

AZ EU JÖVŐJE KONFERENCIA MARGÓJÁRA

Koller Boglárka*

Bevezetés

Az európai integráció eddigi történetére visszatekintve csak ritkán volt módja az európai uniós polgároknak arra, hogy az EU jövője kapcsán szervezett módon, nagy nyilvánosság előtt kifejthesék álláspontjukat. A kétezres évek elején, az Alkotmányos Szerződést előkészítő Konvent idején volt utoljára erre lehetőségük, és most az EU jövője konferencia keretében is megtehetik ezt. Ezúttal azonban a végcél más: most nincs szó egy új nagy projekt, egy alkotmányos szerződés létrehozásáról, csupán az uniós polgárok véleményének és elképzeléseinek az intézmények felé történő becsatornázásáról. Mindez pedig egy olyan időszakban történik, amikor Európa a válság állapotában van.

Az elmúlt több mint 15 évben ugyanis az Uniót számos konfliktus sújtotta: a globális gazdasági/pénzügyi válság, politikai, intézményi, bizalmi és identitáskrízis; a migrációs válság; az Egyesült Királyság távozása; és az Uniót, valamint a tagállamait jelenleg is sújtó COVID-19 járvány. Az Unió tehát tulajdonképpen már jó ideje többszintű, permanens válság állapotában van, és szinte valamennyi területről elmondható, hogy Európa nem lábalt ki egyikből sem teljes mértékben, mielőtt egy újabb krízis menedzselésére kényszerült. A válságok és a válságmenedzsment uniós és tagállami szinten is eltérő mintákat mutatott, és mély törésvonalak keletkezését eredményezte az egyes tagállamok, valamint az Unió intézményei között is. A válság azonban az európai uniós politikai rendszer és annak szereplői számára lehetőséget is teremt arra, hogy az EU újraértelmezze önmagát, megreformálja intézményrendszerét, újtára indítson szakpolitikákat, vagy megerősítse az Unió külső szerepvállalását. Kérdés, hogy ez az egyedülálló, semmihez sem hasonlítható politikai rendszer tud-e élni majd e lehetőséggel.

Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság képviselőiből álló testület 2021. április 19-én indította útjára az Európa jövőjéről szóló konferencia többnyelvű digitális platformját, arra biztatva az uniós polgárokat, hogy vegyenek részt a saját sorsuk alakításában és fejték ki véleményüket az EU jövőjéről. 2021. május 9-én a strasbourgi Európai Parlament adott otthont a „Konferencia Európa jövőjéről” kezdeményezés első ülésének, azóta pedig számos rendezvényt és plenáris ülést szerveztek, valamint polgári vitacsoportokat hívtak életre. *„A konferencia az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság közös vállalkozása, amelyben a felek az Európai Unió tagállamaival együtt egyenrangú partnereként járnak el.”*¹ De vajon mi is ez a konferencia? Volt-e már hasonló kezdeményezés az európai integráció történetében? Milyen eljárási szabályok szerint

* Koller Boglárka, egyetemi tanár, nemzetközi rektorhelyettes, Európa-tanulmányok Tanszék, Nemzeti Köszolgálati Egyetem.

¹ *Együttes nyilatkozat az Európa jövőjéről szóló konferenciáról. A polgárok szerepvállalásának növelése a demokráciáért – Egy reziliensebb Európa megteremtése.* Európai Bizottság, é.n. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/hu_-_egyuttes_nyilatkozat_az_europa_jovojerol_szolo_konferenciarol.pdf (2021. 10. 06.)

működik? Hogyan illeszkedik az Európai Unió intézményes és politikai rendszerébe és kialakult döntéshozatali folyamataiba? Várhatók-e valós eredmények a konferenciától? És végül, de nem utolsósorban: vajon azok a témák szerepelnek-e a konferencia agendáján, melyeket a polgárok is a legfontosabbnak tartanak? E tanulmány – hangsúlyozva, hogy a kézirat írásának idején zajló folyamatról van szó – ezen kérdések megválaszolásához kíván értelmezési keretet nyújtani.

A Konvent vs. az EU jövője konferencia

Érdeemes kicsit visszatekinteni és feltenni a kérdést: Volt-e már hasonló, a polgárokat is bevonó kezdeményezés az európai integráció történetében? Időben mintegy két évtizedet kell visszamenünk a Nizzai Szerződésig, akkor találunk hasonló pillanatot.² Ez volt az a megállapodás, amely intézményes szempontból is zöld utat nyitott a kelet-európai államok csatlakozásához azzal, hogy újraszűlyözta a szavazati arányokat úgy, hogy már az új tagállamokkal is számolt. A csatlakozásra várók örültek Nizzának, de a régi tagállamok már kevésbé, biztosra lehetett venni, hogy amint lehetőség nyílik rá, utóbbiak új szerződést, változtatást kezdeményeznek. Politikai érveléssel élve tehát az ezredfordulón a keleti bővítés hívta életre az alkotmányozási pillanatot. Jogi oldalról is minden adott volt az alkotmány létrehozásához. Az Európai Bíróság bíráinak jelentős szerepe volt már a hatvanas évektől az alkotmányozási folyamatban.³ Az Európai Unió jövőjét érintő legfőbb kérdések megválaszolására az Európai Tanács 2001-ben létrehozta a Konventet, amely alakuló ülését 2002 februárjában tartotta. A Konvent elnökének Valéry Giscard d'Estaing-t nevezték ki.⁴ A testületnek tagjai voltak a tagállamok és a tagjelöltek kormányzati és parlamenti képviselői, az Európai Parlament és az Európai Bizottság delegáltjai, de az európai uniós polgárok is részt vehettek ötleteikkel és javaslataikkal a folyamatban. A Konvent legfőbb feladata az volt, hogy a munkafolyamat eredménye egy új uniós szerződésben, az ún. Alkotmányszerződésben⁵ jelenjen meg. Intézményi, politikai és a közös Európa értékeit érintő kérdések is megjelentek a tagállamok, valamint az uniós intézmények közötti vitákban. Utóbbi vonatkozásában talán az a javaslat említhető meg, amely Európa keresztény gyökereit a szerződés preambulumban rögzítette volna, ám a kezdeményezés az olasz, a lengyel és az ír támogatás ellenére végül a francia és a belga ellenállás miatt bukott meg, és a keresztény Európára utalás végül nem került be a végső szövegbe. Az Alkotmányszerződés 2003 júliusára elkészült, és 2004. október 29-én Rómában, a Capitolium dombon ünnepélyes keretek között alá is írták a tagállamok képviselői. A dokumentum további sorsa azonban nem adott okot az ünneplésre. Az akkori régi és új tagállamokban az Alkotmányszerződésnek számos ellenzője volt, s ez az ellenézés egyes tagállamokban demonstrációkban is manifesztálódott. A ratifikációs folyamat a francia és a holland népszavazás következtében végleg megtorpant, ugyanis az EU addigi történetében még sohasem fordult elő, hogy két alapító tagállam állampolgárai is elutasítsanak egy uniós szerződést. Európa ezután hónapokig tartó tanácstalanság és bénultság állapotába, súlyos legitimitációs krízisbe került, amelyből végül a német elnök-

² Arató Krisztina – Koller Boglárka (2015): *Európa utazása. Integrációtörténet*. Gondolat Kiadó, Budapest, 252.

³ *Uo.* 253.

⁴ *Uo.*

⁵ Az „Alkotmányszerződés” elnevezés arra utal, hogy a kidolgozandó dokumentum nem alkotmány, hanem uniós szerződés. Szimbolikájában azonban mégis az Európai Unió föderatív végcéljának megvalósítása felé mutató elnevezés volt, az uniós közbeszédben pedig csupán alkotmányként vált ismertté. Lásd. Arató–Koller, *i. m.* 254.

ség pragmatizmusa rántotta ki az Uniót.⁶ A Lisszaboni Szerződést végül a portugál elnökség alatt írták alá 2009. december 13-án a tagállamok képviselői. E szerződés, amely azóta is hatályban van, és a jelenkori Unió működésének alapdokumentuma, számos elemét megtartotta az Alkotmány-szerződésben rögzített javaslatoknak, de sem elnevezésében, sem pedig szimbolikájában nem tartalmazza azokat az elemeket,⁷ melyek az Európai Unió föderatív jövőképe felé mutattak volna. A lényeg tehát megmaradt, de a csomagolás módosult.⁸

Az alkotmányos szerződés sztorija tehát a következőképpen foglalható össze: egy külső és belső legitimációs igényből táplálkozó óriási ambíció, Európa alkotmányának létrehozására tett kísérlet, amely fiascoval zárult, és előremutató elemeit is csak a német elnökség közreműködésével sikerült megmenteni úgy, ahogy a Lisszaboni Szerződés elnevezése is mutatja: az EU visszatért a Konvent előtti, régi útjára.⁹

A Konvent kezdeményezése óta húsz év telt el, és újra terítékre került az Európai Unió jövője. A Konvent ötlete egyértelműen a korábban már említett Giscard d'Estaing személyéhez volt köthető, de azt érdemes hangsúlyozni, hogy az akkori német kancellár, Gerhard Schröder is javasolta széles körű vita indítását az EU jövőjéről – az erről szóló diskurzusban is kulcsszerepe van tehát a francia–német tengelynek.

Emmanuel Macron francia elnök még 2019-ben vetette fel az ötletet, melyet több francia lap is leközölt: *„Nem lehetünk alvajárók egy puha Európában. Nem maradhatunk a rutinban és a mantarában. Az állampolgárok mindenütt azt kérik, hogy vegyenek részt a változásban. Tehát az év végéig az európai intézmények és az államok képviselőivel hozzunk létre egy konferenciát Európának, hogy tabu nélkül javasolhassuk politikai projektünk összes szükséges változtatását. E konferenciának az állampolgárokból kell állnia, meghallgatva a tudósokat, a szociális partnereket, a vallási és a szellemi képviselőket. A konferencia célja, hogy meghatározza az Európai Unió ütemtervét, amely e fő prioritásokat konkrét intézkedésekké alakítja át.”*¹⁰

Később az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen is átvette az ötletet, és az Európa jövőjéről szóló konferencia megrendezése mögé állt. Ő is a polgárok bevonását javasolta az Unió működésének és cselekvési területeinek meghatározásába. Von der Leyen a konferenciát saját politikai prioritásaihoz kötötte, úgy érvelve, hogy strukturált vitát érdemes folytatni az Unió jövőjéről. Számára ezek a prioritások: az éghajlatváltozás elleni küzdelem és a környezeti kihívások, az emberek érdekében működő gazdaság, a társadalmi igazságosság és egyenlőség, Európa digitális átalakulása, európai értékeink népszerűsítése, az EU hangjának megerősítése a világban, valamint az Unió demokratikus alapjainak megerősítése.¹¹

Van-e hasonló alkotmányozási momentum, mint a Konvent idején? Vagy legalább ambíció? Jelenleg alkotmányozási momentum nem azonosítható. A tagállamok jelentős része elutasítja új uniós szerződés kidolgozásának ötletét, és inkább a jelenleg hatályban lévő Lisszaboni Szerződés

⁶ Uo. 260.

⁷ Például az Alapjogi Charta kikerült a Lisszaboni Szerződés főszövegéből, de a szimbólumok és az európai uniós külügyminiszteri poszt sem szerepelnek benne.

⁸ Arató–Koller, *i.m.* 261.

⁹ Az európai alkotmányozás kétezres években fellángoló kezdeményezéséről és az Alkotmány-szerződés bukásáról részletes elemzést lásd in Arató–Koller, *i.m.* 252–263.

¹⁰ Macron, Emmanuel (2019): *Pour une Renaissance européenne*. Élysée, 2019. 03. 04. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne> (2021. 10. 06.)

¹¹ *European Commission's priorities for 2019–24*. Európai Bizottság, é.n. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en (2021. 10. 06.)

lehetőségeinek kiaknázását tartja elfogadhatónak. Az Európai Unió többes gyökéretű válsága és az egyes válságterületek elégtelen kezelése azonban ambíciót teremt az Uniót érő belső és külső kihívások hatékony kezelésére, ismét igényt formálva arra, hogy a polgárok felől érkezzenek az ötletek, az impulzusok és a megoldási javaslatok is.

Az ambíció tehát az Európai Unió jövőjéről szóló konferencia mögött most is hasonló a húsz évvel ezelőttihez. Az európai integráció történetében mindezidáig beteljesületlen vágy maradt ugyanis a polgárok felől érkező megerősítés. Az Európa jövőjéről szóló konferencia esetében is célkitűzés, hogy úgy kell újra lökést adni a közös Európa felépítésének, hogy az ne felülről, az uniós intézmények és a tagállami döntéshozók, hanem a polgárok felől, ún. alulról jövő kezdeményezések útján érkezzen. A polgárok részvételén keresztül megvalósított legitimitációt ugyanis még soha nem sikerült megteremteni. Különbség azonban a Konventhez képest, hogy az széles körű konzultáció és a döntéshozók ambiciózus hozzájárulása folytán egy új uniós szerződés, mégpedig alkotmányos szerződés elkészítését, elfogadását és ratifikációját tűzte ki végcélként, a mostani konferencia viszont inkább a folyamatot állítja a középpontba, az állampolgári részvételt és a széles körű diskurzust. A végcél azonban itt nem konkrét, nem kellőképpen meghatározott, egyelőre inkább bizonytalan.

A konferencia szabályai és működése

A konferencia eredetileg 2020 májusában indult volna, de a COVID-19 világjárvány mintegy egy évvel késleltette a folyamatot. Ursula von der Leyen bizottsági elnök, David Sassoli, az Európai Parlament elnöke, és a Tanács akkori soros elnökségét betöltő tagállam, Portugália miniszterelnöke, Antonio Costa az Európa jövőjéről szóló konferenciáról közös nyilatkozatot írt alá a 2021. március 10-i ünnepségen. *„Az Európa jövőjéről szóló konferencia a polgárokat a középpontba helyező, alulról építkező gyakorlat, amelynek keretében az európaiak kifejezhetik, hogy mit várnak az Európai Uniótól. A konferencia nagyobb szerepet biztosít majd a polgároknak az Unió jövőbeli szakpolitikáinak és törekvéseinek alakításában, ezáltal javítva rezilienciáját.”*¹²

Az európai érdekeket képviselő, és a jogalkotás-kezdeményező szerepben lévő Európai Bizottság; a polgárok által közvetlenül választott társjogalkotó intézmény, az Európai Parlament; valamint a szintén társjogalkotó Tanács soros elnökségének képviselője útján együttesen jegyzi tehát a Közös Nyilatkozatot. Szembetűnő, hogy a dokumentumot jegyző három uniós vezető között nincs ott az Európai Tanács állandó elnöke, holott éppen ez az uniós intézmény felelős az Európai Unió tevékenysége általános politikai irányvonalának a meghatározásáért. Mivel állam- és kormányfők a tagjai, ez az az intézmény, amely képes lenne az Európai Unió jövőjéről szóló állampolgári diskurzus mellé a tagállami politikai akaratot is hozzárendelni. Tény, hogy a hétköznapi uniós polgároktól a tagállamok legfelsőbb politikai vezetői igencsak távol vannak, de az mégiscsak jelentősen függ a tagállamoktól, hogy az európai uniós állampolgárok által is becsatornázott ötletek végül is hogyan valósulnak majd meg.

Hogyan működik az EU jövőjéről szóló konferencia? Ez az a kérdés, melyen a konferenciát életre hívó testületek a legtöbbet és legtovább vitatkoztak. A 2021. május 26-án kiadott „Az Európa

¹² Együttes nyilatkozat, *i.m.*

jövőjéről szóló konferencia eljárási szabályzata”¹³ alapján a konferenciát három intézmény képviselője – az Európai Bizottság elnöke, az Európai Palament elnöke és a Tanács soros elnökét adó tagállam képviselője – közösen elnöklí és felügyeli (Elnökség – *Joint Presidency*). A gyakorlati munka irányítására azonban Vezető Testületet (*Executive Board*) hoztak létre, amelybe az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság 3–3 tagot delegál. Rajtuk kívül még négy megfigyelő vesz részt a grémium munkájában. A Vezető Testület – ami konszenzussal dönt valamennyi kérdésben – az operatív működésért felel, beleértve a plenáris ülések, a testületek és a többnyelvű digitális platform működtetését, valamint felügyeli a folyamatokat, előkészíti a konferencia plenáris üléseit, és nyomon követi a polgárok benyújtott ötleteit. A Vezető Testület munkáját közös Titkárság segíti, s bár az elnökét az Európai Parlament szerette volna delegálni, kompromisszumos megoldásként a három uniós intézmény három társelnöke közösen látja el ezt a feladatot.

A konferencia keretében személyes jelenléttel vagy digitális környezetben zajló találkozók útján különböző szinteken (európai, nemzeti, transznacionális, regionális) szerveznek rendezvényeket a civil társadalom bevonásával. A fiatalok számára külön programokat is meghirdetnek. Európai szinten ún. polgári vitacsoportok alakulnak az egyes szakpolitikai kérdésekben, melyek ajánlásokat fogalmaznak meg a konferencia plenáris üléseire. A tagállamok maguk, és egyéb intézmények is szerveznek további rendezvényeket, például nemzeti polgári vitacsoportokat. Az európai polgárok ötleteit, az EU jövőjéről folyó diskurzushoz történő hozzájárulásait a többnyelvű digitális platformon teszik közzé, az ún. visszajelzési mechanizmus pedig azt biztosítja, hogy az ötletekből és javaslatokból a plenáris ülés elé kerülő ajánlások legyenek.

Az EU jövőjéről szóló konferencia legérdekesebb és talán leginkább unikális intézménye a félévente összeülő plenáris ülés, amely az alábbi tagokból áll: az Európai Parlament 108, a Tanács 54, és az Európai Bizottság 3 képviselője, a nemzeti parlamentek 108 delegáltja, valamint 108 uniós polgár, utóbbi esetében 80-an az európai, 27-en pedig a nemzeti polgári vitafórumokból érkeznek.¹⁴ A testület munkájába bekapcsolódó uniós polgárok legalább egyharmada 25 évnél fiatalabb kell, hogy legyen, és egyikük az Európai Ifjúsági Fórum elnöke. Az említetteken túl a Régiók Bizottsága 18, a Gazdasági és Szociális Bizottság szintén 18, a regionális és a helyi önkormányzatok 6–6, a szociális partnerek és a civil társadalom pedig 8–8 képviselője is részt vesz az ülésen.¹⁵ Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseletét meghívják, amikor az EU nemzetközi szerepét vitatják meg, de más érdekeltek is meghívhatók. Az eljárásrend szabályozza az ún. vitacsoportok összetételét is. Az állampolgárokat véletlenszerűen választják ki a vitacsoportokba földrajzi származásuk, nemük, koruk, társadalmi-gazdasági hátterük és / vagy iskolai végzettségük alapján. A vitacsoportok tagjainak legalább harmadát 25 évnél fiatalabb személyek alkotják. Minden európai vitacsoport részt vesz a plenáris ülésen, ismerteti megbeszélései eredményét és megvitatta azokat más résztvevőkkel.¹⁶

A konferencia tehát amellet, hogy a polgárok véleményének a becsatornázást tűzte ki célul, valójában egy újabb bürokratikus és részben intézményesített szinttel gazdagítja az amúgy is sok kritikával illetett európai uniós intézményes és politikai struktúrát. Szembetűnő a Vezető Testület kulcsszerepe a folyamatok felügyeletében és a témák becsatornázásában, amely inkább a felülről

¹³ Az Európa jövőjéről szóló konferencia eljárási szabályzata. <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/27325/hu.pdf> (2021. 10. 06.)

¹⁴ Uo.

¹⁵ Uo.

¹⁶ Uo.

lefelé, mintsem az alulról felfelé történő építkezés jele, valamint az is, hogy továbbra is az uniós kulcsintézmények vannak főszerepben a konferencia missziójának megvalósításában.

Lehetséges kimenetek

Várhatóak-e, és ha igen, akkor milyen eredmények a konferenciától az egy évvel lerövidült megvalósítás időtávján belül? A Vezető Testület a plenáris ülésen elhangzott viták és javaslatok alapján konszenzusos jelentést készít, melyet a digitális platformon közzétesznek. A konferencia végeredményét az Elnökségnek szóló jelentésben terjesztik elő, a tervek szerint 2022 tavaszán, a francia elnökség idején. A három közösen elnöklő intézmény vállalja, hogy a Szerződések adta kereten belül, a saját hatáskörükhöz illeszkedően megvizsgálják a beérkezett javaslatok alapján a továbblépés lehetőségét.¹⁷

A konferencia indítását megelőzően még egy esetleges új szerződés is szerepelt a konferencia lehetséges végkimenetelei között, ahogy azt az Európai Parlament szerette volna, de a Tanács ragaszkodott hozzá, hogy ez kikerüljön a célkitűzések közül, és csupán a jelen szerződés adta kereteken belül lehessen ötletekkel előállni. Ennek következtében a húsz évvel ezelőttihez képest sokkal szerényebb kimenettel lehet kalkulálni. Azt sem túlzás állítani, hogy valójában a várható eredmény és az erre tett ígéret a leggyengébb pontja a kezdeményezésnek, amely valóban a széles körű polgári részvételt és az alulról érkező ötletek transzparens becsatornázását célozta meg. Az európai uniós polgárok – akiknek egy része amúgy is eltávolodott a sokszor átláthatatlan és bonyolult döntéshozatali folyamatoktól, és valószínűleg arra vonatkozó ötleteik is lennének, hogy ezt a helyzetet hogyan lehetne megváltoztatni – nem lehetnek biztosak abban, hogy a folyamat legvégén mi történik az általuk felvetett ötletekkel és javaslatokkal. A polgári részvételnek ez ugyanis még az európai polgárok számára rendelkezésre álló jogi lehetőség, az ún. európai polgári kezdeményezésnél is kevésbé konkrét és még kevésbé szabályozott módja, hiszen az eljárásrend szerint az elnöklő intézményekre van bízva, hogy „megvizsgálják a továbblépés lehetőségét”. E szerény ígéret talán kevésnek bizonyulhat az állampolgárok mozgósításához, és az alulról jövő kezdeményezések hiteles becsatornázásához.

Az uniós polgárok elképzelései az Európai Unió jövőjére vonatkozóan

Az Eurobarométer 2020 őszi adatfelvételre épülő és 2021 tavaszán publikált felméréséből kiderül, az európaiak mintegy kétharmada úgy véli, hogy hazájuk EU-tagsága jó dolog, és támogatják azt is, hogy az Európai Unió több kompetenciával rendelkezzen olyan válságok kezelésére, mint például a koronavírus-járvány. 2007 óta most a legnagyobb arányú az EU támogatottsága a polgárok körében, az Európai Unióról alkotott képet tehát nem tépázta meg a pandémia, és a polgárok többsége számára az Unió pozitív jelentéssel bír.¹⁸

Mindez egyáltalán nem meglepő. A válságok és a válsághelyzetek összekapcsolása a politikai rendszer támogatottságával gyakori a politikatudósok körében, és megjelenik a politikatudományi

¹⁷ Uo.

¹⁸ *Special Eurobarometer 500. Future of Europe*. European Parliament, 2021. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/future-of-europe-2021/en-foe-special-eb-report.pdf> (2021. 10. 06.)

szakirodalomban is.¹⁹ Az Európai Unió mint sajátos politikai rendszer esetében is igaz, hogy a válságok hatással voltak az integráció egyes korszakaira, az uniós és tagállamai döntéshozókra, és a politikai rendszer valamennyi szereplőjére, így az európai uniós polgárokra is. Az európai integráció indulásához a két világégés tapasztalata, és az abból történő kilábalás vágya is hozzájárult. De a későbbi korszakokra is igaz ez, akár a külső válságokra is. Például a 2001. szeptember 11-i amerikai terrortámadások idején az európai uniós összetartozás, az európai identitás intenzitása erősödött. Vagyis a válságok lehetőségek is egyben, amely a COVID-19 járvány hatásán is megmutatkozik. Ahogy említettük, 2020-ban az uniós tagság támogatottsága kiugróan magas volt, éppen akkor, amikor tombolt a pandémia újabb hulláma, több mint 300 ezer európai halálát követelve.²⁰ A felmérésekből az is kiderül, hogy négyből három európai uniós polgár egyetért azzal, hogy az EU-nak több kompetenciával kell rendelkeznie az olyan válságok kezelésére, mint amilyen a koronavírus-járvány. Ez annak fényében, hogy szinte valamennyi uniós tagállam nemzeti válságkezelési módokat, saját vakcinázási és kríziskezelési metódusokat valósított meg, különösen érdekes vélemény a polgárok részéről.

A polgárok széles körben osztják azt a nézetet is, hogy a jövőben jobban figyelembe kell venni az uniós polgárok hangját – tízből mintegy nyolc uniós polgár egyetért ezzel. Arról, hogy kiket kellene bevonni az Európai Unió jövőjéről szóló diskurzusba, megoszlának a vélemények a polgárok körében. Legtöbbször a hétköznapi polgárokat jelölték meg (51%), második helyen a fiatalokat (47%), harmadik helyen a nemzeti kormányokat (42%), negyedik helyen a tudósokat, a szakértőket, az értelmiséget és az egyetemi oktatókat (40%), csak ötödik helyen az európai uniós intézményeket (31%), hatodik helyen pedig a nemzeti parlamenteket (30%). Ezeket követték a regionális és a helyi szervezetek (29%), a fogyasztóvédelmi szervezetek (25%), a civil szervezetek (25%), a szakszervezetek (23%), az üzleti testületek (18%), az újságírók (18%), végül a celebritások, művészek, sportolók (10%).²¹

Vajon az Európai Unió jövőjéről szóló konferencia fő célkitűzéséhez, az európai uniós polgárok véleményének, ötleteinek hatékonyabb becsatornázásához hogyan viszonyulnak a polgárok? Az európai uniós polgárok nemzeti és uniós szinten is a választásokat jelölték meg a hangjuk hallatásának legjobb módjaként (nemzeti szinten a válaszadók 67%-a, európai szinten 55%-a). Az állampolgári vitákat, gyűléseket nemzeti szinten az egyének 21%-a, európai szinten 15%-a tartja csak hatékony módszernek, a politikai pártokon vagy civil szervezeten keresztül történő bebeszélést pedig még ennél is kevesebben tekintik megfelelő módszernek.²²

Ennek fényében érdemes feltenni a kérdést, hogy vajon a polgárok véleményét tényleg reprezentáló aktivitást mutat-e majd az Európai Unió jövőjéről szóló konferencia? Azok, akik számára a nemzeti és az európai parlamenti választások jelentik a bebeszélés leghatékonyabb módját, a részvételt, vajon részt vesznek-e majd a vitacsoportokban vagy a digitális konzultációkban? Az is kiderült a felmérés eredményeiből, hogy a polgárok elsősorban családtagokkal, barátokkal és munkatársakkal beszélnek meg legszívesebben az Unió jövőjének kérdéseit, másodsorban viszont európai politikusokkal is konzultálnának erről. Utánuk sorrendben a helyi és regionális politikusok, más uniós polgárok, a civil szervezetek, valamint az ún. influenszerek és aktivisták következnek. Azok

¹⁹ Lásd ebben a témában például Körösi András (2017) (szerk.): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*. MTA TK PTI, Budapest.

²⁰ *Cumulative number of coronavirus (COVID-19) deaths in Europe*. Statista, é.n. <https://www.statista.com/statistics/1108496/coronavirus-mortality-in-europe/> (2022. 01. 27.)

²¹ Special Eurobarometer 500, *i.m.*

²² *Uo.*

a válaszadók, akik hajlandóságot mutattak az Európa jövőjéről szóló konferenciában történő részvételre, a bekapcsolódás különböző formáit preferálták elsőként a helyi találkozók, gyűlések, vitákat jelölték meg (44%), másodsorban a felméréseket (34%), harmadikként a nemzeti politikusokon keresztül beterjesztett javaslatokat (31%) és az online konzultációkat, valamint a vitafórumokat (30%).²³

Annak érdekében, hogy a jövőbeli globális kihívásoknak meg tudjon felelni Európa, a polgárok az alábbi prioritási sorrendet állították fel. Az európai uniós polgárok szerint az Európai Unió legfőbb prioritása az egészség és a biztonság (38%), ezt követi a társadalmi igazságosság és az egyenlőség (38%), majd a környezetvédelem és a klímaváltozás (37%). Ezek után az oktatás következik (24%), majd a növekedés és az innováció (14%), a szabadkereskedelem és a piacgazdaság (14%), a kulturális sokszínűség és a nyitottság mások irányába (9%), a hagyományok (7%), és végül az EU ipari kapacitása (6%).

A Standard Eurobarometer²⁴ felmérés ugyanerre az időszakra vonatkozó kérdései európai uniós és tagállami vonatkozásban is rákérdeztek a polgárok szakpolitikai prioritásaira. Uniós szinten az egészségügy, a gazdasági helyzet, a tagállamok közpénzügyi helyzete, a környezetvédelem és a klímaváltozás, a bevándorlás, a munkanélküliség, az emelkedő árak és megélhetési költségek, az EU befolyása a világban, a terrorizmus, a bűnözés, a nyugdíjak, majd az energiaellátás és az adózás volt a sorrend. Nemzeti vonatkozásban az egészségügy, a gazdasági helyzet, a munkanélküliség, az emelkedő árak és megélhetési költségek, az államadósság, az oktatási rendszer, a nyugdíjak, a bevándorlás, a bűnözés, a lakhatás, az adózás, a terrorizmus, és az energiaellátás jelenti a polgárok számára a legfőbb gondot.²⁵ Az Európa Unió jövőjéről szóló konferencia a fentiek közül – illeszkedve az Európai Bizottság politikai programjának hat prioritásához – az alábbi témákat ajánlja fel polgári konzultációra: (1) éghajlatváltozás és környezetvédelem; (2) egészségügy; (3) erősebb gazdaság, társadalmi igazságosság és foglalkoztatás; (4) az EU a világban; (5) értékek és jogok, jogállamiság és biztonság; (6) digitális átállás; (7) európai demokrácia; (8) migráció; (9) oktatás, kultúra, ifjúság és sport. Szakpolitikai vonatkozásban tehát az uniós polgárok prioritásai szerepelnek az Európai jövője konferencia repertoárjában.

Összegzés

A húsz évvel ezelőtt életre hívott Konventhez képest az Európa jövőjéről most zajló konferencia szerényebb ambíciókkal rendelkező, rövidebb időtávon belül megvalósítandó polgári konzultáció, és nem alkotmányozási folyamat. Az európai uniós polgárok felé fordulás, a bevonásukat és részvételüket segítő módszer kirajzolódik az eljárásrendből, de a konferencia kimenetele nem ígér tektonikus változásokat az integráció jövőjét illetően. A fiatalokra történő kiemelt fókuszálás megjelenik a konferencia struktúrájában, de mivel maradni kell a jelenlegi szerződéses kereteken belül, és a tématerületek meghatározása, valamint a viták strukturálása is maradt az Európai Unió intézményeinek a kezében, nem valószínű, hogy az alulról építkezést sikerül maradéktalanul

²³ Uo.

²⁴ Standard Eurobarometer 94. Winter 2020 – 2021. The EU and the coronavirus pandemic. Európai Bizottság, 2021. ápr. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355> (2021. 10. 06.)

²⁵ Uo.

megvalósítani. Ennek megfelelően a végső jelentés várhatóan kisebb súlyú dokumentum lesz, mint az Alkotmányszerződés volt. De ez nem feltétlenül rossz, hiszen lehet, hogy a szerényebb ambíció a kezdeményezés bukását is megakadályozza. A 2022-ben záródó konferencia valószínűleg a felszínre hozza az Európai Unió jövőjével kapcsolatos különböző tagállami álláspontokat is, beleértve a francia–német tengely és a viseigrádi tagállamok eltérő elképzeléseit. A francia dominancia – amely Macron személyében a kezdetektől jelen van a folyamatban – a záródokumentum megfogalmazásában és tárlásában is mindenképpen érezhető lesz, hiszen a folyamat végső állomása a Tanács francia elnökségének idejére tehető.²⁶ Az eljárásrendből egyelőre még nem derül ki, hogy a megfogalmazott javaslatokból lesz-e uniós jog, és ha igen, hogyan. A polgárok közvéleménykutatásokban is megjelenő prioritásai teret kapnak a konferencia tématerületei között. Az időzítés is megfelelő lehet, hiszen a válságok, így a COVID-19 járvány egyben lehetőség is Európa megújítására, egy súlyosabb vagy újabb járványhullám azonban el is viheti az uniós polgárok fókuszát a konferenciáról és torzíthatja a folyamatokat.

Felhasznált irodalom

Arató Krisztina – Koller Boglárka (2015): *Európa utazása. Integrációtörténet*. Gondolat Kiadó, Budapest.

Az Európa jövőjéről szóló konferencia eljárási szabályzata. <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/27325/hu.pdf> (2021. 10. 06.)

Cumulative number of coronavirus (COVID-19) deaths in Europe. Statista, é.n. <https://www.statista.com/statistics/1108496/coronavirus-mortality-in-europe/> (2022. 01. 27.)

Együttes nyilatkozat az Európa jövőjéről szóló konferenciáról. A polgárok szerepvállalásának növelése a demokráciáért – Egy reziliensebb Európa megteremtése. Európai Bizottság, é.n. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/hu_-_egyutttes_nyilatkozat_az_europa_jovojerol_szolo_konferenciarol.pdf (2021. 10. 06.)

European Commission's priorities for 2019–24. Európai Bizottság, é.n. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en (2021. 10. 06.)

Körösényi András (2017) (szerk.): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*. MTA TK PTI, Budapest.

Macron, Emmanuel (2019): *Pour une Renaissance européenne. Élysée*, 2019. 03. 04. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne> (2021. 10. 06.)

²⁶ A francia dominanciát szintén erősítik a 2021. szeptember 26-án lezajlott német választások, a tizenhat évig tartó Merkel-korszak lezárulása, valamint a kormányalakítás jelenlegi nehézségei.

Special Eurobarometer 500. Future of Europe. European Parliament, 2021. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/future-of-europe-2021/en-foe-special-eb-report.pdf> (2021. 10. 06.)

Standard Eurobarometer 94. Winter 2020 – 2021. The EU and the coronavirus pandemic. Európai Bizottság, 2021. ápr. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355> (2021. 10. 06.)