

Navracsics Tibor

Intézményi jövőképek a Brexit utáni időszakban

European Institutions' Future Scenarios for the Post-Brexit Era

A 2016 nyarán megrendezett brit népszavazás eredménye új helyzetet teremtett az Európai Unióban. Az európai integráció történelme során először döntött úgy egy tagállam, hogy a továbbiakban nem vesz részt az együttműködésben, és inkább külön utat választ. A népszavazás eredményeként előállt új helyzetre adott reakciókat, és az Európa jövőjéről folyó vita új fejleményeit vizsgálja a tanulmány. A szerző hipotézise szerint az uniós intézmények saját logikájuk szerint adnak választ a jövő kérdéseire. Így az Európai Bizottság elsősorban a mind szorosabb integráció támogatásában, az Európai Tanács pedig a tagállami érdekek fokozottabb megjelenítésében látja a kiutat. Az ebben az időszakban megjelent dokumentumok azonban a hipotézis alátámasztása mellett figyelemreméltó konvergenciát is mutatnak az intézmények jövőképei között. Mindez azt érzékelteti, hogy a hangos viták ellenére erős konszenzus van a tagállamok és az uniós intézmények között az Európai Unió jövőjét illetően.

Kulcsszavak: Brexit, Európai Bizottság, Európai Tanács, európai integráció, jövőkép

The results of the 2016 referendum on European Union created a new political situation not only in the United Kingdom, but also in the EU. This was the very first time in the history of the European integration when a Member State decided to leave the European cooperation. This article describes various responses to this challenging situation and gives an overview of the recent development in the debate about

Europe's future. It is supposed in the hypothesis that European institutions' positions have been determined by their own logic. Hence, the European Commission upholds the idea of an ever closer union, while Member States and the Council favour a more intergovernmental approach to future cooperation. However, documents from the period show significant convergence among various scenarios represented by Member States and European institutions. Despite the harsh debates on the future of the European project, this convergence indicates a growing consensus among actors of European politics.

Keywords: Brexit, European Commission, Council, European integration, future scenarios of the EU

Az integrációs válságok új típusa

Sokszor és sokféleképpen írták már le az európai integráció történelme során az elemzők, hogy a folyamat olyan keresztúthoz érkezett, ami után egy új fejezet nyílik az együttműködésben. Valóban, több ilyen jellegű fordulópontot regisztrálhatunk. A hatvanas évek közepén az üres székek politikája és az azt megoldó luxemburgi kompromisszum jelezte, hogy a radikális neofunkcionalista megközelítést felváltja egy a valósághoz közelebb álló, a tagállamok nemzeti érdekeit jobban figyelembe vevő politikai időszak. A nyolcvanas évek integrációs lendülete után a maastrichti szerződés ratifikálásának nehézségei Nagy-Britanniában és Franciaországban, valamint a dániai népszavazás ratifikációt elutasító többsége ugyancsak kijózanítólag hatott. Hasonlóképpen a nizzai, majd a lisszaboni szerződés hatályba lépését jelentősen késleltető ír népszavazások, vagy éppen a lisszaboni szerződéssel szemben politikai kifogásokat emelő cseh és lengyel elnök, valamint a német alkotmánybíróság tartózkodó állásfoglalásai nemcsak időbeli késedelmet jelentettek, de egyben az integráció irányával és mélységével kapcsolatos politikai kifogásokat is.

Másrésről magát a bővítési folyamatot kezdettől fogva kísérték olyan figyelmeztető jelek, amelyek mindig emlékeztették az európai integráció menetének legyőzhetetlenségében hívőket, hogy egy sokkal komplexebb folyamatról van szó, amely nem minden európai nemzet számára egyformán kívánatos. Jól mutatja ezt már az első bővítésnél a norvég és a svéd népszavazási nem. Ezt a döntést ugyan húsz évvel később a svédek felülvizsgálták, és végül az európai uniós tagságra szavaztak, a norvégok azonban ekkor is, immáron másodszor elutasították a tagság lehetőségét.

Egyes megfigyelők mindezeket az eseményeket is válságként jellemezhetik. Valóban, annyiban igazuk van, hogy politikai folyamat alapkérdéseivel kapcsolatban adtak különböző választ az egyes országok, illetve azok állampolgárai. A kérdések jobbra a folyamat mélységére, sebességére, vagy akár irányára vonatkoztak. A válaszok pedig valóban megoszlottak, azonban egyik sem kérdőjelezte meg – még negatív válasz esetén sem – magának a folyamatnak az értelmét, vagy az egyes tagállamok esetében az abban vállalt részvételt.

Ebből a szempontból jelenti az integrációs folyamat történelmének válságjelenségei között egy új típusú válság kialakulását a 2016. június 23-án megrendezett népszavazás



Nagy-Britannia európai uniós tagságáról. Azzal ugyanis, hogy az aktív választópolgárok 51,89%-a – szemben a 48,11%-nyi maradni akaróval – az ország Európai Unióból távozását támogatta, először kellett szembesülnie az uniónak azzal a ténnyel, hogy nemcsak olyan államok léteznek a környezetében, amelyek ebben az együttműködésben nem akarnak részt venni, de olyanok is, akik ugyan egyszer már csatlakoztak és beléptek, ám most el akarják hagyni a közösséget (Hobolt, 2016:1260). Azaz, úgy gondolják, hogy kívül jobb, mint belül.

Túl az intézményi, gazdasági, politikai és identitásbeli kérdéseken, ez a válság nem utolsósorban az integráció alapkövetésével kapcsolatos hitet bizonytalaníthatja el. Az eddigi válságok során ugyan megrendülhetett az európai integráció automatizmusába vetett kezdeti remény, bebizonyosodott, hogy a nemzetállamok nem megkerülhető tényezők, a fokozódó nehézségek sokakban a folyamat sebességével kapcsolatban is egyre komolyabb kételyeket vetettek fel, ám az alapokat senki sem vitatta.

A brit népszavazásig sohasem kérdőjeleződött meg a második világháború utáni Európában az az alaptézis, hogy a kontinens a saját jövője érdekében együttműködésre ítéltetett, és ennek az együttműködésnek – minden baja ellenére – a legjobb kerete az Európai Unió. Ez a kezdeti hit erősödött meg 1957-ben, amikor az öt évvel korábban megindult szén- és acélipari együttműködést általános gazdasági közösséget létrehozó kooperációvá bővítették. Majd ez a megerősödött hit vált megkérdőjelezhetetlen alaptéttel az elkövetkező évtizedek tematikai és területi bővülései – népszerűbb nevén mélyítései és bővítései – folyamán.

A referendum eredménye nem csak annak veszélyét vetette fel, hogy az eddig a bővülés – azaz az expanzió – gondjaival küzdő közösségnek a jövőben „szűkülés”, azaz a hanyatlás problémáival kell számolnia. Önmagában már ez is súlyos kihívást jelentene, hiszen az Európai Unió intézményeit és politikusait az elmúlt évtizedekben elkényeztette az újabb bővítések iránt kifejtett politikai nyomás. Úgy érezték, az a tény, hogy egyre több ország akar csatlakozni a közösséghez, önmagában igazolja a folyamat célját és sikerét. Nincs tehát szükség a küldetés alapításkori megfogalmazásának módosítására, még akkor sem, ha az elmúlt több mint ötven évben Európában minden megváltozott.

További veszélyt jelentett azonban, hogy a népszavazási kampány során a távozás mellett érvelők – mint később kiderült, sikerrel – éppen az európai integráció egyik alapvívmanya, a személyek szabad mozgása ellen érveltek a leghatásosabban. Az uniós tagságot ellenzők legerősebb érve ugyanis éppen a migráció – a magyar szóhasználatból eltérően itt nem az Európai Unió kívülről befelé tartó, hanem az unión belüli, közép- és kelet-európai országok munkavállalóinak a brit munkaerőpiac felé tartó mozgását értik a migráció fogalmán – megszüntetése, és így a brit munkahelyek védelme volt, a kilépés által (Inglehart–Norris, 2016:7).

Az unió elhagyását támogató többség megszületése Európa hagyományosan egyik leginkább a szabadkereskedelmet támogató országában egyértelmű jelzés volt arra vonatkozóan, hogy fordul a széljárás a kontinensen. Azok a politikai toposzok, amelyek az elmúlt hat évtizedben meghatározták az integráció menetét, sőt az abban részt vevő országok jövőre vonatkozó politikai percepcióját, legalábbis frissítésre szorulnak.

Mindennek következtében a brit népszavazás eredménye, valamint az eredményből következő helyzet új feladatot is adott az európai politikusoknak. Az eddigiektől



eltérően ugyanis nem a sikerek valós vagy vélt léte – ahogyan a maastrichti szerződést megelőzően a politikai unió vágya, vagy az európai alkotmánytervezetnél az államépítési szándékok – jelentette a misszió újrafogalmazásának szükségességét, hanem egy kudarc, mégpedig történelmi vereség: az Európai Unió egyik meghatározó országa úgy döntött, hogy nem kíván a továbbiakban részt venni az együttműködésben.

A népszavazás után olyan jövőképet kell tehát megfogalmazni, amely szokatlan módon nem győzelmi mámorból, hanem vereség utáni dachból születik. Ez adja – persze, sok egyéb, már említett probléma mellett – a Brexit okozta válság újszerűségét. Noha sokszor elhárították a kritikusok erre irányuló felszólításait, most az események súlya alatt nem kerülhetik meg a szembenézést az európai integráció nehézségeivel is. Talán még ennél is fontosabb azonban, hogy a bennmaradó tagállamoknak új érveket kell adniuk a maradáshoz. Azaz, meg kell előzni, hogy az általános elbizonytalanodás egy széthullási folyamat kezdetévé váljon. Ehhez pedig olyan jövőképre van szükség, amely maradásra bírja a bizonytalanokat és a kételkedőket, illetve megerősíti a hitét az integrációban bízóknak, hogy jó úton járnak.

Az alábbiakban azt vizsgálom, hogy a brit népszavazás okozta sokk milyen reakciókat váltott ki az európai intézményekből és vezető politikusokból. Ezen túlmenően pedig megvizsgálom, hogy a kezdeti reakciók után ki milyen jövőkép mentén képzelel el az Európai Unió jövőjét.

Fordulópont vagy szokásos üzletmenet?

A 2016. június 23-át megelőző napokban nem tűnt valószínűnek az európai közvélemény számára, hogy a britek végül a kilépés mellett döntenek. Így volt ez a népszavazás napján is. Nemcsak az első felmérések mutatták a bennmaradás mellett szavazók többségét, de maga Nigel Farage, a kilépéspártiak egyik vezére, az Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja – UK Independence Party (UKIP) – vezetője is elismerte első nyilatkozatában az Európai Uniót elhagyni szándékozók vereségét (Cooper–Foster, 2016).

A tényleges eredmények beérkezése azonban alaposan átrajzolta nemcsak a brit, de az európai belpolitika térképét is. Következő nap reggelére nyilvánvalóvá vált a kényelmetlen igazság: Nagy-Britannia, a népszavazás eredménye értelmében ki kell lépjen az Európai Unióból. Az eredmény sokszerű hatásáról éppen az első reakciók a legárulódóbb bizonyítékok.

Az európai politikusoknak a brit népszavazási eredménnyel kapcsolatos első megnyilatkozásaik két csoportba sorolhatók. Az egyik szerint csupán egy kellemetlen incidens történt, ami nem befolyásolja alapvetően az európai integráció menetét és sikereit. Demokráciában ilyesmi néha megtörténik, a legfontosabb az, hogy az eredményből származó következményeket minél hamarabb érvényesítsék, és minél kevesebb fennakadást okozzon a folyamat az egyébként jól teljesítő európai együttműködésben (BBC 2016).

Ebben a szellemben fogalmazódott meg első reakcióként a három európai intézmény elnökének közös nyilatkozata. Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság, Donald Tusk, az Európai Tanács, valamint Martin Schulz, az Európai Parlament elnöke, továbbá Mark Rutte, a soros elnökséget betöltő Hollandia miniszterelnöke közös nyilatkozatukban mintegy szenttelenül jelentik ki, hogy bármilyen fájdalmas folyamat elé néznek



is most a tárgyaló felek, a brit választópolgárok döntésének minél hamarabb érvényt kell szerezni. A jövőre vonatkozóan pedig kijelentik, hogy reményeik szerint az Európai Unió és az Egyesült Királyság a jövőben is szoros partnerként fognak együttműködni (BBC, 2016). Az európai intézmények vezetőinek közös közleményéhez hasonló stílusban tette meg első nyilatkozatát Angela Merkel német kancellár és François Hollande francia elnök is.

Velük szemben már az első reakciók során nyilvánvalóvá vált a helyzet gyökereken eltérő értékelése egy sor tagállami vezetőnél. Többek között Manuel Valls francia, Mariano Rajoy spanyol, Stefan Löfven svéd, Alekszisz Ciprasz görög, Bohuslav Sobotka cseh, Robert Fico szlovák, valamint Orbán Viktor magyar miniszterelnök mind arra hívták fel a figyelmet, hogy a brit népszavazási eredmény az eddig elkövetett hibák, a rossz politikai döntések következménye. Számukra Nagy-Britannia kilépése az Európai Unióból nem csupán egy kellemetlen epizód, hanem fordulópont az európai integráció történetében. Ha nem történik gyökeres változás, akkor nem zárható ki annak veszélye sem, hogy a brit példát többen is követni fogják, ahogyan azt Sebastian Kurz, akkori osztrák külügyminiszter nyilatkozta.

A brit népszavazás eredményét követő napokban a bizottság továbbra is az előbbi álláspontot képviselte. Ezzel szemben a tanácsban fokozatosan többségbe kerül az az álláspont, miszerint a Brexit nem csupán az amúgy is az európai integrációval eddig is fenntartásokat hangoztató britek elszigetelt, a többiekre jelentős hatást nem gyakorló lépése volt, hanem egy olyan, az európai integrációt alapjaiban fenyegető válság manifesztációja, amelyet az elmúlt időszak rossz uniós döntései váltottak ki (Tusk, 2016:1).

A 2016. június 28-29-ére összehívott Európai Tanács ülésének második napján, immáron csak huszonnégy tagállam állam- és kormányfői által elfogadott egy politikai nyilatkozatot a Brexit utáni helyzetről (Európai Tanács, 2016a). A dokumentum megállapítja, hogy Nagy-Britannia kiválásával új helyzet jött létre Európában. Az erre adandó válasz és a jövőkép kialakításához egy politikai gondolkodási folyamat elindítását tartja szükségesnek, amelynek eredményeit a szeptember közepén megtartandó pozsonyi Európai Tanács összegzi majd.

Az álláspontok eltérése megfigyelhető már az első nyilatkozatokban, de abban is, hogy az Európai Tanács június 26-án, azaz pár nappal a népszavazás után már be is jelenti, hogy a brit kilépési tárgyalások kezelésére főtárgyalót nevez ki Didier Seeuws – Herman van Rompuy, az Európai Tanács korábbi elnökének kabinetfőnöke – személyében. A tanácsnak ez a lépése egyértelmű igénybejelentés. Jelzi, hogy az intézmény a Brexit kezelését a saját hatáskörében, és így a tagállamok kompetenciájában kívánja tartani, amiben a bizottság csak másodlagos szerepet játszhat.

A tanács a főtárgyaló kijelölésének bejelentésével lépéselőnybe került az intézmények közötti hatásköri csatározásokban. Eddig ugyanis az európai integráció története során éppen a bizottság alkalmazta rendkívül sikeresen az úgynevezett lopakodó hatáskörbővítést. Azaz úgy szerez újabb hatásköröket az uniós döntéshozatal befolyásolására, hogy illetékesnek nyilvánítja magát egyes kérdésekben, és aztán apparátusára és hatékonyságára támaszkodva fokozatosan átveszi a politikailag is lényegi, fontos, ám a tagállamok számára néha kényelmetlen szerepeket a tanácstól.

Így történt ez a bővítések területén is, ahol a tagállamok egyre inkább már csak a tárgyalások eredményének szentesítésével foglalkoztak, míg a mindennapi tárgyalások,



a preferenciák, és így az európai belpolitika alakítása is egyre inkább a bizottság és a felvételre váró ország kapcsolatrendszerében történt. Ez az informális terjeszkedés néha valóságos és hivatalos hatáskör-gyarapodással is járt, amikor aztán a bizottság új szerepét egy-egy szerződés módosítás során jogilag is elismerik. De még azokban az esetekben is komoly fajsúlynövekedést eredményezett, ahol egyébként mindezt nem követte kodifikációs elismerés. A bizottság a megszerzett szerepeivel okosan bánva az európai belpolitika egyre jelentősebb intézményi szereplőjévé vált, különösen a múlt század nyolcvanas éveitől kezdve.

Az előzményekből adódik, hogy nem volt tét nélküli, hogy melyik intézmény lesz a Brexit-tárgyalások lefolytatója. A tanács, gyors lépésével meglepte a bizottságot, amely magától értetődőnek vette, hogy ahogyan a bővítés tárgyalások során is, az ellentétes irányú, ám hasonló logikájú kilépési folyamatban is ő fogja játszani a főszerepet. A tanács által kijelölt főtárgyaló nemcsak annak veszélyét vetette fel a bizottság számára, hogy a tanács átveszi a kezdeményezést tőle, és így a bizottság egy újabb megszerzhető hatáskör nélkül maradna, hanem azt is, hogy a tanácsnak a folyamatban való erősödésével ismét egy kormányközi Európa felé mozdul el az európai együttműködés. Egy olyan típusú integráció felé, ahol a bizottság egy „európai kormányként” való fellépés helyett meg kell hogy elégedjenek a tagállamok mellett egyfajta titkársági szereppel.

Így aztán a bizottság, pozícióinak megőrzése érdekében, lépéskényszerbe került. Jól kalkuláltak, hogy az inkább háttérember karakterű Seeuwsszal szemben úgy lehet visszavenni a kezdeményezést a tanácstól, ha nehézsúlyú, a média által jól ismert politikust neveznek meg. Így lett Michel Barnier, a volt francia biztos a bizottság által kijelölt Brexit-főtárgyaló. Dacára annak, hogy Barnier-t a bizottság csak egy hónappal Seeuws után nevezte ki főtárgyalónak, a francia politikus politikai háttérének előnyeit, tapasztalatát és kapcsolatrendszerét kamatoztatva hamarosan át is vette a főszerepet a brit kiválási tárgyalások előkészítésében.

Küzdelem az intézmények között a jövőkép meghatározásáért

Az intézményi kérdések alakulása is már azt jelezte, hogy miközben egyes európai politikusok nem akarták felértékelni a brit választópolgárok által okozott új helyzetet azzal, hogy válságként definiálják, a folyamatok más irányt is vehetnek. Az Európai Bizottság hivatalos álláspontja kezdettől fogva ezen az értékelésen alapult. A német és a francia pozícióval összhangban inkább kellemetlen epizódként, mintsem krízisként határozták meg a kialakult helyzetet.

Elfogadták a brit népszavazás eredményét, és annak következményeit, azonban úgy gondolták, hogy ezen a ponton minél hamarabb túl kell lendülnie az európai integrációnak, és mostantól a bent maradó huszonzét tagállam együttműködésének kell szentelni minden figyelmet. A britek nem ejthetik túsul az Európai Uniót, vagyis miközben minél gyorsabban meg kell kezdeni és le kell zárni a kilépési tárgyalásokat, valójában a folytatózó együttműködés egyes területeire kell koncentrálni.



Mindebből következik, hogy a bizottság, és az ő álláspontját támogató nagy tagállamok számára nem is merül fel új jövőkép felvázolásának szükségessége. A Brexit ugyan valóban súlyos probléma, de semmiben sem jelenti az eddig folytatott út tarthatatlanságát. Az integráció ütemében és eltökélttségében ugyan okozhat változást, az alapvető irányban vagy a politika jellegében azonban nem. Az európai integráció jó úton halad, és semmi szükség a küldetés felülvizsgálatára.

Ezzel szemben áll – mint láthattuk – a tanács és számos más tagállam helyzetmeghatározása. Az ő értelmezésükben a Brexit egyértelmű jelzés. Az európai integráció eltért az eredeti iránytól, a brit választópolgárok ezért döntöttek a kiválás mellett (Tusk, 2016:1). Éppen ezért – miközben a kilépési tárgyalásokat minél gyorsabban és fájdalommentesebben be kell fejezni – nem lehet úgy tenni, mintha semmi sem történt volna. Az európai integrációnak új küldetésre és új meghatározásra van szüksége. A Brexitből okulva kell újra meghatározni az eredeti missziót.

Két és fél hónappal a brit népszavazás után, 2016 szeptemberének közepén, az őszi politikai idény megnyíltával adódott az első komoly lehetőség, hogy a meghatározó uniós intézmények a nyilvánosság előtt is reagáljanak a Brexit következtében beálló új helyzetre. A 2010 óta érvényben lévő hagyományoknak megfelelően Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke az Európai Parlament őszi ülészakát megnyitó plenáris ülésén mondta el az Európai Unió állapotáról szóló beszédét szeptember 14-én.

Az előző évektől eltérően azonban két tényező is változást jelentett a beszéd elhangzását körülvevő politikai környezetben. Egyrészt maga a Brexit, hiszen nyilvánvalóan mindenki azt várta, hogy a beszéd valamilyen módon reagál a nyári eseményekre. Az uniós állapotáról szóló beszédek hagyományosan a bizottság elkövetkező évre vonatkozó jogalkotási terveiről szóltak. A mostani várakozás egyértelműen amellettszól, hogy a szakpolitikai kérdések mellett stratégiai, az európai együttműködés jövőjével kapcsolatos kérdéseket is megemlít a bizottság elnöke.

Igazán új körülményt azonban nem is ez a várakozás jelentett, hanem Donald Tusk levele, amelyet Juncker beszédének elhangzását megelőző napon hozott nyilvánosságra (Tusk, 2016). A levél műfaját tekintve az Európai Tanács üléseit megelőző szokásos elnöki meghívó levél volt, amelyben a napirendi pontok jelzése mellett az Európai Tanács elnöke a véleményét is kifejezheti bizonyos, a napirenddel összefüggő kérdésekben. Tekintettel arra, hogy 2016. szeptember 16-án Pozsonyban tartották az európai állam- és kormányfők testületének következő ülését, így a meghívólevél önmagában nem okozott meglepetést.

Az újdonság az időzítés és a tartalom volt. Amint már említettem, a tanács és a bizottság közötti hatásköri-politikai rivalizálás nem újkeletű dolog az európai belpolitikában. Ennek fényében legalábbis különös egybeesésnek tűnik, hogy az Európai Tanács elnöke pontosan egy nappal a bizottság elnökének beszéde előtt hozta nyilvánosságra azt a levelét, amelyben minden eddiginél határozottabb véleményt fogalmaz meg a Brexit következtében előállt új helyzettel kapcsolatban.

A levél már kiindulópontjában is erős hangot üt meg, amikor a küszöbön álló pozsonyi csúcstól olyan találkozóznak nevezi, amelyet egy „különlegesen történelmi pillanatban” tartanak meg. Ennek az eseménynek a „különlegességét és történelmi jellegét” egyértelműen a Brexitben jelöli meg az Európai Tanács elnöke, hiszen ez az első alkalom az európai integráció történelmében, hogy egy tagállam úgy dönt, elhagyja az Európai



Uniót. Mindebből egy rövid és egy hosszú távú feladat következik a huszonhét tagállam vezetői számára.

Egyrészt egy olyan tárgyalási folyamatot kell lebonyolítani, amely lehetővé teszi, hogy a jövőben az Egyesült Királysággal a legjobb és legszorosabb kapcsolatrendszer maradjon fenn úgy, hogy közben az unió érdekei és jogai is érvényesüljenek. Másrészt adódik egy hosszú távú feladat is: míg a britekkel folytatandó tárgyalások megkezdésére várnak, a tagállamoknak fel kell állítaniuk egy diagnózist a Brexit utáni Európai Unió állapotáról és jövőbeli lehetőségeiről.

Ez az a pont, ahol Donald Tusk értékelése markánsan eltér a bizottság és a német-francia kettős helyzetértékelésétől, és egy új jövőkép megfogalmazása mellett tör lánzdását. Elfogadja azt a kritikus álláspontot, miszerint a Brexit megelőzhető lett volna, ha az európai intézmények az elmúlt időben néhány szakpolitikai területen jobban odafigyelnek polgáraik véleményére és nem hoznak hibás, vagy éppen a polgárok érdekeivel ellentétes döntéseket.

A legfontosabb ebben a folyamatban a migrációs válság volt, amelyet levelében Tusk egyenesen „utolsó cseppnek” nevez a pohárban. A 2015-ös káosz sokakban jogos félelmet keltett afelől, hogy az európai vezetők egyáltalán tudják-e még uralni a politikai folyamatokat, vagy éppenséggel már a polgárok legalapvetőbb biztonsága forog kockán. A biztonság hiányával kapcsolatos érzés eluralkodása aláásta az európai integráció kompetenciájába vetett hitet, sőt számos polgár számára úgy jelent meg a probléma, hogy éppen az Európai Unió inkompetenciája okozta a helyzet súlyosságát és fenyegetővé válását.

Éppen ezért a jövő legfontosabb feladatát az Európai Tanács elnöke úgy fogalmazta meg, hogy helyre kell állítani a szabadság és a biztonság, a nyitottság és a védetség megbomlott egyensúlyát. Három területet emel ki, ahol különösen fontos sürgősen cselekedni.

A migrációs politika által érintett területeken helyre kell állítani a polgárok európai politikai elitbe vetett bizalmát, meg kell erősíteni az unió külső határainak védelmét. Másodsorban, európai szinten hatékonyan kell szembeállítani a terrorizmussal. Noha a fő eszközök nemzeti szinten maradnak ebben a küzdelemben, de szorosabb együttműködéssel kell megerősíteni az európai szintű védekezést is. Harmadszor pedig az uniónak a jövőben többet kell tennie saját polgárai gazdasági és szociális érdekeinek védelméért.

Mindezek jegyében a pozsonyi csúcsra egy olyan dokumentum elfogadását javasolja, amelyben a tagállamok egyetértően a fenti célok elérésében, és ütemezik annak megvalósítását. Tusk fontosnak tartja felhívni a figyelmet arra, hogy előzetes konzultáció alapján azt a tanulságot szűri le, hogy nem tűnik kívánatosnak újabb hatásköröket adni az európai intézményeknek. Ez viszont azt követeli meg, hogy a tagállamok szorosabban működjenek együtt a jövőben ezeken a területeken.

A Brexit után két és fél hónappal megszületett tehát az első komoly igénybejelentés egy új jövőkép készítésére. Látszólag a javaslatok túlnyomó része szakpolitikai jellegű, ilyen értelemben akár nem is kellene stratégiai jelentőséget tulajdonítani a dolognak. Két tényező azonban figyelmet érdemel. Egyrészt az időzítés: nehéz elképzelni, hogy a levél véletlenül jelent volna meg a Jean-Claude Juncker beszédének elhangzása előtti napon. Mivel mindenki egyöntetűen azt várta Junckernek az unió állapotát értékelő beszédétől, hogy a Brexitről és a Brexit utáni Európai Unióról is részletesen fog beszélni, így a Tusk-levél publikálása joggal tekinthető kommunikációs elővágásnak. Másrészt



a levél megközelítési alapja egyértelműen kormányközi jellegű. Azok a kitételek, miszerint nyilvánvalóan nem fogják az Európai Uniót a jövőben sem egyetlen állammá átalakítani, vagy hogy egyértelműen nem kívánatos új hatásköröket adni az európai intézményeknek, és a jövő a tagállamok közötti szorosabb együttműködésé, egyértelműen a kormányközi integráció logikáját képviselik. Persze mondhatnánk, hogy a tanácstól más nem is nagyon várható, mindenesetre az időzítés azt mutatta, hogy a jövőképek versenyében a kormányközi álláspont képviselői már letették tétjeiket.

Az Európai Bizottság elnökének másnap elhangzó, az Európai Unió állapotáról szóló beszéde rácafélt azokra az elképzelésekre, amelyek Junckertől Donald Tusknak adott választ vártak Brexit-ügyben. Valójában az unió állapotáról szóló beszéd műfaja nem is nagyon alkalmas erre a feladatra. A 2010 óta a mindenkori bizottság elnöke által az Európai Parlamentben elmondott beszéd hagyományosan inkább az uniós intézmények előtt álló főbb jogalkotási és szakpolitikai kérdésekről szokott szólni. Igaz azonban az is, hogy az unió állapotáról szóló beszédek történelmében még nem fordult elő, hogy ilyen rendkívül helyzetben kelljen a bizottság elnökének megszólalnia és a jövőről beszélnie.

Mindenesetre, akik jövőképet, vagy akár csak az Európai Tanács elnökének adandó választ vártak a beszédetől, csalódtak. Jean-Claude Juncker 2016. szeptember 14-én elmondott beszéde – némileg valóban váratlan módon – azzal reagált a Brexitre, hogy szóba sem hozta. Mindössze egyszer utalt az új helyzetre, amikor bejelentette, hogy a bizottság a római szerződés hatvanadik évfordulójára megjelentet egy fehér könyvet, amely a huszonhetek Európájának jövőjével foglalkozni (Juncker, 2016).

Míndeközben Juncker elismeri már beszéde elején, hogy az Európai Uniót egzisztenciális válság sújtja, amelyet négy tényezőnek tulajdonít. Eszerint egyrészt kevés az együttműködéshez szükséges közös alap a tagállamok között, másrészt a tagállamok vezetői túlságosan magukba fordulók lettek. Csak saját problémáikról beszélnek és Európát túl kevésszer említik. Harmadik okként az Európai Unió intézményei közötti összhang hiányát említi, amikor arról beszél, hogy soha nem látott mértékben követnek különböző prioritásokat. Végül, az egzisztenciális válság negyedik oka, hogy a tagállamok és az uniós intézmények között is megbomlott az összhang, sőt jóformán már nem is lehet közös halmazt azonosítani.

Ezt követően az általa megjelölt kihívások között sem említi a brit népszavazás következményeit. Sőt látványos ellentétként az Európai Tanács elnöke álláspontjának, a problémák felsorolásánál is csak utolsó helyet kapnak a biztonsággal kapcsolatos aggodalmak, míg a munkanélküliség, a szociális egyenlőtlenségek, az államadósság magas szintje, de még a menekültek integrációja is megelőzi.

A beszéd összességében csalódást okozott azok körében, akik világos és egyértelmű jövőképet vártak a bizottságtól a Brexit utáni időszakra. Pedig, úgy is fogalmazhatunk, hogy a bizottság elnöke csupán hű maradt korábbi álláspontjához, amikor a brit népszavazás eredményét csupán olyan kellemetlen, ám múlt incidensnek tartotta, amelyen minél hamarabb túl kell lendülnie az európai integrációnak, és semmiképpen sem kell annak menetén változtatni.

Nemcsak az időbeli közelség jelentette kontraszt, de a két nyilatkozat megközelítésének ellentétes volta is érzékeltette, hogy a két politikus mind az Európai Unió állapotát, mind pedig annak jövőjét illetően gyökeresen más állásponton van



(Gostynska-Jakubowska, 2016). Tusk egyértelműen a tagállamoktól várta el a jelen válságának megoldását, és ennek részeként alapvető fontosságúnak tartotta, hogy az európai intézmények hatásköreinek növekedése helyett a tagállami együttműködés váljék erősebbé. Ezzel szemben a Juncker-beszéd egyértelműen a probléma részeként azonosította a tagállamok nem elégséges európai ambícióját. Sőt a Brexittel látványosan nem foglalkozó beszédében meghirdetett szakpolitikai reformok – a digitális egységes piac, a tőkepiaci unió, az Európai Szolidaritási Testület – mind az európai intézmények, azon belül is különösen a bizottság erejét és súlyát voltak hivatottak demonstrálni.

Azt mondhatjuk tehát, hogy a Brexitre adott első reakciók megfeleltek a hagyományosnak tekinthető intézményi stratégiáknak. A bizottság, a közösségi érdek őrzőjeként érezte ugyan, hogy a brit népszavazás veszélyt jelenthet szerepére, elismertségére és az általa képviselt uniós jövőképre, azonban hasznosabbnak látta, ha általánosabban reagál. Ebben a jövőképben a Brexit csak egy kellemetlen epizód, amire a válasz a bent maradó huszonnégy tagállam európai együttműködésének szorosabbra vonása a bizottság vezetésével. Ez a vezető szerep nemcsak szakpolitikai szinten jelenik meg, hanem a stratégiai jövőkép formálásában is. Ezt a vezető igényt jelentette be Juncker, amikor előrevetítette az Európai Unió jövőjével foglalkozó fehér könyv megjelentetését.

Vele szemben a tagállamokat képviselő, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Tanács elnöke a hagyományos kormányközi integráció megközelítésének megjelenítését vállalta fel. Szerinte nem a túl kevés Európa okozta a problémát, hanem éppenséggel az európai intézmények túlterjeszkedése és hibás döntései. Ebből adódóan a Brexit nem csupán apró kellemetlenség, hanem olyan fordulópontra, amely az egész európai integráció számára új fejezet nyitását teszi szükségessé.

Mindössze két nappal a Juncker-beszéd elhangzása után, 2016. szeptember 16-án gyűltek össze a tagállamok és az uniós intézmények képviselői Pozsonyban, hogy a szlovák elnökség legjelentősebb eseményeként a két dokumentum – a Tusk-levelél és a Juncker-beszéd – alapján megvitassák Európa jövőjét. Az itt elfogadott dokumentum – az úgynevezett pozsonyi nyilatkozat és ütemterv – alapvetően a Tusk-levelél gondolatait vette át annyi engedménnyel, hogy a dokumentum külön üdvözölte Jean-Claude Juncker bejelentését, miszerint a bizottság Európa jövőjével kapcsolatban fehér könyvet készít. Mindazonáltal mind a Brexit jelentőségének megítélése, mind a biztonság elsődlegessége, mind pedig az alapvetően a tagállami együttműködésen alapuló jövőkép tekintetében itt is az Európai Tanács elnökének pár nappal ezelőtt nyilvánosságra hozott gondolataival lehet találkozni (Európai Tanács, 2016b).

Európa jövője az uniós dokumentumokban

2017. március 25-én ünnepelte az Európai Unió a római szerződés aláírásának hatvanadik évfordulóját. Az évforduló megünneplésében ugyanakkor komoly zavaró tényezőként jelent meg ezúttal is Nagy-Britannia, hiszen időben nagyjából ugyanekkor – azaz március végén – kellett a távozni kívánó országnak hivatalosan is értesíteni az uniót a szándékáról, ezzel hivatalosan is elindítva a kilépési folyamatot.

Ez az időbeli egybeesés magától értetődővé tette, hogy az Európai Tanács római ünnepi ülésén azon túl, hogy megünnepli a több mint fél évszázados sikeres folyamatot,



egy, a földrész jövőjével kapcsolatos dokumentumot is elfogad. Előre látható tény volt ez, mint ahogyan az is, hogy – ahogyan Jean-Claude Juncker az Európai Unió állapótáról szóló beszédében bejelentette – a bizottság mintegy a dokumentum elfogadását megelőző vita elősegítésére egy fehér könyvet – azaz egy vitairatot – hoz nyilvánosságra Európa jövőjéről.

A 2017. március 1-jén megjelent *Fehér könyv Európa jövőjéről* címet viselő dokumentum a 2025-ig tartó időszávról vonatkozóan határoz meg jövőbeli forgatókönyveket (*Fehér könyv Európa jövőjéről*, 2017). Némileg szokatlan módon azonban a bizottság nem egy elképzelésre fűzi fel jövőképét, hanem öt forgatókönyvet vázol fel a tagállamokra, illetve a tanácsra bízva azt, hogy az Európai Unió melyik mellett kötelezi el magát.

Az újszerű módszertani megoldás mögött valószínűleg több megfontolás is húzódott. Talán a legfontosabb ezek közül, hogy abban az időszakban, amikor számos tagállam részéről támadás érte a bizottságot annak túlságosan erős, domináns szerepe miatt, amivel a tagállamoknak nem tetsző döntéseket kényszerít rájuk, illetve az integráció menetét rossz irányba viszi, megmutassa, hogy valójában a tagállamok és a tanács a folyamat irányának meghatározói. Másik szintén fontosnak tűnő mögöttes indok, hogy azzal, hogy a bizottság öt forgatókönyvet kínál fel a tanácsnak, a tagállamoknak színt kell vallaniuk az Európa jövőjéről folyó vitában, azaz világosan derüljön ki, hogy melyik tagállam teszi le a garast a szorosabb integráció, és melyik a lazább együttműködés mellett.

A bizottsági fehér könyv első jövőre vonatkozó forgatókönyve a *Megy minden tovább* címet viseli. Eszerint az európai integráció menetén nem kell változtatni 2025-ig sem, a huszonegy tagú unió a bizottság 2014-es programja, valamint a 2016. szeptemberi pozsonyi nyilatkozat alapján a fokozatosan megvalósuló szakpolitikai lépésekre koncentrálna. Mindez nem jelent változást a jelenlegi irányhoz képest, ahogyan a cím is mutatja.

A második, *Csakis az egységes piac* címet viselő választási lehetőség olyan jövőt jelent, ahol az egységes piachoz szorosan fűződő szakpolitikákon kívül más szakpolitikai együttműködés fokozatosan bilaterális alapokra áll vissza. Ez az úgynevezett kizárólagosan gazdasági integráció forgatókönyve, ahol a tagállamok lemondanak minden olyan, az idők során kialakult együttműködésről, mint például a védelmi, a migrációs és a jogi-igazságügyi.

A harmadik forgatókönyvnek az *Aki többet akar, többet tesz* címet adták, és gyakorlatilag a rugalmasan többretegű Európa koncepcióját írja le a bizottság. Eszerint azok az országok, amelyek egyes szakpolitikai területeken szorosabban akarnak együttműködni, ezt megtehetik anélkül, hogy a kevésbé aktív tagállamok által akadályoztatva lennének. Tulajdonképpen az Európai Unió ebben az esetben a megerősített együttműködések hálózatává válna.

Kevesebbet hatékonyabban – ezt a nevet adták a negyedik forgatókönyvnek, amely tulajdonképpen a második lehetőség egyik változatát adja azzal, hogy itt nem csupán a gazdasági integráció területeit jelöli meg a dokumentum az erősebb együttműködés területeként, hanem bármely szakpolitikát kijelölhetik a tagállamok, ahol megítélésük szerint a magasabb szintű integráció nagyobb hatékonysági többletet hoz. Ezzel együtt azonban visszalépnek azokon a területeken a multilaterális együttműködéstől, ahol úgy érzik, hogy az együttműködés nem tud hozzáadott értéket biztosítani.



Végül az ötödik *Sokkal többet együtt* elnevezésű választási lehetőség az ambiciózus integráció forgatókönyve. Eszerint konszenzus alakul ki a tagállamok között abban, hogy sem az Európai Unió mai állapotában, sem pedig a huszonhét tagállam önmagában nem elégséges ahhoz, hogy kezelje korunk kihívásait. Ezért a tagállamok úgy döntenek, hogy minden területen több hatáskört és erőforrást osztanak meg – azaz ruháznak át az európai szintre –, és kiterjesztik az uniós döntéshozatalt.

A bizottság által kiadott fehér könyvet március végén – még a brit kiválási folyamat hivatalos megindulását megelőzően – követte a huszonhét tagállam állam- és kormányfői, valamint az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság által közösen elfogadott római nyilatkozat (Római nyilatkozat, 2017). A 2017. március 25-én, a római szerződés aláírásának hatvanadik évfordulóján elfogadott dokumentum közvetlenül nem reagál a bő három héttel korábban megjelent bizottsági fehér könyvre, nem is foglal állást az abban foglalt jövőképeket illetően.

A római nyilatkozat inkább a pozsonyi csúcson elfogadott deklaráció vonalát folytatja néhány apróbb, ám figyelemre méltó hangsúlymódosulással. A szövegben minden eddigi tanácsi dokumentumnál erősebben szerepel nemcsak az integráció folytatásának, hanem szorosabbra fűzésének törekvése. „Még nagyobb egységet, még erősebb szolidaritást fogunk felmutatni és tiszteletben tartjuk a közös szabályokat, ezzel pedig erősebbé és ellenállóbbá tesszük az Európai Uniót. Szükségünk van az egységre, ugyanakkor szabad akaratunkból döntünk az egység mellett.” – szól a nyilatkozat, amelyről akár azt is mondhatjuk, hogy közvetve a bizottsági fehér könyv ötödik, *Sokkal többet együtt* forgatókönyvét vetíti előre.

A dokumentum a jövő Európája számára négy fő célt azonosít. A prioritási sorrendben a biztonságos és védett Európa az első, mintegy jelezve, hogy a tagállamok továbbra is a biztonsági problémák megoldását tartják a legfontosabbnak. Ezen belül azonban itt is erősebb európai együttműködést képzelnek, legyen szó akár a határvédelelről, akár a bevándorlási politikáról, vagy éppen a terrorizmus elleni küzdelelről. Második célként a virágzó és fenntartható Európa elérését jelölik meg, amely elsősorban a gazdasági integráció folytatását tüzi ki az egységes piac és pénz megerősítése, a versenyképesség növelése, a kis- és középvállalkozások támogatása, a Gazdasági és Monetáris Unió teljes kiépítése, egy tiszta és biztonságos környezeti és energiapolitika kialakítása révén.

A harmadik és a negyedik célkitűzés már egyértelmű továbblépést jelent az integráció jelenlegi szintjéről. A szociális Európa – miközben kitér arra, hogy figyelembe kell venni a nemzeti rendszerek különbözőségét – harcot hirdet a munkanélküliség, a szociális kirekesztés, a szegénység és a diszkrimináció ellen. A negyedik, *A nemzetközi porondon erősebben fellépő Európa* címet viselő célkitűzés pedig egységes európai fellépést sürget a nemzetközi politikában a szomszédságpolitikai, védelmi ipari, védelmi és biztonságpolitikai együttműködés révén, amely egyúttal magában foglalja a NATO-val fenntartott stratégiai együttműködést, valamint aktívabb szerepvállalást az ENSZ-ben.

A római nyilatkozat mind hangvételében, mind pedig konkrét célkitűzéseit illetően közelebb lépett a bizottság elképzeléseihez. Ugyanakkor továbbra sem kérdéses az eltérő kiindulópontból adódó koncepcionális eltérés. Mégis, a két intézmény által kialakított jövőkép közös halmaza lassan megrajzolhatóvá vált. A bizottság számára egyre inkább elfogadható, hogy a Brexit utáni időszak valóban új korszakot jelent, azonban ebben a szakaszban is a tagállamok fogják játszani az alapvető szerepet. A tagállamok pedig



lassan elköteleződni látszanak amellet, hogy a Brexit jelképezte válságból nem az integráció lazítása, hanem a szorosabb együttműködés jelentheti a kiutat.

A jövőképek konvergenciája

Ahogy azt a fentiekben láthattuk, a brit népszavazás okozta sokk nemcsak a tagállamokban, de az európai uniós intézményekben is különböző reakciókat váltott ki az első időszakban. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az első megnyilatkozások és lépések még a hagyományos szereposztásból következtek.

Az Európai Bizottság mint a közösségi érdek letéteményese és az integráció intézményi motorja nyilvánvalóan attól tartott, hogy a Brexitet a bizottság integrációban játszott szerepének kudarcaként értékeli. Így aztán igyekezett bagatellnek feltüntetni a britek távozását, és mindent megtett annak érdekében, hogy a tagállamok figyelmét a folyamat eredeti küldetésének beteljesítésén tartsa, és a bizottság vezető szerepét továbbra is biztosítsa. Ebben a törekvésében alapvetően Németország és Franciaország támogatta.

A tanács és egyes tagállamok viszont pontosan úgy gondolták, hogy a britek döntése nem csupán egyszeri kisiklás, hanem éppen a közelmúlt rossz döntéseinek, és az integráció – legalábbis egyes kérdésekben mutatkozó – tévútjára vetődésének következménye. Egy új, alapvetően a tagállamok együttműködésére épülő jövőkép meghatározása ezen álláspont szerint éppen ezért vált szükségessé, szemben a bizottság „szokásos üzletmenet” álláspontjával (Fabbrini, 2016:2).

Az első, meglehetősen ellentétes reakciókat követően azonban megkezdődött az intézményi álláspontok fokozatos közeledése. A bizottság 2016 második félévében egyre inkább elfogadta egy új jövőkép kialakításának szükségességét, sőt mi több, a fehér könyv megjelentetésével meg is próbálta átvenni a kezdeményező szerepet a tanácstól ennek tartalmi meghatározásában. Eközben a tanács is hajlandónak bizonyult – a pozsonyi ütemtervben még kevésbé, a római nyilatkozatban már sokkal inkább – a bizottság számára kedves elképzeléseket megjeleníteni a jövőre vonatkozó forgatókönyveiben. Ennek legékesebb példája a római nyilatkozatban szereplő prioritás-sorrend, ahol az első cél a biztonságos Európa – egyértelműen erős tanácsi cél a Brexitet követően –, második pedig a szociális Európa – hagyományosan erős bizottsági cél – elérése.

Ez a jövőre vonatkozó elképzelések konvergenciája folytatódik, és válik teljessé 2017 őszén. Ennek két jelentős állomása Jean-Claude Juncker 2017. szeptember 13-án az Európai Parlamentben az Európai Unió állapotáról elmondott beszéde, valamint Emmanuel Macron által a párizsi Sorbonne-on két héttel később, szeptember 26-án tartott előadása.

Az elmúlt másfél év eseményeit figyelembe véve már önmagában az is figyelemre méltó, hogy milyen nagymértékben cseng egybe a két politikus – Jean-Claude Juncker és Emmanuel Macron – beszéde Európa jövőjéről. A bizottság elnöke, aki egy évvel korábbi hasonló beszédében még utalni is alig volt hajlandó a Brexitre és egy új jövőkép szükségességére, most nemcsak szakpolitikai javaslatok egész sorával, de egy új, a vezetésével kiadott bizottsági fehér könyvben szereplő ötlet szemben, egy hatodik, jövőre vonatkozó forgatókönyvvel lepte meg a nyilvánosságot.



A javaslatok között voltak meglepők – mint például Bulgária, Románia és Horvátország meghívása a schengeni övezetbe, vagy a bővítés lehetőségének ismételt felvetése –, voltak meghökkentők – mint a bizottság és az Európai Tanács elnöki pozícióinak összevonása –, és gesztusértékűek – mint például a közép-európaiaknak az élelmiszerek minőségével kapcsolatos sérelmeinek a kezelése. A konkrét javaslatok mellett azonban a beszédben egy ambiciózus, az eddigi együttműködést sokkal szorosabbá, ugyanakkor rugalmasabbá tevő jövőkép is kibontakozik (Juncker, 2017).

Juncker beszédéhez hasonlóan Macron is egy új, az eddigieknél sokkal erősebb Európai Unióban gondolkodik (Macron, 2017). Beszédében elmondott javaslatainak túlnyomó többsége azonos irányba mutat a bizottság elnökének tervével, vagy éppen nagyon hasonló ahhoz. Intézményi reformjavaslatai közül több is határozott lépést tesz egy sok szempontból a nemzeti szuverenitásokon alapuló integrációhoz képest új, szupranacionális együttműködés felé. Így például Macron – Juncker által is támogatott – azon javaslata, miszerint a brit európai parlamenti képviselők távozásával szabadon maradt mandátumokat a következő választásokon ne osszák szét nemzeti kvóták szerint, hanem azokra a helyekre páneurópai listákról válasszanak képviselőket. Illetve az a javaslata, amely az eurózóna számára egy közös, a parlamentnek felelős gazdaság miniszteri pozíciót tart szükségesnek.

Ugyanakkor természetesen hangsúlyeltolódások is megfigyelhetők a két beszédben. A bizottság elnökének jövőképe sokkal inkább a jelen szakpolitikai reformjaiból indul ki. Intézményi reformjai is óvatosabbak – fogalmazhatunk úgy is: realistábbak –, hiszen azok szinte kivétel nélkül megvalósíthatók a jelenlegi jogi keretekben, azaz nem lenne szükséges a működés alapjait szabályozó szerződés módosítása. Intézményi reformjavaslatainak kedvezményezettje egyértelműen a bizottság: jól látható ez az Európai Tanács és az Európai Bizottság elnöke pozíciók összevonására irányuló indítványában, vagy éppen az eurózóna gazdasági-költségvetési miniszteri pozíciójánál, ahol ő ezt a feladatot automatikusan a bizottság egyik alelnökének szánná.

Vele szemben a Macron-beszéd jobban elszakad a jelentől, és inkább a jövő felé fordul. Nem véletlen a helyszín kiválasztása: a Sorbonne egyrészt az egyetem mint az európai kultúra egyik figyelemreméltó vívmánya, másrészt az innováció fellegvára szimbolikus értelemben is alkalmas keretet adott indítványai tartalmának. Ugyanakkor az egyetem jól jelezte beszéde célközönségét is. Ennek megfelelően javaslatainak jelentős része a fiatalok esélyeivel foglalkozik, illetve azzal a reménnyel, hogy a fiatalok lesznek azok, akik az új, erős Európát létrehozzák.

Milyen jövőt Európának?

A brit népszavazás óta eltelt másfél év egy jelentős sok utáni újjáéledés fázisait vonultatja fel az európai belpolitikában. Az eredmények nyilvánosságra hozatalát követő első időszakban minden szereplő másként, ám prognosztizálhatóan a saját intézményének érdekei által meghatározottan reagált. Az integráció menetéért felelős bizottság kibébitette a jelentőségét az eseménynek, a tanács, illetve tagjai pedig kimondva-kimondatlanul a bizottságot tette, illetve tették felelőssé (Tusk, 2016:1).



Az első vélemények a Brexit utáni Európa jövőjéről ekkor meglehetősen széles sávban szóródtak. Egyesek szerint mindent ugyanúgy kell tovább folytatni, ahogy eddig is tették, mások egy új küldetés megfogalmazásának szükségességéről beszéltek. Ugyancsak mások számára a brit népszavazás arra szolgált bizonyítékkal, hogy az európai integráció zsákutcába jutott, és vissza kell fordulni a nemzetállamok Európájának irányába.

Az idő folyamán azonban a tagállamok többségének, a tanácsnak és a bizottságnak az álláspontja közeledni kezdett, amely konvergencia tetten érhető a közösségi dokumentumokban is. A bizottság is fokozatosan elfogadta egy új jövőkép szükségességét, a tanács pedig támogatta a bizottság részvételét az új tervek kidolgozásában. Ennek kereteit nagyjából az alábbiakban határozhatjuk meg.

Egyértelmű az európai belpolitika szereplőinek azon szándéka, hogy reformok elsősorban a jelenlegi szerződési kereteken belül hajthatók végre. Bármely oldalról is fogalmazódjanak meg az elképzelések, mindenki egyetért abban, hogy lehetőség szerint el kell kerülni a szerződések megnyitását. Nem valamiféle merevség ösztönzi erre a szereplőket, hanem az a félelem, hogy az alapvető konszenzus hiánya miatt az egyszer megnyitott módosítási folyamatot soha nem lehetne többé lezárni. Ez a körülmény természetesen önmagában is komoly korlátozást jelent a jövőre vonatkozó ambíciók megfogalmazásában.

Ugyancsak egyértelműnek tűnik az a szándék, hogy az eurózónán belüli együttműködést szorosabbra vonják a tagállamok. Míg a bizottság ellenzi azokat a terveket, amelyek teljesen külön intézményrendszert – például eurózóna-parlamentet – tartanának szükségesnek, a Gazdasági és Monetáris Unió föderális jellegének erősítésében egyetértés körvonalazódik. Ennek fényében jelentős az a törekvése uniós politikusoknak, hogy az euró ne csak egy övezet, hanem az egész Európai Unió közös fizetőeszköze legyen.

Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy a Brexit olyan fontos terhelési próbája volt az Európai Uniónak, amelynek nyomása alatt, úgy tűnik, az európai integráció a szorosabb együttműködés felé mozdul el. Új közös szakpolitikák és intézmények jelennek meg legalábbis egyelőre a retorikai horizonton, és a tagállamok mindegyike által elfogadott dokumentumokból úgy tűnik, hogy ez a törekvés nemzeti konszenzusokkal találkozik. Azokkal szemben tehát, akik az Európai Unió szétesését vagy gyengülését jósolták, a mostani kezdeményezések inkább az erősödésről szólnak. Mindezek tesztje persze a valóság. A tény, hogy a tervekből az elkövetkező időszakban hányat valósítanak meg. Az Európai Unió ugyanis valóban léte legnehezebb időszakát éli, amit csak úgy tud túlélni, ha minden résztvevője és szereplője érdekelt a fenntartásában.

Felhasznált irodalom

- BBC (2016): *Brexit: World Reaction as UK votes to leave EU*. www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36614643 (A letöltés dátuma: 2018. 01. 09.)
- COOPER, Charlie – FOSTER, Katie (2016): *EU Referendum: Nigel Farage says it, looks like Remain will edge it' as polls close*. Independent, 23 June 2016. www.independent.co.uk/news/uk/home-news/eu-referendum-nigel-farage-remain-edge-it-brexit-ukip-a7098526.html (Utoljára letöltve: 2018. 01. 09.)



- Európai Tanács (2016a): *A 27 tagállam vezetőinek informális ülése. Brüsszel, 2016. június 29. Nyilatkozat.* www2.consilium.europa.eu/media/20449/sn00060hu16.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)
- Európai Tanács (2016b): *A pozsonyi nyilatkozat és ütemterv.* www2.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-future-reflection/bratislava-declaration-and-roadmap/ (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)
- FABBRINI, Federico (2016): *How Brexit Opens a Window of Opportunity for Treaty Reform in the EU. Spotlight Europe.* www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/09/spotlight_europe_01_2016.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 09.)
- Fehér könyv Európa jövőjéről* (2017). ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)
- GOSTYNSKA-JAKUBOWSKA, Agata (2016): *Juncker–Tusk: A Clash of EU Visions.* www.cer.eu/in-the-press/juncker-tusk-clash-eu-visions (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)
- HOBOLT, Sara B. (2016): *The Brexit vote: a divided nation, a divided continent.* *Journal of European Public Policy*, 23. évf. 9. sz. 1259–1277.
- INGLEHART, Ronald F. – NORRIS, Pippa (2016): *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash. Faculty Research Working Paper Series.* faculty.uml.edu/sgallagher/Trump_Populism_Norris.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 08.)
- JUNCKER, Jean-Claude (2016): *State of the Union Address 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends.* europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)
- JUNCKER, Jean-Claude (2017): *Az Unió helyzete 2017.* europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_hu.htm (A letöltés dátuma: 2017. 11. 30.)
- MACRON, Emmanuel (2017): *Initiative pour l'Europe, Une Europe souveraine, unie, démocratique.* www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/ (A letöltés dátuma: 2017. 11. 30.)
- Római nyilatkozat (2017). europa.eu/european-union/file/22735/download_hu?token=ozN1zLXA (A letöltés dátuma: 2017. 11. 30.)
- TUSK, Donald (2016): *Donald Tusk elnöknek a pozsonyi csúcstalálkozó előtt küldött levele.* www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/09/13/tusk-invitation-letter-bratislava/ (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)

