

Az európai politikai rendszer sajátosságai II. : az integráció új iránya, a differenciált integráció (DI)

A differenciált integráció (DI) fogalma és típusai

Thomas Winzen és Frank Schimmelfennig definíciója szerint a differenciált integráció intézményi válasz az Európai Unió egyre növekvő sokféleségére és megosztottságára, amely megoldást nyújt az integráció bővítését és mélyítését kísérő tagállamok közötti holtponthelyekre való túljutásra. A bővítések következtében szükségszerűen egyre heterogénebbé váló tagállami érdekek és képességek, valamint a nemzeti szuverenitás és identitás csorbulásával fenyegető mélyítések esetenként véget nem érő vitákat generálnak a tagállamok között az, amelyek akár hosszabb távra is megakaszthatják az EU további bővítését vagy éppen mélyítését, tekintettel, hogy ezekhez a tagállamok konszenzusára van szükség. Ennek feloldására szolgálnak a DI különböző formái.¹

A differenciált integráció vagy flexibilitás jelölésére számos kifejezés terjedt el mind a politika, mind a politikatudomány világában: két- vagy többsebességű Európa (two or multi-speed Europe), mag-Európa (Kerneuropa), két- vagy többszintű integráció (two or multi-tier integration), á la carte Európa, megerősített együttműködés (enhanced cooperation), változó geometriájú integráció (variable geometric integration) – csak hogy néhányat említsünk. Azt is fontos kiemelni ugyanakkor, hogy ezek a kifejezések nem tekinthetők egymás szinonimáinak a legtöbb esetben, hanem sokkal inkább a DI valamelyik típusának megjelölésére szolgálnak.

Az integrációs irodalomban fellelhető tipológiák közül **Alexander Stubb** nevéhez köthető az egyik legtöbbet idézett és alkalmazott osztályozás, aki három változó: az idő, a tér és az együttműködési terület alapján különböztette meg a DI három fő formáját. Ezek alapján többsebességű, változó geometriájú és á la carte integrációt különböztet meg.

A **többsebességű EU** esetében a tagállamok ugyanazokat a közösen megfogalmazott célokat kívánják elérni, azonban a tagállamok egy csoportja – amelyek képesek és hajlandók azonnal megkezdeni a közös célok, politikák megvalósítását – gyorsabban kezdik meg ezt, míg más tagállamok képességeiknek, felkészültségüknek és politikai elhatározásuknak megfelelően egy későbbi időpontban csatlakoznak az új közös politikához.² A többsebességű Európa esetében a tagállamok tehát ugyanabba az irányba tartanak – a közös célkitűzés, a közös új politika megvalósítása felé –, az Unión belüli fragmentáció tehát csak időleges, addig tart, amíg az összes tagállam nem válik képessé és hajlandóvá a közös politikához csatlakozásra.

A **változó geometriájú integráció** a tagállamok közötti szignifikáns (gazdasági, politikai és kulturális) különbségek elismerésére és áthidalására szolgáló eszköz, amely azonban már állandó és sok esetben visszafordíthatatlan töredezettséghez,

¹ WINZEN, Thomas- Schimmelfennig, Frank: The Choice for Differentiated Europe: Why European Union Member States Opt out of Integration 2015 3.o.

² STUBB, Alexander C-G.: A Categorization of Differentiated Integration *Journal of Common Market Studies* Vol. 34, No.2 June 1996 287.o.

megosztottsághoz vezet az EU-n belül azáltal, hogy csak a tagállamok egy meghatározott csoportja tud konszenzusra jutni a közös cél és az eléréséhez szükséges politika tartalmának kérdésében, a többi tagállam tartósan távol marad a szorosabb kooperációtól.³

Végül, de nem utolsó sorban az *à la carte* integráció esetében – minimális számú közös célkitűzés megfogalmazása és követése mellett – minden tagállam számára nyitva áll a lehetőség, hogy megválassza, mely uniós közös politikákhoz kíván csatlakozni.⁴ A DI ezen formája engedi a legnagyobb mozgásteret az egyes tagállamok számára, hogy nemzeti érdeküknek megfelelően válogathassák össze azt az „uniós portfóliót”, amelynek részesei kívánnak lenni.

A differenciált integráció jogi eszközei

A DI különböző típusainak megvalósítására az integráción – azaz az uniós jog- és intézményrendszeren – belül különböző jogintézmények állnak rendelkezésre. A többsebességű uniós kialakításának jogi lehetőségét az átmeneti mentességek/derogációk/eltérések teremtik meg, amelyek révén egy tagállam ideiglenesen – ami azonban hosszabb időszak is lehet – mentesül bizonyos, az uniós vívmányok átvételével kapcsolatos kötelezettségek teljesítése alól. A derogáció alkalmazásának gyakori esete a csatlakozási szerződésekben meghatározott átmeneti mentesség, amely jellemzően a csatlakozó ország számára nyújt felmentést bizonyos uniós rendelkezések átültetése alól a jogharmonizáció során.⁵ Ugyanakkor hangsúlyoznunk kell, nem csak a belépő ország számára biztosíthatnak a csatlakozási szerződések átmeneti mentességet, hanem a régi tagállamokra is, mint ahogyan ez történt a közép-kelet-európai országok csatlakozása esetében is. A személyek szabad áramlása fejezetnél az EU egyes tagállamok kérésére hét évre szóló átmeneti mentességet kért az új tagországok állampolgárainak munkavállalásával és letelepedésével kapcsolatban, így a csatlakozás időpontjától számított hét évig a közösségi jog helyett a tagállamok nemzeti szabályozást tarthattak életben az újonnan csatlakozó államok polgáraival szemben. A rendszert két év után automatikusan felülvizsgálták, s az ötödik év lejárta előtt újabb revízióra került sor. Hét év elteltével minden korlátozás megszűnt, és életbe lépett a szabad munkavállalást biztosító közösségi jogrend.⁶

Az átmeneti mentesség azonban nem mindig a csatlakozást kísérő jogharmonizáció megkönnyítését célozza – ahogy azt *Schimmelfennig* és *Winzen* hangsúlyozza –, hanem egy, a tagállamok által elfogadott új közös cél és politika tagállami képességeket figyelembe vevő végrehajtását is; erre példa a Maastrichti Szerződéssel bevezetett

³ STUBB 1996, 287.o.

⁴ STUBB 1996, 288.o.

⁵ Magyarországnak például a környezetvédelem területén a települési szennyvíztisztításra, csatornázásra vonatkozó előírások teljesítését 2010-ig, a kisebb településeken 2015-ig, míg az ökológiailag érzékeny területeken 2008-ig kellett megoldania; vagy az adózás területén a fűtőanyagok, a távfűtési szolgáltatás, valamint az éttermi díjszabásoknál 2007-ig lehetett fenntartani a kedvezményes áfa kulcsokat. A magyar jogharmonizáció során érvényesíthető átmeneti mentességeket lásd részletesen: Átmeneti mentességek a magyar jogharmonizációban Ügyvezető 2005.04.14. <http://www.ugyvezeto.hu/cikk/18481/atmeneti-mentessegek-a-magyar-jogharmonizacioban?area=181> (Letöltés dátuma: 2020. 05.23.)

⁶ Uo.

Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 4. lecke (50 perc)

Gazdasági és Monetáris Unió (GMU), amelynek a végső célja a közös európai fizetőeszköz, az euró bevezetése. A közös monetáris politika és fizetőeszköz bevezetése kapcsán csak két tagállam, Nagy-Britannia és Dánia élt a kimaradás (opt out) jogával,⁷ a többi tagállam számára tehát kötelező a monetáris unióban való részvétel és az euró bevezetése, ahogy ezt az EU céljait meghatározó Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 3. cikkének (4) bekezdése is alátámasztja: „Az Unió egy gazdasági és monetáris uniót hoz létre, amelynek fizetőeszköze az euró.” A szerződés a gazdasági és monetáris stabilitás biztosítását célzó feltételeket (konvergencia-kritériumokat) állított fel,⁸ amelyeket a tagállamoknak teljesíteniük kell ahhoz, hogy a GMU harmadik szakaszába lépjenek, azaz a közös valutaövezethez csatlakozhassanak. Az EUMSZ VIII. cím 5. fejezete tartalmazza azokat az átmeneti rendelkezéseket, amelyek azokra a tagállamokra vonatkoznak, amelyek vonatkozásában a Tanács nem határozott úgy, hogy teljesítik az euró bevezetéséhez szükséges feltételeket, ezek a szerződés szóhasználatával éve „eltéréssel rendelkező tagállamok,” amelyek tehát átmeneti mentességet kaptak a szerződés bizonyos rendelkezéseinek alkalmazása alól⁹ addig, amíg nem teljesítik a konvergencia-feltételeket és nem kérik az eltérés megszüntetését.

A GMU harmadik szakaszára, az euró bevezetésére vonatkozó átmeneti rendelkezések, amelyek tehát ideiglenes mentességet adnak a konvergencia-kritériumokat teljesíteni nem tudó tagállamok számára, a többsebességes EU gyakorlati példáját adják, hiszen két tagállam kivételével minden ország közös célként fogalmazta meg a gazdasági és monetáris unió létrehozatalát és az euró bevezetését, amely azonban nem egyszerre egy lépcsőben történik meg minden tagállam vonatkozásában, hanem képességeik és elhatározásuk függvényében más-más időpontban.

Eredetileg az integráción kívül 1985-ben létrejövő DI, a schengeni együttműködés¹⁰ az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvvel vált az uniós acquis részévé, és annak egyik legfontosabb elemeként biztosítja az abban részes tagállamok állampolgárai számára a térség belső határain át történő szabad mozgást, míg a határellenőrzést a közös külső határra helyezték át. A schengeni együttműködés keretében a szabad mozgás szavatolásához társuló biztonsági rendelkezések is társulnak, úgy mint a tagállamok közötti információcsere vagy rendőrségi együttműködés (határon átnyúló üldözés, megfigyelés, közös rendőrségi központok és csapatok felállítása), továbbá a Schengeni Információs Rendszer használata. Az EU tagállamok közül az Egyesült Királyság és Írország döntött úgy, hogy kimarad az együttműködésből, míg Dánia ugyan tagja a térségnek, de esetében speciális jogi

⁷ Lásd az Európai Unióról (EUSz) és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez (EUMSZ) csatolt 15. és 16. jegyzőkönyveket.

⁸ A konvergencia-kritériumokat az EUSz-hez és az EUMSZ-hez csatolt 13. jegyzőkönyvének 1-4. cikkei tartalmazzák, úgy mint az árstabilitás, a stabil állami költségvetési helyzet, árfolyam-stabilitás és a kamatok konvergenciája.

⁹ Többek között az euró kibocsátásáról szóló 128. cikk, a túlzott hiány orvoslására szolgáló kényszerítő eszközökről szóló 126.cikk (9) és (11) bekezdés vagy éppen az Európai Központi Bank jogi aktusairól szóló 132. cikk.

¹⁰ A schengeni együttműködés klasszikus nemzetközi szerződések (schengeni megállapodás-1985, schengeni végrehajtási egyezmény- 1990) talaján jött létre eredetileg.

helyezetről beszélhetünk.¹¹ Négy nem uniós állam társult tagként vesz részt az együttműködésben: Izland, Norvégia, Lichtenstein és Svájc.¹²

Fontos kiemelni, hogy a Lisszaboni Szerződéshez csatolt az Európai Unió keretébe beleillesztett schengeni vívmányokról szóló 19. Jegyzőkönyv 7. cikke kimondja, hogy minden új tagállamnak a csatlakozási tárgyalások során el kell fogadnia a schengeni vívmányokat, azaz a jövőre nézve nem teremti meg a szerződés az opt out lehetőségét a schengeni együttműködés alól. Ugyanakkor a csatlakozási szerződések aláírásával az új tagállamok nem lesznek automatikusan a schengeni övezetnek is tagjai, ahhoz bizonyos feltételek teljesítése szükséges:

- felelősségvállalás a térség külső határainak ellenőrzéséért, valamint a rövid távú tartózkodásra jogosító egységes vízumok kibocsátásáért;
- együttműködés a többi tagállammal a biztonság magas szintjének fenntartása érdekében;
- valamennyi schengeni szabály alkalmazásának képessége;
- csatlakozás a Schengeni Információs Rendszerhez.¹³

A kimaradással élő Egyesült Királyság és Írország mellett Románia, Bulgária, Horvátország és Ciprus nem tagjai a schengeni térségnek, mert nem képesek teljesíteni az együttműködésben való részvétel feltételeit.

A DI egy másik fajtája, a változó geometriájú integráció megvalósításának jogi eszköze a megerősített együttműködés. A megerősített együttműködésre vonatkozó szabályokat az EUSz 20. és az EUMSz 326-334. cikkei tartalmazzák. **A jogintézmény lényege, hogy azok a tagállamok, amelyek egymás között szorosabb együttműködést kívánnak elérni valamely, az EU nem kizárólagos hatáskörébe tartozó politikaterületen, ezt megtehessék. A megerősített együttműködésnek az EU célkitűzései előmozdítására, érdekeinek védelmére és az integráció folyamatának megerősítésére kell irányulnia, valamint nyitva kell, hogy álljon – mind a kialakításakor, mind a későbbiekben – valamennyi tagállam számára, feltéve, hogy azok megfelelnek a megerősített együttműködésben való részvétel feltételeinek, valamint az annak keretében elfogadott jogi aktusoknak.**¹⁴ Az EUSz 20. cikk (2) bekezdése szögezi le a megerősített együttműködés kivételes jellegét, amikor úgy rendelkezik, hogy „megerősített együttműködésre felhatalmazást adó határozatot a Tanács *végző lehetőségként*, akkor fogadhat el, ha megállapította, hogy az együttműködés célkitűzései az Unió egésze által ésszerű határidőn belül nem érhetők el, és ha abban legalább kilenc tagállam vesz részt.”¹⁵ A megerősített együttműködésre vonatkozó döntéshozatal során a Tanács ülésein valamennyi tagállam részt vehet, a szavazásban azonban csak a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamok képviselői vehetnek részt; az így elfogadott jogi aktusok csak a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamokat kötelezik, és nem képezik az uniós

¹¹ Lásd az EUSz-hez és az EUMSz-hez csatolt (19.) Jegyzőkönyv 3. cikkének, valamint a (22.) Jegyzőkönyv rendelkezéseit, valamint Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai közjog és politika c. könyvének megállapításait 224-225.o.

¹² Európai Bizottság: A határok nélküli Európa. A schengeni térség 2-7.o.

http://publications.europa.eu/resource/ellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0008.03/DOC_1
(Letöltés dátuma: 2020. 05.30.)

¹³ Európai Bizottság: A határok nélküli Európa. A schengeni térség 5.o.

¹⁴ EUSz 20. cikk (1) és EUMSz 328. cikk (1) bekezdés

¹⁵ EUSz 20. cikk (2) bekezdés

vívmányok részét, azaz a csatlakozni kívánó országoknak nem kell ezeket elfogadniuk és átvenniük a belépés során automatikusan.¹⁶A megerősített együttműködésnek tiszteletben kell tartania azoknak a tagállamoknak a hatásköreit, jogait és kötelezettségeit, amelyek az együttműködésben nem vesznek részt, azonban ezek a tagállamok nem akadályozhatják a megerősített együttműködés végrehajtását.¹⁷

A megerősített együttműködés esetén tehát nincsen egy minden tagállam által elfogadott közös kötelező célkitűzés, hanem csak a tagállamok egy meghatározott csoportja (de minimum kilenc ország) kívánja az együttműködést szorosabbá és ezáltal az integrációt mélyebbé tenni egy bizonyos politikaterületen, míg más tagállamok nem kívánnak részt venni a megerősített együttműködésben, és nincs is erre vonatkozó jogi kötelezettségük. A megerősített együttműködések kialakítása így tartós töredezettséget keletkeztet a tagállamok között a tekintetben, hogy mely tagállam mely klubnak, azaz mely megerősített együttműködésnek válik a tagjává. Az uniós tagság mellett tehát különböző uniós klubtagságok kialakításához vezethet a megerősített együttműködés, amely így a változó geometriájú integráció jogi eszközének tekinthető.

A megerősített együttműködés jogintézményét az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés vezette be, ugyanakkor az első alkalmazására több, mint tíz évet kellett várni. A megerősített együttműködés első gyakorlati megvalósulását **a vegyes vagy nemzetközi házasságok felbontásának megkönnyítését célzó megerősített együttműködés** jelentette 2010-ben, amely a nemzetközi házasságok felbontásakor alkalmazandó jog meghatározására irányul, és amelyben 17 EU-tagállam vesz részt.¹⁸ A 2012-ben elindított újabb megerősített együttműködés az **egységes szabadalmi rendszer** kialakítását célozza, annak érdekében, hogy a feltalálók egyszerűbben és olcsóbban kérhessenek uniós szinten szabadalmi oltalmat. Eredetileg 12 tagállam kérte a Bizottságot, hogy tegyen a Tanácsnak javaslatot a megerősített együttműködésre, de végül Spanyolország és Olaszország kivételével valamennyi tagállamrészt vesz az együttműködésben.¹⁹

Három további megerősített együttműködés elindítása van folyamatban. **A pénzügyi tranzakciós adó területén alakuló megerősített együttműködés** – amelyben 10 tagállam jelezte eddig részvételi szándékát – az egységes piacot erősíti az abban részt vevő tagországok között a pénzügyi tranzakciós adóra vonatkozó szabályok harmonizálása révén.²⁰ **Az európai ügyészség** felállításában 20 tagállam állapodott meg, célja az EU pénzügyi érdekeit sértő határon átnyúló bűncselekményekkel kapcsolatos vádhatósági feladatok ellátása.²¹ Végül, de nem utolsósorban 18 tagállam

¹⁶ EUSz 20. cikk (3) és (4) bekezdés

¹⁷ EUMSz 327. cikk

¹⁸ European Commission: *Enhanced cooperation already a reality in the EU* https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/enhanced_cooperation_-_already_a_reality_in_the_eu_1.pdf (Letöltés dátuma: 2020. 05.30.)

¹⁹ European Commission: *Unitary patent* https://ec.europa.eu/growth/industry/intellectual-property/patents/unitary-patent_en (Letöltés dátuma: 2020. 05.30.)

²⁰ A Tanács (2013/52/EU) sz. határozata a pénzügyi tranzakciós adó területén létrehozandó megerősített együttműködésre való felhatalmazásról.

²¹ Európai Bizottság: *A Bizottság üdvözi, hogy húsz tagállam az Európai Ügyészség létrehozása mellett döntött* sajtóközlemény http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_hu.htm (Letöltés dátuma: 2020. 05.30.)

határozta el megerősített együttműködés elindítását **a nemzetköz párok (házastársak vagy regisztrált élettársi kapcsolatban állók) vagyoni jogi kérdéseit szabályozó alkalmazandó jog meghatározása területén.**²²

A Lisszaboni Szerződés a közös biztonság- és védelempolitika területén vezette be a DI egy új jogintézményét, az állandó strukturált együttműködést. Az EUSz 42. cikkének (6) bekezdése szerint **azok a magasabb követelményeket kielégítő katonai képességekkel rendelkező tagállamok, amelyek szigorúbb kötelezettségeket vállalnak, állandó strukturált együttműködést alakíthatnak ki,** amely a szerződéshez csatolt (10.) Jegyzőkönyv 1. cikke szerint minden tagállam számára nyitva áll, amely vállalja, hogy:

- a) védelmi képességeit intenzívebben fejleszti a többnemzetiségű erők, a fő európai fejlesztési programok, valamint az Európai Védelmi Ügynökség tevékenységéhez való nemzeti hozzájárulásainak fejlesztésével, és
- b) rendelkezik az ahhoz szükséges képességekkel, hogy legkésőbb 2010-ig olyan célzott gyorsreagálású harci egységeket bocsásson a tervezett missziók rendelkezésére – olyan megfelelő támogató elemekkel, mint a közlekedés- és logisztikabiztosítás –, amelyek 5-30 napon belül telepíthetők, egy kezdeti 30 napos időszakon át fenntarthatók, és legalább 120 napra meghosszabbíthatók.²³

Annak ellenére, hogy a 2009. dec. 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés vezette be, az állandó strukturált együttműködés kialakítása csak 2017-ben kezdődött el. 2017. november 13-án kezdetben 23 tagállam (Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia és Svédország) küldött értesítést állandó strukturált együttműködés kialakításáról, majd 2017. december 7-én további kettő (Írország és Portugália) jelezte részvételi szándékát a Tanácsnak és a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek. Ennek alapján **a Tanács 2017. december 11-én fogadta el határozatát az állandó strukturált együttműködés létrehozásáról.**²⁴

Érdeemes hangsúlyoznunk, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a DI másik eszköze, a megerősített együttműködés kialakítása sem kizárt már a védelempolitika területén. A két jogintézmény közötti fő különbség, hogy míg az előbbi elindításának kezdeményezéséhez legalább kilenc tagállam szükséges, addig az utóbbit már akár két tagállam is létrehozhatja, ugyanakkor az állandó strukturált együttműködéshez való

²² European Council, Council of the European Union: *18 EU countries agree to clarify rules on property regimes for international couple* Council of the EU Press Release <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/09/property-regimes-for-international-couples/> (Letöltés dátuma: 2020. 05.30.)

²³ 10. Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikkével létrehozott állandó strukturált együttműködésről

²⁴ Európai Tanács, Az Európai Unió Tanácsa Védelmi együttműködés: *A Tanács 25 tagállam részvételével létrehozza az állandó strukturált együttműködést (PESCO)* 2017.12.11. <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/> (Letöltés dátuma: 2020. 05.30.)

csatározás csak azon tagállamok számára lehetséges, amelyek teljesíteni képesek a fent idézett jegyzőkönyvben lefektetett magasabb katonai, védelmi követelményeket.²⁵

Végül, de nem utolsó sorban beszélünk kell a szintén differenciált integrációt eredményező jogi eszközről, az opt out-ról, a kimaradásról. Rendszerint az alapítószerződésekben és módosításaikban (illetve az azokhoz csatolt jegyzőkönyvekben) kerül alkalmazásra a tagállamok számára egy meghatározott politikaterület és annak szabályai alól kimaradást és (nem átmeneti) mentességet biztosító jogintézmény. Az opt out vonatkozhat egy egész politikára vagy szabályozási területre, ahogyan ez történik Lengyelország és az Egyesült Királyság esetében az Európai Unió Alapjogi Chartája alól, de vonatkozhat egy politikán belüli meghatározott részterületre is. Ez utóbbira példa az Egyesült Királyság és Dánia Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakasza, azaz az euró bevezetése alóli vagy éppen Dánia közös védelempolitika (amely a közös kül- és biztonságpolitika része) alóli kimaradása. Arra is találunk precedenst, hogy egy tagállam eseti alapon döntheti el, hogy az általában opt out alá eső politikaterülethez tartozó konkrét együttműködésben részt vesz-e vagy sem (opt out–opt in).

A kimaradás jogi eszköze teremti meg annak a lehetőségét tehát, hogy egy tagállam szabadon válogathasson, szemezgethessen az uniós politikák között, így az opt out az á la carte Európa jogi eszközének tekinthető.

A differenciált integráció előnyei és hátrányai; lehetséges politikai, jogi és intézményi következményei:

A DI mindenekelőtt a tagállamok közötti képességbeli és szándékbeli különbözőségek áthidalására szolgáló intézmény, amely azáltal segíti az EU további bővítését vagy éppen mélyítését, hogy biztosítja a tagállami sokféleség megőrzésének, fenntartásának lehetőségét ideiglenes vagy éppen végleges jelleggel, és jelenti a tagállamok közötti holtpontról való elmozdulás sokszor egyetlen útját.

A differenciált integrációval és annak formáival kapcsolatban azonban gyakran merülnek fel politikai, jogi és intézményi kérdések, aggályok. A legfőbb politikai kifogás a tagállamok közötti diszkrimináció és az ún. másodosztályú EU-tagság kialakulása, amely elsősorban – de nem kizárólagosan – a többsésséges EU-val kapcsolatban fogalmazódik meg, amikor is valamennyi tagállam (kivéve amelyek opt out-tal éltek) számára jogi kötelezettség az adott differenciált integrációhoz való csatlakozás, de ahhoz bizonyos feltételeket, kritériumokat kell teljesíteniük, amelyekre azonban nem képesek, így tartósan kiszorulnak az adott DI-ból, ahogyan ez az euró zóna esetében is tapasztalható. Ráadásul az euró zónán belül született döntések jellemzően kihatnak az azon kívüli EU-tagállamokra is, úgy hogy azok nem vehetnek részt a gazdasági és monetáris unió (GMU) döntéshozatalában. A DI-n belüli döntések hatásának átszivárgása a differenciáción kívülre ugyanakkor a végleges kimaradással élő tagállamok számára is létező probléma, ahogyan ezt példázza az Egyesült Királyság

²⁵ HORVÁT Zoltán – ÓDOR Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után hggorac Budapest, 2008 95.o.

brexitet megelőző aggodalma és törekvése bizonyos „óvintézkedésekre” a GMU döntéseivel szemben.²⁶

A DI különböző formáinak elszaporodása – ahogy arra *Koller* Boglárka is rámutat – a közös európai identitás kialakítását akadályozza azáltal, hogy különböző klubokat és ezáltal klubtagságokat eredményezi az Unión belül, amely egyre nehezebbé teszi a „mi” és az „ők” kategóriáinak elkülönítést, hiszen most már nem csak a tagállam – nem tagállam az egyetlen orientáló tényező a tagállamok és az uniós polgárok között, hanem az egyes DI-kben való tagság vagy éppen kívül maradás is.²⁷

Az uniós jog homogenitását is kihívás éri a DI oldaláról, hiszen átmeneti (derogáció) vagy tartós jelleggel (opt put) tesz különbséget a tagállamok között az uniós *acquis alkalmazása alól*. Ráadásul ahogy korábban említettük, a megerősített együttműködésekre vonatkozó rendelkezések nem is válnak az *acquis* részévé.

Az EU-n kívüli differenciáció

A tagállamok közötti szorosabb együttműködésre nemcsak az uniós jog- és intézményrendszeren belül van lehetőség, hanem klasszikus nemzetközi szerződéseken alapuló kormányközi együttműködések keretében is, amelyek nem eredményezik a tagállami szuverenitásból fakadó hatáskörök átadását szupranacionális intézmények számára. **Erre jellemzően akkor kerül sor, amikor a tagállamok érdeke, preferenciái és képességei között akkora a szakadék, hogy az együttműködés kialakítása nem lehetséges uniós keretek között. Később azonban az integráción belüli viszonyok és a tagállamok preferenciáinak átalakulásával az EU-n kívül működő együttműködés bekerülhet az uniós jogba, ahogy ez történt a schengeni együttműködéssel is.**²⁸ Maga az Unión kívül létrejövő együttműködésről szóló nemzetközi szerződés is tartalmazhatja az uniós jogba való integráció távlati szándékát, ahogy ezt a Fiskális Paktum²⁹ esete is alátámasztja. A szerződés 16. cikke értelmében: „Jelen szerződés hatályba lépésétől számított öt éven belül, a szerződés végrehajtása területén szerzett tapasztalatok értékelése alapján – az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések rendelkezéseivel összhangban – meg kell tenni a szükséges intézkedéseket a szerződés lényegi rendelkezéseinek az Európai Unió joganyagába való inkorporálás érdekében.”³⁰ A szerződés fenti rendelkezése értelmében az Európai Bizottság 2017. december 6-án közzétette az Európai Monetáris Unió erősítését célzó jogalkotási úttervét és annak részeként azt a tanácsi irányelv

²⁶ David Cameron's EU speech

Full text of the prime minister's speech about his plans for a referendum on British membership of the European Union The Guardian 23 Jan 2013 <https://www.theguardian.com/politics/2013/jan/23/david-cameron-eu-speech-referendum> (Letöltés dátuma: 2020. 06.05.)

²⁷ KOLLER Boglárka: Klubtagságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai Politikatudományi Szemle XXI/1. 32-57.o. 50.o.

²⁸ A Schengeni Megállapodás és a Végrehajtási Egyezmény szabályait az Amszterdami Szerződés emelte be az uniós joganyagba.

²⁹ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union

³⁰ Article 16 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (Saját fordítás) http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.htm (Letöltés dátuma: 2020. 06.05.)

tervezetet, amely a fiskális paktum rendelkezéseit integrálná az unió másodlagos joganyagába.³¹

Sokan a DI nem preferált formájaként tekintenek az uniós jog- és intézményrendszeren kívüli együttműködésekre, és a mielőbbi integrálásuk szükségességét hangsúlyozzák, jellemzően az alábbi okokra hivatkozva:

- **az uniós intézmények szerepe és összetétele és az új intézmények felállításának dilemmája:** alapvetően az uniós intézményeknek nincsen közvetlen jogalkotási, végrehajtási vagy éppen jogalkalmazási hatásköre és szerepe a kormányközi szerződéseken alapuló együttműködésekben.³² Ugyanakkor az EU-n kívüli együttműködés tagjai dönthetnek úgy, hogy az EU bizonyos intézményeit kívánják használni, amely azonban az adott intézmény összetétele és tagjainak jogköre szempontjából jelenthet problémát. Nevezetesen, hogy hogyan alakuljon azon tagállamok képviselőinek jogköre az adott intézményen belül, amelyek nem vesznek részt az EU-n kívül létrejövő integrációban.³³ Az új – és az uniósokkal azonos hatáskörű – intézmények felállítása pedig felvetheti a szükségtelen intézményi duplikációk, megsokszorozódások, párhuzamosságok kialakulását.
- **a demokratikus legitimitás, az átláthatóság és elszámoltathatóság hiánya:** az Unión kívüli kormányközi együttműködések feletti európai parlamenti ellenőrzés teljes hiánya és a nemzeti parlamentek igencsak heterogén és jellemzően gyenge scrutiny-je jellemző,³⁴ amely hátrányosan érinti az ilyen együttműködések demokratikus legitimitását, átláthatóságát és elszámoltathatóságát egyaránt;³⁵
- **az uniós jogrendszeren kívüli jogszabályok integrálásának nehézségei:** az unión kívül létrejövő együttműködés szabályainak integrálására nincsen garancia, még akkor sem, ha erre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz maga a nemzetközi szerződés.³⁶ A nemzetközi megállapodás inkorporálására alapvetően három megoldás kínálkozik: az alapszerződések módosítása, amely egyhangú támogatást igényel a tagállamok részéről (ahogyan ez a Schengeni Együttműködés esetében történt az Amszterdami Szerződéssel); másodlagos joganyagként való integrálása (ahogyan ez a 2005 májusában megkötött Prümi Szerződés rendelkezéseivel történt a Tanács 2008/615/IB határozata (prümi határozat) révén, és ahogyan az erre való törekvést a Fiskális Paktum esetében is láthatjuk, amely a politikaterületek többségénél főszabályként minősített többséget kíván, és amelynek az elérése – tekintettel a tagállamok közötti preferencia, érdek- és képességbeli ellentétekre és különbözőségekre – esetenként szintén problémás lehet. És végül megtörténhet

³¹ European Parliament: Legislative Train Schedule. Integration of the Fiscal Compact into Secondary EU Law

<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/file-integration-of-the-fiscal-compact-into-secondary-eu-law> (Letöltés dátuma: 2020. 06.05.)

³²EMMANOULIDIS, Janis A: *Institutional Consequences of Differentiated Integration*. Discussion Paper Bertelsmann Group for Policy Research February 2007 8.o.

³³ AVBELJ, Matej: *Differentiated Integration – Farewell to the EU-27?* German Law Journal Vol.14. No. 01 2013 201.o.

³⁴ A nemzeti parlamentek jellemzően utólagos kontroll lehetőségével élhetnek, azaz nincs módjuk a nemzetközi szerződésen alapuló kormányközi együttműködések létrehozásának és működtetésének tényleges alakítására.

³⁵ Emmanouilidis 2007,9.o.; BERTONCINI, Yves: *Differentiated Integration and the EU: A Variable Geometry Legitimacy Internationali* 10 March 2007 http://www.iai.it/sites/default/files/eu60_7.pdf (Letöltés dátuma: 2020.06.05.)

³⁶ EMMANOULIDIS 2007, 10.o.

megerősített együttműködés keretében való is, amennyiben annak feltételei teljesülnek;

- **a hosszú távon fennálló Unión kívüli integrációk negatív hatása az EU-ra:** a hosszú távon fennálló kormányközi együttműködések, főleg amelyek szenzitív politikaterületeken jönnek létre (pl. gazdasági és monetáris politika, közös biztonság- és védelempolitika) azáltal gyengíthetik az Európai Uniót, hogy tartós törést és ezáltal feszültséget keletkeztetnek az abban résztvevő és a kívül maradó EU-tagállamok, valamint az uniós intézmények között.

Az Európai Unió tagállamainak differenciált integrációja és az arról folytatott diskurzus tehát nem új jelenség, az elmúlt évtized válságai azonban újabb lendületet adtak a kérdés megvitatásának és vizsgálatának. Ugyanakkor fontos hangsúlyoznunk, hogy a DI-ről és jogintézményeiről folytatott diskurzus nem pusztán teoretikus jellegű, hiszen számos Unión belüli és azon kívüli differenciált integráció jött létre. Ahogy Janis A. Emmanouilidis megjegyzi: „A központi kérdés nem az, hogy differenciált Európa lesz-e, hanem hogy mennyire lesz az, és hogy hogyan kellene annak kinéznie.”³⁷

A DI rendeltetése kapcsán két megközelítést mindenképpen meg kell különböztetnünk. A pragmatikus-funkcionális szerint a DI nem más mint a tagállamok közötti diverzitás áthidalásának és ezáltal a *holtpontok meghaladásának mechanizmusa*, míg a másik – alapvetően föderalista – nézőpontból a DI az egyre szorosabb politikai unió létrehozásának eszköze.³⁸ A DI pragmatikus-funkcionális koncepcióját vallja magáénak többek között *Jean-Emmanuel De Neve és Matej Avbelj* is, akik irreálisnak és kontraproduktívnek tartják a DI egyre szorosabb unió kialakítását célzó rendeltetését, hiszen egyrészt sem az európai politikai elit, sem a közvélemény többsége nem mutatkozik késznek és hajlandónak egy föderatív Európa kialakítására, másrészt a kétsebességes EU-n keresztüli politikai unió/föderáció bizalmatlanságot, gyanakvást és félelmet szülhet a mag-és a periféria-tagállamok között.³⁹ A föderatív koncepció hívei – ahogyan a korábbi holland miniszterelnök és az Európai Parlament liberális frakciójának vezetője (2014 és 2019 között), *Guy Verhofstadt* – ugyanakkor Európa és az integráció túlélésének egyedüli alternatívájaként a föderális politikai unió kialakítását látják, amelynek eszköze a DI. Verhofstadt kétféle EU-tagságot javasol, egy teljes tagságot, ami felöleli az egységes piachoz való hozzáférést és az egyesült Európa politikai kormányzását is, a társult tagság pedig csak az egységes piachoz való hozzáférést garantálná.⁴⁰

³⁷ EMMANOULIDIS, Janis A.: *Which lessons to draw from the past and the current use of differentiated integration?* in: European Parliament DG for Internal Policies Policy Department C: Challenges of multi-tier governance in the European Union Effectiveness, efficiency and legitimacy 2013. 67.o.

³⁸ AVBELJ, Matej 2013, 209-210.o.

³⁹ AVBELJ, Matej 2013, 210.o.; DE NEVE, Jan-Emmanuel: *How Differentiated Integration is Reshaping the EU European Integration* Vol.29, No.4, 511.o.

⁴⁰ VERHOFSTADT, Guy: *Europe's Last Chance. Why the European States Must Form a More Perfect Union* Basic Books New York 2017. 31-32.o.

Ellenőrző kérdések:

1. Ismertesse Thomas Winzen és Frank Schimmelfennig differenciált integráció definícióját és rendeletetését!
2. Alexander Stubb milyen típusait különbözteti meg a DI-nek? Ismertesse röviden az egyes típusokat!
3. Mi a többsebességű EU kialakításának jogi eszköze? Mondjon példát a többsebességű integrációra!
4. Mi a változó geometriájú integráció kialakításának jogi eszköze? Mondjon példát!
5. Mi az á la carte EU kialakításának jogi eszköze? Említsen példát!
6. Milyen előnyei vannak a DI-nek?
7. Milyen hátrányai vannak a DI-nek?
8. Mi az állandó strukturált együttműködés?
9. Mikor jön létre jellemzően az EU-n kívül differenciált integráció?
10. Mik az EU-n kívüli DI negatív hatásai?

