

Navracsics Tibor

Az Európai Unió a járvány idején: gyengít vagy erősít a kór?

A koronavírus-járvány nagy kihívás elé állította az európai integrációt. Az uniós intézmények az első időszakban nem tudtak elég hatékonyan reagálni, így a védekezés első szakaszában szinte kizárólag a tagállamok jártak el cselekvőként. Ezt követően azonban a járvány utóhatásaként jelentkező válság kezelésében az uniós szint hatékony segítője lett a tagállamoknak. A tanulmány a koronavírus-járvány első hulláma alatt zajló európai belpolitikai fejlemények elemzése kapcsán arra próbál választ adni, hogy a pandémia erősítette vagy gyengítette-e az európai együttműködést. A tanulmány következtetése, hogy míg rövid távon erősebbé vált a kormányközi elem az Európai Unió működésében, közép- és hosszú távon valószínűleg a járvány következményei az uniós intézmények bővülő szerepvállalásához vezetnek.

Bizonytalan kezdés

A történelem során ritkán adatik meg az események szereplőinek, hogy maguk tervezzék valamely fordulat bekövetkeztét. Így volt ez 2020. március elején is, amikor, annak ellenére, hogy akkor már napok óta aggasztó hírek érkeztek Olaszországból, minden erejükkel az Ursula von der Leyen által vezetett Bizottság 100 napos tevékenységének összegzésére készültek egy sajtótájékoztató keretében. Bizonyos fókig érthető ez a közel egy esztendő elteltével már felelőtlennek tűnő önigazolási kényszer. Március 9-én, a Bizottság működésének 100. napján a sajtótájékoztatóra készülőknek még fontosabbnak tűnt a testület legitimációjának erősítése, mint a koronavírus-járvány terjedéséről szóló hírek kezelése.

Az új Bizottság ugyanis megalakulása óta defenzívában volt. Elsősorban legnagyobb szövetségesével és egyben kritikusrával, az Európai Parlamenttel szemben, amely nehezen tudta csak megbocsátani Ursula von der Leyennek és az őt kitaláló tagállamoknak, hogy megghiúsították a csúcsteljesítmény rendszerhez fűzött reményeiket. 2014 után ugyanis 2019-ben nem sikerült a parlamentnek az a hadmozdulata, hogy a tagállamokkal elismertessék a rendszert, amely szerint az európai parlamenti választáson győztes párt csúcsteljesítménye legyen automatikusan az Európai Tanács által jelölt új elnöke a Bizottságnak.

A 2019 őszi leköszönő Európai Bizottság volt az első, amelynek elnöke a csúcsteljesítmény rendszer alapján került a testület élére. Igaz, ekkor sem volt közmegegyezés a mechanizmust illetően a tagállamok között – jól jelzi ezt, hogy az akkor még tag Nagy-Britannia és Magyarország miniszterelnökei nemmel szavaztak az Európai Néppárt csúcsteljesítményére, Jean-Claude Junckerre –, ám úgy tűnt, hogy az akadémikusok

ellenállását legyőzve az Európai Parlament rá tudja kényszeríteni megoldását a tagállamokra. A Bizottság elnöke, Jean-Claude Juncker élt is a lehetőséggel, és az általa vezetett intézményt mint az első, parlament általi közvetlen legitimációval rendelkező, politikai küldetést teljesítő Bizottságot jelenítette meg a nyilvánosság előtt.

Ursula von der Leyennek lényegesen szerényebb kiindulóponttal kellett beérnie a mandátuma kezdetén. Nem csupán azért, mert a csúcsteljesítési rendszer mellőzése miatt az Európai Parlament támogatása fölöttébb bizonytalan volt, de azért is, mert a tagállamok közül is jó páran kételkedésüknek adtak hangot az előző Bizottság politikai missziójának hasznossága kapcsán. A tagállamok többsége olyan Bizottságra vágyott, amely könnyebben ellenőrizhető, kevésbé proaktív, és főleg a politikai integráció területén jobban igazodik a nemzetállami érdekekhez. Egy, a tagállamoktól akárcsak részben független legitimációs forrással rendelkező elnök – mint például a csúcsteljesítési rendszer esetében – kevésbé felel meg ennek az elképzelésnek, mint egy olyan vezető, aki a mandátumát kizárólag a tagállami vezetők akaratainak köszönheti.

A helyzetből adódóan a 2019. december elsején hivatalba lépett Európai Bizottság az első hivatalos megnyilvánulásaiban a politikai integráció előmozdítása helyett az Európai Unió belüli feszültségek csökkentésére helyezte a hangsúlyt. Ebből a törekvésből ered a Juncker által vezetett politikai jellegű Bizottsággal való különbözőséget hangsúlyozó geopolitikai Bizottság önmeghatározás is.

Tovább nehezítette az induló Bizottság pozícióját a többi uniós intézménnyel szemben, hogy az eredetileg november elsejére tervezett hivatalba lépés egy hónapot csúszott. Az Európai Parlament a biztosi meghallgatások során érezte elérkezettnek az időt arra, hogy megbosszulja a csúcsteljesítési rendszer kudarcát. Korábban is volt példa arra minden Bizottság indulásánál, hogy egy-egy biztost megvétőztak a képviselők, és helyettük újat kellett jelölni. A 2019. őszi meghallgatási időszak azonban példátlanul sok, három – a francia, a magyar és a román – biztost jelölt bukását hozta, alaposan megtépázva ezzel a megalakuló Bizottság presztízsét.

A december elseji indulás tehát egy öndefiníciójában védekező, tekintélyében megtépázott Bizottságot mutatott fel az uniós intézményi rendszerben. Természetes tehát, hogy Ursula von der Leyen és biztосai elsődleges törekvése az volt, hogy a lehető legrövidebb idő alatt felejtsék el az európai közvéleménnyel a döcögő indulást. Ennek jegyében rögtön az első kollégiumi üléseik egyikén megkezdték az Európai Parlamentben 2019. november 27-én meghirdetett cselekvési tervük¹ megvalósítását az európai zöld megállapodás² elfogadásával.

Ilyen helyzetben robbant be a koronavírus-járvány az európai belpolitikába. A 2019. év végén Kínából kiindult járvány februárban jelent meg Európában,

¹ Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme. *European Commission*, 2019. november 27.

² Európai Bizottság: *Európai zöld megállapodás. Az első klímasemleges kontinens megteremtése* (2020).

és kezdett aggasztó méreteket ölteni Olaszországban. A március 9-én a Bizottság száznapos sajtótájékoztatójára készülő Ursula von der Leyen még úgy gondolta, hogy a járvánnyal kapcsolatos hírek nem olyan súlyúak, hogy azokkal el kellene rontani az alapvetően bizakodó hangulatú, az eltelt időszak sikereit ismertető eseményt. A rossz hírek azonban még aznap elnyomták a sajtótájékoztató témáit, hamarosan rövid létezésének legnagyobb kihívása elé állítva az Európai Bizottságot.

A többi, a politikai rendszer mindennapi működtetése szempontjából fontos uniós intézményt sokkal kedvezőbb konstellációban érte a pandémia sokkja. Az Európai Unió Tanácsa a horvát elnökség alatt a többéves pénzügyi keretterv előkészítésének és elfogadásának rutinmunkálatait folytatta, és március elején nem tűnt valószínűnek, hogy bármilyen esemény felrúgná az eredeti menetrendet. Az Európai Tanács élén menetrendszerűen és minden zökkenő nélkül, a tagállamok vezetőinek konszenzusa által övezve váltotta fel Charles Michel volt belga kormányfő Donald Tuskot, aki öt éven át irányította a testületet. Az Európai Parlament pedig a viharos biztosi meghallgatásokkal tarkított ősszel ha nem is köszörülte ki a csúcsteljesítmény körüli viták elvesztése okozta csorbát, de legalább valamit megmutatott oroszláncörmeiből az intézményközi politikai csatákban.

Úgy tűnt tehát, hogy egy, a szokottnál némileg intenzívebb ciklusváltó politikai időszak után 2020 elején az uniós intézményrendszer és együttműködés a konszolidáció felé veszi az irányt. A megelőző öt év nagy politikai konfliktusai – migrációs válság, jogállamisági kérdések, a Bizottság politikai szerepvállalása – a rendeződés felé haladtak. Az intézmények új vezetői mintha tanultak volna elődeik példájából, és szintén a megegyezés felé navigálták a vitázó feleket. Ebben a konszolidációs folyamatban jelent meg március elején Európa-szerte a koronavírus-járvány.

A válság négy fázisa

A koronavírus-járvány – azóta már kiderült: első hullámának – kezdete 2019 decemberére tehető, amikor a kínai hatóságok az Egészségügyi Világszervezetnek (WHO) ismeretlen eredetű, tüdőgyulladással járó és gyorsan terjedő betegséget jelentettek Vuhan városából.³ Ekkor azonban sokan bíztak még abban, hogy a betegség terjedése lokalizálható. Az Európai Bizottság egészségügyért felelős biztosa, Sztella Kiriakidisz január 24-én például azt nyilatkozta, hogy a kínai járványügyi intézkedések megfékeztek a járvány terjedését.⁴ A járvány azonban nem az optimistáknak adott igazat, hiszen gyorsan terjedt. Ugyanazon a napon, amikor Kiriakidisz nyilatkozata megjelent, Franciaország már jelentette az első koronavírus-eseteket

³ WHO: *Pneumonia of unknown cause – China* (2020. január 5.).

⁴ Euronews: *EU-biztos: Kína megfékezte a vírus terjedését* (2020. január 24.).

– noha, mint később kiderült, valójában már november–decemberben is lehettek itt megbetegedések⁵ –, 2020. január 30-án pedig a WHO már világméretű veszélyhelyzetet hirdetett.

Február lett világszerte a koronavírus terjedésével kapcsolatos pánik kibontakozásának hónapja. Február végére Olaszországban – az Európai Unióban elsőként – már halálos áldozatai is voltak a kórnak. Velencében felfüggesztették a karnevál eseményeit, és Giuseppe Conte olasz miniszterelnök bejelentette az első veszteg-zárakat is, amelyek a járvány két olaszországi gócpontját érintették.⁶

Ettől a hónaptól kezdve az európai belpolitika egyik leginkább meghatározó témájává is a járvány, illetve az ellene folytatott védekezés vált. Nemcsak az uniós intézményeket, de a tagállamokat is meglepetésként érte a betegség terjedésének intenzitása, amely rövidesen hatalmas nyomáspróba alá helyezte mindegyik európai uniós tagállam egészségügyi rendszerét. A helyzet súlyosbodásával egyre fontosabbá vált az uniós intézmények helyállása is a válság kezelésében.

Az uniós intézmények szerepvállalása szempontjából alapvetően négy szakaszra oszthatjuk a járvány első hullámával szembeni védekezés időszakát: (1) a pánik időszaka; (2) a tagállami stratégiák kialakulásának szakasza; (3) a koronakötvényháború; (4) válságkezelés uniós segítséggel. A négy szakasz közötti határvonalat alapvetően a tagállami és uniós intézményi magatartás változásai húzzák meg, amit nagy vonalakban a következőképpen lehet leírni. A járvány terjedésének rohamossá válásával egyértelműen a tagállamok játszották a főszerepet a védekezésben, az uniós intézmények a legjobb esetben is csak asszisztáltak az eseményekhez, kiváltva ezzel számos tagállam neheztelését. Ahogyan haladunk azonban előre az időben, az uniós intézmények úgy találják meg a testhezálló szerepet, és az első hullám vége felé már érdemi segítséget tudnak nyújtani a tagállamoknak, egyrészt a második hullám elleni védekezés előkészítésében, másrészt pedig a koronavírus-járvány okozta gazdasági válság kezelésében. Összességében tehát az idő múlásával a tagállamok mellett – ha egy más szinten is – az uniós intézmények is kreatív módon tudtak bekapcsolódni a nehézségek legyőzésébe, és hatékonyan tudják segíteni a tagállamokat.

A pánik (2020. február – március közepe)

Ez az időszak a járvány tömegessé válásának periódusa. Mind az uniós intézmények, mind pedig a tagállamok sokszerű hatás alá kerülnek, hiszen – mint az Kiriakídisz biztos fent idézett nyilatkozatából is kiderül – mindenki az utolsó

⁵ Franceinfo: *Coronavirus: un premier cas de Covid-19 remontant au 2 décembre confirmé en Alsace* (2020. május 7.).

⁶ FT: Koronavírus Olaszországban: gyorsan emelkedik a fertőzöttek száma Lombardiában. *Index*, 2020. február 23.

pillanatig hitt a pandémia lokalizálhatóságában és elkerülhetőségében. A cselekvésben azonban a tagállamok voltak az elsők. Olaszország már februárban karantént hirdetett, ám nem tudta megállítani a megbetegedések – és a halálozások – rohamos terjedését az északi tartományokban. Reakcióként egyre több tagállam vezetett be olyan utazási és életviteli korlátozásokat, amelyek tovább gyengítették egy egységes szintű uniós válasz megszületésének esélyeit.

A Bizottság is kereste a helyét az új helyzetben, ahol váratlanul minden tagállam befelé fordulva, önállóan próbálta megtalálni a megoldást. Február végén ugyan meghirdetett egy közös, egészségügyi eszközök közbeszerzésére vonatkozó közbeszerzési eljárást – ebben 25 tagállam vett részt –, azonban az eljárás csak március végén zárult, és még ekkor sem jelentett közvetlen segítséget a bajban lévőkhöz számára.⁷

A kezdeti pánik óriási nyomás alá helyezte az Európai Unió belső együttműködési és szolidaritási rendszerét. A legnehezebb helyzetben lévő tagállam, Olaszország már február 26-án – megrémülve attól, hogy 48 óránként megháromszorozódik a fertőzöttek száma – segítséget kért a többi tagállamtól és az Európai Bizottságtól,⁸ ám üres szavakon kívül semmi mást nem kapott, sőt sokaktól még ennyit sem. A Bizottság elnöke azonban még március végén is csak addig jutott el a beismerésben, hogy a tagállamokat kritizálta a szolidaritás hiánya miatt.⁹ A saját felelősség beismerésére április elejéig várni kellett.¹⁰

A Bizottsággal ellentétben az Európai Tanács – jól mutatva, hogy az első időszakban a tagállamok játszottak meghatározó szerepet – gyorsan a koordináció élére állt. Egy nappal von der Leyen száznapos sajtótájékoztatója után, azaz március 10-én Charles Michel vezetésével már online Európai Tanács ülést tartottak a tagállamok állam- és kormányfői,¹¹ amit aztán egy héttel később, március 17-én megismételtek.¹² Mindkét tanácskozáson a járvánnyal kapcsolatos lépéseket és a lehetséges együttműködés formáit tekintették át a résztvevők.

Az Európai Tanácshoz hasonlóan a Tanács döntéshozatali tevékenysége is folyamatos volt. Ameddig lehetett, fizikailag is megtartották az üléseket, egy idő után azonban itt is átálltak az online működésre. Az uniós tagsága alatt első alkalommal elnökségi idejét töltő Horvátország figyelemre méltó szervezettséggel

⁷ Európai Bizottság: *Koronavírus: az Európai Unió egyéni védőeszközökkel való ellátásának biztosítására kiírt bizottsági közbeszerzési felhívás sikeresen zárult (sajtóközlemény)* (2020. március 24.).

⁸ Daniel Boffey – Celine Schoen – Laura Margottini: *Revealed: Italy's call for urgent help was ignored as coronavirus swept through Europe. The Guardian*, 2020. július 15.

⁹ Beatriz Rios: *Commission chief, MEPs slam lack of EU solidarity in COVID19 crisis. Euractiv*, 2020. március 26.

¹⁰ BBC News: *Coronavirus: EU offers 'heartfelt apology' to Italy* (2020. április 16.).

¹¹ Európai Tanács: *Az Európai Tanács elnökének következtetései a COVID-19 kapcsán tartott videokonferenciát követően (sajtóközlemény)* (2020. március 10.).

¹² Európai Tanács: *Az Európai Tanács elnökének következtetései a COVID-19-cel kapcsolatban az Európai Tanács tagjaival tartott videokonferenciát követően (sajtóközlemény)* (2020. március 17.).

és rugalmassággal felelt meg a rendkívüli időszak kihívásainak. A legnagyobb problémát az új körülmények közötti működésben az Európai Parlament jelentette. Tekintettel arra, hogy e kötetben Petri Bernadett tanulmánya részletesen elemzi az itt kialakult helyzetet, ennek az írásnak mindez nem témája.¹³

A tagállami stratégiák dominanciája (2020. március közepe – április közepe)

Az uniós intézmények többségének nehézkes reakciója miatt a tagállami stratégiák váltak dominánssá a járvány elleni védekezésben. Az Európai Bizottság a kezdeményezéseivel próbálta továbbra is biztosítani az egységes belső piac működését. Törekvéseivel szemben azonban a főszereplők a szomorú valóságot egyre inkább a határaitak egymással szemben is lezáró, a járványt magukban megoldani kívánó nemzetállamok lettek.

Az uniós intézmények közül a Tanács különböző formációi március közepétől már csak online formátumban tanácskoztak, ezzel azonban sikerült fenntartani a munka folyamatosságát. Hasonlóképpen a Bizottság is átállt a távmunkára, ám helyzetét továbbra is a folyamatos keresés jellemezte. Nyilvánvaló volt, hogy az uniós intézmények döntéshozatali rendjének bonyolultsága nem teszi lehetővé a gyors reagálást, így a főszerepet kénytelenek átengedni a náluk sokkal inkább reakcióképes tagállamoknak. Nem volt azonban világos, hogy milyen hasznot tudnak hajtani az európai együttműködésnek az uniós intézmények.

Ez a kérdés legkevésbé a Tanáccsal kapcsolatban merült fel, legelősebben pedig a Bizottsággal szemben. A Tanács – akár online formátumban is – azzal, hogy folyamatosan biztosította az információáramlást és legalább az együttműködés lehetőségét a tagállamok között, tulajdonképpen el is végezte a feladatát. Ráadásul hamar meg is találta, hogyan tud hasznossá válni: a különböző formációk egymás után szervezték a saját szakpolitikájuk területén a koronavírus-járvány kezelésével kapcsolatos kérdésekről szervezett informális tanácskozásokat.

A Bizottság azonban – amelyet a Szerződés az európai integráció motorjaként definiált – nehezebb helyzetben volt. Próbálta megtalálni azokat a pontokat, ahol kezdeményezései kedvező fogadtatásra találhatnak a tagállami vezetőknel. Ennek jegyében kezdeményezte – sikerrel – a Tanács felé, hogy az uniós költségvetésből csoportosítsanak át 2,7 milliárd eurót az egészségügy támogatására.¹⁴ Európai ütemtervet dolgozott ki, amelyben ajánlásokat fogalmazott meg a tagállamok felé

¹³ Lásd ebben a kötetben Petri Bernadett *Az uniós intézmények reakciója egy világjárványra* című tanulmányát.

¹⁴ European Commission: *Coronavirus: €2.7 billion from the EU budget to support the EU healthcare sector* (2020. április 14.).

a járvány elleni védekezés keretében bevezetett korlátozások felszámolására,¹⁵ vagy éppen adatmegosztási platformot hozott létre a koronavírus-járvány elleni küzdelemben részt vevő kutatók számára.¹⁶

Bármilyen jó szándék is vezette az Európai Bizottságot javaslatai megfogalmazásakor, nem tudta megszerezni a kezdeményezést a járvány elleni küzdelemben. Már úgy nézett ki, hogy valóban azoknak lesz igazuk, akik úgy gondolták, a pandémia végérvényesen bebizonyította az Európai Unió alkalmatlanságát bármilyen válság kezelésére is, amikor kitört a koronakötvény-háború, és ezzel az uniós intézmények történelmi lehetőséget kaptak hasznosságuk bizonyítására.

A koronakötvény-háború (2020. április-július)

A koronavírus-járvány okozta gazdasági válság¹⁷ legsúlyosabb következményeit elszenvedő Olaszország már március végén felvetette annak a lehetőségét, hogy az Európai Unió – mintegy a tagállamok közös adósságát létrehozva – eurókötvényt vagy aktualizált nevén úgynevezett koronakötvényt bocsásson ki a bajba jutott országok megsegítésére. A kezdeti általános ellenkezést az alakította óvatos kivárássá a tagállamok részéről, hogy Franciaország látványosan a koronakötvény-kibocsátást követelő országok gyorsan gyarapodó csoportjába állt,¹⁸ míg Németország a kezdeti hangos elutasítás után¹⁹ ugyancsak kiváráó álláspontra helyezkedett.

A koronakötvény kibocsátásának kérdésében kialakult konfliktus hamarosan az egész eurozóna kettészakadásával fenyegetett. A nettó befizető országokat magában foglaló úgynevezett „takarékos négyek” – Ausztria, Dánia, Hollandia, Svédország – a lehető legerélyesebben elleneztek a közös európai adósság ötletét. Velük szemben viszont a többséget alkotó déli államok valóban aggasztó gazdasági helyzete annak veszélyét vetítette elő, hogy az ottani gazdasági válság magával rántja az eurózóna – vagy éppen az egész Európai Unió – többi országának gazdaságát is a mélybe.

A koronakötvény kibocsátása körüli konfliktus volt az a pillanat, amikor a legtöbb nemzetállami vezető rádöbrent arra, hogy önmagában a tagállami stratégiák nem elégségesek a koronavírus-járvány és annak hatásainak a leküzdéséhez. Az Európai Bizottság is – pillanatnyi habozás és egy rossz reakció után – észrevette

¹⁵ Európai Bizottság: *Koronavírus: az európai ütemterv felvázolja a járvány megfékezésére irányuló intézkedések együttes megszüntetése felé vezető utat* (sajtóközlemény) (2020. április 15.).

¹⁶ Forrás: <https://www.covid19dataportal.org>

¹⁷ Lásd erről részletesen Máthé Réka Zsuzsánna *Az új koronavírus-járvány hatása az Európai Unió gazdaságára* című tanulmányát ebben a kötetben.

¹⁸ Navracsics Tibor: A koronakötvény, ami nincs. *Nemzeti Köszolgálati Egyetem*, 2020. április 10.

¹⁹ Matthew Karnitschnig – Hans von der Burchard (2020): Germany's corona bond offer to Italy is... nothing. *Político*, 2020. április 8.

a történelmi pillanatot, és megragadta a kezdeményezés lehetőségét.²⁰ Az éppen tárgyalás alatt lévő, 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretterv módosításának ígéretével, valamint azzal, hogy megkezdtek egy új gazdasági újjáépítési csomag kidolgozását, a Bizottság elnöke ráértett arra az intézményi szerepre, amelyben az általa irányított testület valóban hasznos tud lenni az európai együttműködés egésze számára.

Ursula von der Leyennek május 13-án az Európai Parlament ülésén elmondott beszéde²¹ már egyértelműen egy, a járvány utáni gazdasági újjáépítést irányító vezető útmutatása volt. Öt nappal később Angela Merkel német kancellár és Emmanuel Macron francia köztársasági elnök közös javaslatukban áldásukat adták a közös európai adósságra, amelyet aztán hosszas viták és némi módosítás után az Európai Tanács júliusi ülése szentesített.

Ez az időszak az uniós intézmények nagy magukra találásának időszaka. A korábbi önmeghatározási és pozicionálási problémákat és bénultságukat leküzdve a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament az aktuális járványhelyzetre való gyors reagálás helyett – meghagyva azt a sokkal reakcióképesebb tagállamoknak – sokkal inkább az európai szintű összefogás és újjáépítés újraszervezésére koncentráltak. Ennek köszönhetően a május közepétől július közepéig terjedő időszakban fokozatosan vették át a kezdeményezést a válság leküzdésének terén. Persze ez sem ment a tagállamok nélkül: a Bizottság sikeres fellépésének szükséges előfeltétele volt a közös francia–német javaslat az újjáépítési csomag összegéről és szerkezetéről.

Válságkezelés uniós segítséggel (2020. július közepe –)

A koronavírus-járvány eddigi történetének negyedik szakasza a július 17–21. között rendezett, néhány perc híján rekordhosszúságú Európai Tanács üléssel kezdődött. Az ekkor kötött kompromisszummal kötelezték el magukat végleg a tagállami vezetők az alapvetően az Európai Bizottság eredeti javaslatán nyugvó többéves pénzügyi keretterv és a Next Generation EU néven ismertté vált gazdasági újjáépítési csomag mellett.²²

Július közepére a járvány intenzív időszaka – mint később kiderült, ideiglenesen – csillapodott. A kevesebb új fertőzött, a halálozások számának rohamos csökkenése, valamint a korlátozások fokozatos feloldása egyre inkább a gazdasági újjáépítés felé

²⁰ Navracsics Tibor: Szómágia vagy korszakváltás az új Marshall-terv? *Nemzeti Közszolgálati Egyetem*, 2020. április 7.

²¹ Ursula von der Leyen elnök beszéde az Európai Parlament plenáris ülésén az új többéves pénzügyi tervről, a saját forrásokról és a helyreállítási tervről. *Európai Bizottság*, 2020. május 13.

²² Európai Tanács: *Az Európai Tanács rendkívüli ülése (2020. július 17., 18., 19., 20. és 21.) – Következtetések*. (2020. július 21.).

irányította a figyelmet. Ezzel párhuzamosan kezdett felértékelődni az uniós szint szerepe is. Míg ugyanis a járvány intenzív szakaszában a védekezésen, a korlátozószakon és a tagállami megoldásokon volt a hangsúly, a gazdasági növekedés újbóli beindításához, mindenki számára magától értetődően, közös erőfeszítésre volt szükség.

Elsősorban a déli tagállamok, de mások is tisztában voltak vele, hogy az Európai Unió tagállamai összefogás nélkül nem fognak tudni kilábalni a válságból. Az is világos volt mindenki számára, hogy a gazdagabb országok segítsége nélkül a leginkább bajba jutott gazdaságok magukkal ránthatják az egész eurózónát vagy az Európai Unió többi gazdaságát is. Ez a felismerés vezetett az Európai Unió „hamiltoni pillanatához”. Az elnevezés arra az 1790-es eseményre utal, amikor Alexander Hamilton az Amerikai Egyesült Államok nevében magára vállalta a tagállamoknak a függetlenségi háború során keletkezett adósságát.²³

230 évvel később a Bizottság javaslatára – erős francia–német támogatás és a „takarékos négyek” gyengülő ellenkezése mellett – az Európai Unió is létrehozta a közös államadósságot, amikor úgy döntött, hogy a Bizottság a piacon hitelt vesz fel, amelyet a tagállamoknak közösen kell majd törleszteniük. Ezzel a lépéssel és a gazdasági újjáépítési csomaggal azonban az Európai Unió nemcsak egy történelmi küszöböt lépett át, de egyben ki is alakult a tagállami és az uniós szint közötti, távlatosan is jól működő kapcsolatrendszer. Ennek lényege, hogy a gyors reagálás terén a tagállamok továbbra is behozhatatlan előnnyel rendelkeznek a nehézkes és bonyolult működésű uniós intézményekkel szemben. A hosszabb távú válságkezelés, valamint a gazdasági együttműködés területén azonban a tagállamok már nem rendelkeznek azzal a potenciállal, hogy egymaguk megküzdjenek a válsággal. Itt lépnek be hasznos – és sokszor nélkülözhetetlen – szövetségesként az uniós intézmények, amelyek a hitelek és támogatások nyújtásával, valamint a nemzeti piacnál nagyobb gazdasági egység biztosításával hathatósan járulnak hozzá a gazdasági talpra álláshoz.

Ami nem öl meg, az megerősít?

Annak ellenére, hogy az európai együttműködés története tulajdonképpen leírható a kisebb-nagyobb válságokra adott válaszok sorozataként, elterjedt meggyőződés, hogy az Európai Uniónak valójában egy nagyobb, az egész földrészt fenyegető sokkra lenne szüksége ahhoz, hogy szorosabbá váljon az integráció. Ez ráébresztene az egyébként széthúzásra hajlamos tagállamokat az összefogás fontosságára, az uniós intézmények és az uniós szint szükségességére, és így az egész európai gondolat új lendületet kapna. Természetesen eszerint az elmélet szerint ennek a válságnak olyannak kell lennie, amely a hatását tekintve elég erős ahhoz, hogy meggyőzze

²³ Navracsics Tibor: A hamiltoni pillanat, avagy ki fizeti a révést? *Nemzeti Közszolgálati Egyetem*, 2020. május 27.

a tagállamokat az összefogás szükségességéről, ugyanakkor annyira nem erős, hogy magának az Európai Uniónak a szétesését eredményezné.

Ha a fenti látószögből nézzük, a koronavírus-járvány a lehető legjobb lehetőséget adta az európai integráció küldetésének újrafogalmazására. A közösség egészét érte a kihívás, amely ráadásul jellegéből adódóan nem tisztelte a nemzeti határokat, azaz a szó szoros értelmében európai problémáról volt szó. A betegség megjelenése és rohamos terjedése sokkot váltott ki a tagállamokból, amelyek első reakciója a bezárkózás, a határok lezárása és a társadalmi élet korlátozása volt.

Csábító a tanulság, miszerint a tagállamok lépései ellentétesek voltak az európai együttműködés szellemével, ám tény, hogy az uniós intézmények a válság első szakaszában nem tudtak érdemi támogatást nyújtani a bajba jutottaknak. Hasonlóképpen csábító lenne azt a következtetést levonni, hogy a válság során az Európai Unió, mint közösség, csődöt mondott, és magára hagyta a tagállamokat, ám az is tény, hogy – mint láthattuk – az idő múlásával az uniós intézmények megtalálták a helyüket, és a válság következményeinek kezelésében fontos, pótolhatatlan segítséget nyújtottak az arra rászorulóknak.

A fejezet címében szereplő kérdés azonban továbbra is megválaszolásra vár. Bár nyilvánvaló, hogy nem ölte meg a válság, az igazi kérdés azonban az, hogy gyengült vagy erősödött-e az Európai Unió a koronavírus-járvány alatt, illetve annak következtében.

A válasz alapvetően az európai integráció két viszonyrendszerében bújik meg. Megvizsgálhatjuk ugyanis a járvány következményeit az uniós szint és a tagállami szint közötti viszony alakulásában. Nevezetesen abban, hogy inkább a föderáció irányába – azaz az uniós szint erősödése felé – vagy a kormányközi együttműködés irányába tolta-e el a járvány politikai kezelése az Európai Uniót. Másik szinten pedig választ kereshetünk annak vizsgálatával is, hogy az uniós intézmények egymás közötti viszonyaiban erősödést – azaz szorosabb kooperációt – vagy gyengülést – azaz lazuló viszonyrendszert – hozott-e a pandémia.

Az első szinten rövid távon egyértelmű a válasz: a válság intenzív szakaszában az Európai Unión belül az uniós szint és a tagállami szint közötti együttműködés határozottan a kormányköziség felé mozdult el. Egyrészt abból adódott ez az elmozdulás, hogy a tagállamokhoz képest az uniós intézmények fáziskésésbe kerültek. Nem tudtak gyorsan kézzelfogható segítséget nyújtani a tagállamoknak akkor, amikor az idő múlása kritikusan bizonyult, hiába várták ezt az országok vezetői és polgárai. Ez a késlekedés sokakban azt a felismerést érlelte, hogy a retorika ellenére a valós események sodrában továbbra is kizárólag a nemzetállamok és nem az Európai Unió a potens cselekvő.

Másrészt a csatlódottság mellett ugyancsak a kormányköziséget erősítette az uniós intézmények kényszer hozta átállása az online működésre. Márciustól júliusig mind az Európai Tanács ülései, mind a Tanács ülései, mind pedig az Európai Parlament és a Bizottság tanácskozásai szinte kizárólag a fizikai távollét betartásával, többnyire digitális eszközök közvetítésével zajlottak. Ezzel pontosan az a jellegzetessége

veszett el az uniós intézményi működésnek és döntéshozatalnak, amely a legtöbb különlegességet jelentette, és nagyban segítette informálisan a föderális működési elvek érvényesülését.

A rutinszerű működés, a különböző nemzetek képviselőinek rendszeres találkozó feloldották a tárgyalások és a döntéshozatal hagyományos nemzetközi diplomácia világába tartozó logikáját, és közelebb vitték az eljárások hangulatát a belpolitikai folyamatok atmoszférájához. Most, azzal, hogy a járvány következtében mindenki a saját hazájából jelentkezett be a tanácskozásokon számítógépen, a saját irodájából, a saját munkatársai által körülvéve, nemcsak a közös személyes jelenlét közösségalkotó hatása tűnt el, hanem az álláspontok közötti közvetítésre vagy azok puhítására is sokkal kevesebb lehetőség adódott. Az informalitás eltűnésével sokkal formálisabbakká váltak a döntéshozatali fórumok. Mindez pedig egyértelműen kormányközibbé tette az Európai Uniót.

Míg rövid távon tehát egyértelmű, hogy a válság hatására a tagállami szint és logika erősödött, az uniós pedig gyengült, azaz az Európai Unió kormányközibb lett, közép- és hosszú távon már nem ennyire egyértelmű ez a válasz. A közös adósság gondolatának elfogadásával ugyanis a tagállamok belenyugodtak abba, hogy az Európai Bizottság az ő garanciájukkal hitelt vesz fel, amit végső soron nekik kell visszafizetni. A Bizottság hitelfelvételének lehetőségével azonban potenciálisan az uniós szint sokat erősödhet a tagállami szinttel szemben, hiszen ebben az esetben a tagállamok a pénzügyi szuverenitásuk egy jelentős részét ruházták át egy uniós intézményre.

A második metszetben, azaz az uniós intézmények egymáshoz fűződő viszonyát illetően egyértelműen azt láthatjuk, hogy a válság erősebbé tette az Európai Uniót, azaz az uniós intézmények közötti együttműködés erősödött. Megnyilvánult ez gesztusokban – például amikor az Európai Tanács elnöke, Charles Michel az első online Európai Tanács utáni sajtótájékoztatóra is meghívta Ursula von der Leyent, az Európai Bizottság elnökét úgy, hogy a Bizottság ekkor még érdemben semmit nem cselekedett –, de a tényleges cselekvésben is, amire talán a legjobb példa a júliusi Európai Tanács ülés előtti összehangolt erőfeszítések a gazdasági újjáépítési csomag elfogadására.

Összességében az Európai Unió jól vizsgázott a koronavírus-járvány és utóhatásainak kezelésében. A járvány időszaka sűrítve mutatta fel az európai integrációnak mindazon jellegzetességeit, amelyek mind a mai napig különlegessé teszik a folyamatot. Nevezetesen bebizonyította, hogy a nemzetállamok nélkülözhetetlenek, és az uniós intézmények nem érnek fel reagálási, cselekvési gyorsaságukban ezekhez. Ugyanakkor azt is megmutatta, hogy a hosszabb távú megoldás érdekében az uniós szint hatékony segítséget tud nyújtani a tagállamoknak. Sőt, többségüknek valójában mára a válság utáni talpra állást egyedül lehetővé tévő tényezőt jelenti.

Jól mutatja ezt az uniós szint és a tagállami szint kapcsolatrendszerének dinamikája a járványidőszak alatt. A kezdeti pánikot és zavart gyorsan felváltotta

az uniós intézmények részéről annak a pozíciónak a kialakítása és elfoglalása, amelyben az európai együttműködés a legjobb hatásfokkal érvényesül. Ez pedig nyilvánvalóan nem egy válság kitörése esetén a gyors reagálás, a rövid időn belül adott hatékony válasz. Ebben – ismét bebizonyosodott – a nemzetállamoknak nincsen versenytársuk.

Az uniós intézmények viszont hasznosak tudnak lenni abban, hogy könnyebbé teszik a tagállamok számára a kilábalást a nehéz helyzetből. Meg tudják sokszorozni pénzügyi lehetőségeiket, a különböző nemzeti politikák összehangolása révén olcsóbbá és hatékonyabbá tudják tennie a válság következő hullámának kezelésére történő felkészülést.

A járvány intenzív szakaszának elmúltával az európai belpolitika egyre inkább a kialakult gazdasági válság kezelésére, illetve az újabb hullámra való felkészülésre és a hatékonyabb védekezésre koncentrál. Ebben ma már az uniós szint egyértelműen kezdeményező szerepet játszik. A gazdasági újjáépítést támogató Next Generation EU Eszköz²⁴ intézkedései mellett az Európai Bizottság elnöke által az Európai Unió állapotáról szóló beszédében²⁵ megjelölt célok – köztük az egészségügyi unió – potenciálisan mind az uniós intézmények szerepének erősödésével járnak.

Mindebből következően mai tudásunk szerint a címben feltett kérdésre adott válasz a következőképpen hangzik: az Európai Unió rövid távon gyengült, közép- és hosszú távon azonban valószínűleg erősödött a koronavírus-járvány időszak alatt ért hatások következtében. A jövőben újabb területeken bővíthet az uniós szint szerepe a tagállamokkal való viszonyrendszert vizsgálva. Új uniós szakpolitikák igénye jelent meg, valamint a járvány következő hulláma elleni védekezésre felkészülés során felmerült az igény a jövőbeni szorosabb koordinációra. Ezek a szándékok – amennyiben megvalósulnak – egyértelműen az európai együttműködés megerősödése irányában hatnak.

Másrészt a válság időszaka alatt az uniós intézmények egymás közötti együttműködése is erősödött. Az eddig is létező együttműködés a Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács között a pandémia következtében igazi nyomáspróbának volt kitéve. Mind a tagállamok, mind pedig az uniós intézmények megtapasztalták, hogy bármilyen koordinátlanság vagy széthúzás emberéletekben és eurómilliárdokban mérhető kárt okoz a földrész társadalmainak.

²⁴ Európai Bizottság: *A Next Generation EU pillérei* (2020).

²⁵ Von der Leyen elnök értékelő beszéde az Unió helyzetéről az Európai Parlament plenáris ülésén. *Európai Bizottság*, 2020. szeptember 16.

Felhasznált irodalom

- BBC News: *Coronavirus: EU offers 'heartfelt apology' to Italy* (2020. április 16.). Online: <https://www.bbc.com/news/world-europe-52311263>
- Boffey, Daniel – Celine Schoen – Laura Margottini: Revealed: Italy's call for urgent help was ignored as coronavirus swept through Europe. *The Guardian*, 2020. július 15. Online: <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/15/revealed-the-inside-story-of-europes-divided-coronavirus-response>
- Euronews: *EU-biztos: Kína megfékezte a vírus terjedését* (2020. január 24.). Online: <https://hu.euronews.com/2020/01/24/eu-biztos-kina-megfekezte-a-virus-terjedeset>
- Európai Bizottság: *A Next Generation EU pillérei* (2020). Online: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_hu
- Európai Bizottság: *Európai zöld megállapodás. Az első klímasemleges kontinens megteremtése* (2020). Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu
- Európai Bizottság: *Koronavírus: az Európai Unió egyéni védőeszközökkel való ellátásának biztosítására kiírt bizottsági közbeszerzési felhívás sikeresen zárult (sajtóközlemény)* (2020. március 24.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_523
- Európai Bizottság: *Koronavírus: az európai ütemterv felvázolja a járvány megfékezésére irányuló intézkedések együttes megszüntetése felé vezető utat (sajtóközlemény)* (2020. április 15.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_652
- European Commission: *Coronavirus: €2.7 billion from the EU budget to support the EU healthcare sector* (2020. április 14.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/mex_20_657
- Európai Tanács: *Az Európai Tanács elnökének következtetései a COVID-19 kapcsán tartott videokonferenciát követően (sajtóközlemény)* (2020. március 10.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/>
- Európai Tanács: *Az Európai Tanács elnökének következtetései a COVID-19-cel kapcsolatban az Európai Tanács tagjaival tartott videokonferenciát követően (sajtóközlemény)* (2020. március 17.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/>
- Európai Tanács: *Az Európai Tanács rendkívüli ülése* (2020. július 17., 18., 19., 20. és 21.) – *Következtetések* (2020. július 21.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2020-INIT/hu/pdf>
- Franceinfo: *Coronavirus: un premier cas de Covid-19 remontant au 2 décembre confirmé en Alsace* (2020. május 7.). Online: https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/coronavirus-un-premier-cas-de-covid-19-remontant-au-2-decembre-confirme-en-alsace_3952985.html
- FT: *Koronavírus Olaszországban: gyorsan emelkedik a fertőzöttek száma Lombardiában. Index*, 2020. február 23. Online: https://index.hu/kulfold/2020/02/23/koronavirus_olaszorszagban_gyorsan_emelkedik_a_fertozottek_szama_lombardiaban
- Karnitschnig, Matthew – Hans von der Burchard (2020): Germany's corona bond offer to Italy is... nothing. *Politico*, 2020. április 8. Online: <https://www.politico.eu/article/germanys-corona-bond-offer-to-italy-is-nothing>
- Máthé Réka Zsuzsánna: *Az új koronavírus-járvány hatása az Európai Unió gazdaságára*. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
- Navracsics Tibor: Szómágia vagy korszakváltás az új Marshall-terv? *Nemzeti Köszolgálati Egyetem*, 2020. április 7. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/04/07/szomagia-vagy-korszakvaltas-az-uj-marshall-terv>

- Navracsics Tibor: A koronakötvény, ami nincs. *Nemzeti Közszerológálati Egyetem*, 2020. április 10. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/04/10/a-koronakotveny-ami-nincs>
- Navracsics Tibor: A hamiltoni pillanat, avagy ki fizeti a révészt? *Nemzeti Közszerológálati Egyetem*, 2020. május 27. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/05/27/a-hamiltoni-pillanat-avagy-ki-fizeti-a-reveszt>
- Petri Bernadett: Az uniós intézmények reakciója egy világjárványra. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
- Rios, Beatriz: Commission chief, MEPs slam lack of EU solidarity in COVID19 crisis. *Euractiv*, 2020. március 26. Online: <https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/commission-chief-meps-slam-lack-of-eu-solidarity-in-covid19-crisis/>
- Von der Leyen, Ursula: Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme. *European Commission*, 2019. november 27. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6408
- Von der Leyen, Ursula: Ursula von der Leyen elnök beszéde az Európai Parlament plenáris ülésén az új többéves pénzügyi tervről, a saját forrásokról és a helyreállítási tervről. *Európai Bizottság*, 2020. május 13. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_20_877
- Von der Leyen, Ursula: Von der Leyen elnök értékelő beszéde az Unió helyzetéről az Európai Parlament plenáris ülésén. *Európai Bizottság*, 2020. szeptember 16. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_20_1655
- WHO: *Pneumonia of unknown cause – China* (2020. január 5.). Online: <https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unkown-cause-china/en>