

Mit választ Európa? Merre tarthat az integráció az Európa jövőjéről szóló konferencia után?

A 2021–2022-ben megrendezett Európa jövőjéről szóló konferencián a résztvevők számos reformjavaslatot fogalmaztak meg az Európai Unió működésével kapcsolatban. A szakpolitikai területeken való szorosabb együttműködés mellett az intézmények működését is átalakítanák, növelve általa a közösségi dimenziót. Ezen ajánlatok megvalósításához azonban minden esetben szükség van a tagállamok támogatására, a nemzetek között ugyanakkor jelenleg nagymértékű megosztottság uralkodik az EU jövőjét illetően. Jelen tanulmány három reformjavaslaton keresztül mutatja be, milyen viták húzódnak a nemzetek között immáron több évtizede, miért megkerülhetetlen az állam- és kormányfők egybehangzó akarata az efféle jelentőségű változtatásokhoz, és milyen jövője lehet az európai együttműködésnek a javaslatok tükrében.

Bevezetés

Az Európai Unió (EU) reformjának szükségességét 2017-ben Emmanuel Macron francia – akkor még – köztársasági elnökjelölt fogalmazta meg. Két esztendővel később, már hivatalban lévő államfőként egy, az európai lakosokhoz intézett felhívásában az EU megújítását sürgette, ennek folyamatába pedig a polgárokat is bevonta volna. Az Európa jövőjéről szóló konferencia megrendezésére szintén Macron tett javaslatot,¹ amely ötletet felkarolta 2019 őszén az európai bizottsági elnökjelölt, Ursula von der Leyen, és megválasztása után formálisan is európai uniós eseménnyé tette.

A 2021 tavaszától egy éven át tartó konferencia végén a résztvevők számos reformjavaslatot fogalmaztak meg szakpolitikai és intézményi szinten egyaránt.² A legtöbb ajánlásnak a jelenlegi jogszabályi keretek között is eleget lehetne tenni az EU-ban, mellettük pedig vannak olyan javaslatok is, amelyek a tagországok együttműködési kereteinek megváltoztatását tennék szükségessé.

Jelen tanulmány három olyan reformjavaslat köré épül, amelyeknek ugyan nem mindegyike igényel feltétlenül szerződészmódosítást, de gyakorlatba ültetésük új irányt adna az európai integrációnak. Idetartozik a minősített többségi döntéshozatali szabály (*qualified majority voting* – QMV) kiterjesztése újabb szakpolitikai területekre, az Európai Parlament (EP) hatáskörének bővítése, illetve az Európai Bizottság (EB) elnökének közvetlen legitimációjának növelése. Megvalósításukkal erősödne a közösségi dimenzió, ezáltal pedig egy föderálisabb Európai Unió jönne létre.

¹ MACRON 2019.

² Conference on the Future of Europe 2022.

A szöveg négy nagyobb egységből áll. Az első részében az Európa jövőjéről szóló konferenciával foglalkozom, bemutatva annak működését, felépítését és résztvevőit, majd ezt követően az uniós szerződésmódosítási folyamatot ismertetem röviden. A harmadik részben a három fentebb leírt területet járom körül. Megvizsgálom, hogyan módosultak az elmúlt évtizedek folyamán, milyen viták voltak megfigyelhetők a tagállamok között ezekkel kapcsolatosan. Bemutatom azt is, hogy az Európa jövőjéről szóló konferencián milyen konkrét javaslatok születtek ezen ügyekre vonatkozóan, továbbá, hogy az állam- és kormányfők között milyen törésvonalak vannak ezekkel összefüggésben. Végezetül azt a kérdést járom körül, hogy a témáknak milyen jelentőségük van az európai integráció jövőjének alakulását illetően.

Konferencia Európa jövőjéről

Az Európa jövőjéről szóló konferencia 2021. május 9-én vette kezdetét, amely időpont szimbolikus jelentőségű, hiszen azt a napot 1985 óta Európa napjaként tartják számon a közösség tagjai (május 9-ét a Schuman-terv évfordulójára emlékezve választották Európa napjának a tagállamok, ugyanis 1950-ben ezen a napon mutatta be azt a tervét Robert Schuman francia külügyminiszter, amelyre ma az európai integráció első lépéscsöfokaként tekintenek). A szervezők a rendezvénysorozat révén egyszerre kívánták demokratikusabbá tenni és megújítani az Európai Uniót. Ebből fakadóan valamennyi érdekeltnek biztosítva volt a lehetőség arra, hogy bekapcsolódjon valamilyen módon a közös gondolkodásba. A szupranacionális szintek képviselői, civil, szak- és érdekképviseleti szervezetek, állampolgárok, továbbá a nemzeti érdekeket megjelenítő politikusok együtt tanácskoztak Európa jövőjéről. A konferencia alapszabályait, témaköreit – amelyek felölelték az összes uniós szakpolitikát –, illetve felépítését a három EU-s intézmény – a Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság – elnöke által aláírt közös nyilatkozat tartalmazta.³

Az unió jövőjéről folyó vita négy szinten zajlott, a konferencia szerkezete alulról építkező volt. Az első, legalsó szinten bárki elmondhatta véleményét vagy a hivatalos honlapon keresztül, hozzászólás formájában, vagy résztvevőként a nemzeti, illetve regionális polgári paneleken. A második szintet az európai polgári vitafórumok jelentették, amelyeken kétszáz-kétszáz, véletlenszerűen kiválasztott civil vett részt. Feladatuk az volt, hogy ajánlásokat dolgozzanak ki az egyes szakpolitikai területekkel kapcsolatban. Ezeket és az első szinten megfogalmazott gondolatokat a plenáris ülésen vitatták meg a résztvevők, akik között egyaránt jelen voltak nemzeti, nemzetek feletti és szubnacionális aktorok is. Az Európa jövőjéről szóló konferencia egyik legfontosabb színterén zajló egyeztetésekbe 449 fő kapcsolódhatott be. Száznolc képviselő az EP-ből, a Tanács ötvennégy főt küldhetett – minden nemzet kettőt –, a Bizottságból pedig három tag volt jelen. A nemzeti parlamentek ugyancsak delegálhattak tagállamonként négy, vagyis összesen száznolc politikusot, és szintén száznolcan voltak a civilek is. Utóbbi magában

³ Európai Bizottság 2021.

foglalt nyolcvan személyt az egyes európai vitafórumokból, továbbá országonként egy-egy – összesen huszonhét – főt a nemzeti panelekből, illetve az Európai Ifjúsági Fórum elnökét. Mellettük a plenáris ülés tagjai közé tartozott a szociális partnerek tizenkét és a civil szervezetek nyolc képviselője, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, valamint a Régiók Bizottságának tizennyolc-tizennyolc delegáltja, továbbá hat-hat ember a helyi és regionális önkormányzatok érdekeit megjelenítve. Amennyiben nemzetközi kérdéseket tárgyaltak, úgy szintén jelen volt az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje.⁴ Számukra nem csupán az alsóbb szintekről beérkezett ötletek megtárgyalása volt a feladat, de a végső jelentés konszenzussal történő elfogadása is a plenáris ülésen történt meg.

A negyedik, legfelső szintet az Európa jövőjéről szóló konferencia hármasképe alkotta, amelynek az Európai Parlament és az Európai Bizottság elnöke, illetve az EU Tanácsának soros elnöki tisztségét betöltő tagország állam- vagy kormányfője volt a tagja. Az egyéves időszak alatt ez Portugália, Szlovénia, majd azt követően Franciaország vezetőjét jelentette. Az elnökség munkáját az Igazgatóság és a titkárság segítette, amely testületekbe a három uniós intézmény delegált hét-hét főt.

Noha az Európa jövőjéről szóló konferencia hivatalos céljai között a szerződésmódosítás nem szerepelt, több reformjavaslatnak is csak úgy tudnának eleget tenni a tagállamok, ha változtatnak az együttműködésük keretein.

Szerződésmódosítás az Európai Unióban

Az EU-ban szerződésmódosításra ma kétféleképpen van lehetőségük a nemzeteknek. Mindenre kiterjedően a rendes felülvizsgálati eljárás keretében tudják változtatni az alapszerződéseket, ám 2009-től, a lisszaboni szerződés hatálybalépésétől rendelkezésükre áll az egyszerűsített módosítási eljárás eszköze is. Ez utóbbi során a politikusok az Európai Unió belső politikáival és tevékenységeivel kapcsolatos passzusait változtathatják meg a jogszabályoknak, jelentősebb reformokat, így például az Európai Parlament hatásköreinek bővítését nem hajthatják végre [EUSz 48. (6) cikk]. Ebből adódóan tanulmányomban csak a rendes eljárást ismertetem, amelynek pontos menetét a közösségi szerződések határozzák meg.

A szerződések felülvizsgálatára a nemzeti kormányok, az EP és az Európai Bizottság tehet javaslatot. A módosítási folyamat elindításáról az Európai Tanács (EiT) dönt egyszerű többséggel, miután konzultációt folytatott az EP-vel és az EB-vel, valamint monetáris ügyek felmerülésekor az Európai Központi Bankkal is. A változtatásokra irányuló javaslatokat a felek egy kormányközi konferencia (*Intergovernmental conference* – IGC) keretében tárgyalják meg, az új, elfogadott jogszabályt pedig minden államnak a saját alkotmányos előírásainak megfelelően ratifikálnia kell, és csak azt követően léphet az hatályba (EUSz 48. cikk).

⁴ Az Európa jövőjéről szóló konferencia eljárási szabályzata [é. n.]: 7.

Az IGC-k legfontosabb szereplői a tagországokat képviselő állam- és kormányfők, hiszen az egyeztetések során kizárólag ők rendelkeznek vétó- és szavazati joggal, továbbá az új szerződés elfogadásához szintén a politikai vezetők – egyhangú – támogatására van szükség. Ezeken túlmenően, a közösségi jogszabályban is egyedül ők vannak megnevezve a kormányközi konferenciák résztvevőiként [EUSz 48. (3) cikk]. A gyakorlatban ugyanakkor kiterjedtebb a jelenlévők köre, az egyeztetési folyamat különböző szinterein a megbeszélésekbe bekapcsolódik egy uniós biztos a Bizottság képviseletében, az Európai Parlament politikusai, valamint a Főtitkárság is.⁵

Az IGC-ken a tárgyalások három szinten folynak. A tisztviselőin a köztisztviselők vitatják meg a felmerülő jogi és technikai kérdéseket az EP két legnagyobb frakciója egy-egy tagjának részvételével. A miniszteri szinten a külügyminiszterek tanácskoznak, üléseik elején az Európai Parlament elnöke is jelen van.⁶ A legfelső szinten az Európai Tanács tagjai, vagyis az állam- és kormányfők folytatnak megbeszéléseket a legérzékenyebb politikai kérdésekről, amelyek azonban az összes napirendi ügynek sokszor csupán öt százalékát teszik ki.⁷ Egyetértés esetén az új dokumentum aláírását követően kezdődhet meg a ratifikációs eljárás.

Az európai integráció történetében kormányközi konferenciára 1950 óta mind ez idáig tizenegy alkalommal került sor. A politikai vezetők először 1950–1951-ben ültek tárgyalóasztalhoz, aminek eredményeképpen létrejött az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó párizsi szerződés. 1956–1957-ben az Európai Gazdasági Közösséget, valamint az Európai Atomenergia Közösséget megteremtő szerződésekről egyeztek meg. Ugyancsak egy IGC keretében született meg az egyesítési szerződés (1965-ben), a luxembourgi és brüsszeli (első és második költségvetési) szerződés (1969–1970-ben és 1975-ben), illetve az Egységes Európai Okmány (1985–1986-ban), ahogyan az Európai Unióról szóló szerződésről (1990–1991),⁸ az amszterdami (1996–1997) és a nizzai szerződésről (2000), továbbá az Európai Alkotmányt létrehozó szerződésről (2003–2004) is kormányközi konferencián döntöttek az állam- és kormányfők. Utoljára 2007-ben rendeztek IGC-t, amelynek folyománya a portugál fővárosban aláírt lisszaboni szerződés volt.

Intézményi reformjavaslatok az Európa jövőjéről szóló konferencián

Az Európa jövőjéről szóló konferenciának köszönhetően ismét előtérbe került az unióban több, régóta visszatérő vitatéma. Ilyen a minősített többséggel történő döntéshozatal kiterjesztése, az Európai Parlament szerepének növelése, illetve az Európai Bizottság legitimációjának kérdése. A mostani konferencia javaslatai a közösségi dimenziót erősítenék ezeken a területeken, a végső döntést ugyanakkor a tagállamok hozzák meg.

⁵ CHRISTIANSEN 2002; SLAPIN 2011.

⁶ CHRISTIANSEN 2002.

⁷ STUBB 2002: 21.

⁸ Ebben az időszakban két IGC zajlott párhuzamosan, egyiken a gazdasági és monetáris unióról, a másikon pedig a politikai unióról folytatott megbeszélést a politikusok.

A legfontosabb kérdés így az, hogy a nemzetek Európája vagy a föderális Európa koncepciójának támogatói lesznek-e képesek érvényt szerezni elképzeléseiknek.

A döntéshozatali szabályok módosítása

Az európai uniós jogalkotás során a politikailag legérzékenyebb, nemzeti szuverenitást érintő ügyekben – például kül- és biztonságpolitika, az EU bővítése, többéves költségvetési keret – egyhangú döntéshozatal szükséges a tagállamok minisztereit tömörítő Európai Unió Tanácsában. A legtöbb szakpolitikai területen viszont elegendő a minősített – mai nevén kettős – többséggel történő elfogadás is. Ennek értelmében egy adott jogalkotásra irányuló javaslatot a tagországok legalább ötvenöt százalékának kell megszavaznia, amely nemzeteknek egyúttal az EU lakosságának minimum hatvanöt százalékát kell képviselniük. A kettős többség elve 2014 óta hatályos, azt megelőzően különböző súllyal számították be az egyes államok szavazatait, és így határozták meg a szükséges többséghez kellő arányokat – 2017-ig a tagországok kérhették a 2014 előtti rendszer szerinti eljárást is.⁹

A többségi döntéshozatal mindig is része volt az európai belpolitikának, a politikusok már a párizsi szerződésben is rögzítették ezt. Céljuk a közösségi jogalkotás hatékonyabbá tétele volt. Az 1970-es évekig azonban ez az eljárás a gyakorlatban kevésbé volt jellemző, a tagországok valamennyi szakpolitikai kérdésben az egyhangú támogatás elérésére törekedtek. Az 1966-os luxemburgi kompromisszum, amely véget vetett a fél éven keresztül tartó „üres székek válságának”,¹⁰ szintén a többségi elv visszaszorítását eredményezte, hiszen ekkor az európai vezetők megállapodtak abban, hogy a nemzeti érdek feltételezhető sérelme esetén a tagállamok élhetnek vétőjogukkal, azokon a területeken is, amelyek a többségi döntéshozatali szabály alá tartoznak.¹¹

A szavazatszámolás módjának és az idetartozó ügyek körének kérdése visszatérő napirendi téma volt a politikusok között, legyen szó interjúról, nyilatkozatról vagy európai szintű egyeztetésről. Ebből adódóan a jelentősebb reformokra irányuló alkalmakkor – jellemzően a kormányközi konferenciákon – is folytattak ezekről tárgyalásokat. Az egyes témakörökben elfoglalt álláspontokat vizsgálva az állapítható meg, hogy összességében a többségi elv kiterjesztésének Olaszország, Belgium és Finnország volt a legfőbb támogatója az elmúlt IGC-ken, míg a szuverenitásukat leginkább óvó államok közé Franciaország és az Egyesült Királyság tartozott. Azzal kapcsolatban azonban, hogy a hatékony együttműködés érdekében szükséges egyre több területen eltörölni az egyhangúság követelményét, valamennyi tagország egyetértett, megosztottság az egyes szakpolitikákban mutatkozott meg.

⁹ ARATÓ–KOLLER 2015.

¹⁰ 1965 második felében Charles de Gaulle francia államfő, a nemzeti szuverenitást veszélyeztetve látva, visszatartotta minisztereit az EU Tanácsának üléseiről, lassítva ezzel a közösség működését.

¹¹ MAGNETTE–NICOLAÏDIS 2004.

Kormányközi konferenciákat átívelően a legnagyobb vitákat a szociál- és foglalkoztatáspolitikai, a kül- és biztonságpolitikai, valamint az adózást érintő döntések ügye váltotta ki. A szociál- és foglalkoztatáspolitikára vonatkozóan a minősített többségi szavazás bevezetését többek között Belgium, Luxemburg, Olaszország és Finnország támogatta a szerződés módosítási folyamatokban. Mellette érveltek az 1990–1991-es és az 1996–1997-es IGC-n,¹² de 2000-ben, Nizzában és a 2003–2004-es kormányközi konferencián is ezt az álláspontot képviselték. Arra is volt példa, hogy egy-egy ország az idő előrehaladtával megváltoztatta véleményét a kérdésben. Dánia a maastrichti szerződést előkészítő IGC-n még támogatta az egyhangúság megszüntetését, 2000-ben viszont már az ellenkező nézőpontra állt. Írország szintén 2000-ben helyezkedett más álláspontra az 1990–1991-ben vallotthoz képest, ám ők az elutasítást követően támogatták a QMV alkalmazását.¹³

Voltak ugyanakkor olyan nemzetek, amelyek következetesen elutasították a többségi döntéshozatalt a szociál- és foglalkoztatáspolitikában. Közéjük tartozott az Egyesült Királyság, amely Maastrichtban és az Európai Alkotmányt létrehozó szerződésről szóló kormányközi konferencián is ellenérzését fejezte ki vele kapcsolatban, továbbá a spanyolok, akik ugyancsak több alkalommal érveltek ellene.¹⁴ Ezen túlmenően Portugália és Görögország (1990–1991-ben),¹⁵ valamint Németország is (1996–1997-ben) az egyhangú szavazás megőrzését preferálta.¹⁶

A kül- és biztonságpolitikát illetően szintén megoszlottak a vélemények a tagországok körében. A többségi szabály bevezetését többek között a németek (1996–1997-ben és 2003–2004-ben is),¹⁷ illetve a belgák és a finnek (2003–2004-ben) támogatták,¹⁸ azonban például Franciaország (1996–1997-ben),¹⁹ Írország (az amszterdami és a 2003–2004-es IGC-n), vagy éppen az Egyesült Királyság (2003–2004-ben) elutasította ezt a reformjavaslatot.²⁰

Az adózást érintő döntésekben a leginkább Írország és az Egyesült Királyság ragaszkodott az egyhangúság követelményének megtartásához, de például Svédország, Spanyolország és Dánia is ezt az álláspontot képviselte. Belgium, Németország és Olaszország ugyanakkor üdvözölte volna a többséggel történő döntéshozatal alkalmazását.²¹

Az állam- és kormányfők közötti ellentétek az Európa jövőjéről szóló konferencián is megmutatkoztak. Noha egyes, a szociálpolitikához kapcsolódó ügyekben máig egyhangú támogatás szükséges, ez a téma kevésbé volt hangsúlyosan jelen az Európa jövőjéről szóló konferenciára készülve, az előtérben a kül- és biztonság-, valamint az adópolitika állt. A kettős többség bevezetésének támogatói – például Belgium, Lettország, Olaszország,

¹² MAZZUCELLI 2012; MORAVCSIK–NICOLAÏDIS 1999; LEHTONEN 2009.

¹³ MAZZUCELLI 2012; LEHTONEN 2009.

¹⁴ MAZZUCELLI 2012; BEACH 2012; LEHTONEN 2009.

¹⁵ MAZZUCELLI 2012.

¹⁶ MORAVCSIK–NICOLAÏDIS 1999.

¹⁷ MORAVCSIK–NICOLAÏDIS 1999; LEHTONEN 2009.

¹⁸ LEHTONEN 2009; LAURSEN 2010.

¹⁹ MORAVCSIK–NICOLAÏDIS 1999.

²⁰ LEHTONEN 2009; GIRVIN 2010.

²¹ LEHTONEN 2009; LAURSEN 2010.

Németország – a gyorsabb, hatékonyabb döntéshozatalt és a szorosabb együttműködést tartják szem előtt, a másik oldalon viszont – így Magyarországon, Görögországban és Írországon – az eltérő nemzeti sajátosságokat, a sokszínűség figyelembevételét kiemelve továbbra is fenn kívánják tartani a vétőzés lehetőségét.²² A konferencia eredménye a közösségi dimenziót erősíteni vágyó politikai vezetőknek nyújthat jó hivatkozási alapot, a résztvevők ugyanis nem csupán e két szakpolitikában, de a bővítéspolitika és az uniós alapértékek megváltoztatásának kivételével valamennyi területen megszűntetnék az egyhangú szavazás intézményét.²³

Az Európai Parlament hatáskörének bővítése

Az Európai Parlament intézménye már az Európai Szén- és Acélközösséget megteremtő párizsi szerződésben megjelent, létrehozása óta pedig hosszú fejlődési utat járt be. Szerepének egyre jelentékenyebbé tétele a tagállamok részéről a közösségben meglévő demokratikus deficitet volt hivatott csökkenteni. A kifejezést elsőként 1988-ban az EP definiálta. Megfogalmazásuk szerint a demokratikus deficit abból fakad, hogy a közösségi szintre történő hatáskör-átruházással a közvetlen felhatalmazással rendelkező nemzeti parlamentektől vontak el jogköröket, amelyek azt követően egy, nem az állampolgárok által választott testülethez kerültek.²⁴ Az Európai Unió működése során a demokratikus deficit létezését igazolja a végrehajtó hatalom erősödése és vele párhuzamosan a nemzeti törvényhozási kontroll csökkenése, mindemellett az Európai Parlament is csupán korlátozott befolyással bír a politikaalkotásban. További probléma az EP-választások alacsony részvételi aránya, valamint ezen voksolások nemzeti jellege, hiszen az európai parlamenti választásokon a polgárok sokkal inkább belpolitikai, mintsem európai ügyek mentén szavaznak. Ezen túlmenően a közösségi döntéshozatal bonyolult, abba a polgároknak nincsen érdemi beleszólási lehetőségük.²⁵

A tagországok részéről megvolt a közösség demokratikusabbá tételének szándéka, aminek egyik eredménye az EP erősebbé, meghatározóbbá válása lett. Az intézmény már az 1952-ben hatályba lépő párizsi szerződés létrehozta Közgyűlés néven, tagjait a nemzetek delegálták. Mostani nevét 1962 óta viseli, közösségi jogszabályban viszont csak később, 1986-ban rögzítették ezt. 1979-től kezdődően a képviselők az állampolgároktól választás útján nyerik el mandátumukat, ám a közvetlen legitimitáció ellenére az Európai Parlament 1986-ig csupán konzultatív testület volt. Jelentősége az európai belpolitikában először az Egységes Európai Okmánnyal növekedett meg, amikor is két új eljárást vezettek be a tagországok: az együttműködési, illetve a hozzájárulási (egyetértési) eljárást. A legtöbb területen az előbbit alkalmazták, ekkor az EP szavazhatott a Tanács álláspontjáról, ám esetleges elutasítását a tagállamok minisztereit tömörítő

²² Európai Parlament 2021.

²³ Conference on the Future of Europe 2022.

²⁴ NAVRACSICS 1998.

²⁵ FOLLESDAL–HIX 2006.

testület egyhangúlag felülszavazhatta. Fontosabb ügyekben, mint például új tagállamok csatlakozásakor, az EP-választás szabályainak alakításakor vagy a strukturális alapok működésének meghatározásakor a hozzájárulási eljárás szerint zajlott a döntéshozatal, amelyben az Európai Parlament már nagyobb szerephez jutott. Ezekben az esetekben a döntéseket az intézmény egyetértésével lehetett meghozni, a szavazáskor az EP-nek vétőjoga volt, az eredeti javaslaton ugyanakkor nem változtathatott.

A maastrichti szerződéssel tovább növekedett a képviselők hatásköre, ebben ugyanis bevezették az együtdöntési eljárást, amellyel az Európai Parlament társjogalkotóvá vált. Ezt a módszert 2009 óta, a lisszaboni szerződés hatálybalépését követően rendes jogalkotási eljárásnak nevezik. Már az 1990-es években ezt az eljárást alkalmazták számos szakpolitikai területen, napjainkban pedig több mint nyolcvan területet fed le. A reformnak köszönhetően az EP már nemcsak vétőzhat, de módosítással is élhet a jogalkotás során.²⁶ Ezzel párhuzamosan az intézmény az Európai Bizottság megválasztásában is egyre nagyobb szerephez jutott.

Annak ellenére, hogy végül valamennyi tagállam hozzájárult az egyes szerződés módosítások alkalmazásával az EP erősebbé tételéhez, a kormányközi konferenciák során távolról kellett közelíteniük álláspontjaikat. Már az Egységes Európai Okmány kidolgozásakor is voltak olyan országok – például Franciaország, az Egyesült Királyság és Dánia –, amelyek ellenezték, hogy az Európai Parlamentnek nagyobb befolyása legyen a jogalkotásban,²⁷ és ugyanők Maastrichtban sem támogatták kezdetben az együtdöntési eljárás bevezetését. A másik oldalon, az EP szerepe növelésének hagyományos támogatói közé tartozott többek között Németország, Olaszország, Hollandia, vagy éppen Belgium,²⁸ az 1990–1991-es politikai unióról szóló IGC-n pedig a német kormány nemcsak a társjogalkotóvá válást, de a jogalkotási kezdeményezési jogot is biztosította volna az intézmény számára.²⁹

Ma az Európai Parlamentnek a hatáskörei folyamatos bővítése ellenére továbbra is korlátozott mozgástere van. A rendes jogalkotási eljárás nem minden területre terjed ki, jogalkotást csak az Európai Bizottság kezdeményezhet, és a Bizottság elnökének személyére tett javaslata sem kötelezi az Európai Tanácsot. Noha az Európa jövőjéről konferencia eredményei közé tartozik az ezen hiányosságok orvoslásának javaslata, az EP és általa a közösségi dimenzió erősítésének támogatói nehéz feladat előtt állnak, ugyanis az EU huszonhét államából tizennégy ország – közöttük Magyarország – tiltakozását fejezte ki az ilyen mértékű reformokkal szemben.³⁰

²⁶ BÍRÓ-NAGY 2019.

²⁷ MORAVCSIK 1991.

²⁸ CORBETT 1992.

²⁹ MAZZUCELLI 2012.

³⁰ ZSÍROS 2022.

Az Európai Bizottság legitimációjának növelése

Az Európai Bizottság legitimációjának növelésére irányuló szándék egyrészt – az Európai Parlament hatáskörének bővítéséhez hasonlóan – az EU demokratikus legitimációjának hiányosságaiból fakad, másrészt a föderálisabb Európa hívei a szupranacionális szint megerősödését is remélhetik általa.

A Bizottság az Európai Unió egyik legfontosabb intézménye. A jelenleg huszonhét – tagországonként egy-egy – uniós biztosból álló testület a közösségi érdekeket képviseli, ügyel a szerződésekben és az uniós jogszabályokban foglaltak betartására, jogsértés esetén pedig végső esetben az Európai Unió Bírósága elé is citálhatja az adott tagállamot. A közösségi költségvetés végrehajtása szintén az EB feladatai közé tartozik, és ugyancsak a Bizottság az, amely a jogalkotási kezdeményezés kizárólagos jogával rendelkezik (EUSz 17. cikk). Jelentősége ellenére az intézmény és annak tagjai csupán közvetett legitimitással bírnak, megválasztásukba az állampolgároknak nincsen beleszólásuk. A politikai vezetők az 1979 óta közvetlenül választott EP szerepvállalásának fokozatos növelésével az új Bizottság hivatalba lépésében ezen kívántak javítani. A maastrichti szerződés szerint ugyan az Európai Parlamentnek jóvá kellett hagynia a testület egészét annak felállítását megelőzően, az EB elnöke személyének kiválasztásában csupán konzultációs szerepe volt.³¹ Az amszterdami szerződés hatálybalépésétől egészen 2009-ig már a Bizottság első emberének kinevezését is jóvá kellett hagyniuk a képviselőknek, a lisszaboni szerződéssel pedig az EP vétőjogot is kapott a kérdésben. Ma a huszonhét biztos személyét – így az Európai Bizottság elnökét is – a nemzeti kormányok határozzák meg. Az elnökről, az egyes biztosjelöltekről, majd azt követően a testület egészéről az Európai Parlament, illetve annak egyes szaktanácsai szavaznak, aminek során elfogadásukról vagy elutasításukról dönthetnek, javaslattevői vagy jelölési joguk ugyanakkor továbbra sincsen.

Ezen változtathatna a csúcsjelölti rendszer, amelynek alap gondolata 1999-re vezethető vissza, amikor is az Európai Néppárt (EPP) soraiba tartozó Kereszténydemokrata Unió (CDU) tagjai kifogással illették azt a tényt, hogy az európai parlamenti választások eredménye semmilyen kihatással nincsen a bizottsági elnök kilétére.³² A lisszaboni szerződés részben orvosolta ezt a problémát, abban ugyanis rögzítették, hogy az Európai Tanács az EP-választások eredményének figyelembevételével kell hogy – minősített többséggel – megnevezze az elnöki pozícióra javasolt jelöltet. Mindez jó hivatkozási alapul szolgált az európai pártcsaládoknak, amelyek 2014-től – az EPP már 2009-ben is – a választásokra készülve egy-egy csúcsjelöltet állítottak, amely politikust később a Bizottság élére szánták. A gyakorlatban azonban a lisszaboni szerződésben foglaltak nem jelentik automatikusan a listavezetők jelölését. Noha 2014-ben ilyen megfontolásból jelölte az Európai Tanács Jean-Claude Junckert az EB elnökének, 2019-ben már a tagországok többsége kihátrált a csúcsjelölti rendszer ötlete mögül, és a kívülről érkező Ursula von der Leyent nevezték meg jelöltjüként.

³¹ Treaty on European Union (1992. július 29.) Art. 158.

³² NAVRACSICS 2020.

Az Európai Unió tagállamai máig megosztottak maradtak abban a kérdésben, kiengedjék-e irányításuk alól az unió egyik legjelentősebb intézményének, az Európai Bizottság elnökének kiválasztását. Néhány nemzet – például Ausztria és Németország – elkötelezett a csúcsteljesítmény rendszer alkalmazása és ezáltal az EU demokratikusabbá tétele iránt, több állam- és kormányfő – közöttük a V4 országai, Franciaország, Bulgária, Litvánia, vagy éppen Svédország – ugyanakkor a jelölés saját hatáskörben való tartása mellett érvel.³³ Az Európa jövőjéről szóló konferencián megfogalmazottak további vitaalapot jelenthetnek, hiszen a résztvevők nagyobb beleszólást követelnek a polgároknak az EB elnökének megválasztásába, vagy a közvetlen elnökválasztás, vagy a csúcsteljesítmény rendszer megszilárdítása formájában.³⁴

Merre tovább: nemzetek Európája vagy Európai Egyesült Államok?

Immáron több mint hét évtizede, az európai integráció kezdete óta zajlik vita a politikusok, társadalomtudósok között arról, hogy milyen irányba tart, vagy kellene tartania a közös európai projektnek. A kormányközi konferenciák alkalmával pedig különösen kiemelt jelentőségűvé válik a kérdés. Noha nem irányult szerződésmódosításra, de nem volt ez másképpen az Európa jövőjéről szóló konferencián sem. A tanulmányban tárgyalt három téma mindegyike hatást gyakorol az integráció jövőbeli alakulására, ebből adódóan nem érdektelen, hogy az állam- és kormányfők milyen utat választanak ezeken a területeken.

A minősített többségi döntéshozatal alkalmazásával a tagországok elfogadták azt, hogy bizonyos szakpolitikai kérdésekben saját nemzeti érdekükkel szemben is születhetnek döntések. A politikailag érzékeny ügyekben ugyanakkor mind ez ideig megmaradt az egyhangú támogatás követelménye. Ennek fenntartásával az államok továbbra is biztosíthatják a nemzeti szuverenitásuk és érdekeik védelmét. A minősített többségi szabály kiterjesztésével viszont a közösségi dimenzió válik erősebbé, egy-egy ország pedig már nem lesz képes megakadályozni a számára kedvezőtlen döntést.

A hatáskörök átruházása egy szupranacionális intézményre minden esetben együtt jár a nemzeti szuverenitás egy részéről való lemondással. Így van ez az Európai Parlament kapcsán is. A testület számára biztosított egyre nagyobb szereppel a jogalkotásban a tagállamok hozzájárultak ahhoz, hogy a Tanács egyes ügyekben kompromisszumra kényszerülhet, a nemzeti érdekek összehangolása mellett az EP érdekeit is figyelembe kell venni. Mindez a közösségi dimenzió erősödését vonta maga után. A jelen állapot fenntartásával a tagországoknak nem lenne nagyobb mozgásterük, ám az Európai Parlament sem válna befolyásosabbá a politikaalkotásban. Újabb hatáskörök átruházása esetén viszont a szupranacionális szint erősödésével párhuzamosan a nemzeti szint gyengül, ez pedig egy mélyebb integrációt, egy egységesebb Európai Uniót eredményez.

³³ ÅLANDER–ONDARZA–RUSSACK 2021.

³⁴ Conference on the Future of Europe 2022.

Az Európai Bizottság elnöke személyének kiválasztásában is az a legfontosabb kérdés, hogy az állam- és kormányfők saját maguk akarják-e megnevezni az EU egyik legfontosabb intézményének első emberét, így valamelyest hatást gyakorolva a következő öt esztendőre, vagy pedig lemondanak erről. Utóbbi esetében egyrészt ismét gyengül a nemzeti szint, másrészt mind a csúcsteljesítményi rendszer, mind a közvetlen elnökválasztás a Bizottság politikailag aktívabb szerepvállalását hordozza magában, elmozdulva a csupán végrehajtó funkcióból.

Mindebből fakadóan, bárhogyan is döntenek a tagállamok, választásukkal egyúttal arról is határoznak, hogy föderálisabbá váljon-e az Európai Unió. Ezzel újabb fejezete nyílik az úgynevezett szuverenisták és föderalisták vitájának. Ahogyan azt a történeti példák is jól tükrözik, az uniós tagországoknak két nagyobb táborra van, akik az erős nemzeteken nyugvó Európát támogatják, és akik egységesebb uniót szeretnének. Nincsen ez másképpen ma sem, a mélyítést ellenző – például Magyarország, Lengyelország – és szorgalmazó – például Németország és Franciaország – nemzetek között a konkrét reformötleteken túl elvi, ideológiai ellentét is húzódik. Az előrelépéshez ennek feloldása szükséges, ez viszont jelenleg nem látszik rövid időn belül megvalósíthatónak. Ebből adódóan az Európa jövőjéről szóló konferencia következményeivel és az integráció új irányvonalaival kapcsolatos kérdések megválaszolása minden bizonnyal még számos elnökség, így a 2024-es magyar elnökség számára is prioritás lesz.

Felhasznált irodalom

- Az Európa jövőjéről szóló konferencia eljárási szabályzata* [é. n.]. Online: <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/27325/hu.pdf>
- ÅLANDER, Minna – ONDARZA, Nicolai von – RUSSACK, Sophia (2021): Introduction. In ÅLANDER, Minna – ONDARZA, Nicolai von – RUSSACK, Sophia (szerk.): *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*. Brussels, European Policy Institutes Network, 1–7. Online: <https://epin.org/wp-content/uploads/2021/06/Managed-Expectations-EU-Member-States%E2%80%99Views-on-the-Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>
- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest: Gondolat Kiadó. Online: https://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/2909/europa_utazasa.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- BEACH, Derek (2012): The Constitutional Treaty: The Failed Formal Constitutionalisation. In LAURSEN, Finn (szerk.): *Designing the European Union*. London: Palgrave Macmillan, 217–243. Online: https://doi.org/10.1057/9780230367579_10
- BÍRÓ-NAGY András (2019): Az Európai Parlament. In ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 99–123. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14718/728_ATMA_Az_Europai_Unio_politikai_rendszere_PDF.pdf
- CHRISTIANSEN, Thomas (2002): The role of supranational actors in EU treaty reform. *Journal of European Public Policy*, 9(1), 33–53. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760110104163>
- Conference on the Future of Europe (2022): *Report on the final outcome*. 2022. május 9. Online: https://futureu.europa.eu/rails/active_storage/blobs/redirect/eyJfcmlFpbHMhMiOnsibW

- Vzc2FnZSI6IkJBaHBBcU10QVE9PSIsImV4cCI6bnVsbCwicHVyIjoiYmxvYl9pZCJ9fQ==—899f1bfedf2d3fc6c36d4a9bc0dd42f54046562e/CoFE_Report_with_annexes_EN.pdf
- CORBETT, Richard (1992): The Intergovernmental Conference on Political Union. *Journal of Common Market Studies*, 30(3), 271–298. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1992.tb00433.x>
- Európai Bizottság (2021): *Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe*. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2021-03/en_-_joint_declaration_on_the_conference_on_the_future_of_europe.pdf
- Európai Parlament (2021): *Inaugural plenary of the Conference on the Future of Europe*. Online: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/inaugural-plenary-of-conference-on-future-of-europe_20210619-0900-SPECIAL-OTHER_vd
- FOLLESDAL, Andreas – HIX, Simon (2006): Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533–562. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>
- GIRVIN, Brian (2010): Ireland: More Referendums Anyone? In CARBONE, Maurizio (szerk.): *National Politics and European Integration. From the Constitution to the Lisbon Treaty*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 126–143. Online: <https://doi.org/10.4337/9781849805148.00015>
- LAURSEN, Finn (2010): The Nordic Countries: Between Scepticism and Adaptation. In CARBONE, Maurizio (szerk.): *National Politics and European Integration. From the Constitution to the Lisbon Treaty*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 182–196. Online: <https://doi.org/10.4337/9781849805148.00018>
- LEHTONEN, Tiia (2009): *Small States – Big Negotiations Decision-Making Rules and Small State Influence in EU Treaty Negotiations*. PhD-disszertáció. European University Institute Department of Political and Social Sciences. Online: <https://doi.org/10.2870/2709>
- MACRON, Emmanuel (2019): Pour une Renaissance européenne. *Élysée*, 2019. március 4. Online: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne
- MAGNETTE, Paul – NICOLAÏDIS, Kalypso (2004): Coping with the Lilliput Syndrom Large vs. Small Member States in the European Convention. *Politique européenne*, 13(2), 69–92. Online: <https://doi.org/10.3917/poeu.013.0069>
- MAZZUCELLI, Colette (2012): The Treaty of Maastricht: Designing the European Union. In LAURSEN, Finn (szerk.): *Designing the European Union*. London: Palgrave Macmillan, 147–179. Online: https://doi.org/10.1057/9780230367579_7
- MORAVCSIK, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization*, 45(1), 9–56. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001387>
- MORAVCSIK, Andrew – NICOLAÏDIS, Kalypso (1999): Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 37(1), 59–85. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00150>
- NAVRACSICS Tibor (1998): A demokrácia problémája az Európai Unióban. *Politikatudományi Szemle*, 7(1), 47–70. Online: <http://real.mtak.hu/137020/1/navracsics.pdf>
- NAVRACSICS Tibor (2020): A csúcsjelölti rendszer rövid élete és furcsa halála. *Európai Tükör*, 23(1), 7–28. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2020.1.1>
- SLAPIN, Jonathan B. (2011): *Veto Power. Institutional Design in the European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press. Online: [10.3998/mpub.2012704](https://doi.org/10.3998/mpub.2012704)

STUBB, Alexander (2002): *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Online: <https://link.springer.com/book/10.1057/9781403907615>

ZSÍROS Sándor (2022): Máris megosztja az uniót az Európa jövőjéről rendezett konferencia. *Euronews*, 2022. május 9. Online: <https://hu.euronews.com/my-europe/2022/05/09/maris-megosztja-az-uniot-az-europa-jovojerol-rendezett-konferencia?fbclid=IwAR2m4XVoKLTtIY-HaHV9pkOsCnFcbBKNDqdFsYZIpHnhtGBSK244a3CWTxU>

Felhasznált jogforrások

Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. (2012. október 26.) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>
Treaty on European Union. (1992. július 29.) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>