

KLUBTAGSÁGOK AZ EU-BAN

A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai*

Koller Boglárka

(Zsigmond Király Főiskola, Nemzetközi és Politikai Tanulmányok Intézete)

ÖSSZEFOGLALÓ

A differenciált integráció egyike korunk integrációelméleti írásai jolly joker fogalmának. Bár már a Római Szerződés is tartalmazott erre vonatkozó utalást, a differenciált integráció csak az utóbbi tíz évben vált az európai egységfolyamat új irányvonalává. A tanulmány a koncepció politikai, jogi, és tudományos értelmezéseinek bemutatásán túl, vizsgálja a Lisszaboni Szerződés erre vonatkozó rendelkezéseit, és amellett érvel, hogy ez a szerződés mérföldkőnek tekinthető a differenciált integráció gyakorlati megvalósulásában. A differenciált integráció újraértelmezi az integrációelméletek eddig használt teóriáit az integrációs folyamat, és a végcél megítélésének tekintetében is. Következésképpen, a differenciált integráció az Európai Unió öndefiníciója, illetőleg továbbfejlődése szempontjából is új ötletekkel és irányokkal szolgál.

Kulcsszavak: Európai Unió ■ európai integráció ■ differenciált integráció ■ flexibilitás ■ többsebességű Európa

*„Sose szeretnék olyan klubhoz tartozni,
amelyik engem elfogadna tagnak.”*

(Az Annie Hall című filmből, 1977)

Woody Allen világhírű filmjében elhangzott mondat találóan definiálta a klubtagság lényegét: az exkluzivitást. Mindaddig, amíg sóvárgóan, kívülről szemléljük a klubot, és az abba bebocsátást nyert tagokat, azt kívánjuk bárcsak mi is odatartozhatnánk. Amint azonban mi magunk is érdemessé válunk a klubtagság megszerzésére, rögtön nem olyan vonzó már a bebocsátás lehetősége, és a klubtagság megszerzése. A tagság tükröt tart elénk: olyan klubokba, körökbe kíváncozunk, amelyeket az adott helyzetben szebbnek, jobbnak, előremutatóbbnak találunk a saját közösségeinknél. Bizonyos szempontból az uniós tagság is egyfajta „klubtagságnak” tekinthető, amelynek megszerzéséért az európai nemzetállamok jelentős erőfeszítéseket tettek, ám ma mégis úgy tűnik,

* A tanulmány az OTKA „A többszintű kormányzás új formái az Európai Unióban és Magyarországon” négy éves kutatási program támogatásával íródott. (OTKA ID: 81553)

hogya a teljes jogú tagságot élvező tagok lakosságának jelentős hányada nem óhajtja a tagságot. De milyen tagságokról beszélhetünk az Unióban? Míg a nyolcvanas évekig az Európai Közösség tagjai és a kívülállók között húzódott a választóvonal, addig ma már a teljes jogú tagság is csupán egy, a számos egymás mellett létező, egymást átfedő tagság között: az eurózóna, a schengeni övezet, az Európai Gazdasági Térség, a Balti Stratégia, az Európai Duna Régió Stratégia vagy a most formálódó fiskális unió más és más együttműködési köröket jelentenek.

Az Európai Unió jelenlegi gazdasági és pénzügyi krízise és válságkezelése szintén ráirányították a figyelmet a differenciált integrációra. A Lisszaboni Szerződés módosítására tett javaslatok tisztán megmutatták: az EU és a tagállamok vezetői, élükön az ún. „Merkozy tandemmel”¹ már nem az egyre szorosabban integrált Unióban, hanem egy újfajta, differenciáltabb integrációban gondolkodnak, ahol különbséget kell tenni a centrumban lévő és a perifériára szorult tagállamok között. E különbségtételnek talán az egyik legszimbolikusabb megnyilvánulása volt, amikor a 2011 októberében tartott uniós csúcson Herman Van Rompuy udvariasan megkérte az eurózónához nem tartozó tagállamok miniszterelnökeit, köztük a brit David Cameront és az éppen elnöklő Lengyelország miniszterelnökét Donald Tuskot is, hogy hagyják el az üléstermet, azért, hogy a tizenhét eurózónához tartozó tagállam miniszterelnökei végre rátérhessenek az érdemi kérdések megtárgyalására.²

E tanulmány a differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásait vizsgálja, abból az alapfeltételezésből kiindulva, hogy az európai integráció jövőbeni útját egyedül a differenciált megközelítés határozhatja meg. Bár erre vonatkozó utalást már a Római Szerződés is tartalmazott, a differenciált integráció csak az utóbbi tíz évben vált az európai egységfolyamat új irányvonalává. A tanulmány, ennek alátámasztására, bemutatja a koncepció evolúcióját, különös tekintettel a különböző politikai, jogi, és tudományos értelmezésekre. A tanulmány második része a Lisszaboni Szerződésnek a megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezéseit elemzi, és amellet érvel, hogy a szerződés mérföldkőnek tekinthető a differenciált integráció gyakorlati megvalósulásában. A harmadik fejezet a szakirodalomban használt legjelentősebb terminológiákat értelmezi. A negyedik fejezet az Unió gazdasági és pénzügyi válságkezelésében egyre inkább előtérbe kerülő differenciált megközelítést mutatja be. A differenciált integráció olyan új iránya az egységfolyamatnak, amely újraértelmezi az integrációelméletek eddig használt teóriáit, így a neofunkcionalista, kormányközi és az úgynevezett hibrid elméleteket az integráció folyamatának és végcéljának megítélésében is. Következésképpen a differenciált integráció az Európai Unió öndefiníciója és továbbfejlődése szempontjából is új ötletekkel és irányokkal szolgál. Ehhez kapcsolódva, a tanulmány végső fejezete a differenciált integráció lehetséges „integráló” és „dezintegráló” ha-

tásait veszi számba az Európai Unió határain belül és kívül is, elemezve a formálódó új „klubokat”.

A KONCEPCIÓ EVOLÚCIÓJA

A definíció szerint a differenciált integráció olyan integrációt jelent, amelyben államok (tagállamok vagy külső államok) és/vagy regionális és helyi közösségek vesznek részt, ezért az Európai Unión belül és kívül különböző politikai és jogi kötelezettségvállalások keletkezését, és különböző politikai közösségek létrejöttét eredményezi.³

Bár a differenciált integráció lehetőségével már régóta foglalkoznak az integrációelméleti teoretikusok, valójában a 2004-ben és 2007-ben lezajlott utolsó két bővítési hullám óta övezi a kérdést kitüntetett figyelem. A szerzők nagy többsége ugyanis amellett érvel, hogy az új évezredben túlságon nagyra nőtt és túlságosan heterogénné vált huszónhét tagú Európai Unió más utat nem választhat magának csak a differenciált integrációt. Ahogy Jan-Emmanuel De Neve egyik tanulmányában rámutat, az európai integráció egyre inkább egy hagymára hasonlít, „vizuális megjelenítése a többszintű európai kormányzásnak, amely nem csak a különböző politikai területek közötti szegmentációt, és az egyes kormányzási szintek együttes létezését jelenti, hanem az egyes európai államok csoportjait is.” (De Neve, 2007: 504.). Vagyis az európai integráció differenciáltabbá válik, nemcsak a döntéshozatali szintek és szakpolitikai területek szerint, hanem tagállami csoportosulások szerint, következképpen területileg is.

A differenciált integráció története egészen az 1950-es évekig, az európai integráció létrejöttéig vezethető vissza. Az alapítóatyák, Jean Monnet és Robert Schuman egy olyan szupranacionális Európában gondolkodtak, amelyben minden tagállam azonos mértékben és súllyal vesz részt, ennek ellenére már a Római Szerződésben is találunk utalást a koncepcióra – éppen egy olyan együttműködésre, a Benelux Unióra hivatkozva, amely az alakulóban lévő európai egységfolyamat számára akkoriban több szempontból is modellként szolgált: „E szerződés rendelkezései nem zárják ki a Belgium és Luxemburg, valamint a Belgium, Luxemburg és Hollandia közötti regionális uniók fennállását és megvalósítását annyiban, amennyiben e regionális uniók célkitűzései e szerződés alkalmazásával nem valósulnak meg.”⁴ Mindazonáltal az ötvenes, hatvanas években megvalósult gyors gazdasági integráció, és az EGK kezdeti sikerei nem abba az irányba hatottak, hogy az alapító tagállamok behatóbban foglalkozzanak a differenciált integráció lehetőségeivel.

Ebben az időben a közös Európa koncepciója nem a megkülönböztetés, hanem az egységesülés irányába fejlődött. A hetvenes években azonban a differenciált integráció kérdése a politikai és tudományos diskurzusok középpontjába került. Akkor, amikor a tagállamok az olajválság negatív gazdasági

és társadalmi hatásaival küzdöttek, immár három újdonsült tag – az Egyesült Királyság, Írország és Dánia – részvételével. E megváltozott helyzetben a differenciált integráció lehetősége az európai politikusok beszédeiben és javaslataiban is kiemelt hangsúllyal szerepelt. Willy Brandt német kancellár 1974-ben, az Organisation Française du Mouvement Européen nevű szervezetben, Párizsban arról a beszél, hogy a kilenctagú Európai Közösségben meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy a mélyebb integrációt óhajtó tagállamok egymás között szorosabb együttműködést valósíthassanak meg.⁵

Egy évvel később a belga kormányfő, Leo Tindemans azonban hangsúlyozta, hogy a differenciált együttműködésnek mindenképpen nyitva kell állnia a későbbiekben azon tagállamok előtt, amelyek éppen akkor nem képesek, vagy nem akarnak részt venni az együttműködésben: „Jelenleg lehetetlen olyan hiteles cselekvési programot benyújtani, amelyben az egyes tagállamok minden lépcsőfokot ugyanúgy teljesítenek. A tagállamok eltérő gazdasági és pénzügyi helyzetéből fakadóan csak eltérő teljesítés lehetséges; az egységhez mindenáron történő ragaszkodás, éppen hogy ellehetetleníti az előrehaladást, és Európa felmorzsolódik. Ezért meg kell teremteni a lehetőségét annak, hogy azon tagállamoknak, amelyek képesek előre haladni, kötelességük legyen megtenni azt, valamint azon tagállamok, amelyek valamely ok miatt nem tudnak, amely okot a Tanács a Bizottság javaslata alapján elismert, megtehessék... Ez azonban nem az á la carte Európát jeleneti: minden tagállamnak szerződéses kötelezettsége a végső, közös célkitűzés teljesítése, csak a teljesítés ütemezése lehet eltérő.”⁶ Bár a hetvenes években a Tindemans-jelentés gondolatait még nem ültették át a gyakorlatba, a politikusok gyakran hivatkoztak a belga kormányfőre, valahányszor felmerült a differenciált megközelítés szükségessége.

A differenciált integráció az Európai Közösség elsődleges joganyagában először az Egységes Európai Okmány 8C cikkében jelenet meg, a belső piacra vonatkozóan: „A Bizottság ... a célkitűzések megvalósítására irányuló javaslatainak kialakításánál figyelembe veszi azoknak az erőfeszítéseknek a mértékét, amelyeket a különböző fejlettségi szintű gazdaságoknak a belső piac létrehozása során meg kell tenniük, és megfelelő rendelkezéseket javasolhat. Ha az ilyen rendelkezések eltéréseként jelennek meg, azoknak ideiglenes jellegűeknek kell lenniük, és a közös piac működését csak a lehető legkisebb mértékben zavarhatják.”⁷ Az Egységes Európai Okmány 100A cikke továbbá annak a lehetőségét is megteremtette, ha egy tagállam úgy dönt, hogy kimarad egy együttműködésből, „nemzeti rendelkezést” alkalmaz. Bár ekkor még máshogy hívták, ez valójában a későbbi „opt-out” lehetőségének első megfogalmazása volt (Ehlermann, 1995: 9).

A Maastrichti Szerződésben tovább folytatódott a jogi koncepció evolúciója. A mediterrán országokkal ekkorra már tizenkettőre növekedett taglétszám, valamint a küszöbön álló újabb bővítések egyre inkább igényelték a differenciált megközelítés alkalmazását.

A Gazdasági és Monetáris Unió a differenciált integráció leginkább ismert esete. A Maastrichti Szerződés rögzítette a GMU megvalósításának három fázisát, valamint deklarálta az eurózónához történő csatlakozás konvergenciakritériumait, az azonban már a GMU-ról tartott kormányközi konferencián kiderült, hogy a tagállamok érdekei és motivációi között jelentős különbségek vannak, amely előrevetítette, hogy a GMU célkitűzéseit nem minden tagállam és nem azonos időben lesz képes teljesíteni. E feltételezés a Maastrichti Szerződés hatályba lépése után beigazolódott, ugyanis a kilencvenes évek első felében a GMU megvalósításában elkötelezett tagállamok közül is szinte valamennyi nehézségekkel küszködött a konvergenciakritériumok teljesítésében, még maga Németország is. (Arató–Koller, 2009: 185–190.) A Maastrichti Szerződés GMU-ról szóló cikke a differenciált megközelítés szükségességét deklarálták. A Maastrichti Szerződés 109. cikke rögzítette, hogy azon országok, amelyek nem tudják teljesíteni a konvergenciakritériumokat, derogációt kaphatnak.⁸ A Maastrichti Szerződés rögzítette a derogáció feltételeit, ugyanakkor azt is, hogy a GMU megvalósítása az Európai Unió közös célkitűzése, amely folyamatot egyetlen tagállam sem akadályozhatja. Következésképpen, a konvergenciakritériumok nem teljesítéséből adódó derogációt csak átmenetinek kell tekinteni. Ez a megközelítés az úgynevezett többsebességű integráció koncepciójába illeszkedik, amelynek tartalmát a következő fejezetben ismertetjük.

A Gazdasági és Monetáris Unió kapcsán a Maastrichti Szerződés azonban egy másik típusú differenciált együttműködésre, az úgynevezett *à la carte* Európa-típusú derogációra is példákat szolgáltatott. A szerződéshez csatolt jegyzőkönyv szerint az EU két tagállama, az Egyesült Királyság és Dánia úgy döntött, hogy nem valósítják meg a GMU-t, nem azért, mert nem képesek rá, hanem mert úgy döntöttek, hogy nem vesznek részt az együttműködésben. A brit és dán opt-out, vagyis a kimaradás azonban már nem csupán átmeneti megkülönböztetést jelentett az együttműködésben résztvevő és kimaradó tagállamok között, hanem egy tartós, állandósult megkülönböztetést. Az európai integráció történetében *opt-out* elsőként a Maastrichti Szerződésben került sor, nem csupán a GMU, hanem a Szociális Politikáról szóló Jegyzőkönyv kapcsán is, az Egyesült Királyság ugyanis e területen sem kívánta mélyíteni az integrációt. Ezen kívül a második pillérben is találhatunk hivatkozást a differenciált integrációra.

Maastricht után a differenciált integráció kérdése a politikusok vitáinak központi témájává avanszált. 1994-ben két német politikus, Wolfgang Schäuble és Karl Lamers javasolták az úgynevezett mag-Európa megkülönböztetését az Unión belül. Az Európai Unió magállamai azok az államok, amelyek az Unió jövőbeli fejlődési irányát meghatározhatják. Helmut Kohl német kancellár 1996-ban többsebességű Európáról beszélt: „Nem szabad megengedni, hogy a leglassabb hajó határozza meg a konvoj sebességét. Attól még, hogy egyes tagok nem állnak készen, vagy nem képesek bizonyos lépések megtételére az integrációban, másoktól nem kell elvenni a lehetőséget, hogy előrehaladjanak

és magasabb szintű együttműködést valósítsanak meg, amely együttműködésnek azonban nyitva kell állnia a többiek előtt is.”⁹

Az akkori brit miniszterelnökhöz, John Majorhoz ezzel szemben inkább az á la carte Európa koncepciója állt közel, egy olyan integrációé, ahol a tagállamok szabadon kiválaszthatják a nekik tetsző együttműködési területeket, és eldönthetik, hogy mely integrációkban vesznek részt. Az akkori francia miniszterelnök Eduard Balladur ugyanakkor az európai integrációhoz szorosabban, illetve gyengébben kötődő tagállamok csoportjaiban, úgynevezett koncentrikus körökben gondolkodott.

Az 1990-es években nemcsak a politikusok, hanem az integráció teoretikusai és jogászai is elkezdtek behatóbban foglalkozni a differenciált integráció lehetőségeivel. A differenciált integráció koncepciójának jogi evolúciójában a következő lépcsőfokot az Amszterdami Szerződés jelentette. Az úgynevezett megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket a szerződés VI a. címének K. 15. cikke tartalmazta. Ennek értelmében a tagállamok egymás között megerősített együttműködést valósíthatnak meg, ha az alábbi feltételek teljesülnek: az együttműködés az Unió célkitűzéseivel, és érdekeivel összhangban áll, tiszteletben tartja a szerződéses alapelveket és az intézményes kereteket, a tagállamok többségét érinti, nem sérti a már elért uniós vívmányokat, nem sérti az együttműködésen kívül álló tagállamok érdekeit, és nyitott marad számukra abban az esetben, ha később csatlakozni szeretnének. És végül, de nem utolsó sorban az Amszterdami Szerződés világosan deklarálta, hogy a megerősített együttműködés „csak végső eszközként kerül alkalmazásra akkor, ha az említett szerződések célkitűzéseit az azokban előírt megfelelő eljárások alkalmazásával nem lehet elérni”.¹⁰

Az Amszterdami Szerződés rögzítette továbbá a schengeni vívmányoknak az uniós aquis-ba történő beillesztését, azzal a magyarázattal, hogy „az Európai Unió egyes tagállamai által 1985. június 14-én, illetve 1990. június 19-én Schengenben aláírt, a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló megállapodások, valamint az ezekhez kapcsolódó megállapodások és az e megállapodások alapján elfogadott szabályok célja az európai integráció elmélyítése, és különösen annak lehetővé tétele, hogy az Európai Unió még gyorsabban a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggé válhasson.”¹¹ E lépés mérföldkőnek tekinthető a differenciált integráció megvalósításában, hiszen egy eredetileg az integráción kívülről indult együttműködés vált az *acquis communautaire* részévé. Az együttműködési területeket tekintve, az Amszterdami Szerződés a megerősített együttműködést az első és harmadik pillérben engedélyezi. (Arató, 2002: 109–140.) Később, a Nizzai Szerződés hatályba lépésével lehetőség nyílt a differenciált együttműködésre a második pillérben is.

A Nizzai Szerződés – amely a keleti bővítés elől elhárította a legfőbb akadályt, és alkalmassá tette az uniós intézményrendszert a nagyszámú újdonsült

tag befogadására – további előrelépést jelentett a megerősített együttműködés kodifikálásában. A Nizzai Szerződés a VII. címének 43. cikkében felsorolta mindazon feltételeket, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy a tagállamok egymás között megerősített együttműködést valósíthassanak meg. Ilyen feltétellel, hogy az együttműködés nem érintheti „azokat a területeket, amelyek a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartoznak”; továbbá nem befolyásolhatja hátrányosan „a belső piacot...”, a gazdasági és társadalmi kohéziót, nem érinti a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztését sem.”¹²

Az új évezred kezdetén a koncepció evolúciója tekintetében a stafétabotot ismét a politikusok vették át. Az Európai Unió jövőjéről, az ún. finalité politique-ről történő elképzeléseknek ugyanis kihagyhatatlan elemévé vált a differenciált megközelítés. Joschka Fischer német külügyminiszter 2000 májusában a berlini Humboldt Egyetemen tartott előadásában Európa jövője kapcsán egy úgynevezett mag-Európa, vagy gravitációs centrum létrejöttéről beszélt. Fischer úgy látta, hogy a politikai uniót több lépésben kell megvalósítani, először azon országok körében, akik leginkább elkötelezettek. Ennek megfelelően olyan többsebességű Európa mellett érvelt, ahol lesznek éllovas és lassabban haladó tagállamok: „A kérdést, hogy mely tagállamok vesznek ebben részt, az alapító tagok, az eurózóna tagállamai vagy a tagállamok egy másik csoportja, lehetetlen ma még megválaszolni. Egy dolog azonban bizonyos, amikor egy gravitációs centrum létrejöttéről gondolkodunk: ez az avantgárd csoport soha sem lehet kirekesztő; nyitva kell állnia valamennyi tagállam előtt, akik részt kívánnak benne venni a jövőben. Azon tagállamok előtt, amelyek szeretnének, de nem képesek, meg kell teremteni a lehetőséget, hogy egyre közelebb kerüljenek az együttműködéshez. Az átláthatóság és a nyitottság elengedhetetlen feltételei a projekt megvalósíthatóságnak. E feltételek érvényesülése a tagjelöltek miatt különösen fontos. Történeti abszurditás, és teljesen ostoba dolog lenne, most amikor végre Európa újraegyesül, szétbomlasztani Európát. A gravitációs centrum érdeke a bővítés és vonzónak kell maradnia a többi tag számára is.”¹³ Jacques Chirac ugyan nem tudott azonosulni Fischer azon javasolataival, amelyek egy föderatív Európa jövőképét vázolták fel, de az Unió „élcsapatának” gondolata, vagyis egy többsebességű Európa tetszett Chiracnak is, és még ugyanebben az évben amellel érvelt, hogy ez lehet az EU továbbfejlődésnek jövőbeni útja, amelyben természetesen Franciaországnak tevékeny szerepet képzelt el.

Ahogy az e példák is mutatják, a többsebességű, mag-Európa- vagy gravitációs centrum-koncepciók az integrációs és tagállami politikusok beszédeinek központi témái maradtak. A jogi koncepció továbbfejlődése azonban Nizza után kissé megtorpant. Az alkotmányozási folyamat körüli mizéria és az Alkotmányos Szerződés kudarca miatt majdnem tíz évet kellett arra várni, hogy a differenciált integráció az Európai Unió alapszerződésében újra megjelenhessen.

A LISSZABONI SZERZŐDÉS

A jogi koncepció evolúciójaként a Lisszaboni Szerződés fontos lépcsőfokot jelent.¹⁴ A Lisszaboni Szerződés 20. és 326–334. cikkei rögzítik a megerősített együttműködés feltételeit, hasonlóan ahhoz, ahogy azt a Nizzai Szerződés is deklarálta, vagyis: „A megerősített együttműködéseknek összeegyeztethetőeknek kell lenniük a Szerződésekkel és az Unió jogával... Az ilyen együttműködés nem befolyásolhatja hátrányosan a belső piacot, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót. Nem jelenthet megkülönböztetést vagy akadályt a tagállamok közötti kereskedelemben, és nem torzíthatja a tagállamok közötti versenyt.”¹⁵ A megerősített együttműködés, mint végső lehetőség klauzula a Lisszaboni Szerződés szövegében is szerepel, azonban, ahogyan arra az egyik szerzőpáros rámutatott, azzal, hogy a szerződés kimondja, hogy a Tanács dönthet róla, hogy mi minősül ilyen „végső lehetőségnek”, ez már nem számít annyira szigorú feltételnek (Tekin–Wessels, 2008: 28.): „Megerősített együttműködésre felhatalmazást adó határozatot a Tanács végső lehetőségként akkor fogadhat el, ha megállapította, hogy az együttműködés célkitűzései az Unió egésze által ésszerű határidőn belül nem érhetőek el, és ha abban legalább kilenc tagállam részt vesz.”¹⁶

A Lisszaboni Szerződés mindazonáltal leginkább azért jelent előrelépést, mert megkönnyítette a megerősített együttműködés végrehajtását. A Lisszaboni Szerződés szerint: „Azoknak a tagállamoknak, amelyek egymás között megerősített együttműködést kívánnak létrehozni... , kérelmet kell a Bizottság elé terjeszteniük, amelyben meghatározzák a javasolt megerősített együttműködés hatókörét és célkitűzéseit. A Bizottság ilyen értelmű javaslatot terjeszthet a Tanács elé. Ha a Bizottság nem nyújt be javaslatot, az érintett tagállamokat tájékoztatja ennek okairól... A megerősített együttműködés folytatására vonatkozó felhatalmazást a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően a Tanács adja meg.”¹⁷

A Lisszaboni Szerződés szerint, a fenti feltételek figyelembevételével (tehát nem érintve a belső piacra vonatkozó rendelkezéseket, és nem veszélyeztetve a kohéziót, valamint a tagállamok közötti kereskedelmet és versenyt), minden egyéb politikai területen lehet megerősített együttműködést kezdeményezni, az eljárás vonatkozásában azonban eltérések lehetnek. Például a közös kül-, és biztonságpolitika területén kezdeményezett megerősített együttműködési javaslatot nemcsak a Bizottságnak kell véleményezésre benyújtani, hanem az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjéhez is továbbítani kell, aki szintén „véleményt nyilvánít arról, hogy a tervezett megerősített együttműködés összhangban van-e az Unió közös kül- és biztonságpolitikájával. A kérelmet tájékoztatásul az Európai Parlamentnek is meg kell küldeni. A megerősített együttműködés folytatására vonatkozó felhatalmazást a Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban adja meg.”¹⁸

A Lisszaboni Szerződés növelte az Európai Parlament hatáskörét a megerősített együttműködésről szóló döntési eljárásban, azáltal, hogy minden esetben előírja az Európai Parlament jóváhagyását. (Tekin–Wessels, 2008: 29.) Ezeken túl egy ún. vészfék mechanizmust is beépített a szövegbe, azzal, hogy a rendőrségi és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben területeken lehetséges van a megerősített együttműködés tagállami vétőjára is.

A Lisszaboni Szerződés deklarálta a megerősített együttműködés lényeges feltételét, a nyitottságot. „A megerősített együttműködés annak létrehozásakor valamennyi tagállam számára nyitva áll, feltéve, hogy azok megfelelnek az együttműködésre felhatalmazó határozatban megállapított részvételi feltételeknek. Az együttműködés bármely későbbi időpontban is nyitva áll mindazon tagállamok számára, amelyek e feltételek mellett, az annak keretében már elfogadott jogi aktusoknak is megfelelnek.”¹⁹

A „klubhoz” történő későbbi csatlakozást is szabályozta a Lisszaboni Szerződés: bármely tagállam, amely egy már működő megerősített együttműködésben részt kíván venni, „ezt a szándékát bejelenti a Tanácsnak és a Bizottságnak. A Bizottság a bejelentés kézhezvételétől számított négy hónapon belül megerősíti az érintett tagállam részvételét. Adott esetben megállapítja, hogy a részvételi feltételek teljesültek, és elfogadja azokat az átmeneti intézkedéseket, amelyek a megerősített együttműködés keretében már elfogadott jogi aktusok alkalmazása szempontjából szükségesek. Ha azonban a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a részvételi feltételek nem teljesültek, megjelöli azokat a rendelkezéseket, amelyeket a feltételek teljesítéséhez el kell fogadni, és a részvételi kérelem újbóli vizsgálatára határidőt állapít meg. E határidő lejártá után a kérelmet újra megvizsgálja. ...Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a részvételi feltételek még mindig nem teljesültek, az érintett tagállam az ügyet a Tanács elé utalhatja, amely dönt a kérelemről.” A közös kül-, és biztonságpolitika területén annyiban más a „csatlakozási eljárás”, hogy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének is be kell nyújtani a csatlakozási szándékot, valamint a Tanács a részvételi feltételek teljesüléséről vele konzultál, és csak utána hoz döntést.²⁰

A Lisszaboni Szerződésben a fentiekén túl is találunk hivatkozást a differenciált együttműködésre, az állandó strukturált együttműködésről szóló bekezdésekben: „Azok a magasabb követelményeket kielégítő katonai képességekkel rendelkező tagállamok, amelyek a legnagyobb követelményeket támasztó missziókra tekintettel ezen a területen szigorúbb kötelezettségeket vállaltak, az Unió keretein belül állandó strukturált együttműködést alakítanak ki.”²¹

Mindezekkel együtt, csupán a szerződést tanulmányozva, nem könnyű eldönteni, hogy a differenciált integráció evolúciójában a Lisszaboni Szerződést hogyan értékeljük. Valóban mérföldkőnek, vagy csupán egy újabb lépcsőfoknak tekinthető a differenciált integráció kodifikálásában? A választ a koncepció

ció gyakorlati megvalósításából olvashatjuk ki. Ennek ellenére ugyanis, hogy a Nizzai Szerződés hatályba lépése óta már adott volt a lehetőség a tagállamoknak, hogy az uniós szerződésre hivatkozva, bizonyos (szigorú) feltételek teljesülése mellett, megerősített együttműködést valósítsanak meg, erre a Nizzai Szerződés hatályba lépését követő mintegy tíz évben nem került sor.

Ez részben annak köszönhető, hogy a Nizzai Szerződés alapján nehezen volt körvonalazható, hogy mely területeken érdemes megerősített együttműködést kezdeményezni. A belső piachoz tartozó területek, beleértve a közös agrárpolitikát, a közlekedéspolitikát, versenypolitikát, és a kohéziós politikát az úgynevezett érinthetetlen területek közé tartoztak, így e területeken nem lehetett megerősített együttműködésben gondolkodni. Az, hogy a szociális politika vagy a környezetvédelem is idesorolandók-e, kérdéses, hiszen mind a két terület erősen kötődik a belső piachoz. (Král, 2008: 4.). A megerősített együttműködésben olyan fajsúlyos területek, mint a gazdasági és monetáris unió fiskális és gazdaságpolitikai aspektusai, vagy a közös kül-, és biztonságpolitika, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben vagy olyan szűkebb, marginális területek, mint a közegészségügy, turizmus válhatnak potenciális célterületekké (Ehlermann, 1995: 25–26.).

A megerősített együttműködés első megvalósulása a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után történt, miután 2010 júniusában az Európai Parlament jóváhagyta tizennégy tagállam kezdeményezését a nemzetközi válásokra vonatkozó jogharmonizációra. Az európai integráció történetének legelsőként megvalósult, precedens értékű megerősített együttműködése tehát egy marginális területen történt, amely azonban a polgárok mindennapjait érinti, és évente mintegy 170 000 házasság felbontását teszi egyszerűbbé. Az egységes belső piacon egyre nagyobb fokú egyéni mobilitás miatt a határon átnyúló válási viták is egyre gyakoribbá váltak, így a kérdés rendezésének igénye egyre inkább előtérbe került. 2006-ban például Franco Frattini, az akkor igazságügyi és belügyi biztos javaslatot tett a nemzetközi válásokban alkalmazott jogharmonizációra, de akkor ez a kezdeményezés néhány tagállam ellenállása miatt nem valósulhatott meg. Svédország azért nem támogatta a kezdeményezést, mert attól tartott, hogy a svéd liberális válási jog kerülhet veszélybe. Viviane Reding, igazságügyi és alapjogi biztos azonban fontosnak tartotta az előrelépést, ezért azt javasolta, hogy kezdetben csak néhány állam valósítsa meg az együttműködést.

2008-ban nyolc ország kezdeményezte a jogharmonizációt a nemzetközi válások területén. Erre vonatkozó javaslatukat hivatalosan benyújtották az Európai Bizottságnak. Az eljárás alatt további tagállamok is csatlakoztak a kezdeményezéshez, Görögország pedig az eljárás alatt esett ki a résztvevő tagállamok köréből. Végül tizennégy tagállam (Ausztria, Franciaország, Magyarország, Olaszország, Luxemburg, Románia, Szlovénia, Spanyolország, Belgium, Németország, Litvánia, Lettország, Bulgária és Portugália) úgy döntött, hogy

megerősített együttműködést valósít meg a nemzetközi válások szabályozásának területén. Miután az Európai Parlament jóváhagyta, a Tanács döntött a megerősített együttműködés megvalósításáról.

A nemzetközi válásokra vonatkozó jogharmonizáció esetében tizennégy tagállam kezdeményezésére az uniós keretrendszeren belül létrejött egy ún. *mini acquis*, amely a korábbi terminológiát használva, valahol a változó geometriájú és a többsebességes koncepciók között helyezkedik el. Változó geometriájú integráció, mert vannak olyan országok, mint Svédország, Málta, az Egyesült Királyság vagy Hollandia, amelyek minden valószínűség szerint tartósan kimaradnak ebből az együttműködésből. Ugyanakkor a többsebességes integrációba is besorolható, hiszen az együttműködés gyakorlati hasznosságát látva, elképzelhető, hogy új tagállamok is élnek majd a csatlakozás lehetőségével.

A megerősített együttműködés fenti megvalósításán túl, a Lisszaboni Szerződésben egyéb példákat is találhatunk a differenciált integrációra, ezek azonban már inkább a korábban ismertetett *à la carte* Európa-típus alá tartoznak. Bár az Alapjogi Charta nem került be a Lisszaboni Szerződés főszövegébe, a szerződés mégis jogerőssé tette. Három tagállam, az Egyesült Királyság, Lengyelország, Csehország, ugyan különböző okokból, de úgy döntött, hogy nem fogadják el a Charta kötelező érvényét.

TIPOLÓGIA

A differenciált integráció fogalmát mostanáig szándékosan egy átfogó, valamennyi differenciált együttműködésre vonatkozó terminusként használtam, e ponton azonban szükségszerű az egyes típusok bemutatása. Az uniós jogi dokumentumokat, politikai beszédeket és integrációs elméleteket olvasva azonban valódi terminológiai káosz tárulhat elénk. *Flexibilis integráció*, mag-Európa koncepciója, *à la carte* Európa, többsebességes, valamint változó geometriájú integráció, megerősített együttműködés, gravitációs centrum, európai élcsapat, koncentrikus körök Európája stb. – csak néhány a differenciált integrációra használt fogalmak közül.

Az eddigi legátfogóbb kategorizáció Alexander C. Stubb nevéhez kötődik, aki három változó, az idő, a tér és az együttműködési terület alapján vázolta fel a differenciált integráció három fő típusát. E tanulmány is e három kategóriát használja a későbbiekben az egyes típusok megkülönböztetésére. A differenciált integráció egyik fő típusa az ún. *többsebességes integráció* azt jelenti, hogy a tagállamok egy csoportja, az ún. magállamok határozzák és valósítják meg elsőként a közös célkitűzéseket, azt feltételezve, hogy az egymás között megvalósított szorosabb együttműködéshez később majd a többi tagállam is csatlakozik. A második típus, az ún. *változó geometriájú integrációban* ezzel

szemben a magállamok szorosabb együttműködése tartósan elérhetetlen marad az abban részt nem vevő tagállamok számára, s így az egyes tagállamok csoportjai között állandósult szeparációt eredményez. A harmadik, egy kulináris metaforára építő, az úgynevezett *à la carte Európa*-koncepció megengedi a tagállamok számára, hogy ahogyan az étteremben az étlapról, szabadon válasszanak, melyik együttműködésben kívánnak részt venni, oly módon, hogy a közös célkitűzések egy minimális szintjét ezért valamennyien elfogadják (Stubb, 1996: 287–288.). Stubb később részletezte és továbbfejlesztette a kategóriáit, és arra a következtetésre jutott, hogy a differenciált integráció típusai gyakran átfedik egymás, ezért is nehéz az egyes, használatban lévő fogalmak definiálása. (Stubb, 1997: 44.). Kenneth Dyson és Angelos Sepos is három fő ismérvt, a tér, az idő és a funkció alapján határozta meg a differenciált integráció fogalmát, hangsúlyozva, hogy az olyannyira komplex és multidimenzionális jelenség, hogy a fogalom konceptualizációjához szükségszerű a multidiszciplináris megközelítés. (Dyson és Sepos, 2010: 5.).

Egy másik, sokat hivatkozott szerző, Alkuin Kölliker az integrációs elméletek szemszögéből vizsgálta a differenciált integrációt. Szerinte az 1980-as években, a megerősödött intézményi flexibilitás következtében jött létre. Nézete szerint, a megerősített együttműködés centripetális hatással van az együttműködésben részt nem vevő tagállamokra, aminek következtében e tagállamok is egyre közelebb kerülnek az együttműködéshez, majd egy idő után maguk is résztvevőjévé válnak. Mindazonáltal, ahogy Kölliker is hangsúlyozta, a centripetális hatás érvényesülése nagymértékben függ attól, hogy milyen területen jön létre az együttműködés. (Kölliker, 2001: 147.). Kölliker teóriáját továbbfejlesztve, de Neve szerint két útja van annak, hogy az együttműködésen kívül maradó tagállamokat is bevonják. Létezik egy úgynevezett csalogató hatás, amely azt jelenti, hogy az együttműködésből éppen kimaradt tagállamok úgy vélik, hogy érdekükben áll részeseivé válni a magasabb szintű kooperációnak, ezért mindent megtesznek azért, hogy ők is mihamarabb tagjaivá váljanak. De létezhet egy kényszerítő hatás is, amely azt jelenti, hogy a kívül maradt tagállamok attól tartanak, hogy ha nem közelednek az együttműködéshez, akkor ez a későbbiekben előnytelen lesz számukra, és a félelem arra motiválja őket, hogy mindent megtegyenek, hogy részesévé váljanak az együttműködésnek (De Neve, 2007: 511–12).

A szerzők többsége (Ld. Philippart és Edwards, 1999; Tekin és Wessels, 2008, Andersen és Sitter, 2006) a differenciált integrációt az uniós szerződések alapján magyarázták, fontos azonban megemlíteni, hogy a differenciált integráció egy sokkal tágabb kontextusban is értelmezhető. Matej Avbelj a differenciált integráció három különböző típusát különbözteti meg. Elsőként említi az unió elsődleges jogforrásaiban meglévő, szerződéses alapokon nyugvó, differenciált együttműködési formákat, amelyek főként szerződéses opt-outokat, biztonsági klauzulákat, külön jegyzőkönyvekben rögzített derogációkat jelen-

tenek. A második típusba az EU másodlagos jogforrásai szintjén létező, minimális harmonizációra vonatkozó jogi eszközöket, értelmezési és derogatív klauzulákat sorol. És végül a differenciált integráció harmadik, véleményem szerint legizgalmasabb és legérdekesebb típusa alá mindazon jogi és szabályozási rezsimek és együttműködések tartoznak, amelyek először az uniós kereteken kívül születtek, és csak később váltak az *aquis communautaire* részévé (Avbelj, 2008). Úgy vélem, hogy éppen e harmadik típus az, amelyet a tudományos vizsgálódás középpontjába kell állítani, hiszen a differenciált integráció e típusának elterjedése jelentős hatással lehet arra, hogy milyen irányba fejlődik az Unió.

Dyson és Sepos, a differenciált integráció jelenségének politikai, jogi, és társadalmi-gazdasági dimenzióit is magában foglaló értelmezését nyújtják. Az említett szerzők mellett érvelnek, hogy a differenciált integrációra egyrészt, mint egy átfogó „tervezési alapelvre”, megközelítésre, másrészt, mint a politikai menedzsment eszközére kell tekintenünk, amely a kollektív cselekvés klaszszikus problémáinak megoldását szolgálhatja. (Dyson és Sepos, 2010: 3.). Úgy vélem, hogy e meghatározás egyszerre holisztikus és leszűkítő, ezért kissé ellentmondásos is, hiszen a differenciált megközelítést egyrészt átfogó tervezési alapelvként értelmezi, másrészt szűkebb értelemben, az európai integrációs politikák menedzselési eszközének tekinti.

Nézetem szerint a differenciált integrációra leginkább mint jelenségre, az európai integrációt átformáló, alakító logikára érdemes tekinteni. A differenciált integráció elterjedése ugyanis átértelmezi az európai uniós tagság jelentését, a tagállamok közötti kapcsolatokat, új utakat jelöl ki a közösségi politikák továbbfejlődésének, és alapjaiban értelmezi át az uniós intézmények jövőbeni szerepvállalását is.

KÉTSEBESSÉGES VAGY KÉT UNIÓ?

Az eurózána válságának elmélyülése, és a válságkezelés anomáliái a 2011-es év végén azt eredményezték, hogy differenciált integráció ismét a politikusok beszédeinek és vitáinak központi témájává vált. Némi túlzással élve, talán az is mondható, hogy Joschka Fischer 2000-ben elhangzott nagyhatású beszéde vízióinak továbbgondolása tíz éves agónia és erőtlenség után újrafolytatódik. Sarkozy, Merkel és Barroso az Európai Unió jövője kapcsán mindig megemlítik a differenciált integráció lehetőségét.

Nikolas Sarkozy 2011. november 8-án, a Strasbourgi Egyetemen, a következőket mondta:

„Senki sem hiheti el, hogy a föderáció – a totális integráció – elképzelhető harminchárom, harmincnégy, harmincöt tagállam esetén. De akkor mit is tehetünk? Először is, őszintén szólva, az egységes pénz egy csodálatos ötlet, de

elég furcsa, hogy mielőtt létrehoztuk, nem foglalkoztunk a gazdaságok konvergenciájával... Nem lesz többé közös pénz egy sokkal magasabb fokú gazdasági integráció és konvergencia megvalósítása nélkül. Ez az irány, amely felé haladunk. De vajon ugyanolyan szabályok érvényesülnek majd mind a huszonhét tagállamban? Nem. Határozottan nem. ...Két sebességfokozata lesz az európai integrációnak: az egyes fokozat, amely a magasabb szintű integráció megvalósítását jelenti, és egy kettes fokozat, amely a konföderációhoz hasonlít, és lazább együttműködést jelent az Európai Unión belül.”²²

Sarkozy beszéde nemcsak amiatt érdekes, hogy szokatlan módon, francia elnökként a föderáció megvalósításának lehetőségéről beszélt, hanem leginkább amiatt, mert egy olyan Európát vizionált, ahol az első fokozatba kapcsoló tagállamok exkluzív, zárt belső kört alakítanak ki maguk között, amelyhez a külső, periférián maradt államok csak lazán kapcsolódnának. Így valójában nem kétsebességes, hanem két külön Európáról beszélt. A Sarkozy által emlegetett föderáció, vagy másképp szólva „totális integráció” fogalma persze még igencsak képlékeny, és mint azt az európai integráció eddigi története megmutatta, várható, hogy az Unió legerősebb tagállamának, Németországnak jelentős beleszólása lesz abba, hogy a belső körös Európa hogyan formálódjon. Mindazonáltal Sarkozy ötlete az EU-ban kialakítandó „két Európáról”, amely az eddigi fogalomrendszerrel élve nem a többsebességes integráció, hanem az egymás mellett külön létező tagállami csoportok megvalósítása, a mag-Európából kimaradó tagállamok számára, így Magyarország számára is számos negatív következménnyel járhat. Azt jelentheti ugyanis, hogy míg az Unió vezető tagállamai saját maguk között továbbra is igyekeznek az egységes Európát, és további szakpolitikákra kiterjedő mélyítését megvalósítani, addig a külső, perifériára szorult országok csupán egy lazább integrációnak lesznek részesei, és bizonyos együttműködési körökből tartósan kimaradnak. Nemcsak a kisebb gazdasági erővel bíró, nem eurózána tagállamoknak, de az uniós döntéshozóknak sem szimpatikus Sarkozy két-európás terve, vagyis a változó geometria állandósulása, ugyanis ez az egységfolyamat eredeti célkitűzéseinek a megvalósítását áshatja alá. Az Európai Bizottság elnöke, Barroso, a fent említett Sarkozy-beszéd után, éppen erre hívta fel a figyelmet: „Egy olyan unió, amelynek különböző részei eltérő célkitűzések megvalósításán dolgoznak, egy unió, amelynek egy integrált belső, és egy leszakadó külső perifériája létezik, egy unió, amelyet egy egészségtelen hatalmi erőegyensúly alakít, és valójában egy direktórium irányít... Éppen ezért abszurd lenne, ha a közös projektünk legbensőbb vívmányára – a gazdasági és monetáris unió, amely az euróövezetbe ágyazódott, ilyen legbensőbb vívmány – úgy tekintenénk, mint az Európai Unió egészéből történő „opt-out”-ra.”²³

További kérdéseket vet fel az is, hogy vajon az európai integráció történetében sokszor, és jelenleg is az integráció motorjának számító német–francia-tengely vajon meddig lesz a differenciált integrációt kezdeményező, irányító

szerepben? Az eurózóna válságkezelése ugyanis egy sokkal tágabb, globális gazdasági, pénzügyi kontextusban zajlik, amelynek az IMF az egyik fő szervezeti irányítója. Ennek megfelelően ma már sokan nem is a Merkozy duónak, hanem a német kancellár, és az IMF vezér, Christine Lagarde nevéből összeálló *Mergarde* kettős kezdeményező, irányító szerepének tulajdonítanak igazán jelentőséget.

Angela Merkel az euró krízisének megoldását egy magasabb szintű integráció megvalósításában látja. Merkel ennek megfelelően kezdeményezte a költségvetési fegyelem betartásának érdekében a Lisszaboni Szerződés módosítását, és automatikus szankciók bevezetését a költségvetési fegyelem megsértésének esetére. A differenciált integráció gyakorlati megvalósulásként 2011. december 9-én az eurózóna tizenhét tagállama és hat nem eurózóna tag megállapodott arról, hogy uniós kereteken kívüli kormányközi szerződést kötnek a fiskális szabályokról és a költségvetési fegyelem betartásáról. Az unió huszonhárom tagállama rögtön kifejezte elkötelezettségét a szorosabb integráció megvalósításának irányában. A nemzeti szuverenitás jelentős feladásával járó lépés megtételére azonban négy teljes jogú tag – Nagy-Britannia, Csehország, Svédország és Magyarország – ekkor még nem állt készen. Közülük Nagy-Britannia vétóval jelezte, hogy egyáltalán nem kíván a fiskális paktumban részt venni, míg a másik három tagállam parlamenti döntéstől tette függővé a részvételt, és azóta Magyarországon és Svédországban is zöld utat kapott a paktum. Mostanra tehát huszonöt tagállam vállalja, hogy államháztartása szerkezeti hiányát a bruttó hazai termékhez (GDP) képest legfeljebb 0,5 százalékon tartja, ellenkező esetben automatikus kiigazítási mechanizmusok lépnek életbe. Mindazonáltal mivel olyan országok is aláírják a szerződést, amelyek nem eurózóna tagok, rájuk e szigorú szabályok csak az eurózónához történő csatlakozásuk után lesznek kötelezőek. A fiskális unióról szóló kormányközi szerződés aláírói tehát két különböző tagállami kört jelentenek. A kimaradás jövőbeni negatív hatásait elkerülendő azonban, a nem eurózóna tagok nagy része is úgy látta, hogy érdemes részt venni ebben a kormányközi szerződésben.

A várhatóan 2013. január elsején életbe lépő szerződés, mivel kormányközi formában jött létre, számos problémát vet fel. Nem világos ugyanis, az integráció intézményeinek, az Európai Bizottságnak, a Tanácsnak, az Európai Bíróságnak a részvétele a kormányközi együttműködésben, hiszen ezen intézmények működését az uniós szerződések szabályozzák, amely szabályok mind a huszonhét tagállamra vonatkoznak.

A fiskális paktum brit vétója külön kategóriába esik, hiszen az Amszterdami Szerződés hatályba lépése előtt még lehetséges opt-out-tal élve²⁴, Nagy-Britannia már a monetáris unió megvalósításából is kimaradt, így a szigetország a csupán eddig is alkalmazott „à la carte”-módszert választotta. Ennek ellenére David Cameron vétója éles vitákhoz vezetett. A brit ellenzéki képvi-

selők a miniszterelnököt egyenesen hazája elszigetelésével vádolták meg. Cameron, a differenciált integráció igazi szószólójaként e vádakra csak úgy reagált: „Európának számtalan szobája létezik.” Nagy-Britannia továbbra is a NATO tagja és az egységes piac része marad. A kimaradás csupán a klubon belül létező egyik klubból történő távolmaradást jelenti, semmi többet.²⁵

ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSEK ÉS A *FINALITÉ POLITIQUE*

Az Európai Unióban jelenleg a differenciált integráció számos formája létezik, és úgy tűnik, hogy az európai egységfolyamat is egyre inkább a differenciált integráció keretei között zajlik. Azt azonban jelenleg még csak találgatni lehet, hogy a differenciált integráció végső soron hogyan formálja át az Európai Uniót, milyen hatással lesz a tagállamok közötti kapcsolatokra, a közösségi szakpolitikák továbbfejlődésére, és az integrációs intézmények szerepére. A tekintetben is leginkább csupán jóslatokba bocsátkozhatunk, hogy a differenciált együttműködési formák elterjedése vajon milyen hatással lehet az Európai Unió önértelmezésére és a legitimitációjára? Bár, ahogy erre a tanulmány korábbi fejezete rámutatott számos kísérlet történt a differenciált integráció konceptualizációjára és egyes típusainak meghatározására, úgy vélem, e tekintetben még mindig az út elején járunk. Ebben a részben, azokat a fő kérdéseket és dilemmákat vázolólok fel, amelyekről úgy gondolom, hogy az Európai Unió jövőjéhez szorosan kapcsolódnak, és elméleti továbbgondolásra is érdemesek.

A differenciált integráció természetének meghatározásához az integráció-elméletek jelenthetik a kiindulási alapot. Vajon hol a helye a differenciált integrációnak ezen elméletek között? Vajon a differenciált integráció maga is egy új integrációelmélet? – ahogy azt néhány szerző állítja. De Neve szerint „minden európai integrációs elméletet újra kell értelmezni és a differenciált integráció folyamatának fényében egy új, megfelelő elméletet kell alkotni.” (De Neve, 2007: 515.)

A neofunkcionalizmus központi fogalma a spillover (Haas, 1958; Lindberg 1963), amely azt jelenti, hogy az integráció folyamatának indulásakor közösségi szintre emelt szakpolitikák a közösségek működése során automatikusan magukkal hozzák más szakterületek közösségi szintre emelkedését. A spillovernek több formája is létezhet – funkcionális, politikai, intézményi, földrajzi (Tranholm–Mikkelsen, 1991: 4–6.) –, melyek alapján magyarázni lehet azt, hogy a tagállamok egy csoportja miért kezdeményezi a szorosabb együttműködést egy szakpolitikai területen, azt azonban a neofunkcionalista elméletek alapján már nem lehet megmondani, hogy a spillover miért csak a tagállamok egy bizonyos csoportjában, és bizonyos szakpolitikai területeken érvényesül, és máshol nem. (Dyson és Sepos, 2010: 17).

A kormányközi elméletek alapján, amelyek hangsúlyozzák, hogy a tagállamok a saját nemzeti érdekeik mentén cselekszenek (Hoffman, 1966; Taylor 1982) könnyen értelmezhető, hogy egy tagállam miért motivált arra, hogy részt vegyen egy differenciált együttműködésben, és miért dönthet úgy, hogy kimarad egy másiktól. A kormányközi iskolák külön alirányzatát, a liberális kormányköziséget képviselő Andrew Moravcsik szerint az uniós döntéshozatal két szakaszra bontható: az elsőben, ahogyan azt a funkcionalisták is vallják, gazdasági és társadalmi igény keletkezik az integrációra egy bizonyos területen. Második lépésként a megvalósítás, vagyis a tényleges döntéshozatal már kormányközi alkufolyamat során valósul meg. Nézete szerint „nincs az az intézményi közvetítés, politikai vállalkozás, szupranacionális vagy egyéb, amely segítené túljutni a nemzeti érdekek ellentétein és ambivalenciáin.” (Moravcsik–Nikolaidis, 82.) Éppen ez utóbbi tézis, amely mostanra megkérdőjeleződött, hiszen a differenciált integráció elterjedésével, lehetségessé, és a Lisszaboni Szerződés óta jogilag is egyszerűbbé, átláthatóbbá, és kivitelezhetőbbé vált, hogy a tagállamok egy csoportja szorosabb együttműködést valósítson meg egymás között. Mindazonáltal, a kormányközi elméletek nem nyújtanak elégséges magyarázatot arra, hogy az együttműködésből történő kimaradás által keletkezett negatív externáliák miért nem motiválják őket a részvételre, vagy későbbi csatlakozásra. (Dyson és Sepos, 2010: 17–19.).

A kilencvenes évektől egyre népszerűbb úgynevezett hibrid elméletek²⁶ közül talán az MLG- (multi-level governance), vagyis a többszintű kormányzás-elméletek (Hooghe és Marks, 2008; Kaiser, 2007; Ágh, 2011) alkalmazhatók leginkább a differenciált integráció jelenségének magyarázatára, hiszen ezen elméletek eleve egy többszintű politikai közösség, valamint horizontális és vertikális irányban is többszintű kormányzási struktúrák együttes létezését feltételezik. Az MLG-teóriák nem adnak azonban elégséges magyarázatot arra, hogy egy tagállamot mi motivál arra, hogy részt vegyen, vagy kimaradjon a differenciált integrációból. Mindazonáltal azzal, hogy az MLG-elméletek hangsúlyozzák a tagállamok alatti, regionális szereplők és helyi önkormányzatok jelentőségét is a politikaformálásban, kiindulópontot jelenthetnek a differenciált integráció mindezidáig inkább tagállam fókuszú elméleti megközelítései átértelmezéséhez, továbbfejlesztéséhez. Ezen a ponton fontos megjegyezni, hogy a jövőben a helyi és regionális közösségek és az uniós állampolgárok maguk is lehetnek a differenciált integráció kezdeményezői, amely szintén új kontextusba helyezi a koncepció értelmezését. Elég itt a Lisszaboni Szerződés 11. cikkére hivatkozni, amely kimondja, hogy „Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.”²⁷

Hasonló hozzáadott értéke lehet a konstruktivista (Risse, 2004), valamint

az institucionalista elméleteknek (Pierson, 1996) is. A konstruktivista elméletek magyarázatai szerint a differenciált integráció természetes következménye az unión belül formálódó különböző kollektív identitásoknak. Azt azonban már kevésbé lehet ezen elméletek alapján magyarázni, hogy a differenciált integráció mely formái iránt nyitottak, s melyektől zárkóznak el az európai polgárok. Az institucionalista elméletek jelentősége abban rejlik, hogy a differenciált integráció folyamatában megfelelő jelentőséget tulajdonítanak az uniós intézményeknek, mint a politikaformálás aktorainak, következésképpen a differenciált integráció kezdeményezői és megvalósítói lehetnek. Az uniós intézményi és jogi kereteken kívül született szabályozási és jogi rezsimok keletkezésére azonban az institutionalisták nem szolgálhatnak megfelelő magyarázattal.

A fentiek alapján tehát kijelenthető, hogy a differenciált integráció jelenségének magyarázatához a rendelkezésünkre álló integrációelméletek egyes megközelítései ugyan fontos hozzáadott értéket képviselnek, ugyanakkor ezek az elméletek csak korlátozott mértékben alkalmazhatók a differenciált integrációs formák keletkezésének és működésének a megértéséhez. Következésképpen, a differenciált integráció, egy olyan jelenség, amely egészen új elméleti magyarázatot kíván.

Az integrációelméleti iskolák teóriái végső soron két csoportba sorolhatók: az egyik csoport vizsgálódásának középpontjában az integráció folyamata és a közös intézmények fejlődése áll, a másik csoport ezzel szemben az integráció végkimenetelét, végső formáját magyarázza. A differenciált integrációt is e két szempontból érdemes megközelíteni: egyrészt az integráció folyamata, másrészt a végkimenetele felől (Wiener és Diez, 2004: 3.).

Az integráció folyamatát vizsgálva, a differenciált integráció úgy értelmezhető, mint egy funkcionális hajtómű, amelynek működtetése a nagyobb fokú hatékonyság elérése irányába hat, és ezáltal hozzájárul ahhoz, hogy az összes tagállam között szorosabb kötelék, és egy magasabb fokú integráció jöjjön létre (Kölliker, 2001; De Neve, 2007). Ezen érvelésbe illeszkedően a differenciált integrációt a politikai menedzsment olyan új eszközünek lehet tekinteni (Dyson, és Sepos, 2010) amely arra szolgál, hogy segítsen túllépni az integráció folyamatában időről időre jelentkező ponthelyzeteken, úgy, hogy egyes tagállamok számára lehetőséget teremt, hogy rövidtávon egymás között magasabb szintű integrációt valósítsanak meg.

Mindazonáltal, a differenciált integrációnak nem csak pozitív, az európai integrációt erősítő hatásai lehetnek. A differenciált integráció fékezheti is az integráció folyamatát, és az európai egységfolyamat gátjává is válhat. Az opt-out-ok története a Szociális Chartától kezdve a Gazdasági és Monetáris Unión keresztül az Alapjogi Chartáig mind erre példák. E kimaradások, távolmaradások annak a szimbólumai, hogy a differenciált megközelítés, centrifugális hatásokat eredményez, melyek gyengíthetik az integrációt (Tekin és Wessels,

2008: 25.). Véleményem szerint a differenciált integráció elterjedésére úgy kell tekintenünk, hogy valójában elemzésünk tárgya változott meg. Az Európai Unió, amelyre Jacques Delors kifejezésével élve eddig is egy semmihez sem hasonlítható, csak önmagában értelmezhető politikai rendszerként, ún. UPO-ként (Unidentified Political Object) tekintettünk (Arató–Koller, 2009: 15.), az utóbbi időben még inkább differenciálttá vált, ezért az eddigi elméleti magyarázatok sokszor már nem állják meg a helyüket.

A differenciált megközelítés elterjedésének a hatását az integrációs folyamatra, olyan szabályozási és jogi rezsimek vizsgálatán keresztül is érdemes értelmezni, amelyek az uniós keretrendszeren kívül születtek, és csak később váltak az *aquis communautaire* részévé. A schengeni övezet arra példa, amikor az európai integrációs kereteken kívülről érkező kezdeményezés, és megvalósítása hozzájárult ahhoz, hogy a résztvevő államok között magasabb szintű integráció valósuljon meg, amely később a kezdetben kívülálló államok számára is vonzó klubbá tette az övezetet, és ők is csatlakozni kívántak hozzá. Az Amszterdami Szerződés később jogilag is közösségi vívmánnyá tette az együttműködést, azzal, hogy a schengeni *aquis*-t beemelte az uniós szerződésbe. Mindazonáltal, még a schengeni sikertörténetben is számos esetleges és ad hoc megoldás volt jelen a stratégia kalkulációk és döntések mellett (Gaisbauer, 2010: 2.). Következésképpen, ha a differenciált integráció további elterjedését anticipáljuk, akkor számtalan ismeretlen változóra kell számítani, és semmiképpen sem lehet biztosra venni a differenciált integráció pozitív hatásait.

Vajon milyen hatással lehet a differenciált integráció az európai egyesülés végkimenetelére, hogyan befolyásolja a *finalité politique*-ot? Úgy gondolom, hogy e tekintetben a területiális dimenzióknak különös jelentősége van. A differenciált együttműködés létrejötté ugyanis automatikusan határkijelölést is jelent. Azzal, hogy az Unión belül (és kívül is) az együttműködés különböző körei jönnek létre, az is együtt jár, hogy a „mi” és „ők” kategóriái, nemcsak a „tagállam–nem tagállam” relációban, hanem az összes együttműködési formában kialakulnak. Így például, míg hazánk az EU teljes jogú tagja, és a schengeni övezetbe is csatlakozott, addig az eurózána történéseit valószínűleg még jó ideig csak kívülállóként szemléli, ugyanakkor a magyar parlament 2012. február 20-i döntése alapján csatlakozik a fiskális paktumhoz. Arra is van példa, hogy nem uniós tag is élvezheti némely uniós vívmány előnyeit: Norvégia az Európai Gazdasági Térség tagjaként élhet az egységes belső piac nyújtotta lehetőségekkel.

A differenciált integráció terjedése ugyanakkor a közös európai identitásformálás szempontjából veszélyeket rejt magában, hiszen az, hogy ki tartozik a közösséghez és ki nem, már nem olyan könnyen és egyértelműen megválaszolható. A teljes jogú tagság mellett, ugyanis különböző „klubtagságok” jönnek létre, amelyek exkluzivitása, és értéke nagymértékben különbözhet. A differenciált integráció tehát törésvonalak keletkezését eredményezheti az unión

belül, és az unió külső kapcsolatrendszerében is. Külön problémát vet fel az a kérdés, hogy az unión belül és kívül formálódó együttműködési körök, mennyiben felelnek meg az adott területen élők kollektív identitásának? Nagy kérdés tehát, hogy a differenciált integráció felülről, vagyis az uniós és tagállami döntéshozók által kezdeményezett megvalósítása, konstruálása, hogyan érhet össze az alulról, az európai uniós polgárok felől érkező igényekkel? Az európai integráció jövője és az Unió legitimitása szempontjából ugyanis meghatározó, hogy a keletkező törésvonalakhoz hogyan viszonyulnak az egyének.

A differenciált integráció nem csak az unió határain belül valósulhat meg. Az Európai Szomszédságpolitika, az unión kívül megvalósult változó geometriájú integrációra példa. A 2003-ban útjára indított politika célkitűzése, hogy az uniós vívmányok egy részéből a szomszédos államok is részesüljenek, anélkül, hogy beleszólásuk legyen annak kialakításába. Az Európai Szomszédságpolitika létrehozta a „szomszédok” köztes kategóriáját, amely azt jelzi, hogy ezen országok gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai értelemben is az EU-hoz kötődnek, de mégsem teljes mértékben részei az EU-nak. Egyszerűbben fogalmazva: „e partnerországok majdnem olyanok, mint mi, de mégsem teljesen”. Az Európai Szomszédságpolitika széleskörű kötelezettségvállalást kíván meg a résztvevő tagállamoktól arra, hogy az „európai utat kövessék”, úgy hogy nem kínál fel nekik teljes jogú tagságot. „Az Európai Szomszédságpolitika legalább annyira az európai identitásról szól, mint a szomszédos államokkal történő kapcsolatépítésről.” (Ífversen és Kølvræa, 2007: 3.). Hasonlóan, a sokat kritizált, a posztsovjeti államokkal kialakított Keleti Partnerség az európai értékek, normák, Kelet felé történő exportját jelenti, anélkül, hogy ezek az államok maguk is alakítanák a kapcsolatot. A nyugat-balkáni államokkal kötött ún. Stabilizációs és Társulási Megállapodások azonban már a differenciált együttműködés egy másik típusát jelentik, hiszen tartalmazznak hivatkozást a jövőbeni tagságra, így egy lépcsőfokot jelentenek a teljes jogú tagság elérésé felé vezető úton. E megállapodások tehát a többsebességű Európa megvalósulásai az unió határain kívül.

Az EU új keletű találmányai, az ún. funkcionális makrorégiók is a differenciált integráció példáinak tekinthetők. A funkcionális makrorégió egy adott területi egységet jelöl, uniós és nem uniós államok részvételét feltételezi, valamint különböző politikákban és a döntéshozatali szinteken történő együttműködést jelent. A funkcionális makrorégió célkitűzése éppen az, hogy a közös európai projektben csatlódtak egyének újra Európa és az egységfolyamat mellé állítsa, nemzeti, regionális, helyi szinten is aktivizálja őket. A Balti Stratégia mintájára, 2009-ben életre hívott, eredetileg hét ország által aláírt, s mostanra tizennégy tagállamot számláló Európai Duna Régió Stratégia (EDRS) a Duna régió területi, gazdasági és kulturális kohéziójának erősítését, és egy új fejlesztési térség, funkcionális makrorégió életre keltését célozza meg. A Duna Stratégia létrehozásának ötlete tehát az integrációs intézményeken kívülről, tag-

állami kezdeményezésre indult, azonban hamar bekerült az uniós prioritások közé. A magyar elnökségi félév alatt 2011. április 13-án az Általános Ügyek Tanácsa elfogadta az Európai Duna Régió Stratégiát, amelyet 2011. június 24-én az Európai Tanács is jóváhagyott. A Duna Stratégia tehát ma már uniós stratégia, amely az EU 2020 részét is képezi, és deklarálta az EU gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának az erősítéséhez hivatott hozzájárulni. Az Európai Duna Régió Stratégia a térbeliség új koncepcióját jeleníti meg az Európai Unióban. A Duna völgyében megvalósuló szorosabb régiós, lokális együttműködés azonban nem állhat önmagában. Az európai uniós együttműködésbe beleágyazva, a közös európai projekt egyik erősítőjeként, és az európai uniós identitás egy új elemeként értelmezhető. Következésképpen magát az Unió öndefinícióját is érinti. Gondoljunk csak bele: az 1950-es években az észak-nyugati pólusú integráció fokozatosan vett fel mediterrán, illetve északi arculatot, amely tovább bővíthet egy közép-, és dél-kelet európai értelmezéssel, amennyiben az EDRS megvalósításának konkrét eredményei is láthatóvá válnak.

Amennyiben a differenciált integráció valóban elterjed, a bővítés fogalmát sem lehet majd az eddigi értelemben használni. Az egymást átfedő funkcionális együttműködési körök és területileg is különböző tagállami csoportosulások létezésével a bővítés új kontextusba kerül. Az európai integráció történetéből ismert valamennyi bővítési hullám kihívást jelentett az Európai Közösségnek. Az újonnan érkező tagállamok befogadása ugyanis hosszú és nehézségekkel terhelt folyamat mind az új, mind a régi tagállamok számára. Hiszen a korábban a közösségen kívülinek tekintett egyének egyik napról a másikra uniós állampolgárokká válnak, vagyis a közösség tagjaivá avasznak. A korábbi kívülállók befogadása, amellet, hogy nyilvánvaló előnyökkel szolgálhat az egész közösségre nézve, áldozatokat is jelent mind a két oldalon. Egy új érában, a differenciált integráció korszakában azonban a bővítés is már csak többes számban létezik majd: az EU-hoz történő csatlakozás csak az egyik formája, hiszen más „klubokhoz” – az eurózónához, a fiskális unióhoz, a Prümi Szerződéshez vagy az Európai Duna Régió Stratégiához – is lehet csatlakozni, amelyek mindegyike különböző értékű tagságot jelent. Továbbá, amennyiben egy ilyen klub a mélyítés mellett kötelezi el magát, ez növelheti a klub exkluzivitását és a tagság értékét, amely azzal is jár, hogy zártabbá válik és a kívülállók számára nehezebb lesz a csatlakozás.

Végül, de nem utolsó sorban arról is érdemes szót ejteni, hogy a differenciált integráció elterjedése az EU-ban, vajon milyen veszélyeket és lehetőségeket jelenthet-e hazánk Magyarország számára? A fiskális paktumról szóló kormányközi szerződés, mint a differenciált integráció legújabb keletű megvalósulása azt mutatta meg, hogy Magyarországnak, az unióban meglévő gazdasági ereje és mérete okán sem érdeke az, hogy az „à la carte” vagy a változó geometriájú típusú megoldásokat válassza. Ezek ugyanis azzal a következménnyel járhatnak, hogy egy uniós vagy azon kívüli együttműködés, legyen az

szakpolitikai, mint a fiskális unió, vagy területi, mint az Európai Duna Régió Stratégia tartósan elérhetetlen marad a benne részt nem vevő tagállamok számára. A differenciált integráció időbeli perspektíváját tekintve, hazánk az átmeneti és a külső tagok számára is nagyfokú nyitottsággal bír, a többsebességű típusba tartozó differenciált együttműködési formákban és nem a tagállamok tartós megkülönböztetésében érdekelt.

A differenciált integráció elterjedése következtében, területileg is egyre inkább fragmentálódó unióban, Magyarország számára lehetőséget jelenthet az, hogy közvetlen környezetével, a szomszédos államokkal, nem csupán tagállami hanem szub-állami, vagyis régiós és helyi szinten is szorosabb kapcsolatokat alakítson ki. 1989/90 után ugyanis a kelet-közép-európai országok szubregionális együttműködése bár felmerült, mint lehetséges együttműködési keret, de a megvalósított összefogás, és együttes érdekérvényesítés nem volt igazán sikeres.²⁸ A térség államai történelmi okok miatt, valamint az uniós tagság mihamarabbi megszerzéséért és a külföldi befektetőkért folytatott verseny miatt is riválisokként és nem együttműködő partnerekként tekintettek egymásra. (Greskovics, 2010: 142.; Koller, 2011: 7–29.) A megvalósítás kezdeti stádiumában lévő Európai Duna Régió Stratégia arra lehet egy esély, hogy ez megváltozzon.

KONKLÚZIÓ

Ma már a differenciált integrációnak széleskörű szakirodalma létezik, számos nyitott kérdés kering azonban még a koncepció meghatározása körül. Politikusok, jogászok, integrációelméleti teoretikusok sokat tettek azért, hogy a fogalmat definiálják. Ők általában az uniós szerződések rendelkezéseiből kiindulva magyarázták a fogalom tartalmát, igen kevés írás szól azonban a differenciált integráció megjelenéséről az unió másodlagos jogforrásaiban, és még kevesebb foglalkozik az uniós keretrendszeren kívül formálódó differenciált együttműködésekkel, így a makrorégiókkal. A Lisszaboni Szerződés, ahogy az ebből a tanulmányból is kiderült, mérföldkövet jelent a jogi konceptualizációban, hiszen világosan definiálta a megerősített együttműködés feltételrendszerét és a kezdeményezés, valamint a végrehajtás módját is. Ahhoz azonban, hogy a differenciált integráció valódi tartalmát meg lehessen érteni, elengedhetetlen a koncepció elméleti továbbgondolása. Újra kell értelmezni és értékelni a nagy integrációelméleti iskolák téziseit, hiszen azok a differenciált integráció térhódításával már csak kiegészítésekkel és módosításokkal alkalmasak az integrációs történések magyarázatára. Végül, a differenciált együttműködési formák elterjedése minden esetben a résztvevők és a kimaradók közötti határok kijelölését is jelenti, amely a gravitációs centrumok húzóerejének következtében az egész európai egységfolyamatot erősítheti, de új törésvonalak keletkezésének a veszélyét is magában hordozza.

JEGYZETEK

- ¹ Angela Merkel német kancellár és Nicolas Sarkozy francia elnök párosát nevezte el így az európai sajtó.
- ² Ld.: Az Unió a görög válság szorításában. *HVG*, 2011. november 12.
- ³ A szakirodalomban használatos még a differenciált tagság (differentiated membership) fogalom is, amely az egyes együttműködési körökön belül az uniós tagállamok eltérő szerepvállalását jelenti.
- ⁴ 233. cikk, Szerződés az Európai Gazdasági Közösség Létrehozásáról, 1957.
- ⁵ Willy Brandt beszéde az Organisation Francaise du Mouvement Européen nevű szervezet előtt. Párizs, 1974. nov. 19.
- ⁶ The Tindemans Report on European Union, in Bulletin of the European Communities. 1976, No Supplement 1. 11–35.
- ⁷ 8C cikk, Egységes Európai Okmány. *Az Európai Közösség Hivatalos Lapja*, L 169, 1987. június 29.
- ⁸ 109. Cikk, Az Európai Közösséget Létrehozó Szerződés (konszolidált verzió). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 325, 2002. december 24.
- ⁹ Helmut Kohlt idézi Cach Bill (2007). *The German question*. European Foundation.
- ¹⁰ K15 cikk, Amszterdami Szerződés, Az Európai Unióról Szóló Szerződés, Az Európai Közösségeket Létrehozó Szerződések és Egyes Kapcsolódó Okmányok. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 340, 1997. november 10.
- ¹¹ Jegyzőkönyv a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről, Amszterdami Szerződés, Az Európai Unióról Szóló Szerződés, Az Európai Közösségeket Létrehozó Szerződések és Egyes Kapcsolódó Okmányok. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* C 340, 1997. november 10.
- ¹² Az Európai Unióról Szóló Szerződés és az Európai Közösséget Létrehozó Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 321 E/1, 2006. december 29.
- ¹³ Fischer, Joschka: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt Universität in Berlin. *Auswärtiges Amt*.
- ¹⁴ 20. és 326–334. cikk Az Európai Unióról Szóló Szerződés és Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* C 83, 2010. március 30.
- ¹⁵ 326. cikk, I. m.
- ¹⁶ 20. cikk, I. m.
- ¹⁷ 329. cikk, I. m.
- ¹⁸ 329. cikk, I. m.
- ¹⁹ 328. cikk, I. m.
- ²⁰ 331. cikk, I. m.
- ²¹ 42. cikk, I. m.
- ²² Nicolas Sarkozy beszéde 2011. november 8-án, a Strassbourgi Egyetemen. The future of the EU Two-speed Europe, or two Europes? *Economist*, 2011. november 9. (saját fordítás)

- ²³ José Manuel Barroso válasza Nicolas Sarkozynek 2011. november 9-én. The future of the EU Two-speed Europe, or two Europes? *Economist*, 2011. november 9 (saját fordítás)
- ²⁴ Ez a később csatlakozott tagállamok számára nem volt lehetséges, vagyis ők már uniós csatlakozásukkal vállalták, hogy részt vesznek a gazdasági és monetáris unióban.
- ²⁵ David Cameront idézi Jonathan Freedland: The two-speed Europe is here, with UK alone in the slow lane. *The Guardian*, 2011. december 9. <http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/09/jonathan-freedland-two-speed-europe>
- ²⁶ A szakirodalom hibrid vagy szinkretikus elméleteknek nevezi az olyan integrációelméleti teóriákat, melyek a régi nagy elméleteket ötvözik, a közöttük feszülő alapvető ellentéteket inkább egymást kiegészítő magyarázatokká transzformálják. Ld.: O'Neill, 1996, 81–83.
- ²⁷ 11. cikk, I. m.
- ²⁸ Ilyen volt az ún. *Közép-európai Kezdeményezés*, mely Olaszországon, Ausztrián és Jugoszlávián kívül eleinte csak Magyarországot foglalta magában, de 1989-ben csatlakozott hozzá Lengyelország és Csehország is. Szubregionális együttműködés volt az 1991 óta működő *Visegrádi Együttműködés* is, amely Magyarország, Lengyelország és Csehország tagságával indult, majd több régiós ország is csatlakozott hozzá.

IRODALOM

- Ágh Attila (2011): A közpolitika változó paradigmája: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle*, 2011/1., XX. évfolyam, 31–51.
- Andersen, S. S.–Sitter, N. (2006): Differentiated Integration: What is it and How Much Can the EU Accommodate? *Journal of European Integration*, 28 (4), 313–330.
- Arató Krisztina–Koller Boglárka (2009): *Európa utazása. Integrációtörténet*. Gondolat, Budapest.
- Arató Krisztina (2002): Az európai integrációs folyamat rejtett oldala: a differenciált együttműködés. In: Szabó Máté (ed.): *Demokrácia és politikatudomány a 21. Században*. Rejtjel, Budapest, 109–141.
- Avbelj Matej (2008): Revisiting Flexible Integration in Times of Post-enlargement and Lustration of EU Constitutionalism. In: *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 4., No. 4.
- Bill, Cash (2007): *The German question*. European Foundation, April 2007.
- Boele-Woelki, Kathrina (2008): To be or not to be: enhanced cooperation in international divorce law within the European Union. *Victoria University of Wellington Law Review*, 39(4), 779–792.
- De la Serre, F.–Wallace, Hellene (1997): Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo rather than Panacea. *Notre Europe' Research and Policy Paper*, No. 2., September 1997.
- De Neve, Jan-Emmanuel (2007): The European Onion? How differentiated integration is reshaping the EU? *European Integration*, Vol. 29., No. 4., September 2007, 503–521.
- Dinan, Desmond (2004): *Europe Recast: A History of European Integration*. Palgrave Macmillan.
- Dyson, Kenneth–Sepos, Angelos (2010): *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*. Palgrave Macmillan.

- Ehlermann, Claus-Dieter (1995): Increased Differentiation or Stronger Unity. *EUI Working Paper*, PSC No. 95/21.
- Gaisbauer, Helmut P. (2010): Main stages of differentiated integration in JHA: a theory of clubs perspective. *Fifth Pan-European Conference on EU Politics*. Porto, Portugal 23-26 June 2010.
- Goetz, Klaus H (2009): Time and Differentiated Integration. *EUSA Eleventh Biannual International Conference*, Los Angeles, California, 23–25 April 2009
- Greskovics Béla (2010): Central Europe. In: Dyson, Kenneth–Sepos, Angelos (eds): *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*. Palgrave Macmillan, 142–155.
- Haas, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–57*. Stanford University.
- Hix, Simon (2006): *The Political System of the EU*. Basingstoke, Palgrave.
- Hoffman, S. (1966): Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Daedalus*, Vol. 95., No. 4., 862–916.
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary (2008): „A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus” *British Journal of Political Science* 39, 1-23, Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary (2001): *Multi-level Governance and European Integration*. Rowman and Littlefield Publishers, Oxford.
- Ifversen, Jan–Kolvrå, Christoffer (2007): European Neighbourhood Policy as Identity Politics. *EUSA Tenth Biennial International Conference*. Montreal, Canada, May 17–19, 2007.
- Kaiser Tamás (2007): Az európai régiók a többszintű kormányzás rendszerében. In: Garaczi Imre (ed.): *Mi a Nyugat? Atlantizmus és integráció*. Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, Veszprém, 71–87.
- Koller Boglárka (2011): Trajectories of identity formation in the post-enlargement era. The Hungarian example. *Jagiellońskie Forum Europejskie* [Jagiellonian European Forum], 2011, No. 20., 7–29.
- Kölliker, Alkuin (2001): Bringing Together or Driving Apart the Union? Towards a Theory of Differentiated Integration. *West European Politics*, 24 (4): 125–151.
- Král, David (2008): Multi-speed Europe and the Lisbon Treaty. Threat or opportunities? *EUROPEUM Institute for European Policy*, 2008.
- Lindberg, L. N. (1963): *The Political Dynamics of European Integration*. Oxford University Press.
- Moravcsik, A.–Nikolaidis, K. (1999): Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence and Institutions. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 30, No. 4, 473–524.
- O’Neill, Michael (1996): *The Politics of European Integration*. Routledge, London–New York.
- Phillipart, Eric–Edwards, Geoffrey (1999): The provisions of closer cooperation in the Treaty of Amsterdam: The politics of flexibility in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37., No. 1., 87–101.
- Pierson, Paul (1996): The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, Vol. 29., No. 2.
- Risse, Thomas (2004): Social Constructivism and European Integration. In: Wiener, Antje–Diez, Thomas (eds.): *European Integration Theory*. Oxford, Oxford University Press, 159–175.

- Spyros, Economides (2008): The Politics of Differentiated Integration: the case of the Balkans. *GreeSE Paper No 18 Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, LSE, Sept 2008.
- Stubb, Alexander C. (1996): A Categorization of Differentiated Integration. *Journal of Common Market Studies*, 34: 283–295.
- Stubb, Alexander C. (1997): The 1996 Intergovernmental Conference and the management of flexible Integration. *Journal of European Public Policy*, 4:1 March, 37–55.
- Stubb, Alexander C. (2002): *Negotiating Flexibility in the European Union*. Amsterdam, Integration, Boulder, Lynne Rienner.
- Taylor, P. (1982): Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970s: Patterns and Perspectives. *International Organisation*, Vol. 36., No. 4., 741–66.
- Tekin, Funda–Wessels, Wolfgang (2008): Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or empty promise?. *EIPASCOPE*, 2008/1., 25–31.
- Tranholm-Mikkelsen, Jeppe (1991): Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the light of the Dynamism of the EC. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 20., No. 1., 4–6.
- Wiener, Antje–Diez, Thomas (2004): *European Integration Theory*. Oxford, Oxford University Press.
- Zielonka, Jan (2001): How new enlarged borders will reshape the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39., No. 1., 507–36.