



Arató Krisztina

Az Európai Unió jövője: integráció vagy dezintegráció?

Az Európai Unió, amely Jean Monnet szerint „válságokon keresztül fog igazán épülni, mint a megoldásuk eredménye”,¹ súlyos válságokat élt át a 2010-es évek eleje óta, és ezek a válságok nemcsak egymást követték, de párhuzamosan is jelentkeztek. A válság-időszak a 2008-ban indult eurózóna-válsággal kezdődött, amely, bár eleinte úgy tűnt, elsősorban egyes tagállamokat érint, mégis megrengette és számos elemében újrarendelésre késztette a gazdasági és monetáris unió teljes szerkezetét és működését.² Az eurózóna válságával összefüggő gazdasági-pénzügyi válság az Európai Unióba vetett bizalom általános megrendüléséhez, az euroszkepticizmus megerősödéséhez, legitimációs válsághoz vezetett.³ Az 1980-as évek óta elsősorban a közösségi intézményekkel kapcsolatban emlegetett demokráciaproblémák (demokráciadeficit) a 2010-es években kiterjedtek a tagállamok politikai rendszereire, sajátos politikai válságot okozott az úgynevezett demokrácia-visszacsúszás (*democracy backsliding*) kérdése és annak kezelése.⁴ A migrációs/menekültválság az évtized közepén jelentős politikai kihívást jelentett mind a tagállamok, mind az Európai Unió intézményeinek és politikai döntéshozóinak – ennek megoldását, illetve elodázását külső segítséggel, a Törökországgal 2016-ban kötött megállapodással sikerült ideiglenesen megtalálni.⁵ Ezekről a válságterületektől nem függetlenül, de jórészt a brit belpolitika sajátos terében kezdődött a 2016. júniusi népszavazással a brexit folyamata, amelynek eredményeképpen 2021-től az Egyesült Királyság távozott az Európai Unióból.⁶ Az európai integrációs intézményrendszer történetében először lépett ki

¹ MONNET 1978: 416.

² Lásd például LAFFAN 2017; HALMAI 2020; SCHWEIGER 2022.

³ SCHWEIGER 2017.

⁴ ARATÓ–KOLLER 2019.

⁵ SŁOMINSKI 2021.

⁶ SOBOLEWSKA–FORD 2020.

nagy tagállam, s ez az Európai Unió számára is veszteség – jelentősen csökkent a közös költségvetés bruttó összege, távozott az egyik ENSZ BT-tag tagállam, amely az EU-tagállamok között a legnagyobb hadsereggel rendelkezett. 2020 tavaszán az egész világot megrengette a Covid-19-járvány: a sosem látott lezárások, kijárási tilalmak olyan egészségügyi és gazdasági válságot okoztak, amelynek megoldásában a tagállamok és az Európai Unió új módszerekkel kellett hogy együttműködjön.⁷ Ukrajna helyzete már a Krím 2014-ben bekövetkezett annexiója idején is jelezte az európai szomszédságpolitika, illetve a keleti partnerség válságát,⁸ a 2022. tavaszi orosz háborús agresszió pedig olyan kül- és biztonságpolitikai, energiapolitikai és gazdasági válsághelyzetet teremtett, amely példa nélküli az Európai Unió történetében.

A szakirodalomban *multiple crisis* vagy *polycrisis* időszaknak nevezett periódus fejleményeinek több értelmezése lehetséges – az egyik értelmezés szerint ezek a válságok az Európai Unió lehetséges szétesését, dezintegrációját vetítik elő, míg mások szerint épp ellenkezőleg, a monnet-i gondolatoknak megfelelően a válságokra adott válaszok megerősítik, elmélyítik a közösségi együttműködést.

A 2010-es évek óta megjelenő dezintegrációs értelmezések központi kérdése az, hogy az integrációs folyamat vajon visszafordíthatatlan-e, és ha nem, milyen módon következik be a visszafordulás, melyek lehetnek a dezintegráció okai, feltételei, következményei és végállapota. A dezintegrációs magyarázatok magukban foglalják egyes tagállamok egyes szakpolitikákból való esetleges visszavonulását, illetve egyes szakpolitikák közösségi szintről a tagállami döntéshozatalba való teljes körű visszahelyezését, esetleg tagállamok távozását (például brexit), illetve az Európai Unió felbomlását.⁹ A dezintegrációs gondolatok nemcsak a politikatudósok és más társadalomtudományok elméleti szakértőinek fejében fordultak meg: az Európai Bizottság 2017-ben kiadott, *Fehér könyv az európai kormányzásról* című közleménye is tartalmazott olyan, az Európai Unió jövőjére vonatkozó forgatókönyveket, amelyek a közösségi kompetenciák csökkenését vetítették előre.¹⁰

A másik értelmezés szerint a válságok megoldása, még a súlyos és sokrétű többszörös válság esetében is előremozdítja az integrációs folyamatokat – a közösségi megoldások válságkezelésben alkalmazott módozatai egyes szerzők szerint a neo-funkcionalista integrációelméleti logika visszatérését sejtetik.¹¹ Erre az értelmezésre is számos példát hozhatunk az elmúlt évtizedből. Az eurózóna helyzetét úgy sikerült

⁷ MOLNÁR 2020.

⁸ KOROSTEVA 2020.

⁹ PATBERG 2021.

¹⁰ European Commission 2017.

¹¹ A klasszikus integrációelméletek kortárs alkalmazását lásd HOOGHE–MARKS 2019.

stabilizálni, hogy az Európai Bizottság több kompetenciát kapott a tagállami költségvetések ellenőrzésére, és a pénzügyi szektor ellenőrzése is a korábbi tagállami szintről uniós szintre került.¹² A tagállami demokráciaproblémák kezelésére az európai intézmények a korlátozott (a demokrácia egy elemét jelentő, a jogállamiság-problémák EU-s költségvetést érintő elemeire vonatkozó), de közösségi megoldást, az új, úgynevezett feltételeességi mechanizmust alkalmazzák.¹³ A Covid-19-járvány kezelésére szervezte meg a Bizottság és a tagállamok a korábban nem látott közös vakcinabeszerezést, a lezárások által okozott gazdasági válságot pedig új költségvetési eszközökkel, többek között az Európai Unió első közös hitelfelvételével kezelték, amelyet a tagállamoknak közösen kell törleszteniük. Sokan ezt az Európai Unió „hamiltoni pillanatának” tartják – felidézve az Egyesült Államok kialakulásának azt a jelentős lépését, amikor 1730-ban Alexander Hamilton az Egyesült Államok első pénzügyminisztereként felelősséget vállalt 13 tagállam függetlenségi háborús adósságáért.¹⁴ Az Európai Unió szomszédságában zajló háború sokrétű reakciót követelt az európai intézményektől és a tagállamoktól egyaránt, elég csak a gazdasági szankciós csomagokra¹⁵ vagy a *European Peace Facilityre*¹⁶ gondolnunk.

A két megközelítés – a dezintegrációs folyamatok és az erősödő, mélyülő európai együttműködés – érdekes módon nem zárja ki kölcsönösen egymást, a két jelenség más-más együttműködési területeken egymás mellett él. A differenciált integráció által kínált értelmezési keret segít megérteni ezt a sajátos jelenséget – az Európai Unió különböző együttműködési területein eltérő irányú folyamatok lehetségesek.¹⁷ Ugyanakkor érdemes figyelni arra a problémára, amelyet *Stefan Auer* vetett fel legutóbbi könyvében: ez a „ki a szuverén?” kérdésre adható, az Európai Unió esetében bizonytalan válasz. Annak ellenére, hogy lehetőség van különböző szakpolitikák esetében más és más módon kezelni a felmerülő problémákat, az egyre sűrűbben jelentkező válságok egyre többször vetik fel a kérdést, hogy melyik az a szint, és ki az az intézményi szereplő, amely gyorsan és hatékonyan tud reagálni a kihívásokra – persze úgy, hogy erre a demokratikus felhatalmazása is meglegyen.¹⁸ Bár mind a tagállami politikusok, mind az európai vezetők ügyelnek arra, hogy kerüljék a *finalité politique* alapkérdéseit, egyre közeledik az idő, amikor ez már nem halogatható tovább.

¹² HALMAI 2020.

¹³ BLAUBERGER – VAN HÜLLEN 2021.

¹⁴ NAVRACSICS 2021.

¹⁵ European Council 2023a.

¹⁶ European Council 2023b.

¹⁷ KOLLER 2012.

¹⁸ AUER 2022.

Felhasznált irodalom

- ARATÓ K. – KOLLER B. (2019): Mennyire demokratikus az Európai Unió? In ARATÓ K. – KOLLER B. (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest: Dialóg Campus, 197–208.
- BLAUBERGER, M. – VAN HÜLLEN, V. (2021): Conditionality of EU Funds: An Instrument to Enforce EU Fundamental Values? *Journal of European Integration*, 43(1), 1–16. Online: <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1708337>
- AUER, S. (2022): *European Disunion: Democracy, Sovereignty and the Politics of Emergency*. London: Hurst. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197659601.001.0001>
- European Commission (2017): *White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*. Brussels: European Commission.
- European Council (2023a): *EU Response to Russia's Invasion of Ukraine*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion>
- European Council (2023b): *European Peace Facility*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>
- HALMAI P. (2020): *Európai gazdasági integráció*. Budapest: Dialóg Campus.
- HOOGHE, L. – MARKS, G. (2019): Grand Theories of European Integration in the Twenty-First Century. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1113–1133. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569711>
- KOLLER B. (2012): Klubtagságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai. *Politikatudományi Szemle*, 21(1), 32–57.
- KOROSTEVA, E. (2018): „The Politics” and „The Political” of the Eastern Partnership Initiative: *Reshaping the Agenda*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9781351121514>
- LAFFAN, B. (2017): The Eurozone in Crisis: Core-Periphery Dynamics. In DINAN, D. – NUGENT, N. – PATERSON, W. E. (szerk.): *The European Union in Crisis*. London: Palgrave Macmillan, 131–148. Online: https://doi.org/10.1057/978-1-137-60427-9_7
- MOLNÁR T. L. (2020): A COVID-19 hatása az Európai Unióra. Nem várt esély az európai szuverenitás megerősítésére? In KÖRÖSÉNYI A. – SZABÓ A. – BÖCSKEI B. (szerk.): *Vírusba oltott politika. Világjárvány és politikatudomány*. Budapest: TK PTI – Napvilág, 59–72.
- MONNET, J. (1978): *Memoirs*. Ford. Mayne, R. Doubleday. New York: Garden City.
- NAVRACSICS T. (2021): Az Európai Unió a járvány idején: gyengít vagy erősít a kór? In KOLTAY A. – TÖRÖK B. (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom*. Budapest: Ludovika, 316–328.
- PATBERG, M. (2021): The Democratic Ambivalence of EU Disintegration: A Mapping of Costs and Benefits. *Swiss Political Science Review*, 27(3), 601–618. Online: <https://doi.org/10.1111/spsr.12455>
- SCHWEIGER, Ch. (2022): Eurozone Membership, Economic and Political Gains and Losses. In ARATÓ, K. – KOLLER, B. – PELLE, A. (szerk.): *The Political Economy of the Eurozone in Central and Eastern Europe. Why In, Why Out?* London: Routledge, 27–39. Online: <https://doi.org/10.4324/9780429261411-3>
- SLOMINSKI, P. (2021): *The EU Migration Crisis: A Crisis Analysis Case Study*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1597>
- SOBOLEWSKA, M. – FORD, R. (2020): *Brexitland: Identity, Diversity and the Reshaping of British Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/9781108562485>