Unió létrejöttéhez elengedhetetlen, hogy világos legyen, az egyes kérdéseket mely hatalmi szinten kell kezelni. Belgium úgy véli, hogy néhány területnek kizárólag a tagállamok hatáskörében kell maradnia, mint például a kultúrának, sportnak és oktatásnak. Ezekben a területeken az Uniónak csak kiegészítő szerepe kell, hogy legyen, mégpedig csak akkor, ha azt a tagállamok kívánják.

Az Európai Uniónak elsősorban a működési kereteket és a különböző politikák előfeltételeit kellene kidolgoznia, a végrehajtást a tagállamokra és a régiókra kell bízni (*Verhofstadt* 2000). Európa csak úgy működhet hatékonyan, ha figyelembe veszi az országok és a régiók diverzitását. Az európai integráció lényege ezért Belgium szerint nem egy centralizált szuperállam létrehozása, hanem egy olyané, ahol a hatalom megfelelő módon megosztott. Néhány jogkörnek centralizálnak kell maradnia, míg másokat decentralizálni kell. Ennek az integrációnak az alapja az egyensúly, a szubszidiaritás, az egység és a hatékonyság.

2. TÁBLÁZAT

Mit akarnak a belgák? (megoszlás százalékban)
(*What Do the Belgians Want?*)

| | <i>Belgák</i> | <i>Németek</i> | <i>Britek</i> | <i>Franciák</i> |
|---|---------------|----------------|---------------|-----------------|
| Föderatív Európát | 38 | 45 | 23 | 28 |
| Az államok Európáját | 35 | 45 | 57 | 56 |
| Nem válaszolt | 27 | 10 | 20 | 16 |
| Európai alkotmányt alaptörvényként | 54 | 68 | 30 | 62 |
| Nem akar európai alkotmányt alaptörvényként | 19 | 21 | 57 | 22 |
| Nem válaszolt | 27 | 11 | 13 | 16 |
| Európai hadsereg létrehozása mellett van | 55 | 49 | 35 | 65 |
| Ellenzi az európai hadsereg létrehozását | 26 | 42 | 57 | 28 |
| Nem válaszolt | 19 | 9 | 8 | 7 |

Forrás: Trom 2000.

Az európai identitás, európai értékek

A legfontosabb európai értékek a demokrácia, az emberi jogok tiszteletben tartása, a jogállamiság, a kulturális és politikai diverzitás, szolidaritás. Az Európai Unió szociálisan érzékeny, figyelembe veszi a környezet minőségét, az emberek jólétét, és küzd a kirekesztés ellen. Az Unió támogatja a más népekkel való együttműködést, és hozzá kíván járulni a világbéke eléréséhez. Az európai identitás az előbb felsorolt értékeken nyugszik, ezért csak akkor lehet azt megerősíteni, ha ezen értékek terjesztését támogatják (*Benelux memorandum... 2001*).

Az Európai Unió bővítése

Belgium véleménye szerint minden társult tagállam ma is Európához tartozik, európai identitással rendelkezik. A bővítés lényegében Európa egységének helyreállítását jelenti. Az Unió keleti terjeszkedésének éppen akkora a jelentősége, mint Németország egyesítésének a berlini fal összeomlása után.

Emellett jó néhány racionális oka is van a bővítésnek. Ha az európai egyesítést elveti az Unió, akkor fennáll Közép- és Kelet-Európa további fragmentációjának, a külső határok instabilitásának, növekvő migrációs nyomásnak és más konfliktusnak a veszélye. Ezért volt szükség arra, hogy a tagjelölt országokat is bevonják az Európa jövőjéről, céljairól tanácskozó Konvent munkájába.

Belgium álláspontja szerint minden tagjelölt országot külön kell értékelni. Hiba lenne csak politikai okokból az Unióba fogadni olyan országokat, amelyek technikailag nem felkészültek, és ugyanolyan hiba lenne pusztán politikai okokból várakoztatni a felkészült országokat.

Összegzés

A belga állam és társadalom jelentős transzformáción ment keresztül. A reformok révén megőrizték a társadalmi rendet, a magas életszínvonalat, és sikerült megakadályozni az ország kettészakadását is. Belgium szövetségi formát öltött, amely a területi elven alapul. Az alkotmányreform jelentősége mégsem az erősen központosított állam föderációs szerkezetűvé alakításában rejlik. Sokkal fontosabb volt annak a ténynek az elismerése, hogy Belgiumban (legalábbis a 19. század vége óta) két nemzet létezik, eltérő célokkal és törekvésekkel.

Belgium számára az Európai Unió tartós megoldást jelentett a francia–német szembenállásra, ami a huszadik században kétszer is fenyegette az ország létét. Lehetőséget teremtett a gazdasági és politikai döntésekben való nagyobb részvételre, melyet korábban kizárólag az európai nagyhatalmak irányítottak. Az integrációs folyamat ráadásul olyan hosszú távú célt jelentett, amely lehetővé tette, hogy megbirkózzanak a belső konfliktusokkal, a belga nemzeti identitás gyengeségével, és a régiók és közösségek életképesek maradjanak.

A belga állam átalakulásával párhuzamosan az Európai Unió is óriási változáson ment keresztül, és a belga szövetségi állam létrejöttével szinte egyidőben olyan új kihívásokkal kell az integrációnak szembenéznie, melyek elkerülhetetlenné teszik az Európai Unió jövőjéről való vitát. Belgium egy föderális szerkezetű Európát képzel el, közvetlenül választott Bizottsági elnökkel, minősített többségen alapuló döntéssel, megerősített intézményrendszerrel.

Az Európai Unió küszöbön álló bővítése eltér a korábbiaktól. Az európai integráció eddig inkább gazdasági fogalom volt, a kontinens újraegyesítése azonban a politikai integrációt is megköveteli, nevezetesen a közös külpolitikát, védelmet, bűnüldözési kooperációt és mindehhez újfajta intézményeket, mert kiderült, hogy külön-külön még a legnagyobb ország is gyenge.

A közvélemény jelentős részében kétségkívül él nosztalgia a nemzeti szuverenitás iránt, de kiváltképpen a kisebb országok csak nyerhetnek az integráció előrehaladásán. Belgium ezért is támogatja aktívan a nemzetek feletti uniós intézmények hatáskörének megerősítését a kormányközi alkukra szorító mechanizmusokkal szemben, amelyekben a nagy országok könnyen domináns pozícióra tehetnek szert.

„Van egy víziónk: egy egyesített Európa, és van egy tervünk: az Európai Unió.”
(Verhofstadt 2002)

Jegyzetek

- ¹ Például Spaak és Snoy a messinai konferencián 1955-ben, Spaak az „üres székek” krízisnél 1965-ben, Davignon 1970-ben a politikai együttműködés, Tindemans 1975–76-ban az Európai Unió gondolatának megszületésekor.
- ² Regulations, directives, decisions and recommendations, opinions.
- ³ Principles and general guidelines, decisions on common strategies, decisions „tout court”, joint actions, common position.

Irodalom

- Alen, A. (1992) *Treatise on Belgian constitutional law*. Kluwer, Deventer.
- Alen, A.–Ergec, R. (1994) *A belga államszövetség az 1993. évi negyedik államreform után*. Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, Budapest.
- Barsi B. (2001) A belga állam fejlődése. Az unitárius államtól a szövetségi államig. – *Tér és Társadalom*. 1. 171–192. o.
- Benelux memorandum on the future of Europe*. (2001) A belga, holland és luxemburgi kormány közleménye. Június 20. Brüsszel.
- Falter, R. (1998) Belgium's Peculiar Way to Federalism. Nationalism in Belgium. – Deprez, K.–Vos, L. (eds.) MacMillan LTD, Basington. 177–195. o.
- Hooghe, L. (1995) Belgian Federalism and the European Community. – Jones, B.–Keating, M. (eds.) *The European Union and the Regions*. Clarendon Press, Oxford.
- Horváth J. (2001) *Az európai integráció története napról napra 1945–2000*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Kaiser T. (2000) Belgium: a kooperatív föderalizmus adaptációs technikái. – *Comitatus*. Október. 30–38. o.
- Kerremans, B.–Beyers, J. (1997) The Belgian Subnational Entities in the European Union: Second or Third Level Players? – Jeffrey, C. (ed.) *The regional dimension of the European Union*. Frank Cass, London.
- Kerremans, B.–Beyers, J. (1998) Belgium: The Dilemma between Cohesion and Autonomy. – Hanf, K.–Soetendorp, B. (eds.) *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. Longman, London.
- Mikódi Gy. (2000) A Benelux Unió. Az európai integráció előfutára és kísérleti laboratóriuma.– Kiss J.L. (szerk.) – *A tizenötök Európai. Közösségi politikák – nemzeti politikák*. Osiris Kiadó, Budapest. 33–57. o.
- Schoutete, P. (1992) Sovereignty and supranationality. – Meerhaeghe, van M.A.G. (ed.) *Belgium and EC Membership Evaluated*. St. Martin's Press, New York. 109–117. o.
- Trom A. (2000) A mai európai értékek ellentétek a harmincas években vallottakkal. – *Világgazdaság*. Melléklet. Augusztus. 4–5. o.
- Verbeke, G. (ed.) (1981) *Belgium and Europe*. A nemzetközi Franqui-colloquium közleménye, Brüsszel.
- Verhofstadt, G. (2000) *A vision of Europe*. Elhangzott az Európai Politikai Központban szeptember 21-én Brüsszelben. – (http://premier.fgov.be/topics/speeches/e_speech35.html)
- Verhofstadt, G. (2001a) *Europe Entering the 21st Century: Inventing the Future*. Elhangzott JIIA ülésén, február 23-án Tokióban. – (<http://www.jiia.or.jp/report/j-report/belgium-e.html>)
- Verhofstadt, G. (2001b) *What kind of future for what kind of Europe*. Elhangzott a 7. európai fórumon, Göttingenben, 2001. június 24-én. (http://premier.fgov.be/topics/speeches/e_speech75.html)
- Verhofstadt, G. (2002) *China–Europe–Belgium*. Elhangzott a CEIBS-n március 29-én, Sanghaiban. (http://www.premier.fgov.be/topics/speeches/e_speech110.html)