

Arató Krisztina

· ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Politikatudományi Intézet, Budapest
· krisarato@ajk.elte.hu

Koller Boglárka

· Nemzeti Közszerológati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar,
· Európa-tanulmányok Tanszék, Budapest
· koller.boglarka@uni-nke.hu

EU: VÁLSÁGDIAGNÓZIS ÉS LEHETSÉGES TERÁPIA

EU: Crisis Diagnosis and Possible Therapy

EU: dijagnoza krize i moguća terapija

A következő oldalakon az Európai Unió jelenlegi válságterületeit tekintjük át – szólnunk az Európai Uniót körülvéző külső környezet megváltozásáról, a gazdasági-pénzügyi válság természetéről és a válságkezelés eszközeiről és természetéről, az intézményrendszer problémáiról, valamint a bizalmi válságról is. Tanulmányunk zárásaként áttekintjük a válságból kivezető lehetséges utakat: arra a kérdésre keressük a választ, hogy milyen forgatókönyvek lehetségesek az Európai Unió aktuális problémáinak kezelésére.

Kulcsszavak: Európai Unió, krízis, válságmenedzsment, jövőkép

BEVEZETŐ¹

Az európai integráció története sikerek és válságok története. Míg az európai együttműködésnek tulajdonítjuk a tagállamok közötti háborús konfliktusok megszűnését, a második világháborút követő dinamikus gazdasági növekedést és korábban nem látott jólétet, az azóta eltelt időszakból nem hiányoznak a kudarcok sem. Az Európai Gazdasági Közösséget alapító Római Szerződés aláírását követően már a hatvanas években Charles de

¹ A tanulmány Arató Krisztina és Koller Boglárka: *Európa Utazása*. Integrációtörténet. Gondolat Kiadó, Budapest, 2015 kötete alapján készült.

Gaulle francia köztársasági elnök megbénította a Tanács működését; a hetvenes években a globális pénzügyi válság és az olajválságok tépázták meg a tagállamok korábban kiegyensúlyozott gazdaságát és munkaerőpiacát, és a kilencvenes évek óta problémát jelentenek a közösségi intézményrendszer demokratikus hiányosságai és távolsága az európai polgároktól.

A kétezres években megvalósult Európa „újraegyesítése”, a keleti bővítés, és lezárult az Alkotmányos Szerződés fiaskóját követő bizonytalanság is. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése mintegy egy évtizedes megtorpanás, tanácstalanság és tétlenség időszakának jelentette a végét. A viharfelhők azonban már Európa felett voltak: az Amerikai Egyesült Államokból 2006-ban indult jelzálog-hitelpiaci válságból globális pénzügyi és gazdasági válsággá fejlődött krízis elérte az ókontinentst. A válság európai begyűrűzése korszakhatár az európai integráció történetében: hatásai és kezelésének módszerei átalakították Európát. Nemcsak az Unió tagállamainak gazdaságait és a pénzügyi szektort formálta át, de intézményi és politikai, valamint bizalmi válságot is eredményezett. Az Európai Unió intézményrendszerét és működését az ötvenes évek óta évtizedekig meghatározó technokrata logika megváltozott: az egységes Európa átpolitizálódott.

AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLSŐ KÖRNYEZETE

Az Európai Unió külső környezete gyökeresen megváltozott: nyugaton, keleten és délen is új jelenségek készítenek (sokak szerint lassú és félszeg) reagálásra az Európai Uniót. Nyugaton az Amerikai Egyesült Államokkal való kapcsolatrendszer tekintetében a terítéken lévő Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) a világ eddigi legnagyobb kiterjedésű szabadkereskedelmi térségének létrejöttét eredményezheti. A tárgyalásokat azonban komoly gazdasági és politikai viták övezik: a TTIP mellett érvelők általában a gazdasági nyereségeket hangsúlyozzák (többek között általában a transzatlanti szabadkereskedelem által generált gazdasági előnyöket – GDP-növekedést, foglalkoztatásbővülést stb.), míg az ellenzők túlzónak tartják a várt gazdasági előnyöket; az átláthatóság és a demokrácia sérülésének gondolják a zárt ajtók mögötti tárgyalásokat, valamint úgy tartják, hogy a nagy gazdasági társaságok az államokkal szemben előnyökhöz jutnának a megállapodással (SCHIESSL 2014).² A tagállamok egy része a viták következtében elbizonytalanodott a megállapodás szükségességében.

² A Greenpeace Hollandia a ttip-leaks.org oldalon 2016 tavaszán nyilvánosság elé tárta az EU és USA között zajló szabadkereskedelmi tárgyalások egyes dokumentumait, s ezek alapján ugyancsak a nagyvállalatok térnyerését prognosztizálják.

Az Egyesült Államokkal való kapcsolatrendszer azonban nem merül ki a kereskedelempolitikai megállapodás tárgyalásában: az USA és az Európai Unió közös problémával, Vlagyimir Putyin új Oroszországgal küszködik a 2010-es évek eleje óta. Oroszország, amely a bipoláris világrend összeomlását követően igyekezett elfogadtatni magát, mint a nemzetek közösségének demokratikus elkötelezettségű tagja (SZ. BÍRÓ I. 2014: 37–55), gazdasági, valamint kereskedelmi kapcsolatrendszerét szorosabbra fűzte a nyugattal. Putyin elnök 2012-es, harmadik újraválasztását követően azonban fordulatot hajtott végre.³ A belpolitikában a sajtószabadság sérülése, az ellenzék visszaszorítása (mely a nemkívánatos személyek eltávolításában, sőt esetenként gyilkosságokban is megnyilvánult⁴) és egyéb autoriter tendenciák a külpolitikában is fordulatot hoztak. Míg korábban a fegyveres konfliktusok Oroszország közép-ázsiai szomszédságában voltak jellemzőek (Csecsenföld, Grúzia), az új korszakban a magas olajárak miatt gazdaságilag megerősödött Oroszország határozott, a fegyveres beavatkozástól sem visszarettenő fellépése az Európai Unió közvetlen szomszédjára, Ukrajnára is kiterjed. 2014 folyamán a nemzetközi felháborodást kiváltó népszavazást követően Oroszország annektálta Krímet. A kelet-ukrajnai területen lelőtt maláj utasszállító gépet minden valószínűség szerint Oroszországból származó fegyverekkel lőtték le, s 2014 augusztusát követően Donyeck térségében a hivatalosan el nem ismert orosz katonai jelenlét polgárháborút eredményezett. A NATO kelet-közép-európai tagjainak (elsősorban a Baltikum) védelmében fokozza a katonai jelenlétet a térségben. Az elemzésekben egyre többször fordul elő az „új hidegháború”, „második hidegháború” kifejezés, mely az USA/EU és Oroszország közötti növekvő feszültségre utal (TRENIN 2014).

Az Európai Unió a 2004-es keleti bővítését követően az új, posztsovjjet szomszédságot először az Európai Szomszédságpolitika (European Neighbourhood Policy), majd a Keleti Partnerség (Eastern Partnership)

³ A konfliktus nyugati értelmezésével élesen szemben áll a geopolitikai alapú orosz szempontrendszer. Eszerint Oroszország nem a liberális demokrácia és a piacgazdaság tényreseként értelmezi a NATO és az EU keleti bővítését vagy az EU Keleti Partnerség politikáját, hanem az orosz érdekszférába való beavatkozásként. Az érvrendszer részletes kifejtését lásd MEARSHEIMER, John J.: Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin. September/October 2014 Foreign Affairs www.foreignaffairs.com

⁴ Borisz Nyemcov orosz ellenzéki politikus 2015. február 27-én a Kreml közelében nyolc lövéssel ölték meg, néhány órával azt követően, hogy ellenzéki felvonulást hirdetett az Ukrajnában zajló háború miatt. A tettest és a felbujtót az orosz rendőrség keresi.

programjával⁵, Oroszországgal folytatott kapcsolatait pedig a PHARE-hoz hasonló TACIS⁶-programmal, illetve az EU–Oroszország partnerségi megállapodásokkal gondolta keretezni. Ezek a kezdeményezések azon a meggyőződésen alapultak, hogy Oroszország és a posztszovjet utódállamok a demokrácia, a jogállamiság, a gazdasági modernizáció útján kívánnak tovább haladni. Ugyanakkor méretüket, hatókörüket tekintve az EU eszközei ezt a folyamatot egyáltalán nem voltak képesek hatékonyan elősegíteni (KOROSTELEVA 2011). Ukrajna esetében azonban szorosabb kapcsolatok kialakítását is szorgalmazták: az ukrán konfliktus kiobbantója az önmagán túlmutató EU–ukrán társulási megállapodás lett (*Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part* 2014). A kijevi főtéren, a Majdanon az EU-zászlók lengetése arra enged következtetni, hogy a tüntetők nem(csak) kereskedelmi, hanem identitáskérdésnek tekintették a megállapodást. Az ukrán társulási megállapodást a Nyugat és a Kelet eltérően értelmezte. Míg az Európai Unió nem gondolta ezt az ukrán EU-tagság előszobájának (egy brit felsőházi jelentés szerint az EU mintegy alvajáróként mozogva nem is mérte fel a megállapodás nemzetközi hatásait, addig Oroszország a posztszovjet térség államainak NATO-csatlakozásában, a 2003-as ENSZ BT felhatalmazás nélküli iraki támadásban, a demokratizálódás mellett hitet tevő, a volt Szovjetunió államaiban lezajlott „színes” forradalmakban s mindennek tetejében az EU–ukrán társulási szerződésben a Nyugat térnyerését látta a saját érdekszférájában (SZ. BÍRÓ III. 2014: 30–50). Az Európai Unió számára Oroszország nemcsak külpolitikai és biztonságpolitikai kihívást jelent: mivel az Európai Unió gázfelhasználásának mintegy 40%-a származik Oroszországból, és a kelet-közép-európai térség számos állama (Bulgária, Észtország,

⁵ Mivel az Európai Unió a 2004-ben bekövetkezett keleti bővítés következtében új geopolitikai helyzetbe került, keretbe kívánta foglalni a közvetlen szomszédságában, illetve közelében lévő térségekkel a gazdasági és politikai kapcsolatait. A 2004-ben útjára indított *Európai Szomszédságpolitika (European Neighbourhood Policy, ENP)* déli (mediterrán) dimenziójához tartozó országok lényegében a Földközi-tenger észak-afrikai és közel-keleti partvidékének országai (Marokkó, Algéria, Tunézia, Líbia, Egyiptom, Palesztin Hatóság, Izrael, Jordánia, Libanon, Szíria). A 2008-ban lengyel és svéd javaslatra létrehozott, és 2009-ben útjára indított *Keleti Partnerség (Eastern Partnership)* a posztszovjet régió kelet-európai (Fehéroroszország, Ukrajna, Moldova), illetve kaukázusi területeit (Grúzia, Örményország, Azerbajdzsán) foglalja magában. A Keleti Partnerség államai számára a program folyamatos együttműködés mellett pénzügyi támogatást is biztosít (gazdaságfejlesztés, demokráciatámogatás stb.). Lásd TÁLAS Péter: Az európai szomszédságpolitika stratégiai dilemmáiról. *Nemzet és biztonság*, 2011. június. 44–50.

⁶ TACIS: Technical Assistance for Commonwealth of Independent State – Technikai Támogatás a Független Államok Közössége számára.

Finnország, Lettország, Litvánia és Szlovákia) 100%-ban az orosz gázimporra támaszkodik (EUROPEAN ENERGY SECURITY STRATEGY 2014: 330), az egyébként is bonyolult kül- és biztonságpolitikai helyzetet az energiapolitikai problémák is súlyosbítják. Keleten tehát olyan feszültséggóc keletkezett, amit az Európai Uniónak (az USA-val és a NATO-val együttműködésben) kezelnie kell. Nem látszik azonban, hogy hogyan. Az ún. „normative power Europe” megközelítés (MANNERS 2002: 235–258), vagyis hogy az EU képes határain kívül is terjeszteni értékrendjét (demokrácia, jogállamiság, piacgazdaság), nem működik. Katonai erővel a NATO, elsősorban az Egyesült Államok rendelkezik, s annak bevetése alapvetően kérdőjelezné meg az EU egyik alapító mítoszát, a béke megteremtésének és megőrzésének képességét. A tagállamok még az ún. soft power eszközök alkalmazásában is megosztottak – óriási vita zajlott a gazdasági szankciók alkalmazásáról.⁷ A közös külpolitika hiánya ilyen éles konfliktushelyzetekben válik nyilvánvalóvá.

Az Európai Unió dél–délkeleti irányból érkező kihívásainak elsődleges forrása a Közel-Kelet. A térség az elmúlt évtizedekben jelentős átrendeződésen ment keresztül. A bipoláris világrend összeomlását követően itt is megszűnt a két nagyhatalom (az USA és a Szovjetunió) helyi viszonyokat is befolyásoló versengése. Az USA maradt a térségben jelen lévő egyedüli szuperhatalom: az Európai Unió nem vált releváns külső szereplővé a Közel-Keleten. Átrendeződtek a térség országai közötti belső hatalmi viszonyok: megváltoztak ott az arab és nem arab országok egymás közötti kapcsolatai. Változás továbbá a népességreobbanás is: a Közel-Kelet országainak többségében a 25 év alatti, fiatal népesség a lakosság mintegy 50%-át teszi ki. Az új generációk már jobb oktatást kaptak, mint szüleik, ugyanakkor leginkább őket sújtották a 2008-ban kitört gazdasági válság következményei, leginkább a munkanélküliség. A jelentős társadalmi, gazdasági és politikai változások vezettek a 2011-ben elkezdődött, a térség több országát érintő fordulathoz, az ún. arab tavaszhoz (N. RÓZSA 2011). Békésnek indult, alulról szerveződő demonstrációk következtében elűzték számos ország vezetőjét (Egyiptom, Tunézia, Líbia stb.), civil felkelések (Szíria, Bahrein), illetve jelentős tiltakozások törtek ki (pl. Algéria, Irak, Marokkó stb.). Az új mozgalmak azonban jellemzően nem szerveződtek politikai erővé: nem

⁷ A gazdasági szankciók, melyeket az Európai Unió fokozatosan, 2014. márciusát, vagyis a Krím annexióját követően vezetett be, magukban foglalják a fegyverkereskedelem tilalmát, személyek kitiltását, olajkitermeléssel kapcsolatos technikai eszközök szállításának felfüggesztését, piacvezető orosz pénzügyi szolgáltatók európai piacra jutásának korlátozását stb. Lásd: „EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine”. www.consilium.europa.eu

alakult ki új politikai elit, sőt az arab tavasz eseményei destabilizálták a térség számos országát (Szíriában az átalakulás polgárháborút eredményezett). A térség külső szereplője, az Egyesült Államok mindeközben csökkentette katonai jelenlétét a térségben, ami hozzájárult az egyébként is bizonytalan politikai helyzet súlyosbodásához (N. RÓZSA 2013). Az Európai Unió, mely egyébként sem volt számottevő szereplő a Közel-Keleten, a déli szomszédságában bekövetkezett változásokra a “New response to a Changing Neighbourhood” című dokumentumban fogalmazta meg válaszát, mely nem volt alkalmas a helyzet kezelésére.

Az elsősorban a Közel-Keletről érkező menekültek tömeges érkezése nagy nyomás alá helyezi az Európai Uniót. A Financial Times szerint a második világháború óta a jelen időszakban tapasztalt migrációs folyamat a legnagyobb mértékű: az 1990-es években a délszláv válság következtében mintegy kétmillió ember hagyta el szülőhelyét – ugyanakkor ők ideiglenes menekültstátust kaptak, és visszatértek hazájukba, amikor erre lehetőség adódott. A mai menekültprobléma esetében ilyen kifutás egyelőre nem látható (CASELLA 2015).

A menekültek többsége két térségből érkezik: a fent említett okokból a Közel-Keletről, elsősorban Szíriából és Afganisztánból, a polgárháború elől, valamint Afrikából (Gambia, Eritrea, Szenegál, Mali, Szudán, Nigéria, Kongó) (EUROSTAT ASYLUM STATISTICS). Európába elsősorban a déli tagállamokon keresztül érkeznek (Olaszország, Spanyolország, Görögország), célterületük azonban Németország, Hollandia, az Egyesült Királyság és a skandináv országok. A menekültkérdés a Tanács üléseinek egyik vezető témája: kezelni kell a migránsok EU területére lépésének életveszélyes formáit (sok ezren veszítették életüket a Földközi-tengeren – 2013 októberében csaknem négyszázan egy, Lampedusa szigeténél elsüllyedt hajón –, a lélekvesztőkről készített képek, amelyeken tömegek szoronganak, bejárták a világot), a szervezett embercsempészet problémáját, a belépők elhelyezésének kérdését, a leginkább érintett országok támogatását és még sok egyéb jogi és finanszírozási kérdést. A tagállamok megosztottak a menekültkérdésben: mind a kialakítandó stratégia, mind pedig a terhek elosztása ügyében szinte lehetetlen konszenzust kialakítani.

Az Európai Unió közös menekültügyi rendszerét 1999-ben kezdte kiépíteni, szoros összefüggésben a közös külső határokat és a belső határok felszámolását megteremtő Schengen-rendszerrel. A menekültekkel való humánus bánásmód biztosítása nem(csak) közösségi jogi követelmény: az 1951-es *Genfi Egyezmény* is tartalmazza, melyet a világ 145 országa ratifikált (ZIEGLER 2015). A közösség menekültügyi eljárása immár az Európai Unió 22 országában hasonló. Menedékkjogot az üldöztetéstől vagy

súlyos sérelemtől menekülő emberek számára lehet megadni. Az eljárás során minden menedékkérőtől ujjlenyomatot vesznek, amit megküldenek az EURODAC nevű nyilvántartásba. Ezek az adatok a menedékjog iránti kérelem elbírálásáért felelős ország meghatározását segítik elő, melyet az ún. *dublini rendelet* szabályoz. Az újabb *dublini rendelet* további szabályokat határoz meg a menedékkérők védelme érdekében. A menedékkérők befogadási támogatásban – például lakhatás és ételmezés – részesülnek. A menedékkérőt egy, az EU-jogban járatos ügyintéző hallgatja meg, tolmács segítségével, hogy meghatározza, megfelel-e a menekültstátushoz megkövetelt feltételeknek. Ha a menedékkérő nem kapja meg „első fokon” a menedékjogot, az elutasítás bíróság előtt megfellebbezhető. Egy negatív „elsőfokú” döntés bírósági jóváhagyása után a menedékkérő visszaküldhető a származási vagy tranzitországaiba. Ez a rendszer azonban olyan időszakban került kidolgozásra, amikor jóval kevesebb menedékkérő érkezett – nyilvánvalóvá vált, hogy a napjainkban tapasztalható, korábban nem látott nyomást csak további intézkedésekkel együtt lehet kezelni.

Az Európai Bizottság 2015 májusa óta több intézkedéscsomagot állított össze: mentesíteni kívánja az Olaszországra és a Görögországra nehezedő nyomást azzal, hogy szorgalmazza menekültek áthelyezését más tagállamokba; intézkedéseket kíván foganatosítani az embercsempészet ellen, javítani kívánja az ujjlenyomat-vétel rendszerének hatékonyságát stb. A 2015 júniusában tartott Európai Tanács ülés szinte csak a menekültügyi válsággal foglalkozott: az azonnali intézkedések között a tagállamok elhatározták a származási országokkal történő azonnali kapcsolatfelvételt, és tárgyaltak a válság biztonsági következményeiről is.

Mindezek ellenére a válság nem látszik enyhülni, és kérdéses az intézkedések hatékonysága is. 2015-ben tanácsi határozat is született menekültek áthelyezéséről, a vita azonban tovább folytatódik. Több tagállam, köztük Magyarország is, megkérdőjelezi azt az eljárásjogilag megfelelő közösségi jogszabályt, mely az áthelyezésről rendelkezik. Kerítések épülnek az Európai Unió külső határain és uniós tagállamok között is. Nincs egyetértés a tagállamok között abban, hogy mely szereplőnek (Unió vagy tagállam) milyen értékek mentén és hogyan kellene cselekedni ebben a helyzetben. Úgy tűnik, Európa kettős szorításba került a menekültügy kérdésének megoldásában: egyrészt szeretne az emberi jogi elvek maradéktalan betartásával segítséget nyújtani a bajba jutott menekülteknek. A menekültek számának tömeges volta következtében azonban azzal szembesül, hogy lassan eléri a befogadási kapacitásának határait. Nyilvánvaló, hogy ebben a kérdésben sincs szolidaritás a tagállamok között: a tagállamok többsége sürgető közös európai problémának tekinti a menekültkérdést, de amikor áldozatot kellene vállalni a megoldás ér-

dekében, akkor ettől elzárkóznak. Ennek következtében nincs közös európai megoldás, Európa ebben a válsághelyzetben is cselekvőképtelennek látszik. A menekültválság mindenesetre jó muníció az európai egység ellentáborának, az eurokritikus, valamint euroszkeptikus pártoknak.

A külső körülmények tehát sok kihívást intéznek az Európai Unióhoz. Kérdés, hogy képes-e, illetve hogyan képes ezekre reagálni? Nehéz vizsga előtt áll az Európai Unió: tud-e nemzetközi aktorként hatékonyan és erőteljesen fellépni ezekben a helyzetekben? Az Európai Unió külső kihívásainál talán csak a belső problémák nagyobbak: pénzügyi-intézményi válságban van az eurózóna, politikai válságban van az intézményrendszer (euroszkepticizmus), és a polgárok megítélése az Európai Unióról egyre elentmondásosabb. Ezekről a válságterületekről lesz szó a következőkben.

A GLOBÁLIS PÉNZÜGYI ÉS GAZDASÁGI VÁLSÁG EURÓPAI HATÁSAI AZ EURÓZÓNA VÁLSÁGÁRA

A 2008-ban kirobbant – az 1929/30-as nagy gazdasági világválság óta legjelentősebbnek tartott – globális pénzügyi válság közvetlen előzménye az amerikai ingatlanpiaci buborék kidurranása volt. Mivel a pénzügyi szektor működésének az államhatárok már évtizedek óta nem szabtak határokat, a válság Európába történő begyűrűzésére számítani lehetett. Az Európai Unióban is számtalan bank, biztosítótársaság, vállalat ment csődbe. A válságkezelés, néhány összehangolt uniós kezdeményezéstől eltekintve, hasonló recept szerint, de főleg tagállami hatáskörben zajlott. Az Európai Unió összehangolt lépésként elfogadta, hogy a tagállamok a kisbetétesek számára ötvenezer euróig (amely százezer euróig volt emelhető) betétgaranciát nyújtson. Majdnem minden uniós tagállamban a nemzeti kormányok döntései alapján feltőkésítették a bankokat, biztosítókat, pénzügyintézeteket, de egyes bankok államosítása is bekerült a válságkezelés eszköztárába.⁸ A gyárbezárások és a tömeges elbocsátások az európaiak széles rétegét érintették. 2009-ben a gazdasági növekedés a negatív tartományba került. Az európai gazdaság a tartós, mély recesszió állapotába sodródott.

Ezzel egy időben a Máltával, Ciprussal, Szlovéniával és Szlovákiával kibővült eurózóna is súlyos válságtüneteket produkált. Számos eurózóna

⁸ Nagy-Britanniában *Royal Bank of Scotland*, az *Abbey*, a *Barclays*, a *HBOS*, a *HSBC Bank*, a *Lloyds TSB*, a *Nationwide Building Society* és a *Standard Chartered*, Franciaországban a *BNP Paribas*, a *Crédit Agricole*, *Société Générale*, *Credit Mutuel*, *Caisse d'Épargne*, *Banque Populaire*, Németországban *Hypo Real Estate* jelzálogbank és a *Bayerische Landesbank*, Hollandiában az *ING* kapott állami segítséget, amelynek nagy részét azóta a kisegített pénzügyintézetek vissza is fizették.

tag olyan mértékű adósságot halmozott fel, amely már veszélyeztetni kezdte az eurózóna stabilitását. A görög helyzet bizonyult a legsúlyosabbnak. A görög államadósság a kilencvenes évektől folyamatosan növekedett, 2004-től gyorsuló ütemben, és a görög kormányok – különösen Kosztasz Karamanlisz miniszterelnök által – sorozatosan alkalmazott korrekciós technikák ellenére a válság európai begyűrűzése után átlépte a görög bruttó nemzeti össztermék 100 százalékát (ARTNER 2012: 168). Görögország 2009-ben már mintegy 300 milliárd euró adósságot jelentett be, bruttó nemzeti összterméke mintegy 113 százalékát, amely majdnem kétszerese volt annak, melyet a maastrichti konvergencia kritériumok engedélyeztek volna számára. Bár a 2009-ben megválasztott George A. Papandreu miniszterelnök kezdetben még ragaszkodott az álláspontjához, hogy Görögországnak nincsen szüksége mentőcsomagra, amikor 2010-re nyilvánvalóvá váltak a szabálytalanságok és csalások a görög könyvelési technikák körül, egyértelművé vált, hogy külső segítség nélkül Görögország csődbe megy, és felmerült, hogy nem maradhat tovább az eurózónában sem. Az Európai Központi Bank az eurózónás válságkezelés kapcsán olyan kérdéseket kezdett feszegetni, melyek korábban tabutémáknak számítottak. A Maastrichti Szerződéssel létrehozott gazdasági és monetáris unió ún. hármas tagadásra épült. Egyrészt arra, hogy az euróövezetből nem lehetséges a kilépés (1); másrészt, hogy nem engedélyezett egyik tagállam kimentése sem (2); és végül, hogy az eurózóna tagállamaiban nem kerülhet sor államcsődre (3) (BENCZES 2011: 759–774). Ahogy a görög válság elmélyült, nyilvánvalóvá kezdett válni, hogy a hármas tagadás rendszere nem maradhat fenn. A közgazdászok, elemzők mellett érveltek, hogy Görögországnak el kell hagynia az eurózónát. A görög kormány közben az ország történetében páratlan megszorításokat kezdeményezett, amelyek a görög lakosság felháborodását, ellenállását váltották ki. Sorozatossá váltak Athénban a görög kormány és az Unió-ellenes tüntetések, megmozdulások. 2010 májusában végül ledőlt a maastrichti rendszer egyik fontos tabuja (a 2. sz. tagadás): az EU és az IMF közösen 110 milliárd eurós mentőcsomagot nyújtott Görögországnak, amelynek feltételül további megszorító intézkedések bevezetését határozták meg. Ez utóbbi végrehajtása a görög politikai rendszert alapjaiban tépázta meg, összeomlott a pártrendszer, és a görög polgárok széles tömegei ábrándultak ki mind a hazai, mind az uniós politikából. De nemcsak az európai civilizáció bölcsőjének tartott Hellászban volt ilyen súlyos a helyzet. Írország, Portugália, Spanyolország is uniós segítséget kapott, és a másik nagy mediterrán tagállam, Olaszország adóssága is jelentősen növekedett. Az eurózóna válsága olyan mély szakadékot véselt Európa térképére az északi és a déli államok közé, amely példátlan volt az integráció

1945 utáni történetében. Az európai sajtó a „szorgalmas” német adófizetőket a „csaló, déli államok” állampolgáraival állította szembe, elfedve azt a nyilvánvaló tényt, hogy a déliek, és kiemelten Görögország megmentése a legfőbb hitelező tagállamok, így a két legnagyobb tagállam, Németország és Franciaország elemi gazdasági érdeke is volt. Annak ellenére, hogy a görög adósság egy részének önkéntes leírására (ún. *haircut*-ra) is sor került 2011-ben, a görög gazdaságban továbbra sem indultak be a várt pozitív folyamatok. Ezért a *trojka* (Európai Bizottság, Európai Központi Bank, Nemzetközi Valutaalap) döntésének értelmében 2012-ben Görögország 130 milliárd euró értékben újabb mentőcsomagot kapott, melynek folyósítása szintén szigorú megszorító intézkedésekhez volt kötött.

Miután nyilvánvalóvá vált a GMU diszfunkcionalitása, az Európai Unió – intézményei kezdeményezésére – elindult a *gazdasági kormányzás* megteremtése felé vezető úton. Az euróövezet stabilitásáért 2013-ban létrejött az *Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM)*, egy új válságkezelő mechanizmus, melyet az euróövezet tagállamok kormányközi szerződéssel hoztak létre. Az ESM-nek igazgatótanácsa és öt évre választott elnöke (jelenleg Klaus Regling) van, és szigorú feltételek mellett nyújthat hiteleket az adósságválságba jutott tagállamoknak.⁹ Az ESM létrehozása önmaga a korábban ismertetett „nincs kimentés” klauzula intézményes cáfolata.

2011 márciusában az eurózóna-tagállamok, valamint Bulgária, Dánia, Lengyelország, Lettország, Litvánia és Románia aláírták az ún. *Euro Plusz Paktumot*, melyben vállalják reformok végrehajtását, valamint összehangolt lépések megtételét a versenyképesség, foglalkoztatás ösztönzése, a költségvetési fegyelem, a pénzügyi stabilitás megerősítése területeken. 2011-ben sor kerül a SNP átfogó reformjára is az ún. *Hatos Jogszabálycsomag* keretében, amely fontos lépés a magasabb szintű gazdaságpolitikai koordináció és a hatékonyabb költségvetési felügyeleti rendszer kialakítása felé vezető úton, és amely jogszabálycsomag véglegesítésében a magyar elnökség kulcsszerepet játszott. 2011-ben a gazdaságpolitikai koordináció másik fontos pilléréként létrehozták az ún. *Európai Szemesztert*, amely a tagállami költségvetések és gazdaságpolitikák szupranacionális koordinációjára létrehozott minden évben egy hat hónapos ciklust magában foglaló rendszer, melyben az Európai Tanács és a Tanács még a tagállami költségvetések kialakítása előtt szakpolitikai, országspecifikus iránymutatást tesz. Hasonló célokat szolgál az ún. Fiskális Paktum is, amely a költségvetési fegyelem és gazdaságpolitikai koordináció eszközeit tartalmazza (MARJÁN 2013). Mindezen válságkezelő intézkedések ellenére a görög válság 2015 első félévében elérte csúcspontját: a szélsőbalol-

⁹ Az ESM 2013-tól az *Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz* és az *Európai Pénzügyi Stabilizációs Mechanizmus* helyét vette át.

dali Sziriza-kormány (Alekszisz Ciprasz miniszterelnök) és pénzügyminisztere, Janisz Varoufakisz megszorításellenes kampányígérettel nyertek választást. A válság kezeléséről vallott nézeteik szöges ellentétben álltak a hitelezők követeléseiével. 2015 nyarán a miniszterelnök, Ciprasz váratlan eszközhöz folyamodva július 5-ére népszavazást írt ki a nemzetközi hitelek feltételeinek elfogadásáról, áthárítva a döntési felelősséget a görög lakosságra. A népszavazáson a nemek kerültek többségbe: a görögök 61,38 százaléka nemmel voksolt, míg az igennel szavazók csak 38,69 százalékot tettek ki. Ennek ellenére július 13-án a görög miniszterelnök és a trojka képviselői megállapodtak egy 86 milliárd eurós harmadik mentőcsomagról, miután a görög parlament – a népszavazás eredményének ellentmondva – megszavazta a csomag feltételül szabott megszorításokat. Görögország a mentőcsomag folyósításának elkövetkező három évre lélegzethez jutott, de a görög gazdaság szerkezeti átalakítása továbbra is sürgető feladatként napirenden maradt. Görögország egyelőre tehát eurózóna tag, a gazdasági és politikai válság továbbra is fennáll.

Miközben az uniós döntéshozók és az eurózóna tagállamok vezetői igyekeztek szorosabb együttműködéssel „előre felé kijutni” az eurózóna válságból, addig a kívülállók számára az eurózóna tagság még mindig értékes vívmánynak bizonyult. A válság és az erősödő szkepszis ellenére az eurózóna továbbra is vonzó klubot jelent számos tagállamnak. Észtország 2011-ben, Lettország 2014-ben, Litvánia 2015-ben vezette be az eurót, ezzel már tizenkilenc főre növelve tagjainak számát.

A fentiek alapján, az utóbbi évek történéseit egy csokorba gyűjtve, az alábbi következtetéseket fogalmazhatjuk meg:

A 2008 őszen jelentkező világgazdasági válság az 1970-es/80-as évektől uralkodó monetarista, neoliberális gazdaságpolitikai szemléletet, amely teljes mértékű pénzügyi liberalizációval járt, és az angolszász országokban évtizedekig a megkérdőjelezhetetlen irányvonalat képviselte, végleg letaszította a trónjáról. Európa a globális trendbe illeszkedve a pénzügyi szektor magasabb fokú felügyelete és ezáltal egy jobban szabályozott kapitalizmus mellett tette le a voksát. Ennek jegyében jött létre a *Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere (PFER)*, amely a tagállami felügyeletek segítségével az Unió pénzügyi rendszerének felügyeletét látja el.¹⁰

Másrészt, egyes eurózóna tagok szuverén adósságválsága világosan megmutatta, hogy a majdnem két évtizede Maastrichtban létrehozott Gazdasági

¹⁰ A PFER az *Európai Bankhatóság (EBH)*, az *Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EIOPA)*, valamint az *Európai Értékpapír-piaci Hatóság (ESMA)* felügyeletek, valamint az ún. *Európai Rendszerkockázati Tesztület (ERKT)* és a tagállami felügyeletek munkájára építő felügyeleti hálózat. Működéséről részletesen lásd az Európai Központi Bank honlapját: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/>

és Monetáris Unió, amelynek valójában csupán a „monetáris része” valósult meg, az övezetet érő sokkok és válsághatások esetén nem tud védőhálóként funkcionálni. A maastrichti konvergenciakritériumok igen szűkre szabták a tagállami gazdaságpolitikák mozgásterét, és sokszor előfordult, hogy a stabilitás fenntartása csak a gazdasági növekedés lassulása vagy stagnálása árán volt megvalósítható. Az is kiderült, hogy az eurózóna megfelelő működéséhez a tagállamok gazdaságpolitikáinak összehangolására, egy közös gazdasági kormányzás létrehozására, valamint szigorú költségvetési fegyelem, egy ún. fiskális unió megvalósítására, valamint a bankszektorban egy-egyes jogi és intézményi szabályozásra, beleértve a közös bankfelügyeletet, és egy ún. bankunió létrehozására van szükség.

A közgazdászok ezt már korábban is tudták, azonban mind ez idáig egy ilyen típusú összefogáshoz a tagállamok részéről nem volt meg a politikai akarat. Az eurózónás válságkezelés anomáliái egy további, másik következtetéshez is elvezetnek bennünket. Úgy tűnik, hogy szolidaritás, és ezen belül a pénzügyi szolidaritás az utóbbi években végzetesen erodálódott, a korábbi tabuk döntőgetése is mindennek a következménye. Egyre nyilvánvalóbbá kezd ugyanis válni, hogy az EU gazdaságilag erős tagállamai, élükön Németországgal, de a gazdaságilag gyengébb tagok, mint például a balti államok vagy Szlovénia is egyre kevésbé hajlandóak mélyen a zsebükbe nyúlni azért, hogy egy másik, gyengélkedő tagállamot megsegítsenek.

Az eurózóna válsága szakpolitikai válság – még akkor is, ha a pénzügyek problémái hatással vannak a többi gazdasági ágazat állapotára is, és akkor is, ha jól tudjuk, hogy kihatással van a nem eurózóna tag EU-tagállamok helyzetére, sőt, az EU határain kívülre is gyűrűzik. Az eurózóna szerkezete, valljuk be őszintén, konstrukciós hibás: a tagállamok jó szívvvel elfogadták a közös valuta előnyeit (tranzakciós költségek csökkenése, világgazdasági pozíció erősödése, az egységes piac tökéletesebb működése stb.), és úgy gondolták, elég áldozat, ha az önálló tagállami monetáris politika lehetőségét feláldozzák a hatékonyság oltárán. Az állam gazdálkodása, azaz a fiskális (költségvetési) politika azonban egyenes összefüggésben van az adott ország valutájának árfolyamával, stabilitásával. A közös fiskális politika megteremtése azonban túl nagy áldozatnak tűnt az eurót bevezető országok számára – hiszen melyik kormány szeretné megkötni a saját kezét a hitelfelvétel, a költségvetési források felhasználásának területei és mértéke vonatkozásában? Nyilván egyik sem, és ha elkerülhető a szuverenitás e rendkívül komoly elemének feladása, akkor el is kerülték. A fiskális unió kialakítását tehát a GMU eredeti rendszerében helyettesítették a Stabilitási és Növekedési Paktummal – egy olyan rendszerrel, amelynek keretében a tagállamok vállalták a költségvetési fegyelemre vonatkozó előírások be-

tartását. Vállalták, de nem tartották be: a Bizottság kezdeményezte ugyan Németország és Franciaország ellen a túlzott deficiteljárás elindítását még 2003-ban, de a Tanács – nyilván a két legtekintélyesebb tagállam vezetőinek közbenjárására – leszavazta a bizottsági előterjesztést. Így relativizálódott a költségvetési fegyelem követelménye az eurózóna tagállamaiban, s ezért súlyos árat kellett fizetni: ennek egyenes következményeként következett be a következő kedvezőtlen világgazdasági szituációban Görögország és Ciprus összeomlása. Békeidőben tehát működött a „féloldalas” rendszer, a válság következtében azonban napvilágra kerültek a konstrukciós hibák.

INTÉZMÉNYI VÁLSÁG ÉS VÁLTOZÁS

A súlyos gazdasági és pénzügyi válság kezelése a második Barroso-bizottságra és a Lisszaboni Szerződéssel átalakított intézményrendszerre várt. A megsokasodott feladatok közepette tehát nemcsak a gazdasági és politikai döntéshozatal tartalmi elemeire kellett koncentrálni, hanem arra is, hogy megváltozott az Európai Unió intézményei közötti munkamegosztás jellege, új szereplők léptek be az intézményi játéktérbe, és ezzel újraíródott az integrációs intézményrendszer történetét végigkísérő kormányköziség – szupranacionalizmus kettőssége. A Lisszaboni Szerződés új szabályai papíron az Európai Parlamentet, ezzel a nemzetek feletti jelleget erősítették; a válság gyors döntéshozatalt követelő eseményei azonban a tagállami befolyást, a Tanács szerepét húzták alá.

Az Európai Bizottság státusa az intézményrendszeren belül alig változott. A 2009 és 2014 között második ciklusát töltő elnök, *José Manuel Barroso*, bár a legendás Jacques Delors-hoz próbálta mérni magát, „csak” az intézményrendszer fennmaradását sikerült elérnie, átütő változást, a *finalité politique* definiálását és az ahhoz való közeledést nem. Ez sem kevés, és tegyük még hozzá: a második elnökségi ciklusában az Európai Parlament megnövekedett hatásköre és a válság miatt a tagállamok növekvő befolyása és felelőssége az uniós döntéshozatalban visszaszorította a Bizottság befolyását (FÓRIS 2014). A régi-új bizottsági elnök együtt kellett, hogy működjön a szintén a Tanács által hosszú politikai alkuk során kiválasztott új tisztségviselőkkel: a megerősödött külügyi és biztonságpolitikai főképviseelővel, valamint az Európai Tanács állandó elnökével. Az új külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő a brit *Catherine Ashton* lett, akit ciklusa elején sokat kritizáltak hiányzó diplomáciai és külügyi tapasztalatai miatt, s az a vélekedés is elterjedt, hogy a kormányfők súlytalan figurát akartak a posztra, hogy jelezzék: a külpolitika a tagállamoké (lásd HOWORTH 2014). A pozíció több korábbi feladatkört egyesített: az EU közös kül- és biztonság-

politikájának koordinálása mellett a Bizottság alelnöki és a Külügyek Tanácsa vezetői szerepét is betöltötte. Munkájának megítélése ellentmondásos: sikeresen közvetített Szerbia és Koszovó között (MORRIS 2013), tárgyalta az iráni atomprogram ügyében (SPIEGELEISEN 2013), valamint elindította az *Európai Külügyi Szolgálat* kiépítését. A 2013 óta kialakult ukrán válságot azonban az Európai Unió annyira félreértelmezte (nem számítottak a konfliktus eszkalálódására), hogy nem Ashtonra, hanem a bővítésért és szomszédságpolitikáért felelős főbiztosra, *Stefan Füle*re bízta, később pedig nem a főképviselő, hanem tagállami politikusok, elsősorban a német kancellár, *Angela Merkel* vette át a vezető szerepet a konfliktus kezelésében (MACFARLANE–MENON 2014). A közös kül- és biztonságpolitika Maastrichtban létrehozott rendszere továbbra is ellentmondásos tehát: jelentős nemzetközi események esetében a tagállamok adott esetben egymással ellentétes álláspontokat foglalnak el, azokat egységesen megjeleníteni lehetetlen. Különösen feltűnő volt ez az arab tavasz idején, amikor nemcsak a tagállamok és azok csoportjai, hanem az EU más vezető tisztségviselői is eltérő álláspontokat jelentettek meg a nemzetközi sajtóban (HOWORTH 2014: 15). Húsz évvel ezelőtt a brit politológus, *Christopher Hill* azt írta, hogy az EU diplomáciai szereplővé válása esetében az elvárások és a képességek között szakadék tátong (HILL 1993). Ez nemcsak Ashton korszaka, hanem utódja, *Federica Mogherini* esetében is elmondható.

A Lisszaboni Szerződés értelmében a Bizottság mellett a Tanács intézményrendszere is jelentős mértékben átalakult. Az 1974 óta folyamatosan működő, az EU politikai irányításáért felelős, tagállami állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács (EiT) vezetője immár nem az elnökséget adó tagállam vezetője¹¹, hanem az állandó elnök. A pozíciót elsőként betöltő volt belga miniszterelnököt, *Herman van Rompuy*-t két és fél évre választották, de még egy ciklust kitöltött, így 2009 és 2014 között volt az EiT elnöke. Az állam- és kormányfők által jelölt, a világpolitika színpadán ismeretlen politikust számos kollégája konszenzusépítő habitusa miatt dicsérte. Mások ismeretlenségéért kárhoztatták: a brit UKIP elnöke, az EP-képviselő *Nigel Farage* az Európai Parlamentben olyan méltatlan szavakkal illette (karizmáját egy vizes rongyéhoz, kinézetét egy alacsony beosztású banktisztviselőhöz hasonlította), hogy az EP elnöke 3000 euró pénzbírságot szabott ki rá. (DAILY MAIL, 18. September 2012.) Rompuy elnökségével az Európai Tanács átalakult: a hivatalos EiT-ülések mellett megszokottá váltak az informális találkozók és – persze a pénzügyi és intézményi válság következtében

¹¹ Az elnökséget ellátó tagállamok miniszterelnökei fontos szerepet vesztek el: mivel nem elnöklük az EiT üléseit, voltaképpen nincs különösebb szerepük országuk elnökségi időszakában.

is – számuk jelentős mértékben megemelkedett. Az intézmény jelentősége is megnőtt: az elmúlt években a legfőbb politikai döntéshozó testületté vált, és az sem ritka, hogy – korábban ez nem volt jellemző – a Tanács egyes szintjein elakadt jogalkotási problémákat itt oldanak meg (GYÖRI 2014: 31–54).

A többsebességesség, ami szintén Maastricht óta jellemzi az intézményrendszer működését, a Tanács tevékenységét is fémjelzi. A válság időszakában az eurózóna működéséért felelős Eurócsoport – ami az euróövezet gazdasági és pénzügyminisztereinek találkozója, tehát nem az összes tagállam, csak azok egy csoportja vesz benne részt – kiemelt szerepet játszott. Az Eurócsoport szerepét a Lisszaboni Szerződés megerősítette, és a 14. sz. jegyzőkönyv szerint a testület elnökét ugyanúgy két és fél évre választják, mint az Európai Tanács állandó elnökét. A tényleges politikai irányítás azonban – erre a jelen fejezetben később még visszatérünk –, úgy tűnik, még szűkebb kört érint. Különösen a válság sürgős döntést igénylő pillanataiban az akkor még működő Merkel–Sárkozy („Merkozy”) duó által előterjesztett megoldásokat fogadta el az Eurócsoport. (THE ECONOMIST, 5 December 2011.)

Az Európai Parlament hatásköre kibővült: a korábbi 44 terület helyett 90 szabályozási területre terjed ki. Ezek között vannak olyanok, amelyek korábban is szerepeltek a szerződésekben, de csak mostantól terjed ki rájuk a Tanács és a Parlament együttdöntési jogköre (pl. mezőgazdaság, halászat), de olyanok is, amelyek az EU-szerződésekben először szerepelnek (energiapolitika, személyes adatok védelme, turizmus stb.) (NÁSZ 2010: 15–27). Az EP ellenőrzési jogköreinek, azok között is a Bizottság kinevezési folyamatában való részvétel bővülése nem alakította át a korábbi mechanizmust, de határozottabban megjelenítette a Bizottság parlamenti felelősségét, hozzájárult az intézményrendszer átpolitizálódásának folyamatához.

A Lisszaboni Szerződés egyik fontos törekvése a döntéshozatal demokratikus jellegének erősítése volt. Mivel a klasszikus, alkotmányos értelemben vett közösségi szintű demokrácia kiterjesztése a tagállamok tiltakozása miatt nem megvalósítható (hiszen az EU demokratikus jellegének előretörése egyet jelentene a tagállamok közvetlen befolyásának elenyészésével, a kormányközi logika jelentős visszaszorulásával), a szerződés kis lépéseket tesz a demokratikus jelleg erősítésére. Ilyen például a nemzeti parlamentek részvételének erősítése, valamint a részvételi demokrácia egyes elemeinek közösségi szintű alkalmazása (*Európai Polgári Kezdeményezés*, European Citizens' Initiative, ECI). Lényege, hogy az állampolgárok (egymillió európai polgár aláírásának támogatása szükséges a tagállamok legalább egynegyedéből) az Európai Bizottságot egy általuk fontosnak ítélt ügyben

jogalkotásra kérhetik fel.¹² A lehetőség önmagában valóban esélyt ad a polgároknak az Európai Unió napirendjének befolyásolására, ugyanakkor sok probléma is felmerül vele kapcsolatban. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta lezárult kezdeményezések száma tíz alatt van, ami azt mutatja, hogy a tömeges érdeklődés hiányzik. Ennek oka többek között, hogy a kezdeményezést követően a Bizottság dönti el, elindítja-e a jogalkotást az adott kérdésben, továbbá az, hogy az aláírásgyűjtés a Bizottság technikai segítségnyújtása ellenére nehézkes, valamint az, hogy az európai polgárok többsége számára még mindig ismeretlen a rendszer (MENDES 2011). Felmerül az a probléma is, hogy mennyire az uniós demokrácia és állampolgári részvétel záloga az eljárás, mivel a tömeges aláírásgyűjtés komoly anyagi és humán erőforrást igényel; professzionális civil szervezetek alkalmasak a szervezésre, s jellemző az európai politikai pártok megjelenése is a folyamatban (DOUGAN 2011).

A közösségi döntéshozatal demokratikus jellegének erősítése a Maastrichti Szerződés óta az intézményrendszer törekvése azon keretek között, ami a tagállamok számára vállalható. A gazdasági válság kezelése során azonban a közösségi intézményrendszer döntéshozatala olyan, a meglévő demokratikus, sőt, jogállami működéssel kapcsolatos anomáliákat mutattak, amelyek korábban nem voltak jellemzők. Erre több példát is említhetünk. 2011 augusztusában az Európai Központi Bank vezetői (nem nyilvánosnak szánt) levelet intéztek Olaszország kormányához, amelyben hatáskörébe nem tartozó, gazdaságpolitikai és költségvetési politikai (nyugdíjrendszer átalakítása) utasításokat adtak a tagállamnak. Az EKB, amely az alapszerződések szerint nem rendelkezett végső hitelezői felhatalmazással, felvásárlásba kezdett a nyílt állampapír-piacon, valamint több tagállam kereskedelmi bankja számára hiteleket nyújtott. A 2012-ben aláírt, az eurózóna válságának kezelését szolgáló Fiskális Paktum nem az alapszerződések rendszerében jött létre, demokratikus ellenőrzése hiányzik. A ciprusi válság kezelésekor alkalmazott módszer a bankbetétek kvázi megadóztatását jelentette, amelyre az Európai Uniónak nincs felhatalmazása. Ezek a jelenségek úgy értelmezhetők, hogy *de facto* egy ún. „különleges gazdasági jogrend” jött létre az Európai Unióban, amit a gazdasági-pénzügyi vészhelyzet okozott (VARGA 2014). Az intézményrendszer tehát nem tartotta be azokat a szabályokat, amelyek alapján működnie kellett volna annak érdekében, hogy a különleges gazdasági helyzetben megőrizze működőképességét.

¹² A polgári kezdeményezésre irányuló jogot az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikkének (4) bekezdése rögzíti. Az eljárási szabályok az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről (egységes szerkezetbe foglalt változat: 2013. október) foglalja magában. Általános információk találhatóak a <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts> webhelyen.

2014-ben, az EP-választások évében a teljes intézményrendszer megújult. Mivel Barroso kitöltötte két lehetséges ciklusát, új bizottsági elnök jelölése vált szükségessé, s ez, mint mindig, nagypolitikai vitákhoz vezetett. Ebben az évben azonban a szokásos politikai vitákat intézményi viták is tarkították. Az Európai Parlament ugyanis a Lisszaboni Szerződés azon rendelkezését (17[7] cikk), miszerint az Európai Tanácsnak figyelembe kell vennie a Bizottság elnöki tisztére vonatkozó jelöléskor az európai parlamenti választások eredményét, úgy értelmezte, hogy az EP pártjai elnökjelölteket neveznek meg, a tagállami választások miniszterelnök-jelöltjeihez hasonlóan, s a választásokon győztes párt jelöltjét nevezi majd meg az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács. A megoldást egyébként az Európai Bizottság vetette fel, melyet az Európai Parlament határozatban rögzített. Az Európai Tanács elnöke, Herman van Rompuy nemtetszését fejezte ki a megoldással kapcsolatban: ezzel ugyanis a tagállamok jelölési szabadsága csorbul. Több európai kormányfő is kritizálta ezt az intézményi megoldást, többek között a német kancellár, *Angela Merkel* is (MAHONY 2014). Az európai pártok azonban azonnal léptek, és megnevezték jelöltjeiket: a zöldek *Ska Kellert*, a liberális ALDE *Guy Verhofstadt*ot, a szocialisták *Martin Schultz*ot, a Néppárt *Jean-Claude Juncker*t, a baloldal pedig a görög válság legújabb fejezetének későbbi főszereplőjét, *Alekszisz Cipraszt*. Többségük esetében ismert európai politikusokról volt szó: Verhofstadt Belgium ex-kormányfőjeként és 2009-ben Barroso lehetséges ellenjelöltjeként, Juncker Luxemburg ex-kormányfőjeként és az Eurócsoport elnökeként, Schultz pedig az EP többszörös elnökeként régóta jelentős szerepet vállaltak az uniós politikák alakításában. Az ún. *Csúcsjelölt-rendszer* (*Spitzenkandidat-rendszer*) további újítása a televíziós megjelenés volt: 2014. április 9-e és május 20-a között kilenc tévévitára került sor, angol, német és francia nyelven. A vitákat közvetítette az Euronews és különböző nemzeti televíziós csatornák. Felmérések szerint az európai polgárok mintegy 15%-a látta valamelyiket (SCHMITT–HOBOLT–POPA 2014). Az új megoldás minden bizonnyal hozzájárult az európai intézményrendszer átpolitizálódásához, és talán az európai nyilvánosság kialakulásához is, de kérdéses, hogy a választók mobilizációját mennyire segítette: a választói részvétel ugyanis csekély mértékben, de csökkent 2014-ben (lásd a következő alfejezetet). Juncker végül az Európai Tanács és az Európai Parlament 422 szavazattal választotta meg.

A főbiztosok a szokásos módon, a tagállami kormányok jelölése alapján, az EP bizottsági meghallgatása után kerültek a testületbe. Juncker ezen szokásos, Barroso kifejezése alapján „vakrandinak” nevezett folyamatban „kapott” politikusok között osztotta ki a porfóliókat (PARKER–MINDER 2004). Szervezeti újítás a Juncker Bizottság szerkezetét: Frans Timmermans

általános helyettesként került megnevezésre, és rajta kívül még öt „tematikus” elnökhelyettes került kinevezésre. Így – a Bizottság történetében először – kétszintű a Bizottság: ezzel talán sikerül azt az évtizedes problémát orvosolni, hogy a Bizottság „túl nagy” ahhoz, hogy az egyes szakpolitikai területeken eredményesen működjön. Újdonság továbbá, hogy a főbiztosok által megfogalmazott, a poszt betöltésekor közölt ún. „mission letter” szövegekben feltűnően sokszor szerepel a „politika” kifejezés (MISSION LETTERS). Ez arra utal, hogy megválasztásuk módját híven követve az Európai Bizottság – a korábban technokrata testület – átpolitikálódik.

A kelet-közép-európai tagállamokból először érkezett politikus az Európai Unió vezetői közé: *Donald Tusk* volt lengyel kormányfőt, jobbközép politikust az Európai Tanács elnökévé választották 2014-ben. Tusk aktív szerepet vállal az EU különböző válságterületeinek kezelésében: aktívan érvel az Oroszország elleni szankciók fenntartása mellett (REUTERS, 16 March 2015.), valamint arról is érkeztek híradások, hogy a görög válság megoldásának válságos hajnalán, mikor Merkel és Ciprasz megegyezés nélkül álltak (volna) fel az asztaltól, állítólag fizikailag megakadályozta őket abban, hogy elhagyják a tárgyalótermet (CHASSANY–BARKER–ROBINSON 2013).

A válság kitörése óta az Európai Unió vezetői között kiéleződött a vita az Európai Unió természetéről, jövőjéről. Ez nem elméleti vita, és nem is távoli víziókról szóló diskurzus: az Európai Unió és az eurózóna működőképességéről van szó. Úgy tűnik, két markáns álláspont van kirajzolódóban. Az egyik azt szorgalmazza, hogy szorosabb együttműködésre lépjenek a tagállamok, a másik pedig éppen ellenkezőleg, visszabontaná az eddigi építményt az egységes piac szintjéig.

A „több Európát” álláspont rajzolódik ki a válságkezelést átfogóan tárgyaló legtöbb hivatalos EU-dokumentumból. Számos ilyen született a válság éveiben, példaként említhetjük a 2012. decemberi Herman Van Rompuy, az EiT elnöke, José Manuel Barroso, a Bizottság elnöke, Jean-Claude Juncker, akkor az Eurócsoport elnöke, valamint Mario Draghi, az Európai Központi Bank elnöke által jegyzett, *A cél a valódi gazdasági és monetáris unió* című dokumentumot, mely a válságkezeléshez szükséges gazdaságirányítási lépéseket listázza, szakaszokra bontva.¹³ A dokumentum elképzelése az, hogy a gazdasági unió korábban hiányzó elemét meg kell valósítani az eurózóna működőképességének megőrzése érdekében. A politikai együttműködés szorosabbra fűzése legnyilvánvalóbban Barroso 2012 szeptemberében az

¹³ A cél a valódi gazdasági és monetáris unió. Herman Van Rompuy, az Európai Tanács elnöke szoros együttműködésben José Manuel Barrosoval, az Európai Bizottság elnökével, Jean-Claude Junckerrel, az Eurócsoport elnökével és Mario Draghival, az Európai Központi Bank elnökével. 2012. december 5. A magyar szöveget lásd *Európai Tükör*, 2012. 2. szám, 117–132.

Európai Parlamentben elmondott éwertékelő beszédében jelent meg (lásd a hivatkozások jegyzékében). Ebben kimondta, hogy célkitűzése a nemzetállamok szövetsége; s angolul az egyértelmű „*federation of nation states*” fordulatot használta. Ez szokatlanul mondható: hivatalban lévő bizottsági elnök még akkor sem szokott erről a kérdéstről ilyen egyértelműen nyilatkozni, ha egyébként tudható, hogy föderalista.

Az EU politikai integrációjának erősítését szorgalmazó erők mellett erőteljesen jelent meg a válság éveiben az Európai Unió jelenlegi együttműködését már így is túlságosan erőteljesnek vélő, azt visszabontani kívánó álláspont. Ennek az álláspontnak a vezéralakja Nagy-Britannia. David Cameron brit miniszterelnök 2012-ben projektet indított *Az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti kompetencia-egyensúly felülvizsgálata* (REVIEW OF THE BALANCE OF COMPETENCES) címmel, melynek keretében a brit kormányzati szervek 32 szakpolitikai területen vizsgálták meg az EU és Nagy-Britannia közötti munkamegosztás természetét. Ezen szakpolitikai kezdeményezés a brit belpolitikában és EU-politikában is megjelent. David Cameron 2013. januári beszédében kezdeményezte – az egyébként az Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja (UKIP) által hangoztatott követeléssel összhangban – a népszavazást az ország EU-tagságának fenntartásáról. A beszéd 2017-re jelezte előre a referendum megtartását – a dátumot azonban előbbre hozták, a népszavazásra 2016. június 23-án kerül sor. Az Egyesült Királyság népszavazási lázban ég, s az egész Európai Unió feszült figyelemmel kíséri az előrejelzéseket, hiszen egy esetleges brit kilépés hatással lehet az Európai Unió globális státusára, politikai rendszerére, költségvetésére és más tagállamokban tapasztalt elfogadottságára is.

Látható tehát, hogy a válság szélsőséges politikai álláspontokat, egymásnak ellentmondó terveket eredményezett. Ezeket követi a közvélemény is – erről lesz szó a következő alfejezetben.

ELFORDULÁS AZ EURÓPA-PROJEKTŐL

A gazdasági/pénzügyi és az intézményi/politikai válság mellett az Európai Unió harmadik válságterülete a bizalmi válság. Miközben az EU jelentős lépéseket tett a gazdasági és pénzügyi válság negatív hatásainak kiküszöbölésére, a szuverén adósságválságba került tagállamok kisegítésére és az intézményrendszer hatékonyabb működtetésére, polgárait nem sikerült maga mellé állítani. A polgárok elfordulása Európától talán a legsúlyosabb válságtünet, hiszen az egyének támogatása nélkül az Európai Unió legitimitációja kérdőjeleződik meg, és a jövője válik bizonytalanná. „Óriási probléma van az EU felé irányuló bizalommal”, figyelmeztetett José Manuel Barroso

bizottsági elnök 2013-ban a brüsszeli Think Thank Dialoge rendezvényen (BARROSO 2013). Utóda, Jean-Claude Juncker ugyanígy vélekedik: „A polgárok bizalomvesztettek, a szélsőbaloldal és a szélsőjobboldal a sarkunkban van, versenytársaink egyre többet engednek meg maguknak. Ideje új lelket lehelni az európai projektbe. Óriási kihívások várnak ránk. Hogy hogyan alakítjuk ezeket, rajtunk áll. Ha a jövőben is szerephez akarunk jutni, akkor most is szerepet kell vállalnunk. [...] Mert Európa valamennyiünk védőpajzsa, akik ezt a csodálatos földrészt a magunkénak mondhatjuk!” (JUNCKER 2014), hangsúlyozta 2014-es hivatalba lépésekor.

A bizalmi válság több szinten is megnyilvánul. Egyrészt az intézmények és a polgárok közötti viszonyban; például abban, hogy az európai uniós polgárok mennyire bíznak az uniós és nemzeti intézményekben (KOLLER 2014). Bár az európai parlamenti választások 1979 óta fokozatosan csökkenő – 2014-ben az eddigi legalacsonyabb – részvétellel zajlottak¹⁴, a közvélemény-kutatási adatok alapján kimutatható, hogy az európai polgárok bizalma az EK majd EU intézményeiben egészen 2009-ig töretlen volt, és minden évben magasabb értékeket mutatott, mint a bizalom a nemzeti intézményekben. Egészen a 2009-es évig, minden egyes évben, többségben voltak azok az uniós polgárok, akik bíztak az Európai Parlamentben és az Európai Bizottságban, azokhoz képest, akik nem (KOLLER 2013). A nemzeti intézmények, így a nemzeti parlament és kormány esetében ennek éppen az ellenkezője volt igaz: többségben, legtöbbször abszolút többségben voltak azok, akik nem bíztak a nemzeti intézményeikben (EUROBAROMETER 57–82). Bár ez utóbbi negatív trend, vagyis a nemzeti intézmények iránti bizalmatlanság megmaradt, fordulat történt az európai polgárok Unióhoz való viszonyában. A korábbiakkal ellentétben 2010 tavaszától folyamatosan többségbe kerültek azok, akik nem bíznak az Európai Unióban, azokhoz képest, akik továbbra is bizalmat szavaznak a közös Európának.¹⁵ A bizalom tekintetében a válság tehát trendfordulót hozott. 2014-ben az uniós polgárok 43 százaléka nem bízott az Európai Parlamentben, 42 százaléka nem bízott az Európai Bizottságban, és 46 százaléka nem bízott az Európai Központi Bankban (EUROBAROMETER 82). Drámai mértékű tehát a kiábrándulás és bizalomvesztés, amely az európai integráció eddigi történetében is példanélküli.

¹⁴ 2009-ben az uniós lakosok 42,97%-a, 2014-ben 42,62%-a voksolt az EP-választáson, utóbbi az integrációtörténet eddigi legalacsonyabb választói részvétele. A tagállami adatok persze ezen belül nagyarányú szórást mutattak. Így például a magyarok 28,97 százaléka voksolt a 2014-es EP-választáson, amely jelentősen elmaradt az uniós átlagtól.

¹⁵ Bár 2012-től van némi pozitív változás: növekedett azon lakosok százalékos aránya, akik bíznak az EU-ban, de százalékos arányuk még mindig jelentősen elmarad a válság előtti időszakokhoz képest.

Az Európai Uniótól történő elfordulás a politikai pártok szintjén nyilvánul meg, amely a bizalmi válság egy másik lenyomata. A pártalapú euroszeptícizmusnak nincsen egységes definíciója a szakirodalomban: az ún. kemény változata magában foglalhatja az integrációs folyamat elvi és az Európai Unió teljes elutasítását, míg az ún. puha változata jelentheti csupán az egyes szakpolitikák, együttműködési módok ellenzését is (TAGGART–SZCZERBIAK 2013: 17–37). Következésképpen az elutasítás mértéke és mikéntje szerint az euroszeptícizmus különböző formái lehetségesek.

A legutóbbi, 2014-es európai parlamenti választás az euroszeptícizmus megerősödését hozta. Míg 2009-ben a 736 fős Európai Parlamentben 56 ún. kemény euroszeptikus párthoz tartozó képviselő volt, addig most ennek majdnem kétszerese, 108 dolgozik a 751 tagú EP-ben.¹⁶ Az euroszeptícizmus megerősödése összeurópai trend, amely mindegyik uniós tagállamot érinti; jobb- és baloldali, mérsékelt és szélsőséges ideológiájú pártoknál egyaránt kimutatható.¹⁷ Ugyanakkor az euroszeptikus pártok annyira különbözőek és sokszínűek, és számos esetben nem is nyitottak más, hasonló gondolkodású pártokkal történő együttműködésre, hogy nem alakult ki egy erős EU-ellenes tömb az Európai Parlamentben.¹⁸ 2014-ben a hét európai parlamenti frakció közül két euroszeptikus jött létre: a brit *Konzervatív Párt* által vezetett antiföderalista *Európai Konzervatívok és Reformerek* frakciója, valamint az *Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja* (UKIP) által vezetett *Szabadság és Demokrácia Európája* frakció. Ez utóbbi azonban négy hónappal

¹⁶ Az EP-választások után megjelent *Economist* cikk csak az ún. kemény euroszeptikus európai pártokat sorolta e mandátumok közé: 2014-ben a német *Alternatíva Németországnak* (Alternative für Deutschland, AfD) párt hét, az *Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja* (UK Independence Party, UKIP) huszonnégy, a francia *Nemzeti Front* (Front National, FN) szintén huszonnégy, az olasz *Északi Liga* (Lega Nord) öt, míg a szintén olasz *Öt Csillag Mozgalom* (M5S) tizenhét, a lengyel *Új Jobboldali Kongresszus* (Kongres Nowej Prawicy, KNP) négy, a szélsőjobb holland *Szabadságpárt* (Partij voor de Vrijheid PVV) négy, a belgiumi *Flamand Érdek* párt (Vlaams Belang, VB) egy, a görög neonáci *Arany Hajnal* kettő, a *Független Görögök* egy és a *Görögország Kommunista Pártja* egy, a magyar *Jobbik* három, a *Svéd Demokraták* (Sverigedemokraterna, SD) kettő, az osztrák *Szabadságpárt* (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ) négy, a populista *Dán Néppárt* (Dansk Folkeparti, DF) négy, a szintén dán *Népi Mozgalom* az EU ellen (Folkebevægelsen mod EU) egy, az *Igaz Finnnek* (Perus Suomalaiset, PS) pártja kettő és a litván *Rend és Igazságosság* (Tvarka ir teisingumas, TT) kettő mandátumot szerzett. Lásd erről: „A certain idea of disunion. Seats won by anti-EU parties in the new European Parliament” *Economist*, 2015. május 26. <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2014/05/daily-chart-16>

¹⁷ Bár a jobboldalon és a szélsőjobboldalon több euroszeptikus pártot találunk, mint a baloldalon és a szélsőbaloldalon.

¹⁸ Például a francia *Nemzeti Front* nem akart egy frakcióba kerülni a magyar *Jobbikkal*.

a megalakulása után megszűnt, miután Iveta Grigule lett európai parlamenti képviselő kilépett a képviselőcsoportból, és ezzel a frakcióalakítási feltételek már nem teljesültek.¹⁹ Fontos hangsúlyozni azonban, hogy az EU-ellenesség nemcsak a politika fősodrán kívüli pártoknál keresendő – amint azt a két fenti frakció tagjai is mutatják. Az uniós politika fősodrának is része az euroszeptikus retorika, és a nagy (olykor kormányon lévő) középpártok közül is sok eurokritikusnak vagy euroszeptikusnak tekinthető.²⁰

Ha az Unió és az egyén között közvetlen kapcsolatot, a polgárok európai identitását nem sikerül megerősíteni, veszélybe kerülhetnek az uniós vívmányok. Az európai uniós polgárok és az EU mint politikai közösség közötti kapcsolat tekintetében azonban fontos tovább árnyalni a képet. Az elmúlt évek mind a nemzeti, mind az uniós politikából és intézményekből történő kiábrándulást eredményezték, a közvélemény-kutatások eredményei azt is megmutatták, hogy az európai uniós polgárokat mostanában leginkább érdeklő kérdések (mint környezetvédelem, munkanélküliség, bevándorlás, egészségügy, gazdaságpolitika) megoldását sokan európai uniós szinten látják megoldhatónak.

A bizalom tehát visszanyerhető, ha az Európai Unió képes az egyének mindennapjait érintő legfontosabb problémákra hatékony válaszokkal szolgálni. Úgy tűnik ugyanis, hogy jelenleg a több mint félmilliárd európai uniós polgár már csupán ezekre az üzenetekre maradt nyitott.

MERRE TOVÁBB, EURÓPA?

Az új évezred második évtizedének derekán milyen állapotban van most az egységfolyamat? Milyen kihívásokkal szembesül, és tud-e ezekre hatékony válaszokat adni?

Az 1950-es években létrejött integrációs konstrukció több évszázados álom beteljesülése volt. Európa nyugati felén a gazdasági, politikai és társadalmi összeomlás után, kiutat kínált Európának a béke és a prosperitás irányába. Az alapítóatyák, Jean Monnet és Robert Schuman által megálmodott nemzetek feletti konstrukció (Montánunió) olyan régi ellenségekből csinált együttműködő partnereket, mint Franciaország és Németország. Az alapítóatyák eredeti elképzelése, az európai föderáció létrehozása akkor még korai volt, de a hat alapító tag és az azóta huszonnyolc főre bővült Európai Közösség, majd Európai Unió újabb és újabb szakpolitikák működtetését emelte

¹⁹ Legalább 25 képviselő és 7 tagállam képviselete szükséges a frakcióalakításhoz.

²⁰ A pártok kategorizálása nem könnyű, és nem is egyértelmű, általában a többfokozatú skálák jobb megközelítést adnak. Lásd erről DÚRÓ József (2010): Euroszepticismus ma. *Politikatudományi Szemle* XIX/4. 53–85.

közösségi szintre, és mélyítette el az együttműködést. A második világháború után az európai integráció mentette meg Európát saját magától, a pusztító nacionalizmustól, az európai államok ellenségeskedésétől, az agressziótól, amely a gazdasági növekedés és a jólét gátja is volt egyben.

Ahogy a bevezetőben jeleztük: az út, melyet az integráció bejárt, korántsem volt viszontagságok nélküli; az integráció története a válságok története is egyben, melyekből mind ez idáig, ha megtépázva és az euroszkepticizmus időszakos erősödésének árán, de megtalálta a kiutat, és sikerült egy magasabb szintű integráció megvalósítása felé kimozdulnia.

Jelenleg azonban mintha egy új típusú válsaggal és annak komplex tünetegyüttesével küzdene az Unió. Az europesszimizmus, az eurodepresszió, az integrációs folyamatok kritikája és az Európai Unió intézményeinek, döntéshozóinak elutasítása kortünet. 2016-ban olyan időszakot élünk, amikor szakértők és politikusok adatokra, számításokra alapozva kalkulálják az EU-ban való kinn- és bennmaradás lehetőségét. Vagyis az EU-ból történő kilépés már sokak számára reális alternatívája a tagságnak.

De vajon hogyan került Európa ebbe a helyzetbe? Álláspontunk szerint a globális gazdasági és pénzügyi válság Európába történő begyűrűzése előtt is válságban volt az Európa-konstrukció. A kihívásokat tehát nem a 2008-as globális válság eredményezte, már korábban is megvoltak. A globális válság negatív gazdasági, politikai és társadalmi hatásai azonban egyre kevesebb muníciót és szűkebb mozgásteret teremtettek a fenti – régóta meglévő – kihívások megválaszolására. Sőt, egyes, már a fentiekben felsorolt területeken olyan új típusú biztonságpolitikai kockázatok is jelentkeztek, melyekre az Uniónak szintén válaszolnia kell: ilyen az illegális bevándorlók számának exponenciális növekedése, a szélsőséges – elsősorban iszlamista – terrorakciók az Unió tagállamaiban, vagy a 2014-ben Ukrajnában, Európa földrajzi határain belül kitört háború, és Oroszország nagyhatalmi politizálásában bekövetkezett fordulat.

Ilyen körülmények között nem kell csodálkozni azon, hogy az Európai Unió egy vergődő, önmagát kereső közösségként üzemel. Sokan ezt érzékelve – elsősorban az euroszkeptikusok – visszatérnének a tagállami megoldásokhoz. Nem nehéz azonban belátni, hogy a fenti kihívások mind olyan területek, melyek nehezen vagy egyáltalán nem oldhatók meg nemzeti keretek között. Sőt, egyes esetekben még a huszonnyolc tagállamot számláló Unió sem teremthet megfelelő keretet, és ennél nagyobb világméretű összefogásra van szükség, mint például a globális klímaváltozás, a migráció, a környezetvédelem, vagy a terrorizmus sürgős cselekvést igénylő kérdéseiben.

Érdekes módon a keleti bővítés, mely az európai integráció történetének legnagyobb – és a régi tagállamok részéről talán a legtöbb félelemmel öve-

zett – bővítése volt, nem okozott különösebb fennakadást. A régi tagállamok tartottak a bővítés intézményi következményeitől (hogy csaknem harminc tagállammal nem lesz működőképes az Unió intézményrendszere), valamint a gazdasági következményektől is (hogy a korábban nem tapasztalt gazdasági fejlettségbeli különbségek meg fogják bénítani az Uniót). Félelmeik nem bizonyosodtak be: az új tagállamok (akikre sajátos módon több mint tíz év tagság után is az „új” jelzővel szokás hivatkozni) beilleszkedtek az intézményrendszerbe, és (bár az EU kohéziós politikájából származó jelentős mennyiségű pénzügyi támogatás felhasználásával sem sikerült felzárkózniuk a fejlett tagállamokhoz) nem okoztak zavart az egységes piac működésében. A tagállamok közötti új törésvonal nem itt keletkezett, hanem a válság következtében az északi és a déli tagállamok között.

Megosztottá vált az uniós népszerűség is az Európai Unió jövőbeni sorsát illető nagy kérdésekben. 2010 tavaszától folyamatosan kerültek többségbe azok, akik nem bíznak az Európai Unióban, azokhoz képest, akik továbbra is bizalmat szavaznak a közös Európának. Jelenleg törésvonal húzódik az EU és a polgárai között, gazdasági törésvonal van a fejlettek és a fejletlenebb tagállamok között, törésvonal keletkezett a tagállamok között, akik már sem egymásban, sem pedig az uniós intézményekben nem bíznak, és egyre többször a nemzeti érdekek megfelelően cselekszenek. A Kelet–Nyugat el nem feledett törésvonala mellé immár az újra megtalált Észak–Dél különbségtétel is bekerült. A mindennapok politikai retorikájának részévé vált a kiválás, kilépés lehetősége is, mind az Egyesült Királyság, mind Görögország lehetséges exitje, vagy a felfüggesztett izlandi csatlakozás kapcsán. Így az Unióban ma a több szinten is megjelent törésvonalak enyhítése, megszüntetése is fontos kihívásként jelentkezik (KOLLER 2015).

De vajon merre vezet Európa útja? Az európai integráció történetében volt már hasonló időszak. A kilencvenes évek elején a maastrichti kormányközi konferencia előtt hasonló volt a légkör. A tét akkor az volt, hogy egy új nagy projekt létrehozásával és az integráció alapjainak ártértékelésével képes-e Európa felülkerekedni a passzív és sokszor szkeptikus légkörön. Vajon most is az ambiciózus, nagy tervek és egy magasabb fokú integráció megvalósítása felé vezet a kiút, mint a kilencvenes években? A valódi GMU megvalósítása érdekében tett, föderatív lépések ebbe az irányba vezetnek az EU-t. Felmerül a kérdés azonban, hogy az uniós intézményeknek megvolt-e ehhez a polgároktól a demokratikus felhatalmazása? És vajon a tagállamok hajlandóak-e további szuverenitás átruházására az integráció magasabb fokának elérése érdekében? Nem mehet tovább, hogy a közös valuta előnyeieért cserébe a tagállamok nem akarják feladni fiskális szabadságukat – s mindeközben folyamatosan az általunk létrehozott és működtetett intézményrendszert

ostorozzák. A magasabb fokú integráció, a valódi gazdasági és monetáris unió megvalósítása a többsebességes integráció megerősítését is eredményezi, hiszen a tizenkilenc tagú eurózóna tagállamaira más szabályok – és valószínűsíthetően egyre inkább különálló intézményrendszer vonatkozik, mint az övezeten kívüli kilenc tagállamra (lásd KOLLER 2012: 32–58).

Létezik azonban olyan szerényebb jövőkép is, melyek szerint meg kell elégedni az eddig elért vívmányokkal, és azok lehetőségeit kell jobban kiaknázni. Olyan minimalista scenáriók is felmerültek, hogy az eurózóna diszfunkcionalitása miatt fel kell adni az eurót, és meg kell elégedni a belső piaci együttműködés minimumával, mellyel mindegyik tagállam azonosulni tud. E minimalista scenáriók szerint egyes szakpolitikák ki is kerülhetnének az uniós együttműködésből, és visszakerülhetnének tagállami hatáskörbe. És végül, de nem utolsósorban, az is egy lehetséges alternatíva, hogy a polgárok felől, alulról kell megpróbálni újra kitalálni az Európa-konstrukciót úgy, hogy az ő aktív részvételük erősítse meg az Unió legitimitását.²¹ Az Unió számára tehát több jövőbeli irány is elképzelhető. Jelenleg a problémát az okozza, hogy miközben az uniós döntéshozók (Öt elnök jelentése²²) és a tagállamok egy csoportja (Benelux államok, Németország, Franciaország, Ausztria, Balti államok) már meg is kezdték a föderális irányba történő építkezést, addig mások megelégednének a minimalista kimenettel (Nagy-Britannia).

Egy valami bizonyos: a polgárok és az EU közötti távolság csökkentése, megszüntetése nem halogatható tovább. Az euroszeptizmus és a szélsőséges ideológiák térnyerése a közös Európa legitimitációját veszélyezteti.

Az Európai Uniót „önmagától” is meg kell menteni...

²¹ Vezető nyugat-európai think-thankok és kutatóintézetek konzorciális együttműködése és együttgondolkodása révén létrejött a *New Pact for Europe. Strategic Options for Europe's Future* dokumentum, amely az EU jövőbeni scenárióit gyűjtötte egy csokorba. http://www.newpactforeurope.eu/documents/1st_report_new_pact_for_europe.pdf

²² *Completing Europe's Economic and Monetary Union. Report by Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi, Martin Schulz, European Commission, June 2015.*

IRODALOM

- ARATÓ Krisztina–KOLLER Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2015.
- ARTNER Annamária: Út a keresztre – Görögország kálváriája. *Külgügyi Szemle*. 2012/2. 168.
- BARROSO, José Manuel (2013): *Barroso: More EU integration 'indispensable for our economy'*. 2013 *Think Tank Dialogue*, 2013. április 22. <http://www.euractiv.com/priorities/barroso-federalism-concept-faces-news-519271>
- BENCZES István: *Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások. A hármas tagadás lehetetlensége*. *Közgazdasági Szemle*, LVIII. évf. 2011. szeptember, 759–774.
- CASELLA, Alexander: *Europe faces two refugee crises*. *Financial Times* 16 June 2015. www.ft.com
- CHARLEMAGNE: *Behind the smiles*. *The Economist*, 5 December 2011. www.economist.com
- CHASSANY, Anne-Sylvaine–BARKER, Alex–ROBINSON, Duncan: *Greece talks: 'Sorry, but there is no way you are leaving this room'*. *Financial Times* 13 July 2013, www.ft.com
- DOUGAN, Michael: *What are we to Make of the Citizens' Initiative?* = *Common Market Law Review* 48 (2011), 1807–1848.
- DÚRÓ József (2010): *Euroszkepticizmus ma*. *Politikatudományi Szemle* XIX/4. 53–85.
- FÓRIS György: *Barroso igazi tíz éve*. 2014. október 31. www.bru.x.blog.hu
- GYŐRI Enikő: Áttekintés az elmúlt tíz év legfontosabb intézményi fejleményeiről = MARJÁN Attila (szerk.): *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Nemzetközi Intézet, Budapest, 2014. 31–54.
- HILL, Christopher: *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role* = *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31. No. 3, 1993. pp. 305–28.
- HOWORTH, Jolyon: *Catherine Ashton's five-year term: a difficult assessment*. *Les Cahiers européens de Sciences Po*. N° 03/2014. December 2014
- Joint Foreign and Home Affairs Council: *Ten point action plan on migration*. Luxembourg, 20 April 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm
- JUNCKER, Jean-Claude (2014): „*Mozgásba hozzuk Európát*”. *Felszólalás az Európai Parlament plenáris ülésén a biztosi testületről szóló szavazás előtt*. Strasbourg, 2014. október 22. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-705_hu.htm
- KOLLER Boglárka (2013): *The fading civic identity of EU nationals: with a special focus on East-Central Europeans* = ÁGH Attila and VASS László (eds): *European Futures. The perspectives of the new member states in the new Europe*. Budapest College of Communications and Business, 164.
- KOLLER Boglárka (2015): *Válaszúton az integráció. Az Európai Unió jövőképeinek politikai és tudományos diskurzusa*. *Polgári Szemle*, 2015. június, 11. évfolyam, 1–3. szám
- KOLLER Boglárka: EU (2014): „*Szeretlek is, meg nem is...*” *Tíz év az uniós polgárok szemszögéből Magyarországon*. *Polgári Szemle*, 2014. október, 10. évfolyam, 3–6. szám, 179.
- KOLLER, Boglárka: *The Takeoff after Lisbon. The Practical and Theoretical Implications of Differentiated Integration*. *World Political Science Review*, Vol. 8, Issue 1, Published Online, 2012; Uő: Klubtagságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai. *Politikatudományi Szemle*, 2012/1. 32–58.

- KOROSTELEVA, Elena (2011): *Change or Continuity: Is the Eastern Partnership an Adequate Tool for the European Neighbourhood?* = *International Relations* 2011. Vol. 25 No. 2. 243–262.
- MACFARLANE, Neil–MENON, Anand: *The EU & Ukraine*. = *Survival*, 56/3, June–July 2014
- MAHONY, Honor: *EU leaders to review ‘Spitzenkandidat’ process*. 27 June 2014. <https://euobserver.com>
- MANNERS, Ian: *Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?*. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40 No. 2. 2002. 235–258.
- MARJÁN Attila: *Bankunió és fiskális paktum*. MKI tanulmányok T-2013/21. http://kki.gov.hu/download/f/89/b0000/Tanulmanyok_2013_21_Bankuni%C3%B3_%C3%A9s_fisk%C3%A1lis_pakt_.pdf
- MENDES, Joana: *Participation and the Role of Law after Lisbon: a Legal View on Article 11 TEU* = *Common Market Law Review*. vol. 48. no. 6 (2011) 1849–1877.
- MORRIS, Chris: *EU’s Ashton sees ‘brave’ Kosovo deal as breakthrough*. 24 April 2013 www.bbc.com
- N. RÓZSA Erzsébet: *Arab Awakening, or a New Regional Order Emerging in the Middle East?* HIA Papers T-2011/31. Hungarian Institute of International Affairs, 2011
- N. RÓZSA Erzsébet: *Geo-Strategic Consequences of the Arab Spring*. PapersIEMed 19. June 2013.
- NÁSZ Adrienn: *Az Európai Parlament Lisszabon után* = *Európai tükrö* 2010. június, 15–27.
- PARKER, George–MINDER, Raphael: *Parliament gives thumbs up for Barroso’s new team*. 19 November 2004. www.ft.com
- SCHIESSL, Michaela: *Corporation Carte Blanche: Will US-EU Trade Become Too Free?* *Spiegel Online International*. 23 January 2014. <http://www.spiegel.de/international/business/criticism-grows-over-investor-protections-in-transatlantic-trade-deal-a-945107.html>
- SCHMITT, Hermann–HOBOLT, Sara–POPA, Sebastian Adrian: *“Spitzenkandidaten” in the 2014 European Parliament Election: Does Campaign Personalization Increase the Propensity to Turn Out?* Paper Presented at the 2014 ECPR General Conference, 2014. <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/3e1376e3-f124-4ec9-b604-076fef900f9f.pdf>
- SPIEGELEISEN, Peter: *“Ashton no longer the diplomatic dilettante”*. *Financial Times*, 27 November 2013
- SZ. BÍRÓ Zoltán: *Oroszország és a posztsovjét térség biztonságpolitikája, 1991–2014 (II.)* *Nemzet és Biztonság* 2014. 4. szám, 37–55.
- SZ. BÍRÓ Zoltán: *Oroszország és a posztsovjét térség biztonságpolitikája, 1991–2014 (III.)* *Nemzet és Biztonság* 2014. 5. szám, 30–50.
- TAGGART, P.–SZCZERBIAK, A. (2013): *‘Coming in from the Cold? Euroscepticism, Government Participation and Party Positions on Europe’*. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 51. Number 1, 17–37.
- TRENIN, Dmitiri: *Welcome to Cold War II. This is what it will look like*. *Foreign Policy*. 4 March 2014. <http://foreignpolicy.com/2014/03/04/welcome-to-cold-war-ii/>
- TUSK, Donald: *Tusk presses EU leaders to pledge to keep sanctions on Russia*. Reuters, 16 March 2015. www.reuters.com
- VARGA András: *Az uniós válságkezelés a demokrácia aspektusából*. Társadalomtudományi OTDK 1. helyezett dolgozat, 2014. Kézirat.

FELHASZNÁLT EURÓPAI UNIÓS DOKUMENTUMOK

- A *Hatos Jogszabálysomag* tartalma: Az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról (2011. november 16.) [Hivatalos Lap L 306/12, 2011.11.23.]; A Tanács 1177/2011/EU rendelete a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról (2011. november 8.) [Hivatalos Lap L 306/33., 2011.11.23.]; A Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről [Hivatalos Lap L 306/41, 2011.11.23.]; Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete a költségvetési felügyelete euroövezetbeli eredményes érvényesítéséről (2011. november 16.) [Hivatalos Lap L 306/1, 2011.11.23.]; Az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euroövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről (2011. november 16.) [Hivatalos Lap L 306/8, 2011.11.23.]; Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról (2011. november 16.) [Hivatalos Lap L 306/25, 2011.11.23.]
- A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy.* Joint Communication by the High Representative of The Union For Foreign Affairs And Security Policy and the European Commission. Brussels, 25 May 2011.
- A Tanács 2000. december 11-i 2725/2000/EK rendelete a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló EURODAC létrehozásáról [Hivatalos Lap 316., 2000.12.15], 1.
- A Tanács 2003. február 18-i 343/2003/EK rendelete egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmi kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról [Hivatalos Lap, L 50, 2003.2.25.], 1.
- A Tanács 2003. január 27-i 2003/9/EK irányelve a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról [Hivatalos Lap, HL L 31., 2003.2.6.], 18.
- A Tanács 2005. december 1-jei 2005/85/EK irányelve a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól [Hivatalos Lap, L 326., 2005.12.13], 13.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 604/2013/EU rendelete egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról [Hivatalos Lap, L 180, 2013.6.29.], 31.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – *European Energy Security Strategy*. COM(2014) 330.
- Completing Europe's Economic and Monetary Union*. Report by Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi, Martin Schulz, European Commission, June 2015.
- Eurobarometer 57–82.
- Európai Tanács, *Következtetések*, 2011. március 24–25.
- European Parliament Resolution of 22 November 2012 on the elections to the European Parliament in 2014 (2012/2829(RSP))*.
- Nyilatkozat a Római Szerződés aláírásának 50. évfordulója alkalmából*. Német elnökség, 2007.

TOVÁBBI INTERNETES HIVATKOZÁSOK

- A Jogtudományi Intézet blogoldala.* <http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/07/menekultgyverseny>
- Asylum statistics. Eurostat statistics explained.* http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics
- Az Európai Szemeszter működéséről részletesen* <http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/european-semester>
- EU relations with Russia. The European External Action Service.* http://eeas.europa.eu/russia/about/index_en.htm
- Európai Bizottság információi a megállapodás előkészítéséről:* <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/>
- Európai Központi Bank* <https://www.bankingsupervision.europa.eu/>
- European Commission makes progress on Agenda on Migration. 27/05/2015* http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20150527_02_en.htm
- „Kik az Európai Unió Új kritikussai? Euroszeptizmus Európában és Magyarországon.” A 2014-es európai parlamenti választások elemzése.* Policy Solutions és Friedrich Ebert Alapítvány, 2014. június. <http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzesek/Euroszeptizmus%20az%20EU-ban%20%C3%A9s%20Magyarorsz%C3%A1gon.pdf>
- Közös európai menekültügyi rendszer.* Az Európai Bizottság kiadványa, 2014. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_hu.pdf
- New Pact for Europe. Strategic Options for Europe's Future* dokumentum http://www.newpactforeurope.eu/documents/1st_report_new_pact_for_europe.pdf
- Review of the balance of competences.* Foreign and Commonwealth Office. <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences>
- The EU and Russia: before and beyond the crisis in Ukraine.* House of Lords European Union Committee 6th Report of Session 2014–15. 20 February 2015. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldcom/115/115.pdf>

EU: Crisis Diagnosis and Possible Therapy

In this study, we examine the current crisis areas of the European Union focusing on the external challenges; the effects of the economic and financial crisis and the applied crisis management methods; institutional and political crisis; finally, we also deal with identity and legitimacy crisis. At the end of the article we intend to provide answers to the multi-rooted crisis of the Union. The main question we aim to answer is what scenarios are possible in order to manage the multi-rooted crisis of the European Union.

Key words: European Union, crisis, crisis management, future scenarios

EU: dijagnoza krize i moguća terapija

Na narednim stranicama sagledaće se trenutna krizna područja Evropske unije – biće reči o promenama u spoljašnjoj sredini okruženja Evropske unije, o prirodi ekonomsko-monetarne krize i o sredstvima i prirodi kriznog menadžmenta, o problemima institucionalnog sistema, odnosno o krizi poverenja. U završnom delu studije sagledaće se mogući putevi izlaska iz krize i tražiće se odgovor na pitanje kakva scenarija bi bila delotvorna u tretiranju aktuelnih problema Evropske unije.

Ključne reči: Evropska unija, kriza, krizni menadžment, vizija budućnosti

Beérkezés időpontja: 2016. 05. 13.

Közlésre elfogadva: 2016. 05. 20.