

DIFFERENCIÁCIÓ VAGY DEZINTEGRÁCIÓ?

Megújítva megőrizni

MARTONYI János
egyetemi tanár (SZTE ÁJK)

Az európai integráció történetét a kezdetektől két alapvető ellentétpár kíséri végig. Az első, ismertebb és látványosabb ellentét, a nemzetek Európája és a nemzetek feletti Európa koncepciója között feszül. Ez az ellentét – további erős egyszerűsítéssel – a „szuverenisták” és „föderalisták” közötti vitaként is értelmezhető. A másik ellentétpárban pedig a rugalmasság, sokszínűség, heterogenitás tétele és az egység, a homogenitás követelménye áll szemben egymással, az a kérdés tehát, hogy az egységes, integrált rendszeren belül milyen mértékben fogadhatók el az eltérések, nemcsak a tagállamok, hanem a tagállamok egyes csoportjainak a szintjén. Milyen körben és módszerekkel érvényesülhetnek és jelenjenek meg a tagállamok és csoportjaik között fennálló, történelmi, földrajzi, gazdasági, geo- és biztonságpolitikai és nem utolsósorban kulturális különbségek. (Ideértve természetesen a jogi kultúrák, struktúrák és technikák közötti eltéréseket is).

E két, az integráció szempontjából alapvető kérdés között ugyan van összefüggés, de azok korántsem azonosak egymással. Annyiban hasonlóak egymáshoz, hogy egyik ellentét sem oldható fel az egyik vagy másik tétel egyértelmű elfogadásával vagy elutasításával. A nemzetek Európája és a nemzetek feletti Európa közötti választást már az alapító atyák is bölcsen elkerülték, a vitát lényegében nyitva hagyták, illetve a jövőre és a szerződések értelmezésére bízta. Maguk az alapszerződések, de a másodlagos jog és bírósági joggyakorlat is folyamatosan megújuló egyensúlyt kívántak teremteni a két megközelítés között, és ez a lényegét illetően sikerült is. A vita – elsősorban a politikai erőtérben – váltakozó erősséggel folyik tovább, de annak eldöntésétől a jelenleg hatályos alapszerződések is tartózkodnak. Sokan véljük úgy, hogy ez a helyes út és a vagy-vagy éles dichotómiájából célszerűbb kilépni, vagy legalábbis meghagyni azt a leegyszerűsített politikai jelszavak számára. Az ellentét folyamatos feloldásának alapját az alapszerződéseknek az uniós hatáskörökre vonatkozó szabályai adják, és ezek értelmezése kell, hogy egyensúlyt teremtsen az egymással szemben álló, elméleti és politikai tételek között. A vita tehát elsősorban a mindenkori hatáskör megosztásban, pontosabban a szuverén tagállamok által az

Unióra átruházott hatáskör területében, annak terjedelmében csapódik le. Nem kétséges, hogy az integráció szerkezete, intézmény- és normarendszere a kezdetektől a mai napig magán viseli, mind a tagállami szuverenitás („nemzetek Európája”), mind pedig a föderalizmus („nemzetek feletti Európa”) tartalmi jegyeit. A jelenleg hatályos szabályok már egyértelműen leszögezik a hatáskör átruházás elvét, az Unió tehát csak abban a mértékben rendelkezik hatáskörrel, amilyen mértékben ezt a szuverén tagállamok ráruházták. (TEU 4. cikk (1) bek. és 5. cikk (1) és (2) bek.) Az ebben a körben hozott uniós szabályok elsőbbséggel rendelkeznek a tagállamok jogával szemben. Megjelenik tehát a föderális elem, mégis korlátozza ezt – vitatott körben – a 4. cikk (2) bekezdésében foglalt, a tagállamok nemzeti identitásának a tiszteletben tartására vonatkozó rendelkezés és az alkotmányos identitásnak az ebből levezetett tétele.¹

A tagállami és uniós hatáskörök megosztásán túl, további fontos kérdés, hogy az átruházott hatáskört hogyan gyakorolják, azaz az uniós intézmények egyhangúan vagy minősített többséggel hozzák meg döntéseiket. A föderalista megközelítés a kezdetektől a minősített többséggel hozott döntések körének bővítését szorgalmazza, míg a tagállamok önállóságát előtérbe helyező felfogás ragaszkodik az egyhangú döntéshozatal minél szélesebb körben történő fenntartásához. Az integráció mélyítésének eddigi folyamata a minősített többséggel hozott döntések körének bővülését eredményezte, és a további mélyítés hívei – a legutóbbi időben megújult erővel – a folyamat továbbvitelét, a minősített többséggel hozott döntések különböző technikákkal történő kiterjesztését javasolják.² Az egységes, homogén rendszer és a rugalmas, eltéréseket engedő szerkezet közötti ellentét alapvetően nem a nemzetek Európája és a nemzetek feletti Európa ellentétét jeleníti meg. A szuverenizmus és a föderalizmus viszonyát a tagállamok és az uniós intézmények közötti hatáskörmegosztás határozza meg, a rugalmasság és az eltérő szabályozások befogadása viszont csak abban a körben merül fel, amelyben a tagállamok a hatáskörük gyakorlását valamilyen mértékben az uniós intézményekre ruházták. Az át nem ruházott körben a tagállamok hatásköre érintetlen és azt ők a szuverén döntéseiknek megfelelően gyakorolják, ami önmagában hordja az eltérő szabályozások természetes voltát. A tagállamok hatáskörének át nem ruházott része egyébként a legtisztább föderális rendszerekben is alkotmányos védelmet élvez, azaz a szövetség például az Egyesült Államokban sem vonhatja el a szövetség tagjainak hatáskörét. A rugalmasság és az arra épített differenciáció alapkérdése pedig az,

¹ Ld. többek között KECSKÉS László: *Eu-jog és jogharmonizáció*. Budapest, HVG-Orac, 2003. 848–898.; VÁRNAI Ernő: *Az Európai Unió joga*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005. 304–317.; MARTONYI János: Globális szabályozások és Európa. In: *A közigazgatás egyes alapproblémái*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem ÁJK, 2007. 90–94.; Armin BOGDANFFY – Stephan SCHILL: Overcoming Absolute Privacy: Respect for National identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, vol. 48. (2011) 1–38.; MARTONYI János: Európai jog – magyar jog. In: BENISNÉ GYÖRFFY Ilona (szerk.): *Tizenegyedik Magyar Jogászegyülés, Balatonalmádi, 2012. május 24–26*. Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2012. 73–76.; TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-Orac, 2014. 70–80.

² A *passerelle* lehetőség – azaz az Európai Tanács egyhangú döntéssel a Tanácsnak adott felhatalmazása arra, hogy minősített döntéssel hozzon döntéseket – alkalmazására hívott fel a Bizottság elnöke az Unió helyzetéről szóló 2017. évi beszédében. (Jean-Claude JUNCKER: State of the Union Address, 2017.)

hogyan az Unióra átruházott hatáskörben, az általános kereteken belül, milyen mértékben és módzatok szerint lehet egyes tagállamokban és főként a tagállamok csoportjaiban, az általánostól eltérő szabályokat alkalmazni.

A differenciáció fogalma tehát nem foglalja magában az egyes tagállamok szabályozásai közötti különbségeket, hiszen ezek az eltérések az át nem ruházott hatáskörök területén eleve adóttak. Kívül esnek így a differenciáció körén azok az esetek is, ahol az egységes uniós szabályozás – közös álláspont és megoldás híján – kiutal a tagállamok jogára és azok egymástól eltérő jogának szabályait rendeli alkalmazni.³

Az integráció lényege az egységes szabályozás rendszerének kiépítése. Látni kell azonban, hogy az eltérések bizonyos mértékének elismerése, a rugalmasság valamilyen szintű, szükségszerű és kényszerű befogadása már az integrációs folyamat kezdetén jelen volt. A differenciáció esetenként hasznos eszköznek bizonyult, amelynek alkalmazását a tagállamok gazdasági és politikai adottságai, helyzete, érdekei és ambíciói közötti eltérések fennállása és ezek feloldása tette szükségessé. Célnak vagy alapelvnek természetesen nem volt tekinthető, sokkal inkább egyes konkrét helyzetek által szükségessé tett, megtűrt, lehetőleg átmenetileg alkalmazott eszköznek, amely továbblépést tesz lehetővé, megold egy másként fel nem oldható dilemmát, és ezzel elvezethet egy későbbi teljes egység megteremtéséhez. Az sem volt kétséges, hogy ez a hasznos eszköz egyben komoly kockázatok forrása is lehet, és veszélyeztetheti az integrációs folyamat alapvető céljait és alapelveit. Éppen ezért különös gondossággal kell alkalmazni, és mind a tartalmát és hatását, mind pedig a formáját, jogi technikáját illetően alaposan elemezni kell. E technikák közül azt kell alkalmazni, ami a lehető legkisebb mértékben és a legszűkebb körben fejt ki hatását, és időben is a lehető legkorlátozottabban érvényesül. Az alkalmazott jogi eszközt pedig megszorítóan kell értelmezni, mivel ez következik az eltérés befogadásának kivételes jellegéből. A differenciáció jogi technikái a mindenkorai politikai és gazdasági körülmények és tényezők hatására idővel változtak, bővültek és a kezdetben csekélyebb jelentőségű kérdés mára az integrációs folyamat jövőjét meghatározó egyik legfontosabb, sokak szerint a legfontosabb tényező lett.

Ami e technikákat illeti, maguk az alapszerződések is elismernek olyan kivételeket, amelyek például a közrendre, közbiztonságra, közkerékcserre vagy közegészségügyre hivatkozással, szigorú feltételekkel, de lehetővé teszik az általános előírásoktól eltérő intézkedések alkalmazását. (EUMSZ 36. és 52. cikk). Differenciációt eredményeztek az Európai Unióhoz csatlakozó államok csatlakozási szerződésében szereplő átmeneti mentességek, amelyek különböző területeken, elsősorban a négy szabadság körében az általános normáktól eltérő szabályozások meghatározott ideig történő fenntartására jogosították fel az új tagállamot vagy az Uniót. Kivételesen arra is akadt példa, hogy a csatlakozó állam nem átmeneti, hanem állandó eltérés fenntartására kapott felhatalmazást, amint ez a svéd dohány és a dániai második lakóhely megszerzésének korlátozása esetében történt. A csatlakozási szerződésekben így már megjelent az átmeneti és állandó jellegű differenciáció közötti megkülönböztetés, ami a későbbiek szempontjából

³ E módszer – nem véletlenül – különösen a polgári jogi tartalmú szabályozások területén (pl. társasági jogi irányelvek) vagy éppen a nemzetközi magánjogi normák egységesítése körében nyer gyakran alkalmazást.

különleges jelentőséget kapott. Majd megjelentek az állandó „opt-out”-ok, azaz a bizonyos intézményekből és szabályokból történő tartós kimaradásra vonatkozó egyes tagállamoknak adott felmentések, amelyek egymástól eltérő politikai és jogi helyzetekben, különböző körülmények hatására születtek meg, de összességükben a tagállamok közötti eltérések más, nem átmeneti, hanem állandó jellegű fenntartására adtak lehetőséget. Ez történt Dánia kimaradása esetében a védelmi együttműködésből, és így maradt ki az Egyesült Királyság, Írország és Dánia a jogi és igazságügyi együttműködés (AFSJ) egyes területeiből. Az igazán lényeges eltérések befogadását természetesen az Egyesült Királyságnak, Írországnak és Ciprusnak a schengeni övezetből történő kimaradása (Románia, Bulgária és Horvátország esetében csak átmeneti kivülmaradásról van szó) és az eurózóna létrehozása jelentette. Utóbbi esetben állandó jellegű kimaradási lehetőséget csak az Egyesült Királyság és Dánia kapott, a többiek a feltételek teljesítése esetén kötelesek az eurózónához csatlakozni, a derogáció tehát csak átmeneti még Svédország esetében is. A 2004-ben és ezután csatlakozó tagállamok esetében ezt a kötelezettséget a csatlakozási szerződésük külön megerősítette.

A differenciáció technikáinak sorában a legkisebb kockázattal járó eszköz kétségkívül a megerősített együttműködés, amely jogilag világos szabályok alapján egyeztetni össze az egység és a rugalmasság egymással ellentétes szempontjait, és kielégíti azt a követelményt, hogy egyes esetekben lépni lehessen akkor is, ha ezt csak a tagállamok egy része igényli. Egyidejűleg szigorú feltételeket szab annak érdekében, hogy ezek a tagállamok egy csoportját magukban foglaló megerősített együttműködések ne veszélyeztessék az alapvető célokat és elveket, ne vezessenek az egységes rendszer fragmentációjához, az integrációs folyamat széttöredezéséhez. E feltételek sorában különösen lényeges, hogy a megerősített együttműködésre nincs lehetőség a kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó területeken (például a közös kereskedelempolitika körében), hiszen itt az Uniónak egységesen, nemzetközi jogalanyként kell fellépnie (EUSZ 20. cikk (1) bek.), valamint, hogy az együttműködés nem befolyásolhatja hátrányosan a belső piacot (EUMSZ 326.cikk). A megerősített együttműködés továbbá csak „végső lehetőség”, és valamennyi tagállam számára nyitva kell állnia. A tartalmi és a részletes eljárási feltételek azt hivatottak biztosítani, hogy ezek az együttműködések ne veszélyeztessék az integráció alapvető egységét.

A megerősített együttműködés lehetősége az általános szabályoktól eltérő eljárás keretében és feltételekkel, de a közös kül- és biztonságpolitika körében is fennáll. E politika alapvetően kormányközi jellegű, és a döntéseket főszabályként egyhangúan kell meghozni. Az egyhangúság alóli szűk körű kivételeket az EUMSZ 31. cikkének (2) bekezdésében foglalt rendelkezés határozza meg, amelyet a következő, (3) bekezdés egészít ki egy speciális *passerelle* lehetőséggel, amely szerint az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban úgy rendelkezhet, hogy a Tanács a (2) bekezdésben említettéktől eltérő esetekben is eljárhat minősített többséggel. A következő rendelkezés pedig azt mondja ki, hogy sem a (2), sem pedig a (3) bekezdésben szereplő kivételek az egyhangú döntéshozatal követelménye alól nem vonatkoznak a katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokra. A közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozó határozatokat pedig a Tanács egyhangúlag fogadja el (EUMSZ 42. cikk (4) bekezdés). A megerősített együttműködéssel kapcsolatos leglényegesebb eltérés, hogy a tagállamok egy csoportja, a magasabb követelményeket kielégítő katonai képességekkel ren-

delkező tagállamok, állandó strukturált együttműködést alakítanak ki. E strukturált együttműködés létrehozásáról, valamely tagállam részvételéről vagy kilépéséről szóló határozatokat a Tanács minősített többséggel hozza meg.⁴

Amíg a megerősített együttműködés a legkevésbé veszélyes differenciációs technika, az alapszerződéseken kívüli (*out of contract*) megoldások jelentik a legnagyobb kockázatot az integrációs folyamat egysége számára. Példát erre eddig csak a Stabilitási Szerződés, a *fiscal compact* nyújtott, amelyet az egyhangúságot igénylő uniós jogalkotási aktszal szembeni brit ellenállás tett szükségessé 2011-ben.⁵ A megoldás az adott helyzetben indokolt volt, de az alapszerződések rendszerén kívül létrejött nemzetközi szerződés kötése veszélyes precedenst teremtett, annak ellenére is, hogy maga a nemzetközi szerződés leszögezi, hogy a cél a szerződésnek az uniós jogalkotási rendszerbe történő mielőbbi beemelése. Az elsődleges uniós jogban nincs kifejezett tilalom arra nézve, hogy a tagállamok egy csoportja egymással nemzetközi jogi megállapodást kössön és ezzel például bizonyos területeken szorosabb, föderációs jellegű együttműködést hozzon létre. Ettől függetlenül vitathatatlan, hogy ezek a megállapodások nem sérthetik az alapszerződések célkitűzéseit és alapelveit, például a lojális együttműködés elvét, nem ütközhetnek a tagállamok közötti megkülönböztetés tilalmába, nem veszélyeztethetik az Unió politikáit és tevékenységeit, nem sérthetik a belső piac egységét, az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad mozgását és így tovább. Ha ez nem így lenne, megnyílna az út a fragmentáció és a dezintegráció felé, létrejöhetnének az unión belüli uniók, megszülethetne az uniók uniója, ami lényegében az Unió felbomlását, azaz a megszűnését eredményezné.

Így jutunk el a differenciáció jogi technikáinak a felsorolása nyomán ahhoz az alapkérdéshez, amely szerint hogyan hárítható el az egységes rendszer dezintegrációja, hogyan alkalmazhatók olyan differenciációs technikák, amelyek észszerű (és kényszerű) rugalmasságot visznek a rendszerbe, anélkül, hogy annak fokozatos szétfűrészesítéséhez és felbomlásához vezetnének. Hasznos és szükséges lépések is járhatnak adott esetben mérgező hatással, ezért érdemelnek a differenciáció jogi technikái különleges figyelmet és ezért igényel alkalmazásuk különleges óvatosságot.

Különösen így van ez akkor, amikor új erőre kapnak, és fokozott erővel jelentkeznek azok a politikai törekvések, amelyek változatos, homályos és határozatlan tartalmú nyelvi fordulatokkal valamiféle „kétsébséges”, „többsebességes”, „két szintű”, „több szintű”, „változó geometriájú” integráció alakítására irányulnak. E fogalmakban közös elem a tisztázatlan jelleg, ami általában a politikai nyelvezet sajátja nemcsak, de különösen az európai integrációs fogalmak területén.

A két- vagy többszintű integrációval kapcsolatos elképzelések évtizedekre nyúlnak vissza. A *Kerneuropa* kialakítására vonatkozó Schäuble–Lamers javaslat 1994-ben

⁴ Ld. részletesen Csaba TÖRÖ: Accommodating differences within the CSPD: Leeway in the treaty framework. In: Steven BLOCKMANS (ed.): *Differentiated Integration in the EU – From the inside Looking Out*. Brussels, CEPS, 2014.

⁵ Gianni LO SCHIAVO: The Treaty on Stability, Coordination and Governance and the ESM Treaty: Intergovernmental Arrangements Outside EU Law, but for the Benefit of the EMU? In: Thomas GIEGERICH – Desirée C. SCHMITT – Sebastian ZEITZMANN (ed.): *Flexibility in the EU and Beyond, How Much Differentiation Can European Integration Bear?* Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2017.

született meg, Jacques Chirac 2000-ben vetette fel a *pioneer group* ötletét, Joschka Fisher ugyanebben az évben egy gravitációs központ, Chirac 2001-ben egy *avant-garde* létrehozását indítványozta. E javaslatok gyökere ugyanaz az érzés: térjünk vissza a kezdetekhez, ahhoz az aranykorhoz, amikor csak néhányan ültünk az asztal körül, mivel csak így tudjuk megakadályozni az integrációnak az elkerülhetetlen keleti bővítés miatt várható felhígulását és az abból fakadó súlyos következményeket.

Figyelemreméltó, hogy ezek a különböző elnevezést viselő, de ugyanabba az irányba mutató elképzelések egyike sem váltott ki lényegesebb politikai következményeket és intézményi változásokat. Ellenkezőleg, az alkotmányozó szerződés ezen a téren is észszerű és kiegyensúlyozott megoldást hozott, amit a Lisszaboni Szerződések változatlanul átvettek. (Érdemes a jövő szempontjából is megjegyezni, hogy magának az alkotmányozó szerződésnek a hatálybalépését korántsem a kibővítés okozta „hígulás” nyomán bekerült új tagállamok, hanem két alapító, a „mag-Európához” tartozó tagállamban tartott népszavazások hiúsították meg.) A rugalmasságnak ez a jelenlegi alapszerződésekben szabályozott rendszere, ezen belül a megerősített együttműködés intézménye lényegében megfelelően működik, betölti funkcióját, anélkül, hogy az integráció egységét veszélyeztetné.

Mi tehát az oka annak, hogy a közelmúltban rendkívüli mértékben felerősödtek a két- vagy többszintű („két- vagy többsebességes”) Európai Unió kialakítására irányuló politikai törekvések?

Több tényező játszik ebben szerepet. Az egyik kétségtelenül a tagállamok számának megnövekedése, döntően a keleti bővítés következtében, amelyet persze helyesebb Európa újraegyesítésének nevezni. A „mag-Európa” országaiban sokan az Unió szinte minden gondjának forrását az „elsietett”, „kellően elő nem készített” kibővítésében látják, és igazolva érzik a bővítést megelőző aggodalmaikat. A gazdasági mutatók ennek ellenkezőjét mutatják, az új tagállamok gazdasága lényegesen ellenállóbbnak bizonyult szuverén adósságválsággal szemben, mint azok a régebbi tagállamok, amelyeknek kimentő csomagra volt szükségük. A második ok – különös módon – éppen a pénzügyi és gazdasági válság, amely súlyosan megviselte az Unió gazdaságát, kis híján az euró összeomlásához vezetett és az ismétlődés elkerülése feltétlenül szükségessé teszi az euró megerősítését. Ez pedig az euróövezet önállóságának növelését tűzi napirendre, ami a fragmentációs kockázat kétségkívül legfőbb forrása, egyben a kétszintű integráció kialakításának a legkézenfekvőbb és legveszélyesebb útja. További fontos tényező az unión belüli megosztottság erősödése, a különböző területeken megjelenő választóvonalak mélyülése. Sok szó esik az Észak és Dél közötti gazdaságfilozófiai és költségvetés-politikai különbségekről, és még több a Nyugat és Kelet között mélyülő ellentétokről, amelyet döntően a bevándorlási és menekült politikai terén kirobbant vita tett időszerűvé. Az utóbbit súlyosbítja, hogy összekapcsolható az első okkal, tehát a kibővítés bűnbaknak nyilvánításával és a „Kelettel” szemben jelentkező mély gyökerű bizalmatlansággal, amelyet jó esetben a tudatlanság, az ismeretek hiánya, rossz esetben pedig szintén történelmi gyökerű felsőbbrendűségi komplexus táplál. A földrajzi kritériumokra épülő megosztottság más, gazdasági és kulturális tényezőkkel is párosul, mint a gazdasági fejlettség eltérő szintje és az európai identitás lényegére és gyökereire vonatkozó fel fogások közötti lényeges különbségek. Látni kell azonban, hogy földrajzi természetű választóvonalak egyik esetben sincsenek köbe vésve és korántsem abszolút

természetűek. A gazdaságfilozófiák és a költségvetési politikák változhatnak, éppen úgy, mint a gazdasági fejlettségi szintek közötti eltérések is. Bár tartósak, de mégsem örökre szólóak a kulturális különbségek sem. A kelet–nyugati megosztottság kapcsán gyakran történik hivatkozás – döntően negatív megközelítésben – a visegrádi országok együttműködésére, figyelmen kívül hagyva, hogy az Unión belüli regionális együttműködések (Benelux, északi országok, balti országok és a V4) valóságos történelmi, földrajzi, gazdasági, geopolitikai és biztonságpolitikai tényezőkhöz kapcsolódnak, és nem a megosztottság, hanem éppen ellenkezőleg, a valamennyi tagállam közötti együttműködés fontos építőkövei. Nyilvánvalóan téves az a vélekedés is, amely a visegrádi országok közötti együttműködés egyetlen fontos összetartó elemének a bevándorlási vitával kapcsolatos V4 álláspontot tekinti, hiszen itt egy negyedszázados, változó intenzitású, de tartós és sikeres együttműködés jött létre, amelynek erősödő szerepe van és lesz az európai integrációs folyamat egészének előre vitele terén is.

A választóvonalak tehát léteznek, de különböző megfontolásokból túlzott hangsúlyt kapnak és a két- vagy többszintű integráció előmozdítását célzó törekvések politikai eszközöként szolgálnak. Ezek a törekvések jelentik ma az Európai Unió jövője szempontjából a legsúlyosabb veszélyt. Ennek a veszélynek az elhárítása adja jelenleg az integráció elkötelezett hívei számára a legfontosabb feladatot.

Ebben a helyzetben erősödtek fel az Unióval szembeni külső kihívások. A világ-gazdasági és geopolitikai átrendeződések, a sokat emlegetett *great shift*, a világkereskedelmi rendszer fragmentációja és regionalizációja, a globális hatalom és befolyás decentralizációja, a valaha bipoláris rendszer unipolárisrá, majd multipolárisrá válása, a befolyási övezetek újjáéledése és az ebből fakadó antagonizmusok és feszültségek megjelenése, összességében egy lényegesen bizonytalanabb és veszélyesebb világ, új helyzet elé állította az Európai Uniót. Mindehhez járult a hatalmas és a modernkori történelemben példa nélkül álló menekült és bevándorlási hullám brutális üzenete. Mindezek a tényezők világossá tették, hogy az Uniónak minőségileg meg kell erősítenie a külső fellépését mind a kül-, biztonság- és védelempolitika, mind pedig a nemzetközi kereskedelempolitika területén.

És ekkor léptek be azok a fejlemények, amelyek a válságérzetet az integráció összeomlásának irracionális jövendöléséig fokozták. Csak fokozatosan vált világossá, hogy mind a Brexit, mind pedig a Trump jelenség nemcsak kihívást, hanem alkalmat és lehetőséget is teremt. Az előbbi kétségtelenül erősítette a 27-ek összetartását (*Brexit glue*), utóbbi pedig félreérthetetlenül Európa tudomására hozta, hogy előbb-utóbb a saját lábára kell állnia, amint ezt egy francia tábornok-államfő több, mint fél évszázaddal ezelőtt már jelezte. Ehhez azonban nem csak a külső fellépés eszközeinek a megerősítésére, hanem arra is szükség van, hogy felismerjük az integrációs folyamatban a kezdetektől jelenlévő egyensúlyhiányt a gazdasági és a politikai dimenzió között. A vállalkozás a politikai egység megteremtésének céljával indult, de a *finalité politique* évtizedek során ismételt, szép jelszó maradt. A sokat emlegetett *peace dividend*, a tagállamok közötti béke biztosítása valóban hatalmas eredmény, de egyben szerepet játszott a kívülről jövő veszélyek alábecsülésében, a kül-, biztonság- és védelempolitika másodlagos szerepre korlátozásával és a politikai dimenzió háttérbe szorulásával az egyébként látványosan sikeres gazdasági dimenzióval szemben. A két alapvető célkitűzés, tehát a politikai és a gazdasági dimenzió közötti aránytalanság természetesen

erős hatást gyakorolt az integrációs építkezés módszerére, az alkalmazott eszközökre, intézményi- jogi technikákra is. A fokozatosan, szerves folyamatként megvalósuló gazdasági integráció döntően az egyes konkrét kérdések megoldására irányuló, funkcionális szemléletű, technokrata módszert és intézkedéseket igényel, amelyek általában reaktív jellegűek, mivel konkrét fejleményekre (nem ritkán válságnak nevezett helyzetekre) kell reagálniuk. Ez az inkrementális, fokozatos fejlődés a gazdasági integráció terén rendkívüli eredményeket hozott, de már évek óta nyilvánvalóvá vált, hogy e módszer lehetőségei elérték határukat és lényegében kimerültek. Ez a kimerültség jelenik meg ma már a gazdasági integráció területén is és eredményez vissza-vissza térő, egyre súlyosabb és egymásra halmozódó válságokat. A politikai célkitűzés megvalósítására, ezen belül egy erőteljesebb világpolitikai szerepvállalásra és az ehhez szükséges kül-, biztonság- és védelmi politika eszközeinek megeremtésére ez a gazdasági integrációtól átvett technokrata, (neo)funkcionális módszer eleve alkalmatlannak bizonyult. Még súlyosabb következményekkel járt, a harmadik, nevezetesen a kulturális dimenzióknak, azaz az európai identitásnak a hosszú ideig tartó háttérbe szorulása, ami nem kis mértékben a közösségi kulturális identitástól való általános idegenkedésre és az európai kulturális örökség lényeges elemeivel kapcsolatos egymással ellentétes felfogásokra volt visszavezethető. Kétségtől mentesen szerepet játszott ebben a közösségi identitás minden formájával szembeni bizalmatlanság, amely az ismert történelmi okokból különösen a nemzeti identitással szemben volt erős. A nemzeti identitással szembeni ideológikus ellenszenv kisugárzott a közösségi identitás egyéb formáira, így különös módon az európai identitásra is. Ezzel pedig az európai integrációs folyamat leglényegesebb antropológiai alapja, a közös identitás nem kapta meg azt a szerepet, amire valójában az egész vállalkozásnak épülnie kellett volna. Így állott elő a gazdasági, a politikai és a kulturális dimenziók közötti egyensúlyhiány, ami ma is veszélyezteti az európai integráció sikeres továbbvitelét.⁶

A különböző célkitűzések közötti egyensúly megeremtésének első konkrét feladata a gazdasági és a politikai dimenzió közötti aránytalanság csökkentése. A politikai dimenzió erősítése pedig egybeesik azzal a követelménnyel, amelyet a jelenlegi geopolitikai helyzetben az említett külső kihívások támasztanak, ami nem más, mint a külső fellépés eszközeinek megújítása és megerősítése, mindenekelőtt a közös külpolitika, biztonság- és védelempolitika területén. Az első lépések már megtörténtek, megszületett a Bizottság anyaga az európai védelem jövőjéről,⁷ amely felvázolta a közös védelem megerősítésének a forgatókönyveit, és világossá tette, hogy a helyes irány a közös védelem és biztonság megeremtése. Az anyag kiemeli a NATO-val történő együttműködés jelentőségét, leszögezve, hogy „Európa megóvása az Európai Unió és

⁶ Annak ellenére ez a helyzet, hogy a kulturális dimenzió jelentőségére és összefüggéseire az irodalom és a gazdag magyar jogirodalom nyomatékosan felhívta a figyelmet. Ld. mindenekelőtt Király Miklós: *Egység és sokféleség. Az Európai Unió jogának hatása a kultúrára*. Budapest, Új Ember Kiadó, 2007. A kulturális identitásról ld. Lianne WILKEN: *Anthropological Studies of European Identity Construction*. In: Ullrich KOCKEL – Máiréad Nic CRAITH – James FYYKMAN (ed.): *A Companion to the Anthropology of Europe*. Oxford, Blackwell Publishing Ltd., 2012.

⁷ Reflection Paper on the Future of European Defence, European Commission, COM (2017) 315 of 7 June 2017.

a NATO egymást erősítő felelőssége” kellene, hogy legyen.⁸ Az EUMSZ 42. cikkének (6) bekezdése alapján 25 tagállam részvételével létrejött az első állandó strukturált együttműködés (PESCO), ami jelzi, hogy a tagállamok túlnyomó többsége felismerte a védelmi együttműködés mélyítésének és a védelmi képességek erősítésének feltétlen szükségességét. Az állandó strukturált együttműködés jó példa arra, hogy egyes területeken a rugalmasabb eszköz alkalmazása nem gyengíti, hanem erősíti az Unió szerepét és fellépését, ugyanakkor lehetőséget arra, hogy azok a tagállamok, amelyek különböző okokból nem kívánnak szigorúbb kötelezettségeket vállalni, kimaradjanak ebből az együttműködésből. Az a tény, hogy a PESCO-ban 25 tagállam vesz részt, egyben azt is bizonyítja, hogy a védelem területén sincs szó valamiféle *avant-garde*-ről, sokkal inkább arról, hogy egyes tagállamok a távolmaradásukkal egy adott területen nem gátolják mások – adott esetben a túlnyomó többség – előre lépését. Mindez nem változtat azon, hogy a külső cselekvés területén az egységes fellépésnek különleges jelentősége van. Ha az Európai Unió az ellenkező irányú globális világgazdasági és geopolitikai folyamatokkal szemben növelni kívánja szerepét és súlyát a világban, akkor a külső fellépés eszközeinek erősítésével egyidejűleg és azzal szoros összefüggésben e fellépés egységét is erősítenie kell.

A külső fellépés másik nagy területén, a világkereskedelemben az unió a globális rendszerben legalább fél évszázada meghatározó szerepet játszik. Ebben is jelentkezik a gazdasági és politikai dimenzió közötti aránytalanság, a kereskedelempolitikai szuperhatalmi státus halovány geopolitikai szereppel párosul. A kereskedelempolitika terén fennálló kizárólagos közösségi, illetve uniós hatáskör eleve kizárja a megerősített együttműködést és a differenciáció egyéb, veszélyesebb technikáit. Ez nem jelenti azt, hogy a külső fellépést a kereskedelempolitika terén nem szükséges egységesebbé és hatékonyabbá tenni. Ebbe az irányba tett lépést az Európai Unió Bíróságának a 2/15 számú, az EU és Szingapúr közötti szabadkereskedelmi megállapodással kapcsolatos véleménye.⁹ A vélemény fontos mérföldkövet jelent azon a hosszú úton, ami kizárólagos közösségi/uniós hatáskörnek döntően a közös kereskedelempolitika fogalmának a kiszélesítésén keresztül történő bővítése irányába vezet és ezzel beilleszkedik az ezt eredményező szerződésmódosítások és európai bírósági döntések hosszú sorába. A vélemény az árukereskedelem, a szolgáltatáskereskedelem túlnyomó része (kivéve a fuvarozási szolgáltatásokat), a közvetlen külföldi beruházások, a szellemi tulajdonjogok, a versenyszabályok és a fenntartható fejlődés kérdéseit (környezetvédelem, szociális jogok) a közös kereskedelempolitika [EUMSZ 3. cikk (1) e) pont] körébe tartozónak ítéli, és ezzel az eddigi legszélesebben határozza meg a kizárólagos uniós hatáskör területét, azt a kört tehát, ahol az Unió egyedül, a tagállamok nélkül jogosult nemzetközi megállapodásokat kötni. A közlekedés (tengeri, vasúti, közúti és belvízi fuvarozási szolgáltatások) körében pedig a vélemény a kizárólagos uniós hatáskör fennállását nem a 3.cikk (1) d) pontjára, hanem a 3.cikk (2) bekezdésére alapozza, amely szerint az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő vagy ha az hatásköreinek

⁸ „Protection of Europe would become a mutually reinforcing responsibility of the EU and NATO” uo. 14.

⁹ Opinion 2/15 of the Court of Justice of the European Union, 16 May 2017, [ECLI:EU:C:2017:376].

belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti vagy azok alkalmazását megváltoztathatja. Mivel ebben a körben számos másodlagos belső uniós jogszabály született, és a 216. cikk a belső és külső hatáskörök alapvető párhuzamosságára (*fundamental parallelism*) épülő korábbi bírósági döntésekkel összhangban feljogosítja az Uniót, hogy ebben a körben nemzetközi megállapodásokat kössön, az uniós hatáskör a fuvarozási szolgáltatások kereskedelme körében is kizárólagos.

A vélemény a szabadkereskedelmi szerződésnek csak két rendelkezése esetében alapította meg a kizárólagos uniós hatáskör hiányát. Az egyik a *portfolio*, tehát a nem közvetlen külföldi beruházásokra vonatkozó rendelkezés, ahol a befektetőnek nincs igazgatási és ellenőrzési joga (a 207. cikk szövege egyértelműen csak a közvetlen befektetéseket utalja a közös kereskedelempolitika körébe), a másik pedig az állam és a beruházó közötti vitarendezésre vonatkozó szabályozás, amely egyes jogviták elbírálását kiemeli a tagállamok joghatóságából. Ez pedig nem lehetséges a tagállam kifejezett, önálló kötelezettségvállalása, tehát szerződő félként történő megjelenése nélkül.

A vélemény tehát valójában megnyitja a lehetőséget arra, hogy az Unió a kizárólagos hatáskörében kössön kereskedelmi megállapodásokat, feltéve, hogy a két említett kérdést – vagy esetleg további kérdéseket is – elhagyja a megállapodások szabályozási köréből.¹⁰ Ezzel a külső fellépés a nemzetközi kereskedelempolitika területén hatékonyabbá válhat, ugyanakkor éppen az Unió egysége szempontjából súlyos gondokat vet fel, ha fontos kérdésekben minősített többséggel hozott döntésekkel szorulnak kisebb-ségbe lényeges tagállami érdekek. [Az EUMSZ 207. cikkének (4) bekezdésében foglalt rendelkezések a kereskedelempolitikai megállapodások területén csak szűk körben írják elő az egyhangú döntéshozatal követelményét.] Különösen veszélyes lehet ez a helyzet a közepes vagy kisebb méretű tagállamok számára, annál is inkább, hogy a minősített többség számításának szabályai Lisszabon óta a hátrányukra módosultak. Az Európai Tanácsnak az EUSZ 16. cikkének (4) bekezdéséről és az EUMSZ 238. cikkének (2) bekezdéséről szóló Nyilatkozata valamelyest enyhíti, de nem hártja el a veszélyt. A megoldást az jelentheti, hogy a különösen érzékeny és egyes tagállamok által létfontosságúnak ítélt kérdésekben a minősített többséggel rendelkező tagállamok józan önmegtartózkodással élnek és nem veszélyeztetik azt a belső kohéziót, ami éppen a hatékony külső fellépés szempontjából szükséges. Célszerűnek és észszerűnek tűnik az a megoldás is, hogy ilyen érzékeny helyzetekben a nemzeti parlamentek is szerepet kapnának, ami csökkentené a tagállami aggodalmakat, egyben erősítené a döntés demokratikus legitimitációját. Józan és kiegyensúlyozott kompromisszumra van szükség tehát mindazokban az esetekben, amikor a jogi lehetőség megvan a minősített többséggel történő döntéshozatalra, de a lojalitás és a tagállamok közötti kohézió megőrzése valamennyi tagállam érdekeinek a figyelembevételét indokolja.

A külső cselekvés eredményességének tehát mind a külpolitika, biztonság- és védelempolitika, mind pedig a kereskedelempolitika területén az egységes fellépés a legfonto-

¹⁰ A legújabb kereskedelmi megállapodások tárgyalási mandátum-tervezete (Ausztrália, Új-Zéland) már ennek az együttes szerződészkötést igénylő kérdések leválasztására épülő módszernek a jegyében készült.

sabb feltétele. Minden olyan törekvés, ami a belső egység megbontására, fragmentációs folyamatok elindítására vagy erősítésére, két- vagy többszintű integráció létrehozatalát eredményezi, vagy azt célozza, az Unió geopolitikai és világkereskedelmi súlyának és befolyásának a gyengítését eredményezi. E külső erőzítő pedig a Bíróság által már évtizedekkel ezelőtt felismert *fundamental parallelism*, tehát a belső és külső hatáskörök (és folyamatok) alapvető párhuzamossága és összefüggése miatt elkerülhetetlenül a belső erőzítőt is erősíti. Így jöhet létre az a *negatív feedback*, ami egymást gyorsítva gyengíti mind a belső, mind a külső egységet. Ezért játék a tűzzel minden olyan javaslat, amely egy-, két- vagy többszintű Európai Unió kialakítását célozza vagy ahhoz vezethet, és ezért sem szabad túllépni azokon a differenciációs technikákon, amelyek az alapszerződések által elismert mérsékelt és ellenőrzött formában a szükséges rugalmasságot teremtik meg. Az igazi veszélyt persze nem a differenciáció jogi technikái, hanem a felerősödő, egyre nyíltabban meghirdetett politikai célok jelentik.

A két vagy többszintű integráció kialakításának ugyanakkor jelentős politikai és jogi korlátai is vannak. Nem véletlen, hogy a célt – mint láttuk – már sokszor meghirdették, de azt megvalósítani eddig még nem sikerült. A *Kerneuropa* létrehozása mindenekelőtt egy „mag” létét feltételezné, egy olyan szűkebb „élcapatét”, amely világosan elkülöníthető a lemaradó többségtől. Ilyen *avant-garde* pedig nincs, az eurózónának jelenleg 18 tagja van, a 27-ek többi tagja – Dánia kivételével – köteles csatlakozni, több tagállam mielőbb meg kívánja ezt tenni, de még nem képes rá, más tagállamok esetében a feltételek már lényegében adottak, de a lelkesedés hiányzik. Tartós határvonal tehát nincs, a derogációval rendelkező tagállamok száma folyamatosan csökken, az eurózóna tagjainak száma pedig folyamatosan nőni fog. Hasonló a helyzet Schengen esetében is, ahol három tagállam vár a csatlakozásra. Változatosabbá teszi a képet a bel- és igazságügyi együttműködés, ahol a 27-ek közül két tagállam nem vesz részt az együttműködés minden területében. Szó sincs tehát egy köbe vésett, állandó választóvonalról, pont ellenkezőleg a határvonalak folyamatosan mozognak és a résztvevők köre bővül. A már említett, földrajzilag is megjeleníthető választóvonalak (Észak–Dél, Kelet–Nyugat) pedig nem fordíthatók át különböző szintekbe, mivel erre sem az egyébként változó gazdaságfilozófiai és költségvetés-politikai különbségek, sem a gazdasági fejlettségi szintek csökkenő eltérései, sem az eltérő történelmi tapasztalatokból fakadó, az európai identitással és annak megőrzésével kapcsolatos ellentétek nem adnak alapot. Más kérdés az, hogy a „mag-Európa” új harcosai ezekre a különbségekre és az ezekre tudatosan épített választó vonalakra kívánják alapozni az ismét megfogalmazott politikai céljaikat.

A többszintű Unió legfontosabb objektív korlátja ezért az a tény, hogy a tagállamok között nincs állandó és egyetlen, minden területet egységesen átszelő (*across the board*) gazdasági, politikai, földrajzi és intézményi-jogi választóvonal. Egészen addig, ameddig nem sikerül egy ilyen választóvonalat létrehozni.

A tartós és intézményesített választóvonal és ezzel a különböző szintek létrehozásának jelenleg a legkézenfekvőbb eszköze az eurózóna elkülönítése az Unión belül. *Kerneuropa* ez sem lenne, de ez lehetőséget adna egy belső és egy külső kör fokozatos kialakítására, oly módon, hogy a gazdasági és monetáris unió indokolt megerősítésének és hosszú távú stabilitása biztosításának a keretében – és az ürügyén – a gazdaságpolitikák egyre szélesebb körében (adózás, szociálpolitika...) jöjjenek létre intézmé-

nyesített és szabályozási különbségek az euróövezet és az övezeten kívüli tagállamok között. Ezért veszélyesek az euróövezet önállósítására irányuló javaslatok (önálló költségvetés, elkülönülő parlamenti ellenőrzés). E javaslatok megvalósítása ellentétben állna az alapszerződések legfontosabb elveivel, az Unió egységével, az egységes belső piaccal és az intézményrendszer szabályaival, tekintettel arra is, hogy az EUMSZ 136. cikkében foglalt rendelkezések világos jogi korlátokat állítanak az euróövezetre vonatkozó intézkedések körével szemben.

A jelenleg 19 tagállamot magába foglaló euróövezet tehát mag Európának semmiképpen sem tekinthető. A britek távozásával az euróövezet fogja adni az Unió teljes GDP-jének több, mint 85%-át és ez az arány a további tagállamok csatlakozásával tovább fog nőni. Az euróövezet nem valamiféle *hard-core*, hanem idővel maga az unió, függetlenül attól, hogy mikor következik be a teljes egybeesés, azaz mikor vezeti be valamennyi tagállam a közös pénzt. Ezt az időpontot nyilván tovább halasztják a további bővítések is, hiszen az új tagállamok a csatlakozásuk időpontjában nem rendelkezhetnek az euró bevezetéséhez szükséges feltételekkel. Mindez nem változtat azon, hogy az euró nem egyes tagállamok, hanem az Unió pénzneme, és e pénz nem semmi esetre sem szolgálhat eszközül egy olyan politikai törekvésnek és folyamatnak, amely uniót hozna létre az Unión belül, más szóval elvezetne az uniók uniójához.

A többszintű integráció eshetősége – kevésbé kifejtett és visszafogott formában – megjelenik az Európai Bizottság Fehér Könyvében bemutatott forgatókönyvekben is.¹¹ E forgatókönyvek komoly érdeme, hogy kilépnek a megszokott bináris logikából, azaz a több vagy kevesebb Európa közötti ellentétpárból és kísérletet tesznek a választási lehetőségek kiterjesztésére. A cél valójában az elméleti lehetőségek illusztrációja, azzal, hogy a maga egészében és kizárólagos jelleggel egyik változat sem valósítható meg. Reális az a feltételezés, hogy a valószínű út a harmadik és a negyedik forgatókönyvnek az egyvelege, keveréke lesz.¹² A harmadik változat szerint „aki többet akar, többet csinál”, a negyedik változat szerint pedig „csináljunk kevesebbet, de hatékonyabban”. Az igazi kérdés azonban éppen az, hogy mi lesz a két változat aránya, melyik lesz ebben a „mix”-ben a meghatározó: a differenciációt előtérbe helyező harmadik, vagy az egységet megőrző és a hatékonyságot növelni kívánó negyedik változat? És meddig élhetnek egyes tagállamok az „aki többet akar, többet csinál” lehetőségével, hol húzódnak azoknak az eltéréseknek a gazdasági, politikai, intézményi és jogi határai, amelyek túllépése az egységes integráció széttöredezését, annak a bizonyos két vagy több szintű Európai Unió kialakulását eredményezi?

Ezek ma az Európai Unió jövőjével kapcsolatos legfontosabb kérdések és az ezekre adott válaszok fogják a következő években vagy akár évtizedekben meghatározni az integrációs folyamat további alakulását, ezen belül különösen Közép-Európa és Magyarország helyzetét ebben a folyamatban. Ha ugyanis a harmadik változat valójában

¹¹ White Paper on the Future of Europe, Reflections and Scenarios for the EU 27 by 2025. European Commission COM 2017(2025) of 1 March 2017.

¹² Ld. BALÁZS Péter: Európai forgatókönyvek, Magyarország stratégiája. In: *Károli Tanulmányok a gazdaság- és társadalomtudományok köréből*. 1. kötet. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, 2017.

nem jelentene többet, mint a megerősített együttműködésnek az alapszerződésekben meghatározott keretekben és feltételek betartása melletti alkalmazását, akkor az Unióra átruházott hatáskörökön belüli differenciáció nem vetné fel az integráció egysége megtörésének a veszélyét. Minden, az alapszerződések jelenlegi keretein túllépő „több akarása” és főleg megvalósítása azonban, akár az euróövezet elkülönülésének szerződésellenes, tartós intézményesítésén, akár más megoldás útján elkerülhetetlenül a két vagy többszintű integráció kialakulásához vezetne.

Így vezet el a differenciáció jogi megoldásainak technikainak tűnő kérdése az európai integráció jövőjéről szóló vita alapkérdéseire. Így válhat egy szükséges, adott esetben hasznos, jogi technika egy olyan mérgező elemmé, amely az egész folyamat sikeres továbbvitelét veszélyezteti. Márpedig az Unió jövőjéről szóló vita megindult, a szünetnek vége, a különböző megközelítések és nézetek ütköztetése megkezdődött. Ebben a vitában az egész vállalkozás történelmi értelme és stratégiai céljai, az egyes célok és dimenziók közötti egyensúly megteremtése kell, hogy játsszák a meghatározó szerepet. De mivel az integrációs folyamat a kezdettől fogva intézményeken és az azok által alkotott jogi normákon keresztül valósult meg, és minden ezen intézmények szerepével kapcsolatos kétely és divatos bírálat ellenére ez a jövőben is így lesz, különös figyelmet kell szentelni az intézmények működésének és az alkalmazott jogi technikáknak.

Mivel a vita megindult, sőt már a közepében vagyunk, a fentiek összefoglalásaként álljon itt néhány javaslat.

1. Az európai integráció kulturális antropológiai alapja az európai identitás, amelynek feltárása, elismerése és befogadása nélkül nincs és nem lesz valóságos egység, gazdasági és politikai integráció. A további európai építkezés középpontjába a kulturális-civilizációs dimenziót kell helyezni. Ez nem mond ellent sem az univerzális értékek feltétlen tiszteletének, sem pedig annak, hogy az európai identitás egyes tartalmi elemeit és azok sorrendjét nem látjuk azonosan. Tisztelnünk kell és el kell fogadnunk az európai identitás sokszínűségét és mindazokat az értékeket, amelyek mások számára fontosak. A történelmi múltunk által ránk hagyományozott – az európai polgárok nagy többsége által magukénak érzett – kulturális örökségünkre épülő európai önazonosság megerősítése nélkül a legtökéletesebb gazdasági, intézményi és jogi megoldások sem biztosítják, hogy sikeresebb és egészségesebb Európát adjunk át a jövő generációknak.

2. Világosan meg kell határozni a stratégiai célokat, új szemlélettel, de a jelenlegi alkotmányos keretekben belül, tehát az alapszerződések módosítása nélkül. Ez egyaránt jelenti többek között a lojális együttműködés elvének, a szubszidiaritásnak, a nemzeti és ezen belül az alkotmányos identitásnak, és az integráció politikai egységei, tehát a tagállamok hatáskörének tiszteletben tartását.

3. Ebből következik azoknak a területeknek a kiemelése, amelyeken az Uniónak az adott külső és belső feltételek között, és lehetőségek alapján előre lehet és kell lépni. Ilyen terület mindenekelőtt a külső cselekvés, a külpolitika, a biztonság- és védelempolitika megerősítése és az Unió gazdasági és kereskedelmi szerepének növelése, élve a nemzetközi kereskedelempolitikai helyzet alakulása által nyújtott alkalommal. Ezen a területeken különlegesen fontos az egységes fellépés, differenciációs technikák

alkalmazására csak kivételesen és csak abban az esetben kerülhet sor, ha ez a külső fellépést erősíti (PESCO). Előre lehet és kell lépni továbbá az egységes belső piac további kiépítése és teljessé tétele terén. A bankunió továbbvitele, a tőkepiaci unió és a digitális unió kiépítése néhány fontos és sürgős feladat, de nélkülözhetetlen eleme az egységes belső piac megerősítésének a négy szabadság teljes körű érvényesítése és a gazdasági fejlettségi különbségek fokozatos kiegyenlítése. Ez utóbbi pedig a felzárkózást segítő markáns és megfelelő forrásokkal ellátott kohéziós politika nélkül nem lehetséges.

4. A külső fellépés erősítésének és az egységes belső piac teljessé tételének feltétele, hogy az alapszerződések rendelkezéseinek maradéktalan betartásával a differenciációs technikák közül mindig azt kell előnyben részesíteni, amely az integráció egységes rendszerére és működésére nézve a legkisebb kockázatot jelenti, tehát a legkevésbé jár a széttozódás veszélyével. Ez a technika a megerősített együttműködés. Minden más megoldás a tagállamok közötti tartós választóvonalak kialakulásával járhat. A legkevésbé javasolt módszer a szerződésen kívüli eszköz alkalmazása. A külső fellépés fontos területeiről pedig a megerősített együttműködés is ki van zárva (a közös kereskedelempolitika kizárólagos uniós hatáskör), a belső piac működését – mint láttuk – a megerősített együttműködés sem befolyásolhatja hátrányosan.

5. Nemcsak új szemléletre, új módszerre is szükség van, az integráció valamennyi dimenziója területén. A technokrata, (neo)funkcionális módszer lehetőségei kimerültek. A gazdasági integráció területén ez a módszer kiemelkedően sikeres volt, önmagát erősítő (*self-stimulating*) mechanizmusként működött, de könnyen átalakulhat önpusztító (*self-destructive*) mechanizmussá. Meg kell állítani a parttalan centralizációt, ki kell lépni a regulációs spirálból. A részletes szabályozás helyett célszerűbb lenne a célokat kijelölni és a célok elérésének útját és módját a tagállamokra bízni. Ez egyben azzal a céllal is összhangban állna, hogy kevesebbet tegyünk, de hatékonyabban.

6. A jelenlegi helyzetben a legfontosabb feladat két- vagy többszintű integrációs szerkezet megakadályozása, bármilyen területen és bármilyen módszerrel történnek kísérletek e politikai cél magvalósítására. Az Unión belül nincs egyetlen olyan az örökkévalóságnak szóló földrajzi, történelmi gazdasági, politikai vagy kulturális választóvonal, amely bármilyen módon legitimálna – és egyben működőképessé tenne – egy különböző szintekre épülő integrációt.