

Új javaslat az unió átalakítására

Bevezetés

Újabb, az unióval kapcsolatos reformjavaslatot olvashattak szeptemberben a miniszterek az Általános Ügyek Tanácsában. A szakértők által írt, ám Németország és Franciaország közvetítésével ismertetett dokumentum mélyebb integrációra és többsebességes Európára tesz javaslatot.

Az Európai Unió (EU) reformja szükségességének témája az elmúlt időszakban a korábbinál hangsúlyosabban van jelen az európai belpolitikában. Olyan folyamatok, változások szolgálnak alapul a diskurzus felélénküléséhez, mint az Európai Parlament szerződésmódosítási kezdeményezése,¹ Emmanuel Macron francia köztársasági elnök szuverén Európa-konceptiója, valamint az unió jövőbeni bővítése.² A reformmal kapcsolatos legutóbbi javaslatcsomag az ez utóbbira való felkészülés jegyében született.³ A hatvanoldalas dokumentumot a francia és a német kormány kezdeményezésére tizenkét szakértő állította össze, az általuk megfogalmazottakat pedig Németország és Franciaország ismertette a többi tagállammal a Tanács szeptember 19-i ülésén.

A javaslatcsomag számára készítői három fő célkitűzést határoztak meg: elősegíteni vele az Európai Unió cselekvőképességének növelését, hozzájárulni a közösség bővítésre való felkészüléséhez – intézményi és szakpolitikai szinten egyaránt –, továbbá lehetséges intézkedések megfogalmazása a jogállamiság és a demokratikus legitimáció megerősítésére és megőrzésére vonatkozóan. A szakértők javaslatai egy egységesebb, cselekvőképesebb, hatékonyabb döntéshozatalú Európai Uniót vetítenek előre, benne egy meghatározóbb Európai Parlammal, ugyanakkor engedményeket téve a kisebb és/vagy a nemzeti szuverenitás fontosságát hangsúlyozó tagállamoknak.

¹ Európai Parlament 2022.

² TÁRNOK 2022.

³ Franco-German Working Group 2023.

Mélyebb integráció engedményekkel

Az uniós alapértékek védelmében a jogállami mechanizmus alkalmazását, vagyis a közösségi források kifizetésének feltételekhez kötését kiterjesztenék valamennyi jelenlegi és jövőbeni uniós támogatásra, valamint bővítenék azon nemzeti magatartások körét is, amelyek a források visszatartását vonhatják maguk után. A szakértők emellett valódi jelentőséggel ruháznák fel a másik eszközt is, amely a jogállamiság védelmét szolgálja, a hetes cikkely szerinti eljárást. Ez jelenleg két uniós tagország – Lengyelország és Magyarország – ellen folyik 2017, illetve 2018 óta, az eljárás vége pedig távolinak tűnik. Ezen a lassú és nehézkes folyamaton változtatva a javaslat szerint az egyeztetéseknek határidőt kellene szabni, változtatni kellene a végső szavazás menetén – lehetővé téve a többségi döntéshozatalt –, továbbá a jogállamiság elveit megsértő államnak szigorúbb következményekkel kellene szembenéznie. A mostani szabályozás alapján a hetes cikkely szerinti eljárás legfeljebb az adott nemzet szavazati jogának felfüggesztését eredményezheti, a szakértők viszont az unióból történő kizárást is elfogadható lépésnek tartják.

A döntéshozatal hatékonysága és a cselekvőképesség fokozása céljából a szakértők átalakítanák az Európai Bizottságot (EB) és a Tanács döntéshozatali rendszerét is. A Bizottsággal kapcsolatban két lehetséges irányt látnak célravezetőnek. Az egyik a biztosok létszámának csökkentése, megszüntetve az „egy ország – egy biztos” elvét. Ennek alkalmazása jelenleg is csak a politikai akaraton múlik. Az Európai Unióról szóló szerződés 17(5) cikkelyének értelmében 2014. november 1-jétől az EB létszáma a tagországok számának kétharmadával kell hogy megegyezzen.⁴ Huszonhét nemzet esetében ez tizennyolc biztost jelent, a szerződés e pontjától azonban az állam- és kormányfők egyhangúlag eltérhetnek. Noha ötévente előtérbe kerül ez a kérdés, valamennyi tagállam kitart az országonkénti egy biztos elve mellett. A másik, szakértők által javasolt irány a biztosok párba rendezése és hierarchia kialakítása a testületen belül. Ez alapján fele-fele arányban lennének „vezető” és „egyszerű” biztosok, minden portfólióhoz egy vezető és egy egyszerű biztos tartozna, szavazati joggal pedig csupán a vezető biztosok rendelkeznének. Érezhető a javaslatkészítők azon szándéka, hogy a nemzetek érezzék, megőrizhetik befolyásukat, jelen lehetnek továbbra is az intézményben, ugyanakkor az egyenrangúság megszűnése komoly nézeteltéréseket okozhat az országok körében.

⁴ EUR-Lex 2012.

Hasonló kettősség érződik a Tanács döntéshozatalának átalakítására vonatkozó javaslatban is. A szavazási rendszer reformjának, az egyhangúság megszüntetésének ötlete nem új az európai integráció történetében. A szakértők a korábbi kezdeményezésekkel megegyezően a minősített többségi döntéshozatal alkalmazására valamennyi területen a hatékonyság, az egységesebb fellépés megvalósításának legjobb módjaként tekintenek. Emellé több kiegészítő intézkedést javasolnak, kárpótolva – elsősorban – a kis tagállamokat a vétójoguk elvesztéséért. A kettős többség eléréséhez jelenleg szükséges arányokat 65/55%-ról 60/60%-ra változtatnák – növelve az elfogadáshoz kellő létszámot és csökkentve a népességarány követelményeit. Ezen túlmenően, ha egy tagállam úgy érzi, hogy a döntés alapvető nemzeti érdekeinek sérelmével járna, kérhetné annak tárgyalását az Európai Tanács keretei között, ahol az állam- és kormányfők továbbra is egyhangúlag hoznak döntéseket. Mindez azonban csak akkor valósulhat meg, ha azt a Tanács minősített többséggel megszavazza. Ez a kitétel tehát nem feltétlenül jelentené a vétóhoz hasonló jogot az országoknak. Meghatároznának továbbá olyan területeket, amelyek a nemzeti szuverenitás szempontjából különösen érzékenynek minősülnek, és azokban egy állam ugyan nem, de kettő már élhetne vétójoggal. Utolsó kiegészítésként a szakértők megengednék, hogy tagországok egy csoportja opt-outtal éljen, vagyis kimaradjon olyan döntések végrehajtásából, amelyeket a többségi döntéshozatal alá újonnan sorolt szakpolitikai területeken fogadtak el.

Ezen reformokat egészítené ki az Európai Parlament (EP) mint közvetlenül választott és szupranacionális testület jelentőségének növelése. A javaslatcsomag alapján a rendes jogalkotási eljárás a közös kül- és biztonságpolitika kivételével valamennyi területre kiterjedne, azaz az EP több ügyben lenne társjogalkotó, illetve nagyobb szerepet kapna az intézmény az uniós szintű válságkezelésben is.

Többsebességes integráció

A dokumentum készítői 2030-ra irányozták elő ezen változtatások végrehajtását, bevezetését, amivel az Európai Unió felkészülten fogadhatja a csatlakozni kívánó államokat. A bővítés nyomán megnőtt taglétszámmal az érdekek, célok sokszínűsége is növekedett, aminek feloldását a szakértők egy többsebességes, többszintes európai integrációban látják.

A legbelső körhöz a szoros együttműködést, több esetben megerősített együttműködést megvalósító eurózóna és a schengeni övezetbe tartozó országok tartoznának, a csatlakozás lehetősége nyitva állna minden uniós állam előtt.

A második szint az EU összes jelenlegi és jövőbeli nemzetét jelentené. A harmadik szintet a különböző társulási formákkal az unióhoz kötődő országok alkotnák. Ide lennének sorolhatók az Európai Gazdasági Térség tagjai, Svájc vagy éppen az Egyesült Királyság. Kötnék őket az uniós alapértékek, részesei lehetnének az egységes piacnak, az uniós költségvetésbe kisebb mértékben, mint a tagoknak, de fizetniük kellene, az intézményi és szakpolitikai együttműködésben ugyanakkor nem vennének részt.

A legtagabb, negyedik szintet az Európai Politikai Közösség továbbfejlesztett formája jelentené. Itt a gazdasági integráció egy alsóbb foka, a szabadkereskedelmi megállapodás létezne, határokon átívelő szakpolitikákban – például energia-, biztonságpolitika – együttműködés valósulna meg, az idetartozó országoknak azonban már nem kellene megfelelniük az uniós alapelveknek. Egyedüli követelmény az Európa Tanács-tagság és az Emberi Jogok Európai Egyezményének aláírása lenne.

A reformok nyertesei és vesztesei

A javaslatcsomagban megfogalmazottak legnagyobb nyertesei az Európai Parlament és azon tagállamok lennének, amelyek a föderálisabb Európa mellett érvelnek. A reformok ugyanis az integráció mélyítésére irányulnak még úgy is, hogy a dokumentum felvillantja a többsebességes Európa lehetőségét. A nemzeti érdekeken nyugvó unió támogatói számára ugyan lennének engedmények, kivételes lehetőségek, ám ezek messze elmaradnak mostani jogaiktól, és sok esetben a rosszal együtt a jóról is le kellene mondaniuk, hiszen például a javasolt döntéshozatali szabályok nem ösztönzik a tagállamokat a kompromisszumkeresésre. A javaslat szerint ráadásképpen ezen reformok bevezetéséhez sem kellene feltétlenül a beleegyezésük. Noha a legtöbbször szerződésmódosítás kell, és ezt csak egyhangú támogatással lehet megtenni az unióban, a szakértők az Európai Stabilitási Mechanizmus módosításához hasonlóan egy úgynevezett kiegészítő reformszerződés elfogadását is lehetségesnek tartják, ha másképpen nem sikerül megállapodásra jutni.⁵ Ez azt jelentené, hogy csak

⁵ Az Európai Unió Tanácsa [é. n.].

Új javaslat az unió átalakítására

azok a nemzetek tárgyalnák és lennének aláírói az új szerződésnek, amelyek szorosabb integrációt szeretnének, a többi tagállam opt-outtal élne.

A kimaradás lehetősége elsőre és rövid távon pozitívnak tűnhet politikusok, országok, szakemberek számára, azonban ha sokan élnek vele az unió reformja során, az hosszú távon az európai egység gyengülését fogja eredményezni, kettészakadhat az EU, és noha a dokumentum a többsébséges Európa-koncepcióval erre is kínál megoldást, a jelenlegi fogalmaink szerinti Európai Unió alapjaiban fog átalakulni vagy akár megszűnni.

A javaslatcsomag jövője

A Tanács ülésén bemutatott dokumentum nem kötelező érvényű, és a közeljövőben érdemi változtatások sem várhatók a benne foglaltak alapján. Erre utal az is, hogy a benyújtó Németország és Franciaország nem tekinti a javaslatcsomagot hivatalos álláspontjának az EU jövőjével kapcsolatban. Tekintettel azonban arra, hogy valamilyen formában mégiscsak az unió két legbefolyásosabb államához köthető az anyag elkészítése, megvan a valószínűsége annak, hogy a későbbi tárgyalások során a leírtakat alapul véve alakítják majd ki saját tárgyalási pozíciójukat, alkustratégiájukat.

2023. szeptember 27.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa [é. n.]: *Infografika – Az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) reformja*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/reform-of-the-european-stability-mechanism-esm/
- EUR-Lex (2012): *Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata*. 2012. október 26. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>
- Európai Parlament (2022): *Proposals of the European Parliament for the Amendment of the Treaties. 2022/2051(INL)*. [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2051\(INL\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2051(INL)&l=en)
- Franco-German Working Group (2023): *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*. Párizs–Berlin, 2023. szeptember 18. Online: www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf
- TÁRNOK, Balázs (2022): Mit várhatunk a francia uniós elnökségtől? *Ludovika.hu*, 2022. január 10. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/01/10/mit-varhatunk-a-francia-unios-elnoksegtol/