

## Együtt vagy külön? – Válságkezelés az Európai Unióban

**A koronavírus-járvány következtében az Európai Unió valamennyi tagállamának gazdasága nehéz helyzetbe került. Kezelése érdekében több ország is közösségi szintű megoldásokat szorgalmaz, jelen pillanatban mégis úgy tűnik, hogy az Európai Uniónak csak korlátozott lehetőségei vannak a segítségnyújtásra. Az első kritikus hangok már meg is jelentek „Európával” szemben, a szolidaritást és az egységes fellépést kérve rajta számon. A korábbi évek válságainak tapasztalatai azonban nem adnak sok reményt a bizakodásra.**

Az Európai Unióra nem egy államként, hanem sokkal inkább sui generis államszövetséggént tekinthetünk. Hatáskörei – legyen az kizárólagos vagy megosztott -, jogszabályai a tagállamok akaratának megfelelően jöttek létre, és a legtöbb esetben, újabb intézkedéseket is csak az országok egyetértése és felhatalmazása nyomán tud hozni. Elnevezése, az „unió” kifejezés ugyanakkor mégiscsak azt feltételezi, hogy létezik egy olyan közös cél, amely eléréséért az államok hajlandóak egységesen cselekedni, akár egyéni érdekeiket is háttérbe szorítva. Egy közösség léte és ereje pedig nem csupán technikai kérdésekben vagy a jólét időszakában mutatkozik meg, hanem a tagjait érő kihívások, válságok esetén is.

Az Európai Unió országai is szembesültek nehéz helyzetekkel: 2008-ban gazdasági és pénzügyi, 2015-ben migrációs válsággal kellett megküzdeniük, 2020-ban pedig a koronavírus-járvány jelent politikai és gazdasági kihívást az államok számára. Ezekben a kérdésekben azonban nem igazán mutattak, mutatnak egységet, a problémák kezelése leginkább az egyes nemzetek feladata.

A 2008-as gazdasági és pénzügyi világválság eltérő mértékben ugyan, de az EU valamennyi tagországát érintette. Általános probléma volt a romló gazdasági teljesítmény, a növekvő államháztartási hiány és a munkanélküliek arányának emelkedése. A közös válságkezelésre az Európai Uniónak nem volt meg minden téren a megfelelő eszköze, ennek módosítása a tagállamok szándékán múlt. A kezdeti szakaszban nemzeti szintű megoldásokat kerestek a politikai vezetők a válság hatásainak enyhítésére. Támogatást nyújtottak a bankszektorban, megszorító intézkedéseket vezettek be és jelentősen csökkentették az állami kiadásokat – így a közszférában dolgozók fizetését, a nyugdíjakat és a jóléti szolgáltatásokat is. Mindennek azonban csekély pozitív hozadéka volt, az állampolgárok még nehezebb helyzetbe kerültek, és egyre inkább megmutatkozott az összehangolt, uniós programok iránti igény. Ennek hatásaként 2010-ben több reformjavaslatot is elfogadtak. Bevezették az Európai Szemesztert, melynek keretében az Európai Bizottság megvizsgálja a tagállamok költségvetési tervezeteit, és szükség esetén ajánlásokat fogalmaz meg a nagymértékű államadósság elkerülése érdekében. Kidolgozták az Európa 2020 stratégiát, melyben közös fejlesztési célokat tűztek ki maguk elé, elsősorban a szociálpolitika – oktatás, munkahelyteremtés - területén. Szintén ugyanebben az évben, az eurózóna országai létrehozták az Európai Stabilitási Mechanizmust (ESM), mely a nehéz gazdasági, vagy pénzügyi helyzetbe kerülő, euróvezeti államoknak nyújt támogatást hitel, illetve hitelkeret formájában. Ezzel párhuzamosan arról is döntöttek, hogy szigorú feltételekkel, de mentőcsomaggal segíti az EU a leginkább bajba jutott – főként dél-európai – országokat. Felmerült továbbá az eurókötvények kibocsátásának ötlete is,

melyekkel az egységes valutaövezet nemzeti közösen vállalának felelősséget egy tagjuk adósságáért. Ezt a javaslatot azonban többen is elutasították.

A 2008-ban kirobbanó világválság kezelése elsősorban a tagállamok saját feladata maradt, valódi közös fellépés nem történt, hiszen mind az Európai Szemeszter, mind az Európa 2020 stratégia sokkal inkább csak egy korlátot, valamint iránymutatást jelentett a nehézségek enyhítése céljából meghozott intézkedésekre vonatkozóan, amelyekkel kapcsolatban nem mutatkozott meg igény a szorosabb együttműködésre. A gazdasági és pénzügyi problémák orvoslása terén pedig az Európai Unió két részre szakadt, a kidolgozott javaslatok célja az euró megmentése volt, az ESM és a mentőcsomagok által csak a közös valutát használó országokat támogatták, és ugyanúgy csupán az ő számukra lettek volna biztosítva az eurókötvények, ám azt a fajta segítségnyújtást már felülírták az egyéni érdekek.

2015-ben az Európai Unió országai újabb kihívással néztek szembe a kontinensre érkező illegális bevándorlók nagy száma miatt. A folyamat korábban kezdődött, Olaszország területére már az azt megelőző években is jelentős mennyiségben érkeztek Afrikából emberek, ám az olasz kormány akkor eredménytelenül próbált segítséget kérni a többi uniós tagállamtól. 2015-ben azonban már a görög határnál is jelentek meg dokumentumokkal nem rendelkező bevándorlók a Közel-Keletről, és ennek hatására fogalmazta meg az Európai Bizottság, hogy közös problémakezelésre lenne szükség. A nehézséget az jelentette, hogy mindaddig nem volt egységes migrációs politika. A dublini rendelet (Dublin III) értelmében a menedékkérelmet alapesetben az az állam köteles elbírálni, amelyen keresztül először lépett be a menedékkérő az EU területére, a schengeni egyezmény szerint pedig az övezetbe tartozó országoknak a külső határaikat kell szigorúan ellenőrizni. Ezekon felül, azokra a kérdésekre még nem volt válasz, hogy mit kell tenni abban az esetben, ha egy országnak egyszerre több százezer bevándorló esetét kell elbírálnia, van-e felső korlátja a befogadható emberek számának, különbséget kell-e tenni menekült és gazdasági bevándorló kérelme között, illetve, hogy a tömeges bevándorlás a célországok saját problémája-e, vagy a többi államnak is részt kell belőle vállalnia?

2016-ban döntöttek úgy az Európai Unió tagjai, hogy a Frontex feladatkörét kibővítik, és attól kezdve Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség néven, technikai és humán erőforrással segíti az országokat külső határaik ellenőrzésében. Azzal kapcsolatban azonban, hogy mi legyen azokkal az emberekkel, akik mégis eljutnak valamelyik államba nem sikerült egységes álláspontot kialakítani, minden kormány saját hatáskörében hozott intézkedéseket. Olaszország kezdetben engedte a területére lépni a bevándorlókat, később, a kormányváltást követően már úgy határozott, hogy nem engedi kikötni az afrikaiakat szállító nemzetközi segélyszervezetek hajóit. Bulgária és Magyarország kerítéssel kívánta megakadályozni, hogy nagy tömegben érkezzenek menekültek az országba, Szlovákia, Hollandia, Ausztria és Németország pedig felfüggesztve a schengeni egyezményt, visszaállította a határellenőrzést.

Szintén 2016-ban, az Európai Unió és Törökország megállapodást kötött egymással, hogy anyagi erőforrásokért és a csatlakozási folyamat előrehaladásáért cserébe a törökök nem engedik át Európába a Közel-Kelet felől érkezőket. A már az Unióban lévő bevándorlókkal kapcsolatban Németország, Olaszország és Franciaország azt szorgalmazta, hogy osszák szét őket a tagállamok között, így, egy meghatározott kvóta alapján mindenkinek részt kellene vennie a kérelmek elbírálásában és a menekültek befogadásában. Ehhez kapcsolódóan

felmerült az Európai Menekültügynökség létrehozásának ötlete az elbírálási szabályok egységesítése végett, ám mind ezt, mind a kvótarendszert több tagország is élesen elutasította.

A 2015-ben kezdődő migrációs válsággal összefüggésben nem tudtak kialakítani egységes álláspontot az Európai Unió államai, a Törökországgal való megállapodás enyhített ugyan a külső határookra nehezedő nyomáson, ám minden más intézkedés egyénileg történt, a problémát a nemzetek saját érdekeiknek megfelelően közelítették meg. Ezek viszont óhatatlanul eltértek egymástól a különböző helyzetek – front-, tranzit, vagy célország -, a gazdasági fejlettség és a történelmi tapasztalatok alapján.

2020 elején a koronavírus-járvány következtében szembesültek politikai és gazdasági kihívással az EU tagjai. Az egyik legfontosabb feladata a kormányoknak, hogy a járvány terjedését lassítsák, megelőzve ezzel az egészségügyi ellátórendszer összeomlását. Néhány kivételtől eltekintve valamennyi ország rendkívüli jogrendet vezetett be, mellyel a végrehajtó hatalom szerepét erősítették a gyorsabb döntéshozatal érdekében, ezen túlmenően határellenőrzést, távoktatást, valamint kijárási tilalmat is elrendeltek. A részletszabályok és a tilalom szigorúsága ugyanakkor államonként eltérő. Ausztriában és Szlovákiában a mobiltelefonokon keresztül figyelik meg a polgárok mozgását, Csehországban és Magyarországon a vírus terjesztése és a karantén szabályok megszegése bűncselekmények minősül. Szlovéniában lakhelyelhagyási tilalmat vezettek be, Franciaországban csak élelmiszerért, orvoshoz és munkába lehet menni, a magyarok számára ugyanakkor még a kirándulás lehetősége is biztosított. Svédországban pedig az egyik legenyhébbek a bevezetett szabályok, a skandináv államban továbbra is szabadon mozoghatnak a polgárok. Habár az EU vezetése folyamatosan hangsúlyozza, hogy az intézkedések nem veszélyeztethetik az uniós alapértékeket, a tagországok részéről mégsem merült fel az iránt igény, hogy a normák lehető legminimálisabb megsértése érdekében, közösen állapodjanak meg a szükséges és arányos korlátozásokról. Annak sem nagy a valószínűsége, hogy a jövőben elindul erről majd egy párbeszéd, ugyanis a meghozott lépések a nemzetek kulturális hátterével állnak arányban.

A gazdaság a másik terület, ahol az államoknak fontos feladatuk van. Spanyolországban és Olaszországban leállították a nem létfontosságú ágazatokat, de ezeken túl, Európa-szerte is szünetel a termelés egyes szektorokban és állampolgárok tízezrei veszítették el munkájukat. Különböző eszközökkel – például adócsökkentéssel, vagy a bérek egy részének átvállalásával – minden kormány igyekszik támogatni a nehéz helyzetbe került vállalkozásokat, magánembereket, ám többen – köztük a spanyolok, olaszok, franciák - egységes fellépést is sürgetnek. Habár lehetővé vált a strukturális alapokból még le nem hívott összegeknek az átcsoportosítása, ezzel nem elégedtek meg az országok, az olaszok a közös „koronakötvények” kibocsátására tettek javaslatot. Az ötletet azonban Németország, Ausztria, Hollandia és Finnország elutasította, aminek következtében olaszországi lapok és politikusok éles kritikákkal illették az EU-t, önzőséggel vádolták az államokat, Veneto tartomány kormányzója pedig úgy fogalmazott, hogy „Európa újfent bizonyította hiányát”.

Jelenleg az Európai Bizottság egy munkanélküliségi viszontbiztosítási rendszer létrehozását tervezi, amelyhez azonban ismét az országok együttműködésére lenne szükség. Azt, hogy ez megvalósul-e, vagy lesz-e más olyan döntés a jövőben, ami a közös problémakezelést teszi lehetővé, még nem tudni. Abban az esetben viszont, ha az eddigi – és a mostani – gyakorlatot követve a nehézségek enyhítése túlnyomó részben továbbra is az államok saját feladata lesz, az Európai Unióval szembeni bizalmi válság tovább mélyülhet. Felerősödhetnek a kritikák a

mindaddig Európa-párti kormányok részéről, megnövekedhet az euroszeptikus politikai erők támogatottsága, legvégül pedig az Unió hitelessége kérdőjeleződhet meg.

*2020.04.02. – Kalas Vivien*