AZ EURÓPAI UNIÓ A XXI. SZÁZAD KÜSZÖBÉN

Tanulmányok az európai integráció különféle aspektusaiból

Szerkesztette : Dr. Türke András István Ph.D

Europa Varietas Könyvek

Dr. Türke András István Ph.D (szerk.)

AZ EURÓPAI UNIÓ A XXI. SZÁZAD KÜSZÖBÉN

Tanulmányok az európai integráció különféle aspektusaiból

Az ELTE-ETTDK 2008-as, PDF-könyvének változatlan formában való kiadása

Szerzők:
Elisabeth du Réau
Gazdag Ferenc
Hartmut Marhold
Kendernay János
Kendernay-Nagyidai Gertrúd
Kucsera Tamás
Paczolay Péter
Reich Anna
Traian Sandu
Türke András István
Unger Anna

© 2011 Europa Varietas Alapítvány

ISBN 978-963-89235-0-9

© Türke András István, Elisabeth du Réau, Gazdag Ferenc, Hartmut Marhold, Kendernay János, Kendernay-Nagyidai Gertrúd, Kucsera Tamás, Paczolay Péter, Reich Anna, Traian Sandu, Unger Anna

A könyv tartalmát a magyar és a nemzetközi szerzői jogok védik.
Tilos részben vagy egészben felhasználni, idegen nyelvre lefordítani a kiadó engedélye nélkül.
A kötet megjelenését az Europa Varietas Alapítvány tette lehetővé. Nyomtatott verzió rendelése : info@europavarietas.eu

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés	4
Európa, a sokféleség egysége	6
Egy fejezet az európai föderalizmus eszmetörténetéből	12
European Integration, seen from historiography and political science	23
Az Európai Unió jogi kereteinek fejlődése a 21. század elején	36
Az európai integráció “közvetlen demokratizációja”	54
Gondolkodó intézmények - nagyító alatt az Európai Unió döntéshozatala	70
Érdekérvényesítés Európában, tanulságok Magyarországon	85
Teóriák az európai integráció külpolitikájáról	98
Az európai kül- és biztonságpolitika balkáni tevékenységének kezdetei	114
Európai szomszédságpolitika kelet felé	132
Az Európai Unió bővítési politikájának működése és hatásmechanizmusai	141

Az elemzésekben megfogalmazott vélemények nem feltétlenül esnek egybe az Europa Varietas Intézet véleményével és csak az adott szerzőket kötelezik.

Bevezetés

Türke András István

2005 május végétől az európai alkotmányos szerződés ügye gyakorlatilag parkolópályára került, sokan sokféle javaslatot fogalmaznak meg az okmány teljes vagy részleges elvetésével kapcsolatban, vagy új alkotmányt követelnek. Eközben az integrációs folyamat nagy léptekkel halad tovább, 2006 őszére vált eldöntött ténnyé Románia és Bulgária csatlakozása és Törökország is gyors léptekben halad az integráció felé.

Az Európai Unió katonai/rendőri missziókat vezet 2003 óta az PESD/ESDP keretében, önállóan, vagy a Berlin Plusz folyamat eredményeként a NATO-val együttműködve, vagy akár az Afrikai Unió csapatait segítve, mint a szudáni Darfurban. Ezen akciók háttere az unió nemzetközi megerősítése, célja a demokratikus keretek megerősítése vagy éppen gyors, sokszor talán kellő előzmények nélküli bevezetése a Balkánon és Afrikában. Az uniónak a 2003-as stratégiai doktrínában megfogalmazott célok eléréséhez erősítenie kell nemzetközi súlyát egyrészt a világgazdasági és –politikai folyamatokra gyakorolható nagyobb befolyás, másrészt az Európát sújtó energiafüggőség miatt. A harmadik világból gyakran hallani olyan hangokat melyek az Uniót is kezdik neokolonializmussal vádolni, de tudnunk kell, hogy kényszerpályán mozgunk: ha az EU nem lép, akkor az Egyesült Államok, Kína, India de Oroszország örömmel megteszi helyette. A humanitárius jellegű válságkezelő vagy éppen megelőző lépések fontosak, de nem felejthetjük el a mögöttük húzódó gazdasági érdekeket.

Az európai integráció kétségtelenül megadja a lehetőségét annak, hogy fokozatos, hosszú távú bizalmi lépések és megsokszorozott együttműködések árán csökkentsük a népek közötti különbségeket. Ez mára immár történelmi távlatban is járható útnak tűnik. A jövő kérdése, az integráció elmélyítése kapcsán, hogy a csupán hosszabb távon rendezhető vagy, kellő mélységében nem kezelt problémák és konfliktusgócok a jövőben képesek-e láncreakcióba lépni, vagy legalábbis egymást felerősítve az integráció számára komoly kockázati tényezőkké válni. Mindezen problémákra a megoldást egy jelenleg még „arcnélküli” uniónak kell megtalálnia. Egyrészt az alkotmányos szerződés válságával belső fejlődésünk számára sem sikerült határozott, vagy legalább többé-kevésbé határozottan körvonalazódó irányokat lefektetni. A probléma az Európai Unió nemzetközi definíciója kapcsán is hasonló mértékű: Az európai integráció kutatóközpontjaiban, tudományos műhelyeiben általános vita folyik arról, hogy az unió nem rendelkezik közös vízióval, világszemlélettel, szemben például az Egyesült Államokkal, melynek minden külpolitikai lépése egy világos koncepcióba illeszkedik.

Az EU a G20-ak konferenciáin is képtelen egységesen fellépni. A G20-ak a világ GDP-jének 87%-át adják, miközben a világ lakosságának 2/3-át képviselik. De csak 10%-át jelentik a világ államainak, és Afrikát lényegében csak a Dél-Afrikai Köztársaság képviseli. Az EU azért megosztott a G20 céljaiban, mivel Nagy-Britannia az USA mellett áll.

A 2008-as pénzügyi/gazdasági krízis tehát Európa szerte egy sokkal súlyosabb ipari-strukturális krízisbe kezd torkollani. Mindez azt eredményezi, hogy az EU szupranacionális jellege gyengül és ismét a kormányközi megoldások és törekvések kerülnek előtérbe. Az EP még mindig gyenge intézmény, és bár 2004-hez képest a média sokkal jobban foglalkozott az EP-választásokkal, a részvételi ráta az egész EU-ban alacsony maradt.

Egyértelműen megerősödve került ki viszont a krízisből az intézmények közül az Európai Központi Bank, melynek szigorú monetáris politikája – az állam- és kormányfők bizonytalankodása, inkoherens lépései ellenére – megteremtette, megteremti az EU monetáris politikájának

koherens egységét. Komolytalan az olyan államok segítségkérése, akik eddig is semmibe vették a konvergencia-kritériumokat, azokkal az államokkal szemben, akik viszont a betartására törekedve áldozatokat vállaltak/vállalnak és így lényegében megerősítették az euró-zónát. Ha az euró nem lett volna, az EU sokkal jobban megérezte volna a válságot. Mindazonáltal már most látható, hogy képtelen összehangoltan és gyorsan reagálni, és hosszútávon sokak szerint a krízis egyik nagy vesztese lesz.

Egy kicsit tehát mintha az Unió előreszaladt volna a bővítések terén és mintha a mélyítés politikáját már-már túl könnyen, nem kellő alapossággal kezelné. Sajnos jelen pillanatban nem úgy tűnik, hogy a népszavazási kudarcok problémájából az európai szintű politika a megfelelő konzekvenciákat vonta volna le és komolyan megkísérelte volna felderíteni az elutasítás mélyebb okait. Az európai értelmiség, bár jó úton halad a válság okainak meghatározásában, úgy tűnik mégis „fáziskésébe" került és bár születnek figyelemreméltó megoldási javaslatok, koherens rendszerré még nem állíthatók össze.

Az *Európai Unió a XXI. század küszöbén* című könyv célja egyrészt pontos helyzetkép – ha úgy tetszik pillanatkép – felvázolásával, másrészt a megoldandó feladatok/problémák számba vételével, harmadrészt a kiútkeresés lépéseinek és a megoldási javaslatok összegyűjtésével e vízió, világkép kialakításához való hozzájárulás.

A kötet átfogó kép felvázolására törekszik egyrészt az unió belpolitikai-, alkotmányos-, identitásproblémáit, másrészt az unió és globális környezete interakcióit vizsgálva:

Először összefoglaló tanulmányok keretében végigtekinti a XX. századi integráció filozófiai, gazdasági, politikai, nemzetközi (stb.) hátterét: Ebben a részben kerül sor a föderáció, mint rendezőelv tárgyalására, az unió *sui generis* intézményrendszerében való további alkalmazhatóságának vizsgálatára, valamint az európai politikai rendszer modelljeinek változására hidegháború alatt és az azóta eltelt időszakban.

Áttekintjük továbbá az európai alkotmányozási folyamatot, az alkotmányos szerződés tartalmának részletes elemzésével és kritikájával, továbbá a lehetséges forgatókönyveket az okmány jövőbeli sorsát illetőleg, miközben olyan politikai kérdéseket is górcső alá veszünk, mint az európai pártok fejlődésének irányvonalai, az európai szintű népszavazások kérdése, vagy az EU demokratikus voltának (demokrácia deficit) analízise.

Elemezzük az Európai Unió gazdasági és pénzügyi helyzetét a globális versenyben, ahol a hagyományos partnerek mellett a kínai és az indiai is egyre nagyobb konkurenciát jelent. Közhely, hogy az EU-nak mint gazdasági nagyhatalomnak nemzetközi politikai tőkévé kell konvertálnia az egész világot behálózó kapcsolatrendszerét és a világon a legnagyobb volumenű felzárkóztatási programjait. E célban szinte minden tagállam egyetért, az ehhez szükséges eszközök és módszerek alkalmazásában azonban olykor éles vitákhoz vezetnek a nézetkülönbségek. A lehetséges kiút megtalálása végett is külön fontos szegmenset alkot könyvünkben az európai kül- és biztonságpolitika előtt álló perspektívák felvázolása: a biztonságpolitika teoretikus áttekintése mellett elemzésre kerül a '90-es évek balkáni EU-tevékenység eredményeit és kudarcait egyaránt, és foglalkozik az Európai Szomszédságpolitika (PEV) előtt álló kihívásokkal is.

A kötet anyaga a fentebb tárgyalt témák elemzésével számos elismert magyarországi és külföldi kutató, illetve kiemelkedő képességű doktorandusz együttműködésének keretében jött létre.

Párizs, 2008. szeptember 22.

Európa, a sokféleség egysége[1]

Paczolay Péter

1957. március 25-én a római Capitolium egyik termében írták alá hat állam vezetői, közöttük Paul-Henri Spaak és Konrad Adenauer, az Európai Gazdasági Közösséget megalapító szerződést. Ez a nap kétségtelenül mérföldkő nemcsak a II. világháború utáni Európa fejlődésében, hanem a kontinens egész történetének menetében. A sok évszázados Európa-eszme olyan szakaszba lépett, amikor kézzelfogható reménnyé vált az európai egység megvalósulása. Az az elgondolás, amit Sully nagy terve, Saint-Pierre abbé örök béke-tervezete, vagy Kant víziója az örök békéről a rációt és a jogi eljárásokba vetett hitet szegezte a nemzetállamiság és a területi terjeszkedés reálpolitikájával szembe.

A francia forradalmat követően a nemzeti önrendelkezés, a nacionalizmus ezt követő térhódítása eltemette ezeket a reményeket. Edmund Burke, a francia forradalom, és az általa megcélzott új világ elszánt ellensége az európai műveltséget látta veszélyben. A világ ezen táján, Európában nagyjából egyforma nevelés a társadalmi szokások és életformák hasonlóságát eredményezte - vélte az ír származású angol politikus és gondolkodó, melynek eredményeként „egyetlen európai sem válhatna teljesen száműzötté Európa egyik részében sem”[2]. Ahogy később Ortega írta: „Ezeknek az európai népeknek az élet mindig is azt jelentette – a XI. századtól, III. Ottótól mindenképpen –, hogy közös térben vagy térségben mozognak és tevékenykednek. Vagyis mindegyikük számára az élet a másokkal való együttélést jelentette. Ez az együttélés hol békés, hol harcias jelleget öltött”[3].

A II. világháború utáni európai integráció egyik alapító atyja, Robert Schuman – érthetően – máshogy látta Franciaország történelmi szerepét. „Franciaország 1789-ben az egyéni és politikai felszabadulás, a szabadság új rendjének meghirdetőjévé vált… 1950-ben Franciaország ismét egy új eszmény apostolaként lépett fel, amely eszmény felfogásában és hatásában forradalmi, megvalósulásában azonban békés jellegű volt”[4]. Az egyes országok európai helyének megítélése, a viták egyszerre érzékeltetik Európa sokféleségét, a különbözőséget, illetve a mindenhol föllelhető hasonlóságot, vagy azonosságot.

A sokféleség egysége hangzatos jelszó, de rendkívül nehéz program. A jelmondat nem először tűnik föl valamilyen szövetségbe törekvő államok egységfolyamatának érzékeltetésére. *E pluribus unum*: „sokból egy” – volt az Amerikai Egyesült Államok eredeti jelmondata. A különálló politikai egységek egyetlen szövetségi államba olvadását kívánta kifejezni. 1776-ban három kiemelkedő államférfi, az alapító atyák sorából, John Adams, Benjamin Franklin és Thomas Jefferson által alkotott kongresszusi bizottság az új államszövetség hivatalos emblémáján, a nagypecséten jelenítette volna meg a jelmondatot. A javaslatot elutasították. 1782-ben fogadták el a ma is használatos emblémát a nyilakat és olívaágat tartó sassal, és ennek része a jelmondat is. Az 1860-as évektől kezdve jelent meg a papírpénzeken az „*In God we Trust*” (Istenben bízunk) mottó, és 1956-ban ez vált a hivatalos jelmondattá.

---

[1] Az „Együtt Európában – múlt, jelen, jövő” című konferencián elhangzott előadás szövege (Pécs, 2007. március 22.)
[2] Edmund Burke, Letters on the Regicide Peace, id. Federico Chabod, Storia dell’idea d’Europa. Bari, Laterza, 1995., p. 19.
[3] José Ortega y Gasset, Előszó franciáknak *A tömegek lázadásához*, *Nagyvilág* 2001/1., p. 111.
[4] Robert Schuman, *Európáért,* Pécs, Pro Pannonia, 2004., p. 29.

Az európai államszövetség felé tett lépésnek remélt európai alkotmányszerződés szövegébe az Európai Konvent az utolsó pillanatban építette be az Európai Unió jelképeit – a megkésettség miatt meglehetősen suta módon az általános és záró rendelkezések közé (IV-1. cikk). A Konvent lábjegyzetben adott hangot annak, hogy e cikknek az I. részben kéne szerepelnie. Az Unió zászlajának, himnuszának, pénzének és az Európa-napnak a meghatározása mellett a cikk az Unió jelmondatát is megadja: és ez az „Egység a sokféleségben".

Ez a jelmondat – mely egy egyelőre megbukott dokumentum része – nemcsak gazdasági vagy kulturális egységre utal, hanem valamilyen politikai szövetségre is. Visszatekintve az európai integráció kezdeteire, köztudott, hogy a második világháború borzalmai és a totalitariánus uralom nemcsak történészeket és írókat, hanem politikusokat is arra indított, hogy az európai egység eszményét feleleventsék. A nemzetállamokra épülő európai államrendszert tartották a nacionalizmus, a háborúk és a totalitariánus uralom okának. Számos politikus tett hitet az állami nacionalizmussal szemben a valódi értékek, a személyes szabadság, a vallási és politikai jogok mellett. A totalitarianizmus elleni harc mellett a béke megteremtése volt a másik fő cél. Ez ihlette a nemzetek feletti föderalizmus eszményét a nacionalizmus leküzdése, az elmúlt évszázadok súlyos háborúinak megelőzése érdekében. Ez volt az alapja Alberto Spinelli és Ernesto Rossi elkötelezett föderalizmusának, akik hittek abban, hogy az emberek, ha maguk dönthetnek, a kooperáció és az egység felé fognak törekedni. Bár a föderális eszme kétségtelenül a háttérbe szorult a későbbiekben, és az Európai Közösségek az elitek vezette funkcionalista stratégia alapján jött létre, még az ezt képviselő Jean Monnet sem tagadta, hogy „kezdetektől fogva a politikai egység volt a célunk".

Az európai integráció ötven évének sikerei vitathatatlanok. Mindenekelőtt a béke megteremtése, azon belül a német-francia megbékélés. A közös piac, majd a közös pénz létrehozása, a hatékony gazdasági integráció. A nemzetállami elzártság helyébe lépő szabadságok. Az Unió megteremtése.
Aztán, ami számunkra a legfontosabb: a két részre szakadt Európa újraegyesítése. Gondoljunk csak arra, hogy 1957. március 25-én mi folyt Magyarországon. Az 1956-os forradalom miatti megtorlások, a MUK elfojtása, a munkásőrség kiépítése és demonstratív megjelenése március 21-én, és ugyanezen a napon megalapított KISZ szervezése.

És végül, szintén nagy jelentőségű volt a közös európai értékek kikristályosodása. Az integráció eddigi menetében és jövőjében is döntő szerepe van a morális tényezőknek és értékeknek. A híres olasz történész, Federico Chabod Európa eszméjéről tartott előadásainak a végén azt a summázatot vonta le, hogy „Európa eszméjének és az európai érzületnek a kialakulásában a morális és kulturális tényezőknek abszolút vagy egyenesen kizárólagos elsőbbségük volt". Chabod ezeket az előadásokat a milánói egyetemen 1943-44-ben tartotta. Nem véletlen, hogy szinte ugyanekkor adott elő az európai civilizációról a híres francia történész, Lucien Febvre is.
A „sokféleség egysége" mottó lényegében a hátrányokat próbálja előnnyé fordítani. Ebben a szemléletben az eltérő történelmi, nyelvi, kulturális hagyományok nem az eltérést, a különbözőséget jelentik, hanem gazdagító tényezők, annak a hitnek az alapjai, hogy e működőképes sokféleség a további fejlődés motorja lehet, s egyben segíti Európát a jövő kihívásainak megválaszolásában. Ez a gazdagság kincs. „Ha elveszne ez a sokféleség, eltűnne a dinamikus egység is. Európa valóban méhraj: sok méh, amely együtt repül." – Ortega Y Gasset metaforájával[5].

Ha az Unió már eljutott a Monnet által előre jelzett politikai egység valamilyen formájának legalábbis az elgondolásáig, milyen tényezők szükségesek a nemcsak különböző, hanem súlyos történeti ellentéteket hordozó országok egységesüléséhez?

[5] Ortega, *op. cit.*, pp. 113-114.

Az egyik tényező a demokrácia. A plurális demokrácia képes a sokféleséget eljárási szabályokkal egységbe foglalni, és ezt a hatalmi szerkezetet legitimálni. Az Európai Közösségek alapelvei fokozatosan fogalmazódtak meg. Az Európai Közösség demokratikus deficitjének közhelyszerű felemlegetése során hajlamosak vagyunk elfeledkezni arról, hogy a Római Szerződés céljai között a demokrácia nem is szerepelt: a Közösség megteremtésének a preambulumban megjelölt célja nem a demokrácia, hanem a szabadság és a béke volt. A közösségi intézményi struktúrát nem demokratikus intézményrendszerként kívánták létrehozni; ezt tükrözte a - hagyományos kategóriák szerinti - végrehajtó hatalom központi szerepe a rendszer működtetésében, közösségi és a tagállami szinten egyaránt. Továbbá a Római Szerződés azt a követelményt se fogalmazta meg, hogy csak demokratikus államok csatlakozhatnak a közösséghez. Ez a követelmény csak később került a Közösség céljai közé[6].

A közösség demokratizálódásának egyik mérföldköve lett az Európai Közösségek Bíróságának – közhellyel élve: az európai integráció motorjának – 1980-ban hozott döntése a *Roquette Fréres v Council* ügyben. A Tanács egy agrárügyben a Parlament véleményének késlekedése miatt egyedül döntött, és ezt a szabályozást a Bíróság megsemmisítette, mert a Parlamenttel folytatott konzultáció a Közösség törvényhozási folyamatának lényeges tényezője, "és ha korlátozottan is, de azt az alapvető demokratikus elvet tükrözi közösségi szinten, hogy a népnek a képviselőtestületen keresztül részt kell vennie a hatalomgyakorlásban"[7]. Honnan kerül az indokolásba az alapvető demokratikus elv? A szerződések szövegében ugyanis nem szerepel. A Bíróság egyik volt bírája, Mancini szerint a tagállamok alkotmányos hagyományából. Ez alapján a bíróság mintegy felruházhat egy, a Szerződésben nevesített intézményt - az Európai Parlamentet - olyan funkcióval, amely a tagállamok belső politikai berendezkedésében adott[8].

A béke és szabadság célja mellett az Európai Közösségekben csak később, a hetvenes évek elején jelentek meg a demokrácia, szabadság, jogállamiság, az emberi jogok alapelvei. A *Szerződés az Európai Unióról* preambulumában a tagállamok megerősítették elkötelezettségüket a demokrácia tiszteletben tartása mellett. Az F. cikkben azon tagállamai nemzeti identitásának tiszteletben tartásáról rendelkezett, amelyek kormányzati rendszere demokratikus elveken alapul[9]. E rendelkezés helyébe az *Amszterdami szerződéssel* a következő lépett: „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul.”
Demokratizálódáson az Európai Közösséggel kapcsolatban - a szó etimológiájának megfelelően - a hatalomnak és a döntéshozatalnak a néphez való szorosabb kötését értik. A közösségi szervek nyilatkozataiban, majd döntéseiben lépésről-lépésre jelentek meg a hivatkozások az alapelvekre, hogy azután ezek lenyomata megjelenjen a Szerződésekben is. Itt a jövőben tisztázandó, hogy mely további elveket osztanak az uniós államok, illetve Európa egésze.

A demokrácia működési kereteit – egy magát politikai közösségként is megfogalmazni kívánó integrációban különösen – az alkotmány határozza meg. Másképp: ha egy politikai közösségről beszélünk, meg kell kérdeznünk, hogy létezik-e annak valamilyen alkotmánya? A kérdés állandóan napirenden van az európai intézmények gyakorlatában és a tudományos elméletekben is. Az európai alkotmány témáját érintve nem kizárólag, sőt nem elsősorban arról a lendületes, de elhibázott kísérletről beszélek, ami az Európai Konvent munkája eredményeként született.
A gyakorlatban kétféle választ találhatunk: az Európai Bíróság szerint az Uniónak van alkotmánya, és ez a Római Szerződés. (Ezt a Bíróság döntésében is kimondta: "az Európai Gazdasági

[6] Federico G. Mancini – David T. Keeling, “Democracy and the European Court of Justice”, *Modern Law Review* (1994), p. 175.
[7] 138/79 1980 ECR 3333, para 33
[8] Mancini - Keeling, *op. cit.*, p. 179.
[9] Új számozással 6. cikk

Közösség a jog uralmán alapuló Közösség, olyannyira hogy sem tagállamai, sem intézményei nem kerülhetik el annak vizsgálatát, hogy az általuk alkalmazott intézkedések összhangban állnak-e az alapvető alkotmányos kartával, a Szerződéssel..." (1986)[10]. 1991-ben a Bíróság megerősítette ezt az álláspontját:) "Az EGK Szerződés, noha nemzetközi egyezmény formájában kötötték, mégis a jog uralmán alapuló Közösség alkotmányos kartája..."[11].

Az Európai Parlament álláspontja szerint viszont az Uniónak nincs alkotmánya, pedig szüksége lenne rá. Ennek az álláspontnak a nyomán gyorsult fel a Laekeni nyilatkozattal fordulatot vett folyamat, amelynek eredményeként ült össze az Európai Konvent, és született meg az Alkotmányszerződés tervezete.

Az általánosabb értelemben vett európai alkotmányra vonatkozó számtalan elméleti vita közül kiemelkedik az, amelyet Dieter Grimm német alkotmánybíró tanulmánya váltott ki. A német és az amerikai jogi kultúrában egyaránt otthonos Grimm kiindulópontja, amit magam részéről egészében osztok, hogy az alkotmányosság kialakulásának két legjelentősebb vonása a következő: egyrészt a kormányzat legitimációja a kormányzottak, vagyis a nép egyetértésén nyugszik. Másrészt a politikai hatalom legalizált, vagyis nem létezhet olyan közhatalom, mely nem az alkotmányon alapul. Ez a fajta legitimáció és legalizáció csak úgy lehetséges, hogy az alkotmány a többi törvény fölött álló magasabb rendű jog. Grimm összeveti a közösségi szerződések és a nemzeti alkotmányok jellegzetességeit[12]. Arra a következtetésre jut, hogy csak egyetlen alapvető eltérés fedezhető fel a kettő között, nevezetesen, hogy a Közösség alaprendjének forrása nem a nép, a *demos*.

Ez az alaprend nem az Unió népétől, hanem a tagállami kormányzatoktól és a nemzeti parlamentek ratifikációjából ered. Az alkotmánynak tekinthető szerződések forrása nem a nép, hanem a tagállami kormányzatok, és ez legitimációs hiányt jelent. További nehézségek is akadnak; elég csak a kommunikációt nehezítő nyelvi Bábelre utalni, vagy a kollektív európai identitás hiányára.

Joseph Weiler „neokonstitucionalizmusának" talaján az uniós *demos* hiányának betöltésére a többes politikai *demos* (*multiple political demoi*) megoldását kínálja[13]. Eszerint mindenki legalább két demos tagja, két néphez tartozik, pl. német *és* európai, de lehet skót *és* brit *és* európai – ahogy MacCormick mondja. A két közösséggel való azonosulás intenzitása és alapja természetesen eltérő. A nemzeti közösséggel történő azonosulás az érzelmileg is felerősített szerves, kulturális azonosságtudaton nyugszik. Az európai azonosságtudat a nemzeti különbségek elfogadására és tudatos, racionális döntésre épül.

Fölvethető, hogy mennyivel volt demokratikusabb az eddigi legsikeresebb alkotmányozás, az amerikai 1787-ben, ahol a tizenhárom államból tizenkettő ötvenöt képviselője gyűlt össze, tizenhat hét alatt szövegezték meg azt a szöveget, melyet végül harminckilencen írtak alá. A dokumentum mai napig töretlen legitimációját az teremtette meg, hogy ezután azt a tagállamok alkotmányozó konvencióinak kellett ratifikálni. Az alapvető különbség a két folyamat között az, hogy az Unió alkotmányozó hatalma nem az Unió népétől, hanem a tagállamok népétől ered, ott nyerhetne például népszavazás útján demokratikus legitimációt.

---

[10] *Les Verts v Parliament* ügyben hozott ítélet: 294/83 (1986) ECR 1339.

[11] Opinion 1/91 1991 ECR 6097

[12] Dieter Grimm, "Does Europe Need a Constitution?", *European Law Journal* (1995) pp. 282-302., továbbá Dieter Grimm, "Which Constitution for Europe?", in : Horst Siebert (ed.), *Quo Vadis Europe?* J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen (1997). pp. 3-9.

[13] J. H. H. Weiler, "European Neo-constitutionalism: in Search of Foundations for the European Constitutional Order", in : Richard Bellamy – Dario Castiglione, *Constitutionalism in Transformation : European and Theoretical Perspectives*, Oxford, Blackwell Publishers, 1996., p. 114.

És itt van az a probléma, amit az Unió jelenleg nem tud kezelni. Ha tagállamok népei döntenek az integráció folytatásáról, akkor el is vethetik azt. Ha e döntést a politikai elit magának tartja fenn, akkor csak elodázta a szembesülést a probléma lényegével. Az ír, majd az Alkotmányszerződést elbuktató francia és holland népszavazás kudarcának valódi üzenete az, hogy miként legitimálható demokratikusan az unió átalakítása és bővítése. Erre nincs az uniónak valódi elképzelése, ezért a demokratizálási folyamatot propagandamunkaként igyekszik beállítani. Sajátos paradoxon, hogy például az alkotmányszerződés tervezete jelentős előrelépést hozott volna a szubszidiaritás, a parlament szerepének növelése, általában a demokratikus elv érvényesülése területén, de épp a népakarat buktatta el.

Az intézményi kereteket a Szerződések szabályozták eddig, és ezek reformja terén a nizzai szerződés komoly előrelépést hozott. Ugyanakkor rendkívül súlyos döntéseket kell hozni, akkor is, ha nem lesz – mondjuk, mert egyelőre nem lehet – alkotmány. Legalább három ilyet lehet megnevezni.

Az első magára az unióra vonatkozik. Milyen politikai-szervezeti formát fog ölteni? A tagállamok kormányközi együttműködése marad, laza konföderáció formáját ölti, föderációvá alakul, vagy eddig Európában nem látott szuperállam jön létre?

Az ezzel összefüggő második kérdés az, hogy mi lesz a nemzetállami szuverenitás jövője? Hogyan alakítják át az államok saját lényegüket, államiságukat?

Végül az unió egész intézményrendszerét radikális döntésekkel kell közelebb vinni a néphez. A demokratikus deficit felszámolása azonban kétélű játszma. Az integrációt eddig az amellett valamilyen formában elkötelezett politikusok és kormányok mozdították elő. A folyamatoknak és az intézményeknek a nép akaratához történő kötése azonban azzal az eredménnyel is járhat, hogy a nép nem kér az integrációból. A népszavazások kudarca intő jel. A nép azonban nem hagyható ki a folyamatból. Ha igent mondunk az európai alkotmányra, igent mondtunk a nép bevonására is. De fog-e ez működni, ki tudja-e az unió önmagát a hajánál fogva húzni?

A demokráciával kapcsolatos problémák, amit leegyszerűsítő módon a demokratikus deficit címkével intézünk el, nem a közösségi intézményrendszer kizárólagos problémája, hanem legalább annyira a nemzeti demokráciák hagyományos működése is válságban van.

Nevek említése nélkül, ha számba veszzük az uniós országok kormányait, miniszterelnökeit, támogatottságukat, az egyes országok belpolitikai helyzetét, ezek válságán az Unió már aligha ronthat. Így aztán az unióval szembeni ellenérzések okait firtató elméletek java része találgatás, a belpolitikai, a gazdasági, a közösségi tényezők szerepéről.

De nemcsak a demokráciával vannak problémák mind nemzeti, mind közösségi szinten. A Közös Piac eredeti terepén, a gazdaságban is komoly bajok vannak. Az integráció fő mozgatórugója továbbra is az, hogy Európa gazdasági teljesítménye ne maradjon le végzetesen a világ más gazdasági övezetei mögött. Ez természetesen rögtön visszakapcsolódik a legitimáció kérdéséhez is, hiszen a gazdasági növekedés fenntartása képes megőrizni az elért jóléti vívmányokat. Határozott remény volt, hogy az egységes piac Közép-Európára való kiterjedése hosszabb távon egy a mainál szervesebb és kiegyensúlyozottabb gazdasági térség megvalósulását kínálja. Ez a gazdasági tömbök és a globalizáció versenyében könnyebben lenne képes helytállni. A jelenlegi gazdasági válság mind a nemzeti piacok, mind a Közösség szintjén ezért az elméleti jogi, politológiai kérdőjeleknél is súlyosabb fenyegetést jelent.

De térjünk vissza az 1957. március 25-ei Rómába. Rövid ceremónia után aláírták az Európai Gazdasági Közösséget alapító szerződést. Valamennyi római templom harangja megszólalt. A város ellepték azok a plakátok, amelyeken hat kislány országuk nemzeti zászlójába öltözve lépke-

dett kézen fogva. A résztvevőket mély meghatottság töltötte el, ahogy Roberto Ducci nagykövet visszaemlékszik:

„Emlékeimben a csodálatos beteljesülés érzése él, ahogy lépkedtünk felfelé a Capitolium lépcsőjén, de még inkább a remény érzete, amikor az aláírási ceremónia után lefelé jöttünk: március végi este volt, az eső elállt, feltámadt a nyugati szél, az égen megjelentek az első csillagok a nagy fehér tavaszi felhők között, és minden készen állt a sikerhez, minden újjáélesztette a reményeinket, és most már mondhatjuk, az illúzióinkat is[14]."

A remények közül sok illúziónak bizonyult, súlyos válságok rázták meg az integrációt – így De Gaulle „üres székek politikája" 1965-ben, vagy Thatcher „vissza Európától a saját pénzünket" követelése –, de egyik válság sem bizonyult végzetesnek, visszafordíthatatlannak, mindegyiket továbblépés követett.

Ma, ötven év után – hasonlatosan a Capitolium lépcsőjén lefelé lépegetőkhöz – alighanem mi is újjáéledt reményeket és illúziókat dédelgetünk.

(Kézirat lezárva : 2007)

Válogatott bibliográfia

Federico Chabod, Storia dell'idea d'Europa. Bari, Laterza, 1995.

Maria Grazia Melchionni, *Europa unita sogno dei saggi*. Venezia, Marsilio, 2001.

Robert Schuman, *Európáért,* Pécs, Pro Pannonia, 2004.

Richard Bellamy – Dario Castiglione, *Constitutionalism in Transformation : European and Theoretical Perspectives*, Oxford, Blackwell Publishers, 1996.

[14] Maria Grazia Melchionni, *Europa unita sogno dei saggi*. Venezia, Marsilio, 2001., p. 318.

Egy fejezet az európai föderalizmus eszmetörténetéből

Kucsera Tamás Gergely [15]

Előzetesen megállapítható, hogy az európai föderalista gondolkodók – a második világháború előtti angol-amerikai föderalistákhoz hasonlóan – a föderalizmust döntően egy (nemzetközi) politikai berendezkedési formaként, rendszerként, illetve ideológiaként értelmezték-értelmezik, ugyanakkor sokkal szélesebb – inkább közösségalapú módon, mint az individualista-liberális alapokon nyugvó angolszászok – nem(csak) jogi-alkotmányjogi kategóriaként tárgyalva azt, a területi és funkcionális vonatkozásoknak egyaránt jelentőséget tulajdonítva.

A XIX. század folyamán, továbbá a XX. században az európai föderális elképzelések döntően adott időszakban létező politikai kérdések megválaszolására születtek[16] – ezen kijelentés általános érvényét erősítő kivétel a direkt-politikai és pragmatikus céloktól nem motivált Proudhon –; és mint ilyenek, általában a „naprakész" érvrendszerükkel társadalmi mozgalmat kívánnak maguk mögé szervezni, a politikai pártokkal szoros kapcsolatban a föderalizmust inkább béketeremtő (peacemaker) ideológiaként, kormányzási-államszervezési elvként tekintik, mint filozófiai értelemben vett eszmeként, így nem is nyúltak a témához csak gyakorlatias-aktualizáló, illetve aktuálpolitikai-ideológizáló módon.

---

[15] A témáról bővebben: Kucsera Tamás Gergely, *XIX-XX: századi föderalista koncepciók*, HÖOK a Hallgatókért Alapítvány, 2007.

[16] A mai föderalizmuskoncepciók közül az uralkodó irányzatba az úgynevezett *politikai föderalizmus*ok tartoznak. Ezeknek a szemléletmódja – a másik, úgynevezett *szociális, vagy társadalmi föderalizmus*okkal szemben, amelyek sokkal inkább ideológikusak, illetve elméleti beállítottságúak – meghatározható olyanképpen, hogy az emberi együttélést-működést – politikai-jogi szemlélettel – a „közös ügyek", a politikum felöl értelmezik.

Ez a kijelentés természetesen nem azt állítja, hogy a politikai föderalizmusok ideológiamentesek lennének, illetve ne képeznének ideológiai alapot; nyilvánvalóan az amerikai föderalizmus nemzeti-tudatalkotó, ideológikus szerepét ugyanúgy nem vitatja el senki, mint ahogyan a második világháború után az európai kereszténydemokrata néppártok politikáját meghatározó föderációs elképzelések ideológiaformáló hatását sem.

A kijelentés sokkal inkább a sajátosságok és különbségek túlhangsúlyozó kiemelésén keresztül állítja, hogy amíg a politikai föderalizmus az emberi közösségeket politikai egyezségekből eredezteti, továbbá az elméleten belül az állami jelleg alkotmányos és jogi-közigazgatási szemléletét, valamint az államközi kapcsolatokat helyezi középpontba – módszertani individualista, valamint racionalista elemeket inkább tartalmazó módon –, és meghatározóan az emberi jogi liberális koncepcióhoz kapcsolódik; addig a „másik oldalon lévők", a szociális föderalizmusok a társadalmat (eredendően létező /?/) közösségei felöl szemlélik, módszertani kollektivistákként, mégis megállapítható, hogy közösségszemléletű irányultságuk ellenére nacionalizmus-ellenesek. Mindez azt jelenti, hogy ez utóbbi irányzat nemzetállam-ellenessége, a nemzet, mint egységes és oszthatatlan közösség alaptanát támadja, és ezt akarja föderalista berendezkedésével felülírni, továbbá idealista, erősen etikai (illetve számos esetben morálteológiai) nézőpontból vizsgálja az emberi együttélés formáit, lehetőségeit.

Jelen írás háttérbe szorítja a politikai föderalizmust, amely a főirányzat a teóriarendszeren belül, a perszonalista föderalista irányzatot mutatja be, amely európai föderalista iskolát az úgynevezett szociális föderalizmusok közé sorolják.

Az előbbi hagyománynak a szerves részeként lehet felfogni – és ezért itt csak megemlítésre kerülnek – a német államszövetségi elméleteket, amelyek – saját társadalom- és politikatörténeti horizontjuk miatt (is) – belehelyezkedtek a kis államok föderálásának lehetőségével kapcsolatos – montesquieui-tengerentúli alapozottságú– elméleti vitákba, amelyek a második világháború végéig mind a föderalizmus, mind a nemzetközi kapcsolatokat leíró jog- és politikaelméleteket meghatározták. Ilyen módon nem kerül bemutatásra – a vizsgált XIX.-XX. századból – a német iskola (többek között: Otto von Gierke és Constanin Frantz), valamint nem kerülnek feldolgozásra a föderatív elméletek mentén is megfogalmazott egységesítő (pl. olasz), az egységet átalakító-fenntartani kívánó (osztrák-magyar), a már meglévőt módosító (polgárháborút megelőző, valamint azt követő, illetve a New Deal nyomán kialakuló amerikai) közvetlen aktuálpolitikai ihletettségű koncepciók (illetve ezek esetleges gyakorlati következményei).

Ugyanígy csak itt kerülnek megemlítésre az általános európai békét, kooperációt megvalósítani kívánó személyek (mások mellett: Lord Acton, Coudenhove-Kalegri gróf) és mozgalmak elméleti igénnyel is megírt művei, részben mert a fent nevezett irányzaton belül mozogtak, részben mert filozófiatörténeti szempontból kevés relevanciával, nóvummal bírnak. Az európai – különös tekintettel a német – politika-, és eszmetörténeti vonatkozásokról: Kosáry Domokos: A magyar és európai politika történetéből, Osiris, Bp., 2001., 589.-649. old., valamint az összes jelzett témáról átfogóan értekeznek: The Federal Idea – The History of Federalism from Enlightenment to 1945 (szerk.: Andrea Bosco) I. k., Lothian Foundation Press, London-New York, 1991.

Ezek az európai föderációs elképzelések vonatkoztak többek között a német egyesítési folyamatokra, a közép-európai államok együttműködésérére (föderatív és konföderatív elvek alapján is), valamint az összeurópai államszövetség kialakítására is.
Az angolszász munkák mellett a második világháborút követően Európában is – az európai integráció előrehaladtával egyre gyakrabban – megjelennek a politikai megoldási kísérleteken túlmutató – a föderalizmus elmélete felöl úgyis, mint a megvalósíthatóság ideáltipikus elképzeléseinek gyakorlati kérdéseivel-vonatkozásaival foglalkozó – művek.

Az európai föderalizmus legelszántabb támogatói a világháború előtt és után az úgynevezett perszonalista, illetve integralista, avagy maximalista föderalisták voltak elsősorban Franciaországban, Németországban és Svájcban. Ők az autoriter és szétdarabolt Európában egy alulról felfelé jövő „föderalista forradalomban" hittek.
Az úgynevezett minimalista föderalisták, főleg Németországban, Hollandiában és Skandináviában, egy fokozatosabb – lassabb és közel sem olyan „mély", mindenre kiterjedő – átmenetet, integrációt hirdettek; közülük sokan központi, meghatározó személyiségei voltak a nevezett országok korabeli kereszténydemokrata és szociáldemokrata pártjainak (erős a katolikus és protestáns egyházak szellemi hatása az irányzatra); tekintettel arra, hogy tevékenységük a politika-, vagy az európai integrációtörténet része, csekély a politikai filozófia történetében a relevanciájuk, jelen írás eltekint bemutatásuktól.

A két irányzat talán egyetlen közös önmeghatározási jellemzője, hogy egyik követője sem vallotta magát az amerikai – döntően liberális politika filozófiai koncepciókra „építkező" – föderalista gondolkodók „egyeneságú szellemi utódjának", továbbá közös azon alapgondolat-elképzelés, amely a társadalmat összekapcsolódó hálózatok szerkezeteként, összefoglaló kereteként gondolja el.
Mindenféleképpen szükséges megállapítani, hogy ezen elképzelések eszmetörténeti gyökerei igencsak eklektikusak, hiszen az irányzatok képviselői egyszerre hivatkoznak a neotomista filozófia, a katolikus társadalmi tanítás eredményeire, különös tekintettel a szubszidiaritás elvére, a korporativizmus XX. század elején megalkotott koncepcióira ugyanúgy, mint az anarchista Pierre-Joseph Proudhonra, a perszonalista filozófusokra, vagy a biblikus gyökerezettség további nem-katolikus „felületeit" is „biztosító" Martin Buberre, illetve a kálvinista hagyományokat jelentő-adó Johannes Althusiusra egyaránt[17].

A kontinentális európai (a dolgozatban ezt követően röviden : európai) föderális hagyomány megkülönböztető ideológiai-filozófiai alapját a társadalomról és annak kialakulásával, valamint szerkezetével kapcsolatos organikus elméletek adják, továbbá a korporativizmus és szubszidiaritás elvei hatják át.
Az európai elméletekben a politikai képviselet a territoriális és funkcionális elven szerveződik; illetve ezen föderáció-teóriák tartalmaznak egy – az angolszász-liberálisnak nevezetteknél erősebb – inkább normatív-morális, mint empirikus és objektív jelentést; hangsúlyozva az embernek – mint egész, mint személyiség – többi emberhez való kapcsolatát, ellentétben az individualizmus atomisztikus egyén-felfogásával.

[17] Michael B. Stein, *Changing Concepts of Federalism since World War II: Ango-American and Continental European Traditions*, a szerző által kézirat formában közzétett változata az 1994. augusztus 21-25. között, Berlinben – az International Political Science Association XVI. Világkongresszusán – elhangzott előadásának., pp. 4-5.

Ezen általános jellemzőkkel bíró európai irányzat a föderalista eszmetörténetben újkeletű, bár már a második világháború előtt is létezett, de csak azt követően lett széles körben ismert és elfogadott[18].

A szellemtörténeti források vizsgálatánál röviden meg kell említeni két szerzőt, az egyezések és a hasonlóságok kiemelésével.

Althusius és Proudhon egyaránt úgy látta a föderalizmust, mint egyezségek sorozatát, amelyek csoportok között jönnek létre aktív személyek irányításával, és amely paktumok hatóköre a legkisebbtől (család) a legnagyobbig (állam) terjed.

Proudhon viszont nagy hangsúlyt fektetett a szabad gazdasági – kölcsönös-mutuális – társulásokra is, ahol a javak cserélhetőek igazságos alapon, amit a ráfordított munka mennyisége határoz meg. Az is állítható, hogy ez volt az althusiusi szimbiotikus társadalom Proudhon-féle materialista megfelelője, továbbá megállapítható hogy mindkét szerző, leírta a szubszidiaritás elvét – bár a ma használatos elnevezést mellőzte.

Összevetés során megállapítható, hogy Proudhon a föderális struktúrát normatív szempontból úgy látta, mint ami támogatja az emberek morális méltóságát a liberális individualista önazonosságon, öncélúságon túl.

Az európai irányzatok a fenti – már bemutatott – filozófusi-filozófiai hagyatékon túl két jelentős katolikus egyházi dokumentumra a Rerum Novarum (1891) és a Quadragesimo Anno (1931) című szociális enciklikákra is szoktak hivatkozni; és bár a két pápai körlevél a föderalizmusról nem tesz említést, viszont a katolikus egyház szellemi befolyását biztosították a kontinentális föderalizmus néhány alapvető elvében. Ilyen például az állam és a társadalom organikus filozófiai felfogása, valamint a korporativizmus és a szubszidiaritás elvei; a már említetteken túl ezek az egyházi dokumentumok – neotomista filozófiai alapról – hangsúlyozzák – az individualista és önérdekvezérelttel szemben – a társas-közösségi kapcsolataiba eredendően beágyazott ember, mint személyiség teológiai-filozófiai antopológiai képét, továbbá a politikum etikai-vallásos megközelítésének lehetőségéről szólva, felhívják a „világi vezetők" figyelmét azon morális kötelezettségeikre, amelyek egy felsőbbrendű hatalomtól, Istentől származnak, így megállapítható, hogy a Római Katolikus Egyház hivatalos tanításában, teljes mértékben szembenáll(t) a társadalmi szerződéselméletekkel.

A perszonalisták

A két világháború pusztításai arra ösztökélték Európa államait – de a közügyekkel törődő értelmiség egy részét biztosan –, hogy szorosabb szövetségeket kössenek egymással. Már a világháborúkat megelőző időszakra visszanyúlik ennek az irányzatnak az eredete, gyökere, amit az angolszász irodalomban maximalista, vagy integralista föderalistának hívnak[19].

Általánosan megállapítható, hogy ez az irányzat az etatista, illetve interetatista politikai föderalizmus mellett létező, korábban másodlagosnak nevezett szociális föderalizmusokhoz tartozik.

Történetét tekintve – az Öreg Kontinensen, a XX. század első harmadának végétől – ennek a szemléletnek jellegzetes kifejeződését egyaránt megtaláljuk Denis de Rougemont írásaiban, a hasonló doktrínájú Alexandre Marc-féle „integralista föderalizmus"-ban, illetve Altiero Spinelli – 1941-ben írt – kevésbé teoretikus Ventotenei Nyilatkozat című művében, amelyben meg is jegyez-

[18] Michael Burgess, Federalism and Federation in Western Europe, in: Michael Burgess (szerk.), *Federalism and Federation in Western Europe*, London, Coom Helm, 1986, pp. 17-32.

[19] Magyar nyelven az egyetlen érdemi összefoglalása a perszonalista föderalista „iskolának": Szabó Tibor, Európföderalizmus és perszonalista filozófia, in: *Európai integráció – Európai Filozófia* /Ész- Élet-Egzisztencia VI. k./ (szerk.: Csejtei Dezső és Laczkó Sándor), Pro Philosophia Szegediensi Alapítvány, Szeged, 1999., pp. 266-276.

te, hogy korának föderalizmusa az öreg kontinenst megrázó két világháborúra megfogalmazott válaszként született[20].

Az integralisták (ezt a jelzőt leginkább Alexandre Marc használta, míg a többség saját meghatározásukra a perszonalista megnevezést használja ma is) 1930 körül léptek színre Franciaországban, jelentősebb képviselőik Alexandre Marc, Raymond Aron és Denis de Rougemont voltak.
Gondolataikat 1933 és 1938 között működő az Alexandre Marc által alapított eklektikus szellemi képet mutató L'Ordre Nouveau, majd 1935-től a perszonalista szellemiségű Espirit című folyóiratban publikálták[21].
Általánosan vallott álláspontjuk, hirdetett nézetük szerint proudhoni alapokra akarták helyezni a föderalizmust, középpontba állítva a nacionalizmus-ellenességet (valamint ennek megtestesülésével, a nemzetállammal szembeni érvelést) és a decentralizáció elveit akkor, amikor az európai államközi politikai viszonyok feszültté váltak, egyre inkább kiéleződtek.

A korszak eseményeinek súlyosbodása – a második világháború kirobbanása – miatt 1939-ben megszüntette tevékenységét a fiatal teoretikusok alkotta franciaországi közösség, de legtöbbjük a háború – és az ellenállási mozgalombéli együttműködés – után, további katolikus-perszonalista gondolkodókkal közösen – ismételten Alexandre Marc vezetése-irányítása mellett – 1946-ban megalapította az „Union européenne des fédéralistes" szervezetét, mozgalmát – ami már sokkal szélesebb körben, továbbá nem csak elméleti tevékenységgel-célokkal kezdte meg munkáját –, illetve amely alapcélként egy föderációban egyesülő Európát jelölt meg.

Ez a mozgalom a kezdetekben nagyon gyorsan terjedt – főleg Franciaországban, Olaszországban, Németországban és Svájcban –, és mint társadalmi mozgalom megteremtette az elméleti, valamint politikai alapját a föderatív elvekre alapozott Európa lehetőségének, de amilyen gyors volt a mozgalom felfutása, olyan hirtelen, az 1948-as év második felére bomlani is kezdett.
1948-ban Alexandre Marc és Robert Aron[22] közösen adta ki az álláspontjuk alapvető tételeit tartalmazó Principes du Federalisme-t, amelyben a föderalizmust a liberalizmussal és a szocializmussal vetették össze.
Álláspontjuk szerint az állami struktúrák szükségesek, de ezeknek együtt kell működniük a lokális-regionális gazdasági egyesületek érdekképviselőivel. Biztosítani kell, hogy ezek a nem állami struktúrák hozhassák meg a közösségi szinten a – közösségük életét – meghatározó döntések többségét, közvetlenül, és az emberek igényeit megjelenítve a nyilvánosság előtt.
Az egységes – liberális – nemzetállamokat támadták, valamint kritikával éltek a már megvalósult etatista szocialista berendezkedésekkel szemben is; antidemokratikusnak minősítve ezek intézményeit, közvetlenebb állampolgári részvétel lehetőségének biztosítását sürgetve.

Ezen írásuk tartalmazta többek közt a regionális decentralizáció gondolatát, a helyi érdekeket megjelenítő – és közösségi felügyelet alatt álló – gazdasági társaságok számára való hatalomátadás – proudhoni – gondolatát, valamint egy új összeurópai képviseleti rendszer kidolgozását, amely egy nemzetállamok utáni új jogi-politikai rendet teremt, testesít meg.
Ezeket az elképzeléset (valamint az ezekhez remélt, kapcsolódó gyakorlatot) nevezték az integralisták a „föderalista forradalomnak". Ezt a forradalmat Marc szerint a „praxison" keresztül lehet – de csak békés úton – elérni, amely gyakorlati tevékenység „folyamatos normatív döntéseket és innovatív cselekedetet" kíván[23].

---

[20] *Dictionnaire international du fédéralisme* (szerk.: Denis de Rougemont†), Bruylant, Bruxelles, 1994., pp. 274.-279.
[21] Ferdinand Kinsky, Fédéralisme et personalisme (különnyomata a L'Europe en Formation, 1976. január-március számaiban megjelent tanulmánynak), Press d'Europe, Paris-Nice, 1979., p. 7. és skk.
[22] Alexandre Marc – Robert Aron, *Principes du Fédéralisme*, Le Portula, Flammarion, Paris, 1948
[23] Alexandre Marc, "New and Old Federalism: Faithful to the Origins", *Publius* 1979./4. p. 122.

Az integralisták a fentiekkel párhuzamosan támogatták a gazdasági ágazatok nemzetközi, államfeletti integrációját is, és ehhez kapcsolódóan szupranacionális gazdasági szervezetek létrehozását. Irányzatuk – amely jelentős hatást gyakorolt a funkcionalizmus nevet kapó, a negyvenes évek végén kialakuló irányzatra – alkotta meg az Európai Közösség teoretikus alapjait, és vett részt olyan gyakorlati kérdések kidolgozásában is, mint a Szén és Acél Közösség, továbbá a Gazdasági Közösség működési elvei, bár elmondható, hogy a közvetlen politikai befolyásuk az 1940-es évek végén, illetve még az 1950-es évek elején volt a legerősebb, és így elveik csak részben jelentek meg a kialakuló európai gazdasági-politikai együttműködésben.

A politikai értelemben vett partvonalra kerülésüket követően – miközben mind többet veszítettek az integrációs folyamatokra gyakorolt direkt befolyásukból – egyre inkább a teória felé fordultak.

A korszakon belüli – és későbbiekben is megmaradó – törekvéseikről, szemléletmódjukról Alexandre Marc így írt legutolsó könyvében: „Célunk, ami alá mindent alá kell rendelni, az, hogy megpróbáljuk megteremteni *az emberi léptékű* társadalmat. Emberit, ami egyszerre individuális és kollektív, más szóval a *személyes-emberi* társadalmat, a *szabad és felelős személyes-emberét*…”[24]

Az idézet is mutatja, hogy a perszonalisták-integralisták nem az amerikai „fölülről érkező” modellt vették példaként alapul, hanem döntően Proudhon elképzeléseire és a katolikus perszonalizmusra támaszkodva álláspontjuk szerint Európát egy alulról felfelé induló kezdeményezés alapján akarták egyesíteni, ellentétben a montesquieui-hamiltoni-madisoni föderalista koncepcióval, amely az állami szuverenitások szintjén megvalósuló egyesítést támogatta.

A fenti idézetből is kiviláglik, hogy ezen föderalista doktrína az alapvetően keresztény ihletettségű (de nem felejtve, ismét meg kell említeni a zsidó vallási hagyományokból merítő és a személyiségelvű föderalizmus teóriáját formálók által rendszeresen idézet Martin Bubert, mint nem-keresztény perszonalista hagyományt) perszonalizmus hatása alatt áll.

A két elvrendszer – a perszonalizmus és a föderalizmus – szintézise legszebben (valóban irodalmi szépségű írásokban) Denise de Rougemont perszonális föderális elméletében vált teljessé. Ez utóbbi szerzőnél a föderalista ügy, és az európai béke védelme egy és ugyanaz: „A föderalista gondolat nem egy európai utópiát vesz tervbe, amelyben egyszerű egyesítésről lenne szó…[A föderalizmus eszméje – K. T. G.] épp ellenkezőleg egyfajta fura egyensúly titkára törekszik, és egyfolytában a csoportok között működik, és úgy válik alkotóelemmé, hogy egy szintre, körbe rendezi e csoportokat, és nem egyiket a másik alá veti, vagy egyiket a másik által eltiporja[25].”

A korábban már látott „alulról érkező” föderalizmusok egy igen jellegzetes koncepciója ez, amely az egyén egyéni és közösségi jellemzőit hasonló mértékben hangsúlyosan kezelve, a személy fogalmához jut el, ez utóbbihoz kapcsolva a személyes felelősség fogalmát, amelynek a személyközi kapcsolatokban bennlévő, inherens normatív jellegét a proudhoni koncepción belül is ki lehetett mutatni. Ennek antietatista, bürokráciaellenes jellegére utalnak kortárs tengerentúli szerzők is: „Az integrális föderalizmus [elmélete szerint – K. T. G.] az intézményesített autoritást minden lehetséges esetben a személyközi kapcsolatok helyettesítik[26].”

Ilyen felfogás mentén állítja Marc, hogy a „kommunikáció” – mint ismerős althusiusi alapfogalom – az „én, te, mi” – ekkor említi Martin Buber munkásságát – egymás közöttiségének „miszté-

---

[24] Alexandre Marc, F*ondements du fédéralisme – Destin de l’homme á venir*, L’Harmattan, Paris, 1997., pp. 128-129., idézi: Szabó Tibor, Európföderalizmus és perszonalista filozófia, in: Európai integráció – Európai Filozófia /Ész- Élet-Egzisztencia VI. k./ (szerk.: Csejtei Dezső és Laczkó Sándor), Pro Philosophia Szegediensi Alapítvány, Szeged, 1999., p. 273.

[25] Denis de Rougemont, *Écrits sur l’ Europe, de la Différence*, Oeuvres complètes, III. k., S.L., 1994., p. 33.

[26] Will Kimlicka – Jean-Robert Raviot, “Vie commune: aspects internationaux des fédéralisme”, *Études internationales*, Institut Québécois des Hautes Études Internationales, Université Laval, Québec, Canada, 1997./4., p. 812.

riuma" adja a föderalizmus világszemléleti jellegét, amelyet, mint az „integrált emberről" szóló kifejezést is lehet értelmezni[27].

A közösségbe integrált-integrálódó személyiséget a fókuszba állító szemléletüket, illetve az abból fakadó centralizmus-, és nemzetállam-ellenességüket kiválóan demonstrálja Norbert Bobbio megjegyzése: „..a föderális államhoz vezető folyamat ellentétes folyamatot jelent azzal, amely a modern állam kialakulását jellemezte… Miközben ez utóbbi egy központosítási folyamat során az egységesülés, illetve az állami hatalom egyedülisége felé tartva született; … a föderalizmus épp ellenkező irányba mutat: az állam egységének feltagolódása felé, másrészről pedig egy új, magasabb egység keresése felé tart. A föderalizmus képes felszabadítani azt, amelyet a modern állam egyesített és képes egyesíteni azt, amelyet a modern állam széttagolt.

Összességében manapság a viták két fronton játszódnak: a belső önrendelkezés vonalán és ezen keresztül a hatalom horizontális felosztásának az elve mentén, illetve a külső önrendelkezés vonalán és ezen keresztül a háború és a béke lehetséges korlátozása elve mentén, amely a független állam előjoga[28]."

A szövegrészlet a már korábban megismert elveket foglalja össze, de a korszakra jellemző új – az „elődökre" Althusiusra, Proudhonra nem jellemző – kifejezést használ, az önrendelkezések mentén történő „horizontális hatalomfelosztás" fogalmát.

Érezhető, hogy a „kiszemelt célpontja" ennek a föderális doktrínának a nemzetállam, amelyet megkérdőjelez belső ideológiai bázisa miatt, nevezetesen a nemzet fogalma – a nemzet, mint a korábban már létezett identitásokat, közösségeket felülírni, megszüntetni akaró egységes közösség – miatt. A föderalizmus negatív hitvallását (nacionalizmus kritikáját) Denise de Rougemont ennek mentén fejezi ki: „…a nacionalizmus valójában nem egyszerűen egy hibázó emberhez hasonlítható, vagy egy olyan emberhez, aki gonoszul megátalkodott hibájában, hanem egy olyan emberhez, aki abban a halálos félelemben él, hogy elveszít egy nem létező mágikus hatalmat[29]."

Innen ered egyfajta elméleti és stílusbéli ellentét a nacionalisták és a föderalisták között, akik a svájci szerző szerint „két gondolkodásmódot képviselnek[30]", ezért tehát jogosnak tekinthető úgy leírni „a föderális attitűdöt", mint ami abban rejlik, hogy tagadja a nemzetállam gondolatának helyénvalóságát.

A rougemonti „föderális attitüd" alapján Georges Burdeau az alábbi jegyzést teszi a Traité de science politique című művében: „A föderalizmus alapvető lényege abban rejlik, hogy a politikai hatalom problémáját más, nem nemzeti fogalmakkal vesse föl. Ekkortól kezdve minden kísérlet, amely arra törekszik, hogy a hatalmat leválassza a nemzetről, a föderalizmusra utal…" következésképpen a „kortárs" föderalizmus „az emberek állandó nyugtalanságáról tanúskodik és a politikai formák, amelyeket megszoktak, már nem világméretűek[31]."

Raymond Aron visszafogottabb megállapításokra jutott, álláspontját a nemzetállam-kritikán keresztül építi fel. „A föderalizmus egy olyan politikai mozgalom, amely közelítőleg húsz éve fejlődik, és a második világháború óta megnövekedett jelentőséggel bír, valamint úgy tűnik, hogy egyfajta önvédelmi reflexként határozható meg a zárt nemzetállammal szemben. Bármilyen is az a filozófia – amelyet a föderalizmus magáénak vall – a föderalizmus fő célja, hogy a zárt nemzetállamot bizonyos előjogoktól megfossza: egyrészt attól, hogy a nemzetállam belső csoportjait irányítsa, valamint autonómiát, illetve életképességet ő rendeljen melléjük, másrészről

---

[27] Alexandre Marc, *Dialectique du Déchainement*, La Colombe, Paris, S.T, p. 17.

[28] Norbert Bobbio, Il federalismo nel dibatto politico e culturale della resistenza, in: A. Spinelli, *Manifeste di Ventotene* (Előszó) p. 13., idézi: O. Beaud, p. 274.

[29] de Rougemont, *op. cit.*, p. 227.

[30] Idem, ibidem.

[31] G. Burdeau, *Traité de science politique*, LGDJ, SL., ST., p. 494.

attól, hogy a nemzetállam felső jogköröket konstituáljon, és ezekhez meghatározott – és meghatározó – mértékű szuverenitást rendeljen hozzá[32].”

Érezhető a hasonlóság, amelyet gyakran ki is nyilvánítottak ezen föderalista doktrína és Proudhon gondolata között, aki a Du principe fédératif elméleti jelentőségét úgy fogta fel, mint választ a nemzeti elv elterjedésének problémájára, amelyekre úgy tekintett, mint a háborúk vétkes okozójára, és a föderális politikai koncepciója főleg a nemzetek és az egységesítés ellen irányul, azaz valójában a nemzetállamok ellen.

Ez a nemzetállamokkal kapcsolatos kritika egy másik szinten: a nemzetközi kapcsolati hálózat felöl közelít; úgy gondolja, hogy lehetetlen nemzetközi jogi rendet létrehozni az erős nemzetállamok közötti egyensúlyi elv elgondolása mentén.

A fent idézett XX. századi szerzők a korábban már bemutatott proudhoni programot viszik tovább, amely szerint a föderalista modell mentén, annak segítségével a belső föderálás, a nemzetállami egységek destruálása – az azonos szinten (tehát hálózatos-horizontális viszonylatban) létező-működő jelentős autonómiával bíró szubetatista egységek kialakítása – után lehet kialakítania egy stabil-békés nemzetközi – föderatív alapú – együttműködést, rendszert.

A kortársak közül a legjelentősebb perszonalista föderáció-elméleti teoretikus szerző a fentiekben már többször idézett Ferdinand Graf von Kinsky, aki nyugalmazott professzorként is még mindig a franciaországi – nizzai – IEHEI központ vezéregyénisége, és a nemzetközi föderalizmus egyik legnagyobb tekintélyű szerzője.

Álláspontjára már kevésbé jellemző a proudhoni – a baloldalról érkező baloldal – -kritika, hiszen az európai-létező, majd átalakulva-kimúló szocializmus elegendő alapot adott a „mérsékeltebb” kritikának is, ráadásul a föderalizmus közösségelvű, szociális föderalizmus két nagy ideológiai célja a nemzetállamok átalakítása-leépítése sem – vagy legfeljebb kisebb részben –, illetve az individualista liberális politika visszaszorítása sem – sőt inkább ez utóbbi hegemóniája – valósult meg.

Ilyen módon a Kinsky-féle föderalizmus koncepció hangvétele visszafogottabb, jellemzően inkább az állami berendezkedésen belüli autonómiák biztosításának lehetőségére fektet a korábbiaknál nagyobb hangsúlyt a kortárs szerző.

„Minden föderalista állam, vagy szociális rendszer az alábbi közös alapelvekkel rendelkezik:

a, a tagállamok, vagy alcsoportok politikai autonómiája és önkormányzata a legális garanciák és az adekvát pénzügyi eszközök által biztosított;

b, az autonóm tagállamok, vagy alcsoportok közötti konfliktusokat nem a szabályok nélküli verseny, nem is a mindenható központ ellentmondásos [vagy ellentmondást nem tűrő – K. T. G.] döntései, hanem az érintett partnerek közötti szabad *kapcsolatok* oldhatják fel. Ez a *kooperatív föderalizmus* alapja.

c, Egy föderalista rendszeren belül, a hatalom megosztása úgy történik, hogy minden szint a megfelelő eszközökkel rendelkezik ahhoz – a föderalista intézmények, a tagállamok és az alcsoportok egyaránt–, hogy megoldja saját problémáit. A *szubszidiaritás* elvének a célja nemcsak a nagyobb hatékonyság, hanem a magasabb fokú átláthatóság is.

d, A föderalizmus növeli/fokozza a *részvétel* demokratikus elvét, nem csak az egyének szintjén, hanem a tagállamok és alcsoportok szintjén is, hogy részt vegyenek a közös döntéshozásban. A részvétel a fent említett többi elv alapján lesz effektív. A kicsi alcsoportok autonóm egyénei jobban ismerik a problémákat és a személyeket, ezért nagyobb esélyük van a döntésekben való

[32] Raymond Aron, Esquisse d’ un plan d’étude du fédéralisme – Le fédérelisme: problèmes et méthodes, *Bulletin International des Sciences sociales*, l’Unesco, 1952./4. tavasz, 45. old., idézi: O. Beaud, p. 274.

részvételre, mint azoknak, akik egy szigorúan központosított tömegszervezethez tartoznak. A konfliktusok [személyközi – K. T. G.] kapcsolatokon keresztüli megoldása [illetve ennek a lehetősége – K. T. G.] jobban motivál a részvételre, mint egy felülről rájuk erőltetett döntés[33].”

Az integralisták úgy látták, hogy az emberek körülményei „proletarializálódtak”, valamint a liberális és szocialista társadalmakban egyaránt megfigyelhető elidegenedés jellemzi őket. Az általuk állandóan használt fordulat a „deproletarizáció”, ami a kis területi-társadalmi közösségek újjáélesztését jelenti, továbbá együttjár ezek autonómiáinak kialakításával, illetve fenntartásával, különösen olyan ügyekben, mint például az oktatás és a gazdaság.
Az autonómia, amely a személyeket és a közösségeket egyaránt megilleti, az önmeghatározás identifikációs lehetőségét, annak teljes szabadságát – a biztosított szabadság-, valamint politikai jogok (az egyesülési jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, egyebek), továbbá a meglévő-megkapott önállósághoz hozzárendelt anyagi források, illetve ezek beszedésének jogosítványa, mint *garanciák* által –, az önmeghatározási (önfenntartási) képesség fenntartását-fenntarthatóságát jelenti.

Az így kialakuló autonóm közösségek, testületek *kompetenciákat* rendelhetnek magukhoz (vagy leginkább igényelhetnek), és ilyen módon megvalósulhat a kialakult „a kérdéshez a legközelebb megadható válasz a helyes” elve, a *szubszidiaritás* elvének a gyakorlati működése. De az autonóm közösségek *kooperáció*ja, és a k*omplementaritás* igényét is kielégítő jellege, mindenképpen szükséges, sőt alkotmányos kötelezettség – a szövetségi szint fennmaradásának okából –, így egy újabb alapelvként a *participáció* is megjelenik[34].
Az interperszonális interakciók bázisán nyugvó közösségek kompetenciájának az alapját a szubszidiaritás alapelvére építve akarják kialakíttatni-kialakítani, így csak azok a feladatok lennének a felsőbb szintek hatáskörébe utalva, amelyek nem oldhatóak meg az alsóbb szinteken. Ez regionális-szubnacionális, nemzetek alatti, nemzeti és nemzetek feletti struktúrák együttes meglétét, együttműködését jelentené, az Európai Közösségek keretei között.

Ez az elképzelés „a munka fogalmának egy radikális revízióját kívánja meg”, valamint elméleti-filozófiai szinten kísérlik meg – a szerzők szavaival –: „…a modern tudomány eredményeit összehangolni-ötvözni az ember céljaival, ebben a világban, egy tágabb értelmezés alapján[35].”
A fentiek megvilágítják, hogy az integralisták organikus szempontok szerint közelítették meg a társadalmat, csakúgy mint Althusius, és mint – részben, az a priori közösségekről író – Proudhon, valamint a neotomista bázisú katolikus társadalmi tanítás.
A funkciók szerinti képviseleti elvet támogatják, írásaik egy valláserkölcsi alapozottságú szemléletmódot tükröznek, és az embert, mint egy személyben egyént-egyénit és közösségit vizsgálják.
Ugyanakkor az integralisták konkrét értelmet is akartak adni a teóriáknak a háború utáni Európában. Az elképzeléseik néha elég radikálisak, és a politikai realitások felöl nézve nem adnak stratégiát arra vonatkozóan, hogy az említett változásokat hogyan kéne megvalósítani. Ötven év távlatából inkább tűnik utópistának, mint realistának a nemzetállamok helyett felvázolt európöderalista alternatívájuk. Ugyanakkor felhívják a figyelmet az alapvető problémákra, amiket

[33] Ferdinand Kinsky, Proudhon and Personalism, in: *The Federal Idea – The History of Federalism from Enlightenment to 1945* (szerk.: Andrea Bosco) I. k., Lothian Foundation Press, London-New York, 1991., pp. 92.-93.
[34] A föderalizmus újrafogalmazott alapelveiről ír: Guy Héraud, *El federalismo*, Press d’Europe, Nice, 1996., 10-18. old. A szerző által kiemelt hat „princípium”: az autonómia, a szubszidiaritás, a participáció, a kooperáció, komplementaritás, valamint a garanciák. A nizzai központban mintegy fél évtizede a föderalizmus kurzus oktatását irányító kutató-tanár Frédéric Lépine (Le fédéralisme, Nice, I.E.H.E.I., 2003-2004.) a komplementaritás elvét elhagyja.
[35] Alexandre Marc, “New and Old Federalism: Faithful to the Origins”, *Publius* 1979./4., p. 120.

az elidegenedés és az identifikációs instabilitás rejt magában a jelenlegi európai együttműködésben, az Európai Unióban is.

Mindezekről összefoglalóan Kinsky professzor szövege – amelyben a dolgozat során nem idézett, de meghatározónak számító Henri Burgmans citálja – így szól:
„A perszonalisták bizonyos doktrinákban közös álláspontot alakítanak ki. Henri Brugmans ezeket a következőképpen definiálja: *„*Mindenki úgy gondolta, hogy az individualizmus, amit a jakobinusok inspiráltak, logikusan a társadalom atomizáltsága felé vezetett, és amely cserében az abszolutista állam kialakulását eredményezte mintegy ellenpólusaként a dezintegrációnak: 'a totalitárius államok cementje az egyének porából származik' (de Rougemont). Másrészt mindenki egyetértett abban, hogy az ember nem csak *'*egyén*'*, hanem *'*személy*'*, vagyis mind felelős, mind szabad, elkötelezett és autonóm, önmagában lény, de társaival kapcsolatban áll a felelősségen keresztül.*"*
Így a perszonalizmus visszautasítja mind az individualizmust, mind a kollektivizmust. Szemben áll az individualista ideológia minden olyan következtetésével, hogy az antiszociális egoista viselkedés általános szabadsághoz és gazdagsághoz vezet. Ugyanakkor a perszonalizmus szemben áll az egyoldalú kollektivizmussal, ahol a társadalom túlterjeszkedése során a manipulált egyének csak rabszolgák, akik a jobb jövőért dolgoznak.

A személy beteljesülése elsősorban teljes autonómiát és szabadságot kíván. Ez ugyanakkor csak közösségben érhető el, kicsi, 'emberi léptékű' csoportokban (amik igazi emberi kapcsolatok kialakulását teszik lehetővé), és amik szintén autonómok. Tulajdonképpen az autonómia elve a nagy tömegszervezetek elnyomó centralizmusának szétverését jelenti, vagy a döntéshozatal tényleges decentralizációja, vagy jobb, emberi dimenziójú új közösségek létrehozása által: a szomszédok csoportjai a nagyvárosokban, a munkások újraszerveződése – autonóm munkacsoportokban – a gyárakban, a szakszervezeti sejtek újraértékelése. Ezek az entitások úgy tudják élvezni az autonómiájukat, ha van saját alapszabályuk, pénzügyi forrásuk, amik szükségesek a jogaik gyakorlásához.

A decentralizáció és az új autonóm közösség megteremtése az egyes szomszédos csoportok autonómiaigényei által behatárolt; csakúgy, mint ahogy az egyén szabadsága a másik egyén szabadsága által korlátozott. Ha valaki meg akarja akadályozni egy anarchista társadalom atomizáltságát, akkor az autonómia nem jelenthet abszolút szuverenitást vagy szabadságot.
Az autonómia elvének gyakorlása természetesen súrlódáshoz vezet. Az önálló döntéshozó központok közötti együttműködés és az egész társadalom újjászerveződése – mindezek a szabadon kialakult kapcsolatok alapján –, szabad és felelős emberek civilizációját eredményezi.
Ez a vertikális újraszerveződés kérdéseket vet fel a politikai, gazdasági, szociális és kulturális hatalmat tekintve, az igazi igények és elvárások tekintetében. Így tehát, az alkotó közösségek autonómiáját figyelembe véve a föderalista hatalom csak kiegészítő/segítő szerepet játszik, amikor egy probléma az „alsóbb" szintek kompetenciáját meghaladja. Ugyanígy – ami, a közös érdek kérdéseinek megoldását illeti – a föderalista közösségek autonómiája is behatárolt a föderalista hatalom által, minden föderalista testület részt vesz ezen a [szövetségi – K. T. G.] szinten.

A részvétel elve az, ami a társadalomban az igazi transzcendentális aktusát adja az embernek. A részvételt a fent említett elvek kondicionálják; csak a kis, élő közösségekben tudják az emberek – tudatosan – önmagukat kiteljesíteni, és közösen megoldásokat keresni. Ezek a közösségek ezen felül még képesek kell, hogy legyenek cserébe megoldani azokat a problémákat, amelyek mások-

kal megosztottak, vagy a horizontális együttműködés, vagy a közvetlen felettük álló szinttel való kapcsolatba lépésen keresztül[36].”

A szokatlanul hosszú idézettel a tanulmány a korábban bemutatottakat a döntően a francia kultúrkörben (de Rougemont francia anyanyelvű svájci, Marc zsidó családba született a cári Oroszországban, de már az első világháború végén Párizsba emigrált, Kinsky cseh (morva-német) arisztokrata, három világnyelven váltogatva előadást tartó „európai világpolgár”) működő, a proudhoni alapok felöl tekintve közel százötven éves – az egységállami eszmét nemzeti identitásként is megélő Franciaországban létező – európai szociális és antietatista föderalista irányzato(ka)t kívánta autentikusságra törekedve összefoglalni.

Az összefoglaló jelleggel-tartalommal bíró idézethez – szorosan – kapcsolódva egy kiegészítő megjegyzést kell tenni a dolgozat eddigi vizsgálati módja – valójában a formai, mennyiségi keretek kényszerűsége – miatt kialakult témaredukcióról.

Jelen tanulmány eddig egy, az integralista, perszonalista föderalizmus számára az elmúlt másfél-két évtizedben központi kérdést jelentő, a nemzetiségi kisebbségi csoportok önrendelkezési jogát-lehetőségét vizsgáló kérdéskört figyelmen kívül hagyott.

A kérdés – elsőként – de Rougemont L’attitude fédéraliste című írásában jelenik meg kiemelt hangsúllyal, az általa megfogalmazott hat alapelv közül harmadikként, és így szól: „A föderalizmus nem ismeri a kisebbségek problémáját[37].”

A fenti kijelentés elveti a tolerancia elvét, és a teljes önrendelkezés biztosításának lehetősége mellett száll síkra.

Mára az autonómia és a kisebbségek kérdése a központi téma a föderalizmus minden irányzatán belül; de ez, valamint ehhez kapcsolódva a kompetenciák kérdése (konkuráló, megosztott-egymást kiegészítő, kizárólagos, párhuzamos) is kikerül a látóköréből ezen dolgozatnak[38].

A fenti idézetből – és a korábbiakból is – kitűnt a szerző – Kinsky – nyitottsága a korábban háttérbeszorított emberi jogi tematizáció irányába (és ez jellemző a perszonalisták kortárs generációjára is, hiszen szinte valamennyien Kinsky tanítványok).

Mindez persze nem jelenti azt, hogy az irányzat a liberalizmus individualizáló-atomizáló hatásával megbékélt volna, hanem sokkal inkább egy hasonlóan lassú enyhülést lehet megfigyelni, mint korábban – és éppen ellenkezőleg – elhidegülést, eltávolodást a baloldali ideológiák családjába tartozó anarchizmustól, illetve a(z új)baloldali eszméktől.

Az utolsóként bemutatott szövegrészlet jól mutatja, hogy az elméleten belül milyen nagy hangsúlyt kap az autonómiák és az ahhoz kapcsolódó kompetenciák kérdésköre.

Az elmélet gyenge pontját pont ez az újítás jelenti, hiszen a politika, illetve a jog területére átcsúszva egy alapvető kérdésre nem adnak (nem adhatnak választ): A kompetenciák kompetenciájának kérdésére, azaz ki dönt arról, hogy ki döntsön? Továbbá: mikor, hogyan, legvégül, de nem utolsósorban: miért? Mi veszi rá a hatalom birtokosát a központi hatalmából való átadásra, annak megosztására?

Mindezek a kérdések azért tehetőek fel, mert a proudhoni reformista társadalomformálás „energiaszintjénél” is alacsonyabbnak tűnik a perszonalistáké, akik mintha „a hatalom humanizálásában” bíznának, belehelyezkedve a jelenbe.

---

[36] Ferdinand Kinsky, Proudhon and Personalism, in: *The Federal Idea – The History of Federalism from Enlightenment to 1945* (szerk.: Andrea Bosco) I. k., Lothian Foundation Press, London-New York, 1991., pp. 94.-95.

[37] Denis de Rougemont, *L’attitude fédéraliste, Rapport du premier congrès annuel de l’Union européenne des Fédéralistes à Montreux*, Genève, 1947. augusztus, p. 13.

[38] Ez a kérdés központi a Will Kimlicka és szerzőtársa által (Kanadában megjelent, francia nyelven) írt, korábban idézett tanulmányban is, mindez a nemzetiségi-kisebbségi kérdés a föderáció-elméleteken belüli központivá válásáról tanúskodik.

A perszonalisták által megfogalmazottak, a politikai praxisból való – nem önkéntes – kimaradásuk miatt ideológikussá váltak, figyelmen kívül hagyják, hogy a hatalom önmagától sokkal inkább csak „emberarcú" lesz, mint „humanizált"-emberközeli, elfelejtik a politikum erőtér-jellegét, egy idealizált jogtechnikai szabadság-megvalósítás – proudhoni – ideáját szemlélve.

Válogatott bibliográfia

Alexandre Marc, *Dialectique du Déchainement*, La Colombe, Paris, S.T,
Alexandre Marc, "New and Old Federalism: Faithful to the Origins", *Publius* 1979./4.
Andrea Bosco (szerk.), *The Federal Idea – The History of Federalism from Enlightenment to 1945*, Lothian Foundation Press, London-New York, 1991.
Alexandre Marc, F*ondements du fédéralisme – Destin de l'homme á venir*, L'Harmattan, Paris, 1997.
Denis de Rougemont, *Écrits sur l'Europe, de la Différence*, Oeuvres complètes, 1994.
Michael Burgess (szerk.), *Federalism and Federation in Western Europe*, London, Coom Helm, 1986.
Will Kimlicka – Jean-Robert Raviot, "Vie commune: aspects internationaux des fédéralisme", *Études internationales*, Institut Québécois des Hautes Études Internationales, Université Laval, Québec, Canada, 1997./4.

European Integration, seen from historiography and political science

Hartmut Marhold

Introduction : a risky methodological trial

Hartmut Marhold European integration is still a young branch of historical research[39], young because it is an ongoing process which started only some half a century ago – nearly too young, for some historians, since archives are not yet open for research except for those from the first years of this era. Nevertheless, numerous publications presenting a partial or even a comprehensive look at European integration are available nowadays, most of them giving a fascinating account of the phenomenon, but only very few of them based on methodological reflection about the approach (unconsciously) chosen to capture this innovation somewhere between the history of (nation-) states and international relations[40].

On the other hand, political science is very much concerned with European integration from a very different methodological stance, with its specific methods (the inevitable "independent variable" explaining one ore more "depending variables"), turned more to the future than to the past, even if some political scientists try to get in touch with a historical approach by introducing "long term trends"[41]. But political scientists are rarely interested by a genuine historic approach (and are even often sceptic about the historical tendency to contend itself with an account, a sort of tale, without theoretical preconditions); they try to explain up-to-date and ongoing evolutions, and the scope of their historic résumé is often limited to the last decade[42].

One could consider the wide range of integration theories[43] as an effort to bridge the gap between political science and history. As far as European integration is concerned, at least some of these theories discuss processes having a historical dimension. This is certainly the case of the (neo-)

---

[39] Research is conducted at many places, but there is only one specialised journal, the "Journal of European Integration History", published since 1995 by the European Union Liaison Committee of Historians (itself founded in 1982). Another centre of historical research is the "European History Project at the European University Institute at Florence in Italy, where namely many important archives are at the disposal for historians. See on the whole subject and these introductory remarks Johnny Laursen: Towards a Supranational History? In: Journal of European Integration History (JEIH), Vol 8, 1 (2002), p. 5 – 11. See as well the important "state of the art"-report of Michael Gehler: Zeitgeschichte zwischen Europäisierung und Globalisierung. In: Internet-publication of the German journal "Das Parlament - Aus Politik und Zeitgeschichte", Deutscher Bundestag und Bundeszentrale für politische Bildung, 01.08.2003.

[40] As example for historical tale without methodological reflection: Gerhard Brunn: Die Europäische Einigung von 1945 bis heute. Stuttgart 2002; on the contrary, similar to the idea put forward here, of a combination of a historical and a political science approach: Fabrice Larat: Histoire politique de l'intégration européenne. Paris (La documentation francaise) 2003. A third example, for "A Liberal History of European Integration" (Christopher Chivvis in his review of) John Gillingham : European Integration 1950 – 2003 : Superstate or New Market Economy. Cambridge 2004

[41] See e.g. Wessels' "long term trends", in: Institutionen der Europäischen Union: Langzeittrends und Leitideen, in: Gerhard Göhler (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden 1994, p. 301-330.

[42] See Johnny Laursen, op. cit.: " […] the history of European integration is not only pursued by historians, but also by other disciplines such as political science, law etc. [...] Not only historians (of which there are many kinds already), but also political scientists, sociologists, lawyers and many others apply themselves to this rich field. It is an example for an enriching, interdisciplinary exchange between archive-based, empirical history and more theory-oriented approaches. " (p. 7) (Examples for Political Science books with historical introductions … see as well Wessels Forschungsbericht im Jahrbuch.)

[43] Beiträge der Geschichtswissenschaft zur Deutung der Europäischen Integration, in: Wilfried Loth/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Theorien europäischer Integration, Opladen 2001, S. 87-106; Claus Giering (and his bibliography) englische Titel!

functionalist theory, one of the earliest (from Haas[44] to Lindbergh and Scheingold[45]), which provides an explanation of the historical evolution of the European integration – an internal logic of "spill-over" effects would then explain the integration process, as if one step to integration would lead somewhat logically to the next one. It is not surprising that this theory had its apogee in the sixties, when the steps from the European Community for Coal and Steel led to the European Economic Community and to further implementation of a customs union, which seemed to imply a common market for the next generation. Unfortunately, the crisis of the mid-sixties (de Gaulle's politics of maintaining national sovereignty) stopped this evolution, and neo-functionalists were embarrassed… The fusion thesis is another relatively young theory, which attempts to explain European integration. This theory does so be the merger of (at least two) decision-making levels (the state level and the European level). The advantage of this theory is its ability to take into account changes (namely on the administrative level) of the nation states – but with limited explanatory potential for sudden breakthroughs (like the Single European Act in 1985) or brutal breaks (like the failure of the European Defence Community in 1954).

What I try to propose here is something rather unconventional and risks, by the way, to be considered by both historians and political scientists as too strange to them to be recognised as a serious contribution to their research: It is a sort of marriage of the two of them by means of a structured model[46] of the main factors (maybe one could speak of "variables", at least in a systems analysis sense) influencing European integration since its birth. On the one hand, this model should be able to give an account of the structural conditions of integration by explaining its scope and limits in so far it is a political science model. On the other hand, it should be able to explain the evolution of Europe's integration, dividing the fifty year old process in different periods, distinguishing eras of different nature in so far it would be a specifically historical model (if historians accept models at all, as useful methodological instruments[47]). But let us see whether there might be some evidence for this risky approach, by examining the empirical background.

I. Three visions for post-war Europe

As is often the case after wars, the post-war period was an unknown void[48]. Nothing was obvious, everything had to be rebuilt – not only the economic structures and industrial infrastructure, but also the political patterns and frameworks. Even the nation states had no longer a natural stand, in some European areas (like in Germany) there was no state status, other nation states existed before the war and continued to exist after it (like Poland), others just reassembled the destroyed parts the war had left (like France). Neither international, nor supranational structures in Europe really existed– the political landscape was empty, and invited the existing or potential actors of the time to develop plans and visions for a new Europe, shaped in a way, which corresponded to their interests.

---

[44] Ernst B. Haas: The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957. London 1958.

[45] Leon N. Lindbergh and Stuart A. Scheingold: Europe's Would-Be Polity. Englewood Cliffs, N.J. 1970.

[46] For a an old (historical) but always useful definition of „model" see : Phillip C. Wall: How scientific are Political Science Models?" In: Political Methodology 1/3 (summer 1974). New models are often to be found in game or real actor theories, but should not be confounded with the theories themselves.

[47] Another terminological possibility to seize the difference of the two approaches would be to speak of a synchronic and a diachronic dimension.

[48] Historical books on the post-war situation see under the website of the University of Leiden, Netherlands, http://www.eu-history.leidenuniv.nl/index.php3?m=3&c=10&garb=0.40005079549039213&session=; in German, one of the first historical books based on archive research and covering the whole range of integration matters for a certain period was Wilfried Loth: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957. Göttingen 1990.

This was certainly the case for those powers that emerged from the war as the real historical winners, the newly so-called "superpowers". The era of bipolarity[49] began, and this meant that the two superpowers thought strategically in a global dimension. Europe was one piece, maybe even a masterpiece in this puzzle, as Europe became a key element of both superpowers' global interests. On the other hand, European nation states were not likely to cede to the newly created superpowers without having a say. One could imagine a new Europe within the framework of the old structures, dominated by the nation states and their claim to sovereignty[50]. Alternatively, between the global ambition of the superpowers and the regional weight of the nation states, an intermediate, continental, genuine European level of political power and decision-making seemed to have some historical right to emerge and co-exist alongside the superpowers. Some examples may illustrate these three dimensions and levels of shaping a new Europe after the war.

The superpower vision

One thing is so obvious that it does not need any analysis and argumentation: The Soviet Union was determined to dominate without any ambiguity the whole part of the continent conceded to it already during the famous conferences in Teheran, Yalta and Potsdam. It was only a question of time as to when the USSR would install, if necessary by means of putsch, regimes in the east central European states where its hegemony was most important for its imperialistic interests.

It is much more interesting to have a look on the western part of Europe and its relations to the other superpower, the United States, and to ask the question whether and how American interests prevailed in Europe, and whether in this respect European and American interests coincided? We can also ask a different question: whether there was, in a far smoother way, nevertheless an US-hegemony under way[51]. The Marshall Plan can serve as a test: It was without any doubt motivated by the will to help Europeans to reconstruct their economies and to escape poverty and hunger, social uprising and political chaos – the humanitarian motivation of the American help is obvious and should not be questioned. At the same time, the Marshal plan also served the self-interests of the United States.

Firstly, the western part of Europe should be fortified and become a barrage against soviet expansion. This can be interpreted as the Americans investing in their own safety. Secondly, the American economy needed a commercial partner that was sufficiently well equipped and rich to buy American goods, and to serve the common interest of exchanging goods, in order to become richer. Europe was a prime candidate. Thirdly, and arguably most important of all, the Marshal plan was not neutral with respect to the economic and social system, but clearly inspired by a liberal logic. This logic is very clearly expressed in the three steps indicated by Truman in his memoirs (more clearly than in the speech Marshall held himself 5 June 1947 at the Harvard University)[52], when he says that (1) a working economy had to be rebuilt by means of installing free markets, (2) as a condition of the evolution of social structures, which would not fail to resist to revolutionary attempts and temptations coming from the east, since they were based on healthy economic

---

[49] Historical books on the era of bipolarity, the discussion on the beginning of this era, and the term see e.g. Richard T. Griffiths « Cold War International History Project » and research within this project ; http://wwics.si.edu/index.cfm?fuseaction=topics.home&topic_id=1409; in German see e.g. Loth: Die Teilung der Welt 1941-1955. Munich 1987.

[50] See Johnny Laursen, oc.cit.; Hagen Schulze: States, Nations and Nationalism. From the Middle Ages to the Present. Oxford: Blackwell 1996.

[51] For literature and discussion of the Marshall Plan see the special page of the Homepage of Richard T. Griffith (footnote 11) http://www.let.leidenuniv.nl/history/rtg/res1/mp.html, (updated 1999). More recently Bernard Pujo: Le Général George C. Marshall (1880-1959). Par deux fois il a sauvé l'Europe. Paris 2003.

[52] Harry S. Truman: Years of Trial and Hope. 1946-1952 (= Memoirs vol. II) New York 1965, p.135. For one of the multiple publications of the Marshall Plan see the NATO website: http://www.nato.int/docu/speech/1947/s470605a_e.htm

conditions, and (3) to lead to "free institutions", a parliamentary democracy well known in the United States but under pressure (and a minority system in inter-war Europe). The US believed that by initiating a process of economic reconstruction based on a market economy and leaving it to evolve freely, one could almost guarantee that the result would be a political system corresponding more or less to the Western (or American) model.

These considerations should not be misunderstood by saying that the USA tried to dominate Europe, and that the Marshal plan was a means of imposing their hegemony. The approach was, on the contrary, exactly the opposite in comparison with the Soviet one: The Soviets believed in power and violence, the Americans in freedom; the process they initiated was, in their eyes, a free and natural one – the outcome, nevertheless, served the American interests even in so far as the western part of Europe would become similar to the USA and, consequently, a natural ally. It is undeniable that the United States regarded Europe as one part of a world wide political struggle, and attached to the free part of Europe a role in this bipolar world. Roosevelt, Truman, Marshal and other American leaders perceived Europe not from a genuine European point of view, but from an American one (which does not mean that European and American interests could not be complimentary). Their vision for the future of Europe was that Europeans had a specific role to play in the worldwide struggle between the Superpowers.

The nation-state vision

One week after the armistice, 15 may 1945, General de Gaulle held a speech at the French Constitutive National Assembly[53], a speech that reveals his vision for the future of France and implies, as one can try to find out by extrapolation, a future of Europe on the whole. First, he considers the Second World War as another in a long series of similar wars, all of them motivated by the ambition of one or another European power to dominate all the others. "Once more …" is the formula de Gaulle uses to underline his position. This is certainly an interpretation confirmed by historians later on[54]. However, one could have equally expected as that de Gaulle had the impression that this war was unique. His interpretation to the contrary is a first hint of his vision of continuity in European state and international affairs. He astutely describes the mechanism of the European system of competing nation states, which has been created over several centuries. Historians and political scientists have also come to the same conclusion and did indeed later, identifying a system of "balance of powers" or of "hegemony and equilibrium". The Second World War in De Gaulle's eyes is one further war in this long and bloody history. Providing that the old mechanisms still work, (e.g. a system of coalitions forged together by the challenge of a common enemy) they will be strong enough in the end to overcome, thereby the ambition of hegemony.

The second lesson to be drawn from de Gaulle's speech is that he considers centralisation on the national level as the right means to cope with the danger, menace and challenge of those ambitions for hegemony from any foreign power. His experience during the war, as it had been for many French people, was that the division of France was an awful aberration, that it had decisively weakened the French capacity of maintaining its national integrity – and division of the French nation (and state) is a catastrophe for all (politically thinking) Frenchmen. His reaction to this challenge was to re-unite all national forces, the different and divergent resistance forces first, but later on

[53] De Gaulle: Discours et messages. Pendant la guerre. 1940-1946. Paris 1970, Discours du 15 mai 1945, p. 582.

[54] For the notion of „Balance of Powers" see Ernst B. Haas: The Balance of Power: Prescription, Concept or Propaganda? In: World Politics 5 (July 1953), p. 442-77; Herbert Butterfield: The Balance of Power. In: Herbert Butterfield and Martin Wight (eds.): Diplomatic Investigations. Essays in the Theory of International Politics. London 1966, p. 132-148. Ludwig Dehio : Hegemonie oder Gleichgewicht. Zürich 1948; an English version under the title: Precarious Balance. The Politics of Power in Europe 1494-1945, New York 1962.

the French nation on the whole[55]. This huge effort of re-unification led (rightly so in de Gaulle's eyes) to more unity and more centralisation than ever. The French nation state should be able to dispose of all the resources of the nation so that it would be strong enough to resist to every attack from outside. Once more, a small word reveals the spirit of this vision of the French nation state's reconstitution: France should be enabled "to stay" ("rester") what it always was. This vision is a historically based one and can be seen to draw its orientation for the future from the past.

One can easily imagine a Europe according to De Gaulle's vision: a Europe composed of nation states able to discourage any potential enemy to attack, by a sort of multilateral deterrence on the national and continental level. Certainly, this design does not exclude specific forms of cooperation, if the national sovereignty and the individual security interests of the nation states are not questioned[56]. Following this rationale, however, Europe would become a continent of strong, defensive and ultimately nationally minded sovereign states. Even if this model for the future of Europe is in de Gaulle's own speeches and political action, as well as in the policy of other European statesmen, merely implicit, it was an important one. Perhaps the de Gaulle version can be seen as an extreme vision of rebuilt nation states being the only components of the Europe of tomorrow. Yet de Gaulle was of course not the only statesman in Europe who thought in these conservative terms and categories.

It is nevertheless obvious that this national or nation state based vision was incompatible with those of the superpowers. This incompatibility is exemplified by De Gaulle's complete lack of recognition to the existence of extra-European powers in Europe after the war – There is no mention of the Soviet Union or the United States in his speech. He bases his vision solely on French experiences of the Second World War. De Gaulle insisted on the possibility – one might say illusion – of the European nation states left alone and being once more entitled and able to shape the future of the continent themselves, without foreign assistance.

A genuine European vision

A third proposition for the new Europe focussed on the continental level, and regarded Europe as such as the appropriate actor able to adapt to the new historical situation. This third vision stemmed from the logic that European nation states were incapable of resolving their conflicts peacefully so that rebuilding them would lead to the same wars as in the past, the only difference being that industrial modern weapons had the potential to kill whole peoples. It also stemmed from the recognition that the appearance of the new superpowers – with the consequence that nation states were no longer able to assure independence to the European peoples on their own. A continental political unity would not only regulate conflicts within Europe in a peaceful way, but also assure independence for the old continent.

This view of the future of Europe emerged essentially from the resistance movements in different European countries, even in Germany[57], but was of course not new in the history of European ideas; it drew inspiration from centuries of plans for European unification, a vision as old as that of splitting the continent into separate nation states[58]. The First World War already encouraged

---

[55] De Gaulle's political ideas see in Daniel J. Mahoney: De Gaulle: Statesmanship, Grandeur, and Modern Democracy, New Brunswick, N.J. 2000.

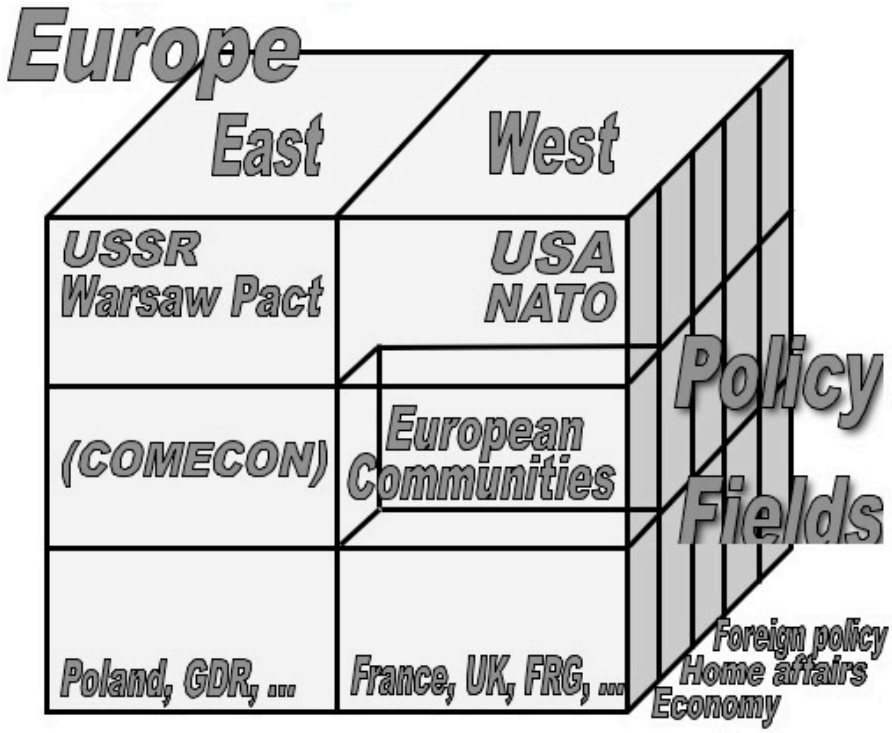
[56] De Gaulle's plans for a post-war European cooperation, his false federation with neighbouring regions under French domination are analyzed in Conze, Eckart. Hegemonie durch Integration ? Die amerikanische Europapolitik und ihre Herausforderung durch de Gaulle. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte , 43 Jg (1995), vol. 1. p. 297-340.

[57] Frank Niess: Die europäische Idee – aus dem Geist des Widerstands. Frankfurt a.M. 2001; Arnold J. Zurcher: The Struggle to Unite Europe 1940-1958. New York 1958.

[58] For the history of the European idea see Derek Heater: The Idea of European Unity, Leicester 1992, Pagden, Anthony (ed.): The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union, Cambridge UP 2002.

plans for a unified and peaceful Europe, as for instance Count Koudenhove-Kalergi's proposal, which was supported by his "Paneuropa"-Movement[59].

After the Second World War, however, these plans were specifically adapted to the new challenges, as shown for example by the "Charter of Hertenstein", the result of one of the first and most important international meetings of European federalists after the war. This meeting brought together representatives from sixteen different European countries, including for the first time Germans[60], and lead to the foundation of the most important pro-European movement of the post-war period, the Union of European Federalists (UEF)[61]. The Charter was agreed upon in September 1946 and outlines a European federation which had namely two tasks, one internal and another



external. The former was to assure peace between the Europeans themselves and to guarantee to all European nations and cultures an autonomous existence and evolution. The latter was to assure the whole continent its independence from all extra-European powers. In the minds of the authors both aspects were linked. Only a continental community would be able to guarantee this diversity of national cultures in the future, with individual nation states being seen as too weak to assume this task vis-à-vis the menacing and predominant superpowers. The solution must be a European federation, with sufficient unity to assume its tasks efficiently, yet with a maximum of diversity to assure the autonomy of its components.

This is a third model for the post-war future of Europe: It is neither conceived in the interest of any European nation state, nor in the interest of one of the two superpowers and their world politics. It is specifically European; in so far as it's starting point is the interest of the continental

[59] Derek Heater, op.cit.; sources in Walter Lipgens: Documents on the History of European Integration, Berlin/New York, several volumes, 1985 …, together with Wilfried Loth from vol. 3 on.

[60] The charter of Hertenstein itself is to be found on the homepage of the British Federal Union: http://www.federalunion.org.uk/archives/hertenstein.shtml, as well in Lipgens and Loth, *op.cit.*

[61] UEF-history see the homepage of the UEF itself, with a short history: http://www.uef-europe.org/id161.htm; see as well http://www.geocities.com/europafederalisterna/history.htm; and Sergio Pistone (ed.): I movimenti per l' unita europea, 1945-1954. Milano 1992.

community of nations. One could say that the nation state model is of a limited, regional[62] scope, whereas the superpower vision is of global scope – the European model, on the contrary, is of continental scope.

II. Construction of a model representing the structural factors of post-war Europe

The construction of this model aims to simplify a given historical situation. With this particular model, we try to identify in this way the structural factors, which shaped the post-war Europe. A model might contribute to a long term explanation of European integration in so far as it should be allowed to reduce complexity for a certain phase of the scientific process – once the model is constructed, once lessons are drawn, once the explanatory capacity is extracted, the model may be replaced by the real richness of historical reality.

It seems that none of the three models for Europe after the Second World War briefly outlined above completely determined the future of the continent; none of them succeeded totally in exclusively dominating all the others. Europe did not completely surrender to the bloc logic, nor did it turn back to the system of "hegemony and equilibrium" – nor did a European federation appear. It is evident that the post-war Europe was a combination of all the three of these models: Nation States were rebuilt, but they did not regain the whole range of their sovereignty; the Iron Curtain came down and divided Europe in two parts, but at least the western part of Europe kept a important margin of autonomous evolution; and a continental integration came into existence, without being powerful enough to replace the nation state structures or to avoid the division of Europe into the two zones of influence of the superpowers. Instead of one model, all three of them were implemented. In reality they had to co-exist instead of being separate, unrelated activities, we find a composed model. This we can use in our effort to explain the coexistence and the historical dynamics between its components.

Some further explanations may be useful to understand the structures of the model, and then some lessons should be drawn from it. It suggests that Europe, in the post-war period, was divided into two spheres of influence or two blocs, limiting the extension of integration from both sides, but in the same time developing them on their own. The iron curtain was the most evident borderline in Europe soon after the war and reflects how far the Superpowers imposed their model – even if one should also bear in mind how their domination worked out differently in the two parts of Europe. The division of Europe is reflected in the horizontal dimension of the model.

The structured model takes into account as well the existence of three decision-making levels issued from the partial implementation of the three post-war models for Europe. These levels are inspired by a global, a continental and a regional (national) approach – the three visions for the new Europe after the war find their structural translation in the three coexisting levels. The coexistence of the three visions finds its visual expression in the vertical dimension of the model.

Finally, the third dimension of the model reflects the fact that that the division of power between the three post-war models for the future of Europe led to a sort of distribution of certain policies to certain actors: The Superpowers and their bloc organisations were in charge of defence and security, the Nation states regained the power and competence of redistribution policies, education and

[62] The term "regional" might seem to be not appropriate in this context, since it is usually employed either for intra-state territorial entities, or for international "regions", just in the continental sense (since Joseph S. Nye (ed.): International Regionalism, Boston MA 1968, Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold (eds.): Regional Integration. Cambridge 1971). Here it should express the limited dimension of the Nation state, in comparison with and opposition to the wider scope of the continental integration.

culture etc., while some sectors of economic policy (coal and steel, later on agriculture and the project of a common market) were conferred to the new emerging continental community.

III. Lessons form the model

The model can be explained or understood by the lessons we can draw from it. There are two types of lessons to be drawn, following the idea of a combination of historical and political science methods: the first one is diachronic or historical in the proper sense, the second one is synchronic, structural, similar to a systemic approach, and linked to political science methodology.

Historical lessons: Chapters of a "History of European Integration"

The model suggests indeed, at least implicitly, the chapters of a history of European Integration, in a very simple way: The first era would be the construction of the reality reflected by the model, the second the period of existence of the visualised structures, and the third their breakdown[63]. Even if this might seem banal, it reflects nevertheless the reality of the historical process:

Chapter One: Construction of the post-war framework (from the end of the war to the end of the fifties)

The first chapter of a history of European Integration deals with the emergence of the post-war structures, and one can say that this period finished by the end of the fifties. In 1945 none of the international structures existed, and some Nation states (not only Germany) were not quite sure of their existence. State structures were built up only in 1949, with the creation of the two German states. On the international level, in 1945 neither NATO nor the Warsaw Pact, neither the European Community nor the Comecon (neither the Counsel of Europe nor the WEU …) existed – and some twelve years later, the whole landscape of international affairs in Europe was (again) completely covered by these structures[64].

Such a first chapter would then describe and analyse, In order to explain and to understand how these structures of international relations in Europe emerged and were forged; how the Iron Curtain came down; how the first steps to continental integration were made; which of them failed and which succeeded.

Two phenomena are obvious from this methodological approach: Firstly, for all of the three main actors, promoters of the models or visions shortly presented above, "speed was essential", as Truman put it in his memoirs himself[65]. They were conscious of the pressure of time – if it was not their vision that immediately prevailed, the others would pass with *their* plans, implement them and marginalize the others. Nation states, promoters of European integration and the Superpowers hastily attempted to implement their own model, in order to attract the largest part of political po-

---

[63] This translation of the model into time seems to be similar to a well-known vision of history, the vision of the "Rise and Fall" of a historic actor – one of the most famous applications of this organic model was the correspondent interpretation of the Roman Empire, and its analogy with contemporary history by Edward Gibbon. An application to European integration see Mancur Olson, footnote 29. Moreover, it would be interesting to compare the division in different chapters proposed and applied in different books on the history of European integration. Many of them divide in a similar way the distinguishable historical periods (like Larat, op.cit. who integrates in his historical account methodological reflection), others differ from the plan proposed here (like Brunn, op.cit., who does not).

[64] This does not mean that the evolution of international and other structures in Europe came to a complete standstill; see for the ongoing differentiation of international organisations see Hermann Lübbe: Föderalismus im 21. Jahrhundert. Zivilisationsrevolutionäre Voraussetzungen. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (ed.): Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert, Tübingen 2003, p. 8-23.

[65] Truman, *op.cit.*; see as well Hendrik Brugmans: L'Europe vécu. Bruxelles 1979: « Nous le savions bien: il fallait aller très vite. Pour l'instant, les Etats nationaux – à 'exception de la Grande-Bretagne – n'avait pas encore trouvé leur prestige d'antan. […] Cinq ans ? Oui, tout au plus. Puis on ferait autre chose. » (p. 26)

wer in this period of reconstruction. And this conscience of the pressure of time was particularly obvious in the camp of the "Europeans" who felt that once the Nation states and the bloc structures were established, there would be little space for an autonomous European political structure.

By the end of the fifties, the structures corresponding to the model existed, and the post-war period came to an end. One can characterise this period as a sort of competition, a race or course of three competitors who started by the end of the war and reached the goal a decade or some twelve years later. All three of them indeed reached the goal, even if they were not equally successful: The division of Europe, the Iron Curtain and soon afterwards the Berlin wall showed clearly which level had become the most powerful. The Nation states were back as well, even Germany had developed state structures, and it is precisely the case of Germany, which depicts most eloquently just how much the Superpower structures were superior to the other levels. And, last and, maybe, for the time being, even least: A European decision-making structure had finally come into existence as well … The European Integration process had begun.

Furthermore, the model even gives some hints to a subdivision of this first chapter. One may consider the ambitious plans to create a complete European federation – and the failure of these plans –immediately after the war as a first sub division. The Congress of the Hague (may 1948) and the relative disappointment about the creation of the Council of Europe (may 1949) mark the end of this period and the turnover to an alternative strategy, initiated by Jean Monnet and Robert Schuman, starting integration from an modest level, leading it step by step towards a political federation.

Chapter Two: The long life of the post-war structures (end of the fifties to middle or end of the eighties)

The second chapter of the history of European Integration deals with the long period of the unchallenged existence of the structural pattern represented by the model – a whole generation of unchanged, hard and resistant structures, 28 years of the Berlin Wall (1961-1989), 35 years between the Treaties of Rome, the promise of a common market (1957/8), and its realisation (1992/3). The division of Europe did not change in this period; neither did the division of political power between the three acting levels profoundly change on the whole[66].

Certainly, there were some advancements towards a European political system: a Customs union in the sixties - but cut short by the refusal of General de Gaulle, in 1965, to accept any conferral of more competences to the EEC, which led some integration theorists of the time to abandon their explanations. Ernst B. Haas for example did just that and this proves once more the utility of the model proposed here: Haas despaired because he had tried to explain the integration process almost exclusively by its internal – "functional" – logic, and this was too poor a framework to take into account the external factors shaping Europe on the whole. The model visualised in the "cube", on the contrary, takes into account external factors as well, external to the integration process itself, but having an impact on it. In the case of de Gaulle's politics in 1965, this illustrates without any doubt the political will to safeguard the Nation state model. The conflict was a struggle between two of the three decision-making levels represented in the model, the Nation state and the continental level, and it proved once more impossible to advance with integration if there was no coalition of interests between the continental and another level.

After de Gaulle, other steps forward became possible, such as the creation of the European Council in 1975 and the elections of the European Parliament in 1979. But the plans for an economic

[66] See Haas' despair in his book : The Obsolescence of Regional Integration Theory. Berkeley 1975.

and monetary union ("Werner-Plan") did not succeed in the same decade. Enlargements were also no longer blocked by de Gaulle. The UK, Denmark, Ireland (1973), and later on Greece (1981), Spain and Portugal (1986) became member states. This certainly signifies the success and attractiveness of the European Communities. The European Communities promised the completion of the Common Market by 1970 at the latest but this remained unattained in the beginning of the 80s. Consequently there was widespread disappointment about the impossibility of a real take-off of the European integration. Hence the birth of the term "Euro sclerosis" …[67]

Once again, subdivisions of this second chapter is possible, e.g. between the dynamic youth of the EEC (1958-1965), and the long period of stagnation (1966-1983/84). This second phase could even be subdivided again: into the years of stagnation when de Gaulle was still around (1966-1969), the years of hope (1969-1972/3), the years of crisis ("stagflation"), steps towards deepening and enlargement (1973-1982), and finally the preparation for a new departure (1983-1985).

Chapter Three: New dynamics, globalisation and European integration (from the end of the eighties to today)

Things began to move once more by the middle of the eighties: a third, and once more a fascinating era started, the era of the destruction of the model (not of all its components however!). It is somewhat curious to see that the start-off to new horizons falls in the same year in both the European Communities and in the Soviet Union: In 1985, Gorbatchov took power in the USSR, and the Europeans decided, within the framework of the Single European Act, to definitively establish a framework for completing the internal market[68]. East and West answered the same challenge, that of the United States and Japan who had made the first steps to a new stage of economic evolution, marked by the new "high technology", the "Chip revolution". This breakthrough seemed to be the solution for the crisis of the seventies, the "stagflation", a combination of inflation and unemployment. Europe was on the brink of permanently losing competition in the famous "triangle" of the three main industrial regions (North America, East Asia, and Europe itself). It risked being unable to cope with this new challenge unless European nation states renounced some part of their (illusionary) sovereignty, in favour of a common market thus providing similar advantages to the European companies as those enjoyed in the USA. This challenge proved even more dramatic for the Soviet Union. Without profound changes of its political, economic and social system, it would not be possible to maintain the status of a Superpower in the era of high-tech weapons – as Ronald Reagan decided to create with his SDI or "star wars"-initiative.

Here is not the place to analyse in detail either the origins or the evolutionary (or rather revolutionary) reform process in the USSR or in Europe. It is, however, a matter of fact that these two historical reforms led to the breakdown of the post-war structures in Europe. What had begun in 1985, culminated in 1989 with the fall of the Berlin Wall, itself a symbol for the fall of all the communist regimes in Central Europe. For the first time in a generation, the structures of political power in Europe were profoundly changed[69]. Since then the whole model has come down, at least

---

[67] The notion of „eurosclerosis" in Mancur Olson, The Varieties of Eurosclerosis: the Rise and Decline of Nations since 1982 (Florence: European University Institute, 1995); Mancur Olson, The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities, New Haven 1982.

[68] Hartmut Marhold: Drei Wenden. Zusammenbruch im Osten, Zusammenschluß im Westen, Globalisierung. Nice 1999. One of the first who predicted the evolution towards a communication based economy was Zbigniew Brzeezinski: Gesellschaft und Staatenwelt im technotronischen Zeitalter. In: Europa-Archiv 23 (1970), p. 845-456; Gillingham, op.cit., speeks of "seeking the New Horizon" and of "a new realm of possibility".

[69] See all the literature of a New World Order, from Francis Fukuyama: The End of History and the Last Man, New York 1992 (after his article entitled "The End of History?", in: The National Interest, 16, Summer 1989) and Huntingdon: The Clash of Civilisations. New York 1996, to the new debate on a "multilateral" or "American" world order.

in so far as the Eastern part no longer exists, neither the USSR, nor the bloc organisations, nor even some of the "Nation" states, like the German Democratic Republic or Czechoslovakia.

If one looks at the model nothing seems more natural than the extension of the western international and supranational structures to the East, with some differences nevertheless: Even if NATO enlargement occurred earlier than EU-enlargement, the question is indeed whether NATO has not already fulfilled its mission since the collapse of the Iron Curtain and whether its functions should not be overtaken by the continental integration. The borderline between the Superpower influence zones was the justification for the organisation of the third bloc level. With the end of bipolarity, the "raison d'être" of these bloc structures is less evident. These considerations explain at least the quest of NATO for new tasks, the search for a new reason to exist[70].

This chapter can also be subdivided from its beginning in 1985 to the decisive year 1989, from the fall of the Berlin Wall to the dissolution of the Soviet Union and the Maastricht treaty (1990-1992) and from the early nineties to the introduction of the €uro (1993-1999/2000), etc.

The breakdown of the model concerns the last fifteen or twenty years, and is a distinguished new era of European history and of European integration history particularly. On the whole, as simple as these three periods implied by the model may seem, they indeed reflect a large part of the historical reality of Europe and its efforts to unify itself over the second half of the twentieth century. Thus, the model could and should lead historians to divide the history of European integration into these three parts, evidently with a lot of subdivisions.

Structural lessons: The explanatory potential of the model

The approach to the history of European integration proposed here is characterised by a combination of a specifically historical methodology with a political science approach, as indicated in the introduction. Up to this point, some historical implications of the model have been drawn. However, it is now time to draw specific implications for political science, since the model incorporates these two aspects.

In fact, the first politically scientific implication has already been discussed as a historical one: the idea that progress in European integration was and remains possible only (necessary condition) or always (sufficient condition) when the promoters of "Europe" were able to form a coalition of interests with either the bloc level – e.g. USA, in the case of Western Europe – or the Nation states (or both of them); some examples have already been given above (Marshall-Plan, Rome Treaty/Common market).

A second implication of the model concerns already referred to integration theories more explicitly: The model suggests indeed that the European integration process cannot be understood only by reference to its internal logic. Functionalism as well as Neo-functionalism are theories referring nearly exclusively to this internal logic, well known under the term of spillover. The idea of a three level model, on the contrary, takes into account the interaction between the continental level and the two other ones, and provides in this way explanatory tools for several characteristics of European integration:

Firstly, the choice of Coal and Steel as economic sectors to be the first ones to be integrated cannot solely be explained by any genuine European interest. On the contrary integrating these two sectors of economic policy was as much integration as the Nation states was willing to accept at

[70] NATO's quest for a new raison d'être: see e.g. the debate in the NATO review, http://www.nato.int/docu/review/1998/9804-toc.htm

that time[71]. The limiting factor was one of the two other competitors of the post-war period. Finally, European integration was obliged to develop by means of economic integration firstly before reaching any political objective. This was imposed by nation states so that the whole character of the integration process as an economic one can be explained by the competition between Nation states and "Europe".

Secondly, there was certainly an internal logic of further integration initiated by the projects of Monnet and Schuman. Had the internal process been free from external pressure this would have led to the integration of transport, energy, social and defence policies, all of which would have been integrated policies stemming from the Coal and steel community and following the internal logic of spill-over. However, it is not this logic, which explains why defence policy entered the agenda *so soon* – it was the Korean War, an external factor, derived from the bipolarity of the two Superpowers[72]. The internal logic cannot explain why the project of a European Defence Community failed in 1954. It was the fear of the Nation states (especially France in this case) to loose too important part of its sovereignty. This goes similarly for the EEC: The choice of the policy fields to be integrated – agriculture and a market for industrial products – doesn't find its explanation in a genuine European interest, but in a coalition of European and Franco German national interests: France was interested in guarantees for its agriculture, West-Germany in external markets for its industries – and "Europe" in advancements in any shape or form[73].

After the Rome treaties, the EEC had a dynamic youth and indeed reached the stage of an area of free trade and a customs union earlier than provided in the treaty. But yet again internal logic should have led to the achievement of the common market by the end of the sixties. So why did it fail to do so? The explanation is again the opposition of an external factor; the Nation state interest forwarded de Gaulle who halted integration in 1965. Internal logic may explain the steps to the common market (and even to the single European currency), but it does not explain why it failed in '65 (and thus Haas was right to despair) or why it saw its revival only twenty years later, in 1985, with the Single European Act. It was at this point that Nation states themselves finally saw their self-interest in the common market, in a moment when they were dramatically loosing their influence in the world wide economic competition. Other examples might be quoted as well …

In all these cases, the model here proposed provides explanations of acceleration or slow-down of the integration process, by placing it in the framework of the three level system. The limits of enlargement are drawn by the Iron Curtain (up to 1989 at least), which was far from being evident by the end of the Second World War. Plans for a "Third Way" seemed do offer a possibility to escape from this bloc logic[74], and even by the end of 1947, the UEF sent its president to Prague in order to prepare the important congress of the following year, becoming then the "Congress of the Hague"….[75] European integration must be seen and explained within the pattern of the European

---

[71] Jean-Maire Pelt: Robert Schuman. Paris 2001 ; in his famous speech of 9 mai 1950, Schuman said : "Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a de facto solidarity. […]By pooling basic production and by instituting a new High Authority, whose decisions will bind France, Germany and other member countries, this proposal will lead to the realisation of the first concrete foundation of a European federation indispensable to the preservation of peace."
(http://www.robert-schuman.org/robert-schuman/declaration2.htm#anglais, homepage of the Robert-Schuman-Foundation, Paris).

[72] Wilfried Loth: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, p. 91.

[73] Pierre Gerbet: La construction de l'Europe, op.cit, p. 183-189.

[74] See e.g. Allan Bullock: Ernest Bevin. London 2002.

[75] See Brugmans: L'Europe vécu, op. cit., and L'Europe des congrès. For documents and literature on the Congress of the Hague see:
http://www.coe.int/t/E/Communication_and_Research/Library_and_Archives/Services/Archives/hist_hague1.asp#P15_172.

post-war structures on the whole, by a system of actors, each of whom occupy a certain and specific political power. None of these actors could freely expand to other policy fields, since they were occupied by his competitors. The small cube representing the European integration, within the big cube representing Europe on the whole, visualises this situation of living and developing "in-between", somewhat squeezed by the others: The limits of integration were drawn by the existence of the Superpower-level, the level of the Nation states, and of the Iron Curtain. The European Union became what it is today because of this structural situation. For most of its existence, its history is the history of its relations with its structural environment represented by the model.

Limits of the model

Every model has its limits, and it is obvious that the model developed here is not able to explain everything. Firstly, it is of course far too simple to take into account the whole complexity of the historical and political reality. There is for example no place for the neutral states in the "cube" representing Europe. Secondly, the model is limited to only three decision making levels, but there are more in the world, even in the European world – one would have to enlarge the "cube" to the regional and local level below, and to the UN- or global level above. Thirdly, the world politics of the Superpowers are only taken into account in so far as they had an impact on Europe – one could artificially enlarge the "cube" not only in a vertical dimension (regional, local, global), but also in a horizontal dimension, in order to reflect the extension of the two blocs over a larger part of the world than Europe. But the choice of the medium complexity of the model has been made consciously: all these adaptations to reality would probably not enhance the explanatory capacities of the model, but reduce its transparency and operational power, without being able to reflect the complex reality. Finally, the model is not objective in itself: It is only an aid in helping us to understand, to explain and to describe a complex reality. This is also the job of historians or political scientists.

Válogatott bibliográfia

Ernst B. Haas: The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957. London 1958.

Gerhard Göhler (Hrsg.), *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*, Baden-Baden, 1994.

Hagen Schulze, *States, Nations and Nationalism. From the Middle Ages to the Present,* Oxford, Blackwell, 1996.

Hendrik Brugmans, *L'Europe vécu*, Bruxelles, 1979.

Leon N. Lindbergh and Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity,* Englewood Cliffs, N.J. 1970.

Wilfried Loth, *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957,* Göttingen, 1990.

Wilfried Loth/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Theorien europäischer Integration*, Opladen, 2001.

Az Európai Unió jogi kereteinek fejlődése a 21. század elején

Türke András István

Az Európai Unió jogi kereteinek fejlődése a 21. század elején
Az EU Alkotmányos Szerződésétől a lisszaboni szerződésig, különös tekintettel a közös kül- és biztonságpolitika jogi hátterére (2001-2008)

Előzmények, a laekeni deklaráció

Az európai alkotmányozási folyamat nizzai szakasza nem tekinthető teljesen előzmény nélküli folyamatnak. Utalhatunk az európai egységgondolatot megalapozó európai tervekre (elég például Duboistól Crucén és Podjebrád Györgyön keresztül Sully, Saint Pierre, Victor Hugo, Briand terveire gondolni), szűkebb előzményként – immár az EK keretein belül – feltétlenül meg kell említeni az 1960-as évek elején született Fouchet-terveket, melyek kimondottan egy politikai unió létrehozását tűzték ki célul.

Körülbelül 210 évvel a francia forradalom után, a 21. század elején, úgy tűnt, Európa békés és demokratikus úton történő integrációja immár egy egész kontinensre kiterjedő, a polgári jogok biztosítását magába foglaló alkotmány megteremtését tette szükségessé. Alábbiakban e sajátos alkotmányterv legfőbb vonásait kíséreljük meg felvázolni, majd a terv bukásáról és a belpolitikai krízist megoldani látszó lisszaboni szerződésről ejtünk szót, noha e tanulmány megírásakor a 2008 június 12-ei ír „NEM" bizonytalanná tette ez utóbbi szerződés sorsát is…

Még 2001 decemberében a laekeni csúcson elfogadott ún. „Laekeni deklaráció az EU jövőjéről" című dokumentum III. fejezetében született meg a határozat egy „Európa jövőjéről döntő gyűlés" összehívásáról. Ezt a gyűlést az Európai Tanács hívta tehát össze a következő kormányközi konferencia előkészítése céljából. Ezután a dokumentum a Konvenció intézményeinek (Elnökség, Plénum, Titkárság, Munkacsoportok) összetételéről rendelkezik. Továbbá deklaráltan fontos szerepet kapott a nyilvánosság, egy széles körű társadalmi fórum létrehozása, mely a szociális partnereket, a gazdasági köröket, a NGO szerveket, akadémiai köröket, (stb.) fogta át (Déclaration de Laeken, 2001).

Alkotmányterv és alkotmányos szerződés

Az Európai Unió *sui generis* normaalkotási folyamatából, jogi helyzetéből és intézményi felépítéséből adódóan az alkotmányozás folyamatát különböző specifikumok jellemezték, (jellemzik) a (nemzet)állami keretek között folyó alkotmányozáshoz képest.

Először is le kell szögezni, hogy a Brüsszeli Alkotmányozó Konvent nem alkotmányt, hanem alkotmánytervet alkotott és a Konvent sem volt tekinthető a szó eredeti értelmében vett alkotmányozó konventnek, mert felhatalmazása alkotmányterv – és nem alkotmány – elkészítése volt. E szempontból sokatmondó a laekeni nyilatkozat szövege: A Konvent *„olyan záródokumentumot hoz létre, mely vagy a különböző opciókat pontosítva különböző álláspontokat, vagy konszenzus-javaslatokat tartalmazhat... a záródokumentum kiindulópontként szolgál a kormányközi konferencia számára, amely a végső döntést fogja meghozni. "* (Déclaration de Laeken, 2001)

Az alkotmányterv sorsáról a későbbi kormányközi konferenciák döntöttek, (döntenek), a szöveg nagy részét természetesen megtartva, de eközben jelentős módosításokat eszközölve, egyrészt a

kormányközi alkuk, másrészt a sajnálatos módon homályosra vagy ellentmondásosra sikeredett részek kijavítása kapcsán.

Másrészt a dokumentum jogi értelemben nem alkotmány, hanem alkotmányos szerződés. Címe egészen pontosan: Az Európa alkotmányát létrehozó szerződés[76] (Traité établissant une constitution pour l'Europe). A dokumentum tehát szerződés[77], mely a nemzetközi jogi hatálya alá esik, és elvileg nem hoz létre egy állami entitást, föderatív(szerű) államot, még ha az EU-t jogi személyiséggel ruházza is fel, amivel korábban csak az EK rendelkezett.

A fentebb említett sui generis tulajdonságából adódóan azonban a közösségi jog mind állami, mind nemzetközi jogi elemeket is tartamaz, ezért bizonyos tulajdonságai - például az uniós állampolgárság (I-10); saját intézményei termelik jogszabályait ; a közvetlen hatály elve – miatt mégis túlmutat egy nemzetközi szerződés keretein. Jogtalanul, csupán az egyszerűség kedvéért nevezzük tehát az alkotmányos szerződést alkotmánynak, mely végül is egy „föderális pályára állított entitás" képét sugallja, mintegy „racionalizálva" az EU működését[78].

Harmadrészt meg kell említeni, hogy a tagállami ratifikációs kényszer miatt a „halva született alkotmány" szövegét – miután a francia népszavazás 2005. május 29-én, majd pedig a holland népszavazás is elutasította a ratifikálását – ejtették és visszatértek a hatályos nizzai szerződés módosításához, ami kétségtelenül hatalmas visszalépést jelent az eredeti tervekhez képest[79]. Jelenleg a 2008 júniusi ír vétóval a lisszaboni szerződés sorsa is bizonytalan.

A Nizzai Alapjogi Charta az alkotmányban

1945 után az emberi jogokat az Európa Tanács keretén belül elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (Róma, 1950) hivatott a kontinens számára lefektetni. Az Egyezményt azonban az Európai Unió nem igen tekintette sajátjának. Az alkotmány I-9. cikkelye azonban deklarálja: *„Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez."*

Az alapjogok értelmezésének kérdésében mindenesetre nem egy esetben volt eltérő a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata a luxemburgi Európai Bíróság gyakorlatától. Ezért is tartotta szükségesnek az Európai Unió, még az alkotmányozó konvent felállítása előtt (2000 decemberében) az emberi jogokat a nizzai chartában megfogalmazni. Eddig ugyanis az alapvető emberi jogokra nézve az EUSZ (Európai Unió Szerződése – maastrichti szerződés) 6. cikk. fogalmazott meg általános jogelveket:

1. bek. Szabadság, demokrácia, demokratikus szabadságjogok, jogállam védelme
2. bek. Az alapvető jogok védelme, „*mint ahogy azt*" az római egyezmény teszi[80]
3. bek. A tagállamok nemzeti identitásának védelme

---

[76] Szerződés európai alkotmány létrehozásáról – szerepel a magyar fordításban http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri= OJ:C:2004:310:SOM:HU:HTML de ez nem pontos. Az angol verzió: *Treaty establishing a Constitution for Europe*; és a német verzió: *Vertrag über eine Verfassung für Europa*. Nem először tapasztalni sajnos jelentős eltéréseket a hivatalos EU szövegek eredeti verziói és a magyar fordítás között. A Konvent alkotmánytervének a Külügyminisztérium honlapjáról letöltött magyar változata például teljességgel használhatatlan volt a sok pontatlan fordítás miatt.

[77] Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, p. 508. E könyv, melynek 20., 2005 augusztusi kiadása a francia jogi képzés egyik alappillére az EU-alkotmányról csupán a francia alkotmány kapcsán értekezik, nem kap tehát külön fejezetet, mint pl. az Egyesült Államok vagy a volt Szovjetunió alkotmánya…

[78] Egyesek „közösségi alkotmányjogként" vagy „származtatott közösségi jogként" írnak e jelenségről. Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *op. cit.*, p. 508.

[79] 2005-ben többféle forgatókönyv léteztek a jövőre nézve, melyek az EU totális csődjétől, a ratifikációs népszavazás megismétléséig (Franciaországban ez csak 2007 után lehetséges), az alkotmány átdolgozásáig, vagy egy teljesen új alkotmány megalkotásáig terjednek.

[80] *„…wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsœberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben."* In: EUSZ

4. bek. Az Unió rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyek céljai és egy eredményes politika megvalósításához szükségesek

A európai alkotmányterv közvetlen előzményeként kell tehát megemlíteni a 2000-res Nizzai Alapjogi Chartát. Ez lényegében az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában foglaltaknak a modern világhoz való adaptációját jelenti. Míg azonban a Charta hatálya az Unió egészére, mint jogi személyre fog kiterjedni (kivétel néhány állam, mint például Nagy-Britannia és Lengyelország), az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: EJEE Róma, 1950. nov. 4.) az egyes tagállamokra nézve marad továbbra is érvényben.

A nizzai charta alkotói előtt ismert lehetett továbbá az 1999-ben elfogadott új svájci alkotmány[81] is, mely talán a kontinens első „21. századi" alkotmánya és az emberi jogok megfogalmazásának tekintetében az EJEE és a nizzai charta között köztes állapotot, illetve közvetlen előzményt képvisel. Alighanem a véletlen műve, hogy a leendő európai alkotmányban is a II. részbe került az alapvető jogok megfogalmazása[82]. Célszerű röviden összevetni a két „ezredfordulós" dokumentumot: Mindkét dokumentum első helyen az emberi méltóságot említi, szó szerint megegyező megfogalmazásban, mely az uniósnál kiegészül: „Az emberi méltóság sérthetetlen."

A svájci dokumentumban ezután az egyenlőség, a jóhiszeműség és az önkény elleni védelem következik. Az élethez (és személyi szabadsághoz – a svájciban) való jog az uniós szöveg 2. eleme. Általában elmondható, hogy az uniós szöveg külön cikkekbe rendez 1-1 jogot, míg a svájci egy cikkbe több hasonló természetű vagy származtatott jogszabályt csoportosít. A továbbiakra nézve:

- Alapjogok, melyeket csak a svájci alkotmány II. Címe (Alapvető jogok, polgárjog, szociális célok) említ : Önkényesség elleni védelem és a jóhiszeműség védelme (9. cikk); Alapjogok lefektetése; Alapjogok legális korlátozása; „Szociális célok:" alanyi jogú TB és egészségügyi ellátás, családok védelme és támogatása, stb.

- Alapjogok, melyet mindkét okmány említ : Élethez való jog (62); Személyi integritáshoz való jog (II./63); Kínzás tilalma (64.); Személyes adatok védelme (68); Házassághoz és családhoz való jog + privát szféra védelme (II./67, 69); Gondolat- Lelkiismereti, vallásszabadság (II./70); Véleményalkotás és tájékozódás szabadsága + Médiumok szabadsága[83] (II.71) ; Vallási és lelkiismereti szabadság; Képzéshez való jog; Művészetek és tudományok szabadsága; Gyülekezési és egyesülési szabadság; Tulajdonjog; Kitoloncolással, kiadatással és kiutasítással szembeni védelem; Jogegyenlőség; Kulturális, vallási és nyelvi sokféleség respektje; Férfi-női egyenjogúság; Idősek és mozgássérültek jogai (85, 86); Munkavállalók jogai; Igazságos és méltányos munkakörülmények; Petíció joga; Választójog; Szociális segítséghez való jog (94 EU: szociális segítség és lakhatási támogatás) Megfelelő ügyintézéshez való jog (101); Mozgás és tartózkodás szabadsága (105, svájci alkotmányban: költözés szabadsága); Méltányos eljárás pártatlan bíróság / Hatékony jogorvoslathoz és tisztességes tárgyaláshoz való jog (107); Ártatlanság vélelme (108); Diszkrimináció tilalma;

Alapjogok, melyeket csak a Nizzai Charta említ[84]: Rabszolgaság és kényszermunka tilalma (65); Szabadsághoz és biztonsághoz való jog (66); Menedékjog az 1951-es genfi konvenció és az 1967-

[81] Ld. erről bővebben: Türke András István: Svájc alkotmánya napjainkban. pp. 8-15.

[82] A Svájci Államszövetség föderatív alkotmánya (1999) - Mindenesetre a svájci alkotmány átlátható szerkezetét már nem követték az uniós jogalkotók.

[83] Az EJEE 10. cikk. 1. bek. viszont nem akadályozza, hogy az államok bizonyos médiumok tevékenységét engedélyhez kössék. Sőt a 2. bekezdés szerint korlátozások léptethetők életbe, amennyiben a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás és bűnözés megelőzése, a közegészségügy és erkölcsök védelme, a mások jó hírneve vagy jogai védelme (stb.) sérül. Az uniós és a svájci jogszabályalkotás tehát liberálisabbnak tűnik.

[84] Egyes itt említett alapvető jogok (pl. egészségvédelem, környezetvédelem) a svájci alkotmány III. Címében, a „Konföderáció , kantonok és kommunák" részben van megemlítve.

es protokoll alapján (78); Gyermekjogok (84, szélesebb jogkör); Gyermekmunka tilalma (92); Egészségvédelem (nemzeti feltételek mellett, 95); Európai ombudsman (103); Diplomáciai és konzuli védelem (106); Bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elvei (109)[85]; Kétszeres eljárás alá vonás és kétszeres büntetés tilalma (110)

A vastag betűvel szedett alapjogok szerepelnek a fentebb említett Emberi Jogok Európai Egyezménye dokumentumban is, mely pedig az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatán (ENSZ, 1948 dec. 12) alapul. Az EJEE jogszabályai szintén általános jellegűek, de precízebben utalnak a kivételes esetekre, mint az unió dokumentuma, megkönnyítendő a jogalkalmazást[86].

A Chartát az európai alkotmány szövege teljes egészében a II. Részbe integrálja. Egyrészt érthető a jogalkotók szándéka, hogy a jognyilatkozat és a legfőbb jogi normák egyazon dokumentumon belül azonos súllyal szerepeljenek. A II. Rész azonban kettészeli a logikailag jobban összetartozó I. és III. Részt. Egyes vélemények szerint [87]– melyeket e tanulmány szerzője is megfontolandónak tart – egy valódi, jól működő alkotmány létrehozásához elég lenne a jelenlegi szöveg I. és II. Részét kiemelni, egyes esetekben kiegészíteni. Így elkerülhető lenne az ismétlődések, átfedések, kereszthivatkozások több száz oldalon átívelő bonyolult rendszere.

A Konvent létrejötte és hatásköre

Az alkotmányozó konvent tehát a második fázisban – Valéry Giscard d'Estaing elnökletével – a 2002. február. 27-ei informális elnökségi üléssel kezdte működését és 2003 júniusában mutatta be a kész alkotmánytervezetet, még a június 20-21-re kitűzött Európai Tanács (EiT) thesszaloniki ülése előtt. Fontos dátumként kell még megemlíteni 2002.10.28-át, amikor az alkotmány váza először került a nyilvánosság elé megvitatás céljából. A görög elnökséget felváltó olasz elnökség alatt javítások történtek a szövegen, de a dokumentum nem került a 2003 decemberi kormányközi konferencián elfogadásra, csak 2004 október 29-én Rómában parafálták a tagállamok.

A Konventnek elvileg egy jellegében teljesen új alkotmány-terv szövegét kellett volna megalkotnia[88], mely felváltja az Amszterdamban és Nizzában módosított érvényben lévő, Maastrichtban megalkotott Európai Uniós Szerződést, mely rendszer 6 elemet hordoz magában:

1. ESZAK – szerződés (2002.07.23-én lejárt)
2. EURATOM - szerződés
3. EGK – szerződés (1. pillér)
4. Közös kül- és biztonságpolitika (2. pillér)
5. Bel- és igazságügyi együttműködés (3. pillér)[89]
6. Protokollok

Az Európai Unió új alkotmányszerződése egy kulcsfontosságú szempontból változatlanul hagyja az unió természetét: az eddigi szerződésekhez hasonlóan ezt az alapdokumentumot is csak úgy lehet elfogadni és módosítani, ha a módosításhoz valamennyi tagállam kormánya jóváhagyását adta, és utána ezt minden egyes tagállam ratifikálta.

---

[85] Az Emberi Jogok Európai Egyezménye szinte szó szerint ugyanezeket tartalmazza a 7. cikkében. Az uniós jognyilatkozat 1 mondattal bővebb: *„Ha valamely bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés kiszabását rendeli, az enyhébb büntetést kell alkalmazni."*

[86] Maga az EJEE az első generációs jogokat fekteti le, a második generációs jogokkal a jegyzőkönyvek foglalkoznak. Az első fejezet végén található az Egyezménynek szükségállapot alatt történő felfüggesztésének jogát, a külföldiek politikai tevékenységének korlátozását, mely az eddigi Nyilatkozatokban (1950-ig) nem szerepelt, a joggal való visszaélés tilalmát, és a jogkorlátozás alkalmazásának megszorítását, mely szintén a dokumentum saját védelmét biztosítja. Forrás: Gróf Annamária: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye in: Jánosi Rita – Türke András István (szerk.), Szöveggyűjtemény az európai egységgondolat tanulmányozásához. p. 163.

[87] Aleksander Kwasniewski lengyel államfő kabinetje által sugalmazott megoldás ld. "Kibővítik a nizzai szerződést az alkotmány helyett?", *Magyar Nemzet,* / http://www.mno.hu , 2005. jún. 14.

[88] Számos elem azonban szinte szó szerint visszaköszön a korábbi szerződésekből.

[89] A második pillér Amszterdamban lényegében a közös biztonsági és védelmi politikára, míg a harmadik a belügyi együttműködésre szűkült.

Az Unió vezetőinek nem volt pontos tervük, hogy mi lesz, ha valahol leszavazzák az alkotmányt. Az egyetlen támpont egy – az alkotmányhoz is csatolt – 2004 év végi nyilatkozat, amely szerint, ha két évvel az aláírás után a tagállamoknak csupán négyötöde ratifikálta az alkotmányt, mások pedig problémákba ütköztek, akkor a tagállamok vezetőinek össze kell ülni és megoldást kell találni a helyzet kezelésére[90].

Föderatív államok példáját felhozva annak idején az Egyesült Államokban 4 évet vett igénybe az alkotmány ratifikációja és ott elég volt csupán 9 államban ratifikálni ahhoz, hogy életbe lépjen. (A módosító javaslatok ratifikálása is jelentősen el szokott húzódni.)

Az alkotmányos szerződés bemutatása – a legfontosabb jellemvonások

A konvent által 2003. július 20-án a thesszaloniki kormányközi konferencián beterjesztett alkotmányterv módosításával létrejött alkotmányos szerződés Rómában elfogadott szövegváltozata 4 fő részre oszlik:

- Preambulum
- I. rész („felvezetés," alapelvek, alapstruktúra)
- II. rész (A nizzai alapjogi karta)
- III. rész (Az I. részben foglaltak részletes kifejtése)
- IV. rész – Protokollok (36) és egyéb rendelkezések, rendelkezések (48)

Itt, rögtön az elején le kell szögezni, hogy a 4 részes struktúra egyáltalán nem követi a laekeni deklarációban megfogalmazott célokat (egyszerűség, átláthatóság), a szubszidiaritás kérdése mind az első 3 részben, mind a 4. rész nemzetállamokra vonatkozó protokolljában megtalálható[91].

A Preambulum egy ógörög idézettel kezdődik (Thuküdidész) „Mi olyan alkotmány szerint élünk, amelynek neve, mivel az uralom nem néhány ember, hanem a többség kezében van, demokrácia." Ezen kívül utalás történik az ősi megosztottságokon való felülemelkedésen, azonban közös értékeinkre csak egy sablonszöveg „Ösztönzést merítve Európa kulturális, vallási és humanista örökségéből"[92] utal és emellett történik utalás az *in varietate concordia*[93] legfontosabb alapelvére.

Az EU legfőbb értékeiként az alkotmány az emberi méltóságot, a demokráciát, a szabadságot, a pluralizmust (stb.) említi meg (I.1-2), legfőbb célként pedig a béke, a jólét, a fenntartható fejlődés, (stb.) biztosítását mely a szociális piacgazdaságon – tehát kontinentális gazdasági modellen - alapul (I-3). Az értékek felsorolása bár fontos, de meglehetősen terjengős, és néhány esetben a módosítások után is átfedés van a II. részben megfogalmazottakkal. A RSZ óta ismert 4 alapszabadság (személyek, szolgáltatások, áruk, tőke szabad mozgása) és az unió ill. a tagállamok közötti viszony – korábbi változatban a tagállamok identitását, a jelenlegiben az Alkotmány előtti egyenlőségét tartja tiszteletben az Unió – deklarálása után (I./4-5) kerül sor az Unió jogi személyiségének bevezetésére. (I./7.) Ez utóbbi olyan lehetőségeket vet fel a jövőben, mint az EU önálló képviselete a nemzetközi szervekben, például az ENSZ Biztonsági Tanácsában.

---

[90] Bruxinfo - Az alkotmányszerződés hatályba lépése (Háttér) Brüsszel , 2005. május 30. - Változó EU

[91] Internationales Symposium – Tübingen a konferencia összefoglalója (Jelen tanulmány szerzője szintén részt vett a leghíresebb német alkotmányjogászok és EU-szakértők által szervezett konferencián, mely igen éles kritikát fogalmazott meg az alkotmánytervvel kapcsolatban részben a kisállamok alul- vagy túlreprezentáltsága kapcsán, részben a fenti kritériumoktól való „túlzott elrugaszkodás" miatt. A jelenlévők szerint a konvent feladata egy teljesen új alkotmány létrehozása lett volna, nem pedig az eddigi szerződések egy újabb módosított változatának létrehozása. (stb.)

[92] Az alkotmányozás folyamatában nagy vitát kavart az ún. „kereszténységre való utalás" kérdése. A szöveg értékét növelte volna, ha a preambulumban – de kizárólag csak ott – komplex utalás történik az európai kultúra talapzatát alkotó zsidó-keresztény és görög-római kultúrára, nem felejtkezve el az arab kultúráról sem, főleg annak közvetítő szerepéről. Aki nyomon követte az erről folyó vita színvonalát, megdöbbenhetett a résztvevők alapvető műveltségi hiányosságain.

[93] "a sokféleségben egyesült"

Egyértelműen a föderációs jellegre való utalás – megszorító jelleggel - hogy az Unió intézményei a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása következtében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez. (I-6.) Fontos megemlíteni, hogy ez a cikkely a Konvent alkotmánytervében nem szerepelt.

A kompetenciák elhatárolása

Egy föderalizálódó szerv, mint az EU intézményi fejlődésében előbb-utóbb sort kell keríteni a tagállami és uniós („föderális") jogok elhatárolására. Míg ezt nemzetközi szerződések esetében többé-kevésbé meg lehet kerülni, a legfőbb jogi norma szabályozásainak éppen ez az egyik legfontosabb tárgya. Egy („formálódó") föderáció szempontjából a kompetenciák 4 fő fajtáját különíti el a szakirodalom:

1. Kizárólagos kompetenciák
2. Párhuzamos kompetenciák
3. Konkuráló kompetenciák
4. Megosztott kompetenciák

Az Unió alkotmánya - a szubszidiaritás és arányosság egymást kiegészítő elveire építve - az unió kizárólagos (I.-13) és a tagállamokkal megosztott kompetenciákról (I.-14) beszél. A valóságban azonban a tagállamoknak is vannak kizárólagos kompetenciái, sőt, napjainkban még ezek a legfontosabb kompetenciák – minderről pedig az alkotmány „taktikusan" hallgat.

A kompetenciakatalógus (Kompetenzkatalog) korántsem olyan alapos, mint amilyen mondjuk a német alkotmányban[94], ez azonban nem ellenkezik számos föderáció (Svájc, Egyesült Államok) gyakorlatával: Ezek szerint vannak a (föderatív vagy tagállami) normák által pontosan leírt kompetenciák (compétences d'attribution) és az ún. reziduális „maradék" kompetenciák (compétences résiduelles) melyek az összes többi, fennmaradó kompetenciát jelentik[95]. Az EU alkotmánytervezete is ezt a szisztémát követi, a reziduális kompetenciákat hagyva a tagállamok számára. A I./13. cikk szerint az EU kizárólagos hatáskörei a következők:

1. A belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása,
2. monetáris politika az eurót bevezető tagállamok tekintetében,
3. közös kereskedelempolitika,
4. vámunió,
5. a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében.

A megosztott kompetenciákat az I./14. cikk szerint a következő területek jelentik:

1. belső piac,
2. a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége,
3. mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését,
4. közlekedés és transzeurópai hálózatok,
5. energia,
6. a szociálpolitikának a III. részben meghatározott vonatkozásai,
7. gazdasági, társadalmi és területi kohézió,
8. környezet,
9. fogyasztóvédelem,
10. a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatok.
11. A kutatás, a technológiai fejlesztés és az űrkutatás területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések végrehajtására, így különösen programok kidolgozására és

[94] Az „Internationales Symposium – Tübingen" keretében 2003.10.23-26 között a német alkotmányjogászok élesen kritizálták az EU kompetenciamegosztását, valódi kompetenciakatalógust sürgetve.

[95] Rusen Ergec, *Les Aspects juridiques du fédéralisme*, pp. 63-73 alapján

megvalósítására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.

12. A fejlesztési együttműködés és a humanitárius segélyezés területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére és egy közös politika folytatására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.

Intézményi reformok

Az EU intézményeire vonatkozólag az alkotmány I./19 – 32. cikkelyei határoznak meg általános iránymutatásokat. Az Európai Parlament hatáskörei – mint eddig – a jogalkotás, a költségvetés elfogadása, a politikai ellenőrzés ill. konzultatív jogkör ellátása. 5 évre választják és általános közvetlen választójog alapján max. 750 megválasztott főből állhat. A tagállami reprezentáció ún. degresszíven arányos képviselet alapján történik, ahol a minimális képviseleti arányt 6, a maximálisan 96 fő jelenti. A rendszer felülvizsgálatára adott esetben sor kerülhet a 2009-es választások előtt. (I./20)

Az Európai Tanács tekintetében jelentősen megerősítették az EiT elnökét, mely ezentúl ellátja (részben) az EU külpolitikai képviseletét is. Hivatali ideje 2,5 évre nőtt (megszűnik az eddigi féléves rendszer) ami egyszer megújítható. Az EiT tagjai választják minősített többséggel, és mandátuma összeférhetetlen bármilyen nemzeti tisztséggel. (I./22.)

Az I./21. cikk tekintetében az EiT hatásköre az EU fejlődése főbb irányainak meghatározása, a jogalkotási folyamatban azonban nem vehet részt. (Ebbeli jogkörét ugyanis újdonságként az alkotmány a Miniszterek Tanácsa hatáskörébe utalja át.)

A Miniszterek Tanácsa (I.23-24) határozza meg a politikákat és koordinálási feladatokat lát el, valamint az EP-vel közösen látja el a törvényalkotási és költségvetési feladatokat. A Konvent alkotmánytervében előrevetített 4 „minőségi formációja" (Jogalkotási és Általános Ügyek Tanácsa; Általános Ügyek Tanácsa - az EB-vel; „jogalkotási Tanács" - az EP-vel; Külügyek Tanácsa - elnöke az EU külügyminisztere) végül a következő kettő formációra korlátozódott, a Tanácsra bízva további formációk felállítását a jövőben:

1. Általános Ügyek Tanácsa – a Tanács különböző formációinak ülésezéséről és az EiT ülések előkészítéséről gondoskodik
2. Külügyek Tanácsa

Az Európai Bizottság (I./26) mozdítja elő „az általános európai érdekeket" és ellátja az EU külképviseletét a PESC/CFSP területeit kivéve. A Bizottság egyik alelnöke az EU külügyminisztere.

Legfőbb problémát itt az jelentette, hogy a megnövekedett biztosi helyekhez nehéz új, hasonló rangú funkciókat találni. Javaslatot tettek ugyan a szavazati jog nélküli biztosok bevezetésére, de ennek semmi értelme, hiszen a bizottsági munkában nem a plénum döntéshozatali módja jelenti a problémát. Ezért egy megállapodás értelmében 2014-től (számolva a csatlakozásokkal) a tagállamoknak csupán 2/3-a képviselteti magát biztossal a bizottságban – természetesen rotációs rendszer alapján. A kisebb államok mindenesetre méltán kifogásolták, azt, hogy nem minden tagállam juthatna bizottsági helyhez, lévén az EB mégis az EU kvázi sui generis „kormánya."

A 26. cikk szerint az EB elnökét az EiT választja minősített többséggel, melyhez az EP többségi jóváhagyása is szükséges. A Bizottság elnöke meghatározza a Bizottság működésére vonatkozó iránymutatásokat, megállapítja a Bizottság belső szervezetét a tagállamok által előterjesztett listákból válogatva, és a bizottsági testület tagjai közül alelnököket nevez ki.

/Az Európai Bíróság (immár 27 bíró, 6 évre, újraválaszthatók), az Európai Központi Bank, a Számvevőszék, a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága esetében nem beszélhetünk számottevő változásokról./

A minősített többségi szavazás reformja az Európai Tanácsban és a Tanácsban

A nizzai szerződés egyik legfőbb hibájaként rótták fel a minősített többségi eljárás felesleges komplikálását: A nizzai szisztéma szerint az újrasúlyozott szavazatokkal létrejövő minősített többséghez szükséges a tagállamok több mint felének támogatása is, illetve mindehhez ellenőrizni kell, hogy a támogató tagországok népessége eléri-e az Unió népességének 62%-át. Az új rendszer két szisztémát vezetne be, mely az unió kettős legitimitásának - államok és népek – hű tükre(I./25):

A, „Az 55/65 szabály"- minősített többség

A minősített többséghez egyrészt a Tanács tagjainak (legalább tizenöt tag által leadott) 55%-os arányú támogató szavazata szükséges, és egyben a támogató szavazatoknak az Unió össznépességének legalább 65%-át kell képviselnie. Megmaradt azonban a blokkoló kisebbség intézménye, melyhez 4 tag szükséges a Tanácsból[96].

B, „A 72/65 szabály" – szuper minősített többség

„Az (1) bekezdéstől eltérve, ha a Tanács nem a Bizottságnak vagy az Unió külügyminiszterének a javaslata alapján határoz, a minősített többséghez a Tanács tagjai legalább 72%-ának egyben az Unió népességének legalább 65%-át kitevő tagállamokat képviselő szavazata szükséges."

Összességében elmondható, hogy az új rendszer szisztémájában aligha lett egyszerűbb, átláthatóbb.

Eddig:	Ezentúl:	típus	Jogalkotó/kezdeményező
törvény	európai törvény	Általános hatályú, teljes mértékben kötelező	Bizottság + Parlament + Tanács (tagállamok, EP egy csoportja, EKB, EB, EFB)
direktíva	európai kerettörvény	Céljaiban kötelező, eszközeiben fakultatív	
rendelet	európai rendelet	Általános hatályú, adott rendelkezésekre	Európai Tanács, Tanács, Bizottság, EKB
határozat	európai határozat	Teljes egészében kötelező adott államra	Tanács, Bizottság, EKB
Ajánlás	Ajánlás	Nem kötelező	Tanács, Bizottság, EKB
Vélemény	Vélemény	Nem kötelező	

Az EU új jogszabályai

Az I./33-39. cikkek az EU eddigi jogi aktusainak átalakítását – valójában pontosabb megnevezését – irányozzák elő. Törvényerővel csupán az európai törvény és kerettörvény rendelkezik.

A III. Részről

Az alkotmányos szerződés III. Része a legproblémásabb. Lényegében nem több, mintha az uniós szerződések egy újabb, továbbfejlesztett változatát integrálták volna alkotmányos keretek közé. Jogos azonban a kritika, hogy lényegében ezt a rész nem került a Brüsszeli Konvent plénuma elé, így felemás képet mutat az alkotmányozási folyamat szempontjából is.

[96] Az egyik legjelentősebb pont, amiben változás történt a Konvent alkotmánytervéhez képest. Ott még ez állt: Amennyiben a javaslat az Európai Bizottságtól, illetve az EU külügyminiszterétől indul ki, a döntéshozatalnál az EiT ill. az MT keretein belül a minősített többséghez szükséges az EU népessége 3/5-ének (80%) és a tagállamok többségének (50%+1) támogatása.

A III. Részben megismétlődnek és kiegészítésre kerülnek az I. Részben említett főbb elemek. Gyakran azonban itt sem kapunk kimerítő szabályozást, hanem csak utalás történik az adott tényezőt szabályozó európai törvényre vagy kerettörvényre. A legfontosabb témák:

- Belső Piac (szolgáltatások szabad áramlása, vámügy, versenyjog, segélyek)
- Gazdasági és monetáris politika
- Egyéb politikák (foglalkoztatáspolitika, szociálpolitika, halászat és mezőgazdaság, fogyasztóvédelem, környezetvédelem, közlekedés, kutatás, energia, stb.)
- Bel- és igazságügy (igazságügy, bevándorláspolitika, menekültügy, rendőri együttműködés)
- Az Unió támogató vagy kiegészítő kompetenciái: népegészségügy, ipar, kultúra, idegenforgalom, oktatás és ifjúság, polgári védelem, igazgatás)
- Tengerentúli országok és területek társulása
- Az Unió külső tevékenysége (közös kül- és biztonságpolitika, közös biztonság- és védelempolitika, közös kereskedelempolitika, humanitárius segélyek, együttműködés harmadik országokkal)
- (stb.)

Döntéshozatali mechanizmusok a 4. szakasz III.396. (korábbi III/302) alapján

A döntéshozatali mechanizmusokban nem eszközöltek jelentős változást a Nizzai Szerződéshez képest. A már ismert metódus szerint az első és második olvasatot adott esetben a Miniszterek Tanácsa képviselőinek és az EP képviselőnek maximum 6 hetes egyeztető mechanizmusa követi. Ezután következik adott esetben a 3. olvasat: Amennyiben ekkor a Miniszterek Tanácsa és az EP is rábólint a jogszabályra, törvényerőre emelkedik. (Ha a nemzetállami parlamentek 6 hetes határidejű szubszidiaritási kontrollja sem talál benne semmi kivetnivalót.)

A közös kül- és biztonságpolitika (PESC/GASP/CFSP) szabályozása az alkotmányos szerződésben

A PESC vonatkozásában az alkotmány első része nem vezetett be semmilyen újdonságot. Az I./15. cikk első és második bekezdése szerint a tagállami együttműködés „közös védelemhez vezethet" (a „might" angol ige igencsak gyenge lehetőségét vetíti előre ennek – mint ahogy szinte szóról szóra a maastrichti szerződésben). A másik alapelv, miszerint a tagállamok lehetőleg tartózkodnak az egymást közt ellentéteket szító cselekvéstől, szintén nem új, sőt, még régebbi, már az Európai Egységes Aktában lefektetett alapelv.

A legnagyobb áttörést e téren a közös külügyminiszteri intézmény bevezetése jelenti. Mindez logikus folytatása az integrációs folyamatnak: 1, A Tanács (ill. a WEU) főtitkári tisztségének összevonása 2, + az EU-Főképviselő összevonása (Mr. CFSP – jelenleg Javier Solana) az amszterdami szerződés J.8 cikke által. 3, Végül pedig ezúttal a főképviselői és a Bizottság külügyi biztosi tisztség összevonásával (utóbbi jelenleg: Benita Ferrero-Waldner, korábban Chris Patten) kerül majd sor a közös külügyminiszter kinevezésére.

A Konvent tervezete kapcsán a normaalkotók sajnos elég pontatlanul jártak el, a közös külügyminiszter személyének megválasztására vonatkozólag:

Az I./26. cikk 3. bek. kimondta, hogy a Bizottság elnökének jogköre a bizottság alelnökeinek a kinevezése a bizottság tagjai közül.

Az I./27. cikk. 1. bek. kimondta, hogy *„Az Európai Tanács, minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével kinevezi az Unió külügyminiszterét. Az Unió külügyminisztere irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját. Megbízatását az Európai Tanács ugyanezen eljárás keretében megszüntetheti."*

Végül pedig az I./27. cikk 3. bek. szerint *„Az Unió külügyminiszterének tisztségét az Európai Bizottság egyik alelnöke tölti be.”*

Nyilvánvaló, hogy e 3 cikk alkalmazása együttesen bizonytalanságokat szült volna és eggyüttes alkalmazásuk sem lehetséges.

Az I./39 cikk szabályozta a PESC/CFSP működési metódusát: Az Európai Tanács állapítja meg a főbb célokat, melyek részletes kialakítása a Miniszterek Tanácsának feladata. Az Európai Tanács, illetve a Miniszterek Tanácsa valamely tagállam, az Unió külügyminisztere, illetve az Unió külügyminiszterének a Bizottság által támogatott javaslata alapján jár el. E szervek egyhangúsággal európai határozatokat alkothatnak, ugyanis e téren nem fogadhatnak el európai törvényeket, ill. kerettörvényeket. (7. bek.)

A III. rész II. fejezetének 195-215. cikkelyei foglalkoztak még a közös kül- és biztonságpolitikával. Az Európai Tanács határozza meg a legfőbb irányvonalakat (196. cikk) és az EU-t képviselő közös külügyminiszter minden lépésében a külügyminiszterek tanácsa határozatainak van alárendelve. (III. 199.) A miniszter adott esetben az EP-vel is konzultál. (III. 206.)

A PESC/GASP/CFSP szabályozása a ratifikációra előkészített alkotmányos szerződésben /Változások a Konvent dokumentumához képest./

A Brüsszeli Konvent által beterjesztett alkotmányos szerződés szövege főként az olasz EU-elnökség alatt a PESC tekintetében is jelentős módosításokon ment keresztül, noha a módosítások nem, vagy alig érintették a felesleges ismétlődések megszüntetését, a túlságosan széttagolt szerkezet átalakítását és a sokat kifogásolt kereszthivatkozási rendszer egyszerűsítését[97].

Az I./15. cikk az Alkotmányos Szerződésben I./16. cikként szerepel, melynek első és második bekezdése változatlan maradt. Pontosították a korábbi kaotikus szabályozást az EU-külügyminiszterre, mint a Bizottság alelnökére vonatkozólag, a következőképpen:

Az I./27. cikk 3. bek. (korábbi I.26. cikk /3. bek.) C pontja a következőképpen módosult: „A Bizottság elnöke – az unió külügyminisztere melletti, további - alelnököket, a Bizottság tagjai közül.

Az I./28. cikk 1. bek. (korábbi I.27. cikk / 1. bek.) egyszerűsödött, kimaradt belőle a következő mondat: „Ő (t.i. a közös külügyminiszter) vezeti az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját.”

Változások történtek az I./28. cikk 2. és 3. bekezdéseiben is (korábbi I.27. cikk / 2. és 3. bek.) és egy régi-új elemeket tartalmazó, a Konvent változatában nem szereplő 4. bekezdést is illesztettek e cikkhez. A változások tehát:

2. bekezdés, új változat: „Az unió külügyminisztere vezeti az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját” /ld. korábbi I.27. cikk / 1. bek./. A további elemek változatlanok, miszerint a Tanácstól kapott felhatalmazása alapján javaslataival hozzájárul a PESC/CFSP ill. PESD/ESDP kialakításához, és ugyanez alapján végrehajtja azt.

Az új 3. bekezdés szerint az Unió külügyminisztere elnökli a Külügyek Tanácsát.

Az új 4. bekezdés a korábbi 3. bekezdésen alapul. Európai Bizottság helyett csupán Bizottság szerepel a szövegben, melynek egyik alelnöke az Unió külügyminisztere. Precízebben megfogalmazódik meg, hogy ő felügyeli az EU külügyi tevékenységének koherenciáját, továbbá a Bizottság keretében az ez utóbbi szervre háruló kompetenciákat gyakorolja a külkapcsolatok és külső akciók terén. A Bizottság keretében gyakorolt tevékenységét illető felelősség és a saját tevékenységét illető felelősség tekintetében a Bizottság működési szabályainak van alávetve (új:) amennyiben ezek a 2. és 3. bekezdést érintik.

---

[97] Az alkotmánytervvel kapcsolatos kifogásokról lásd: Internationales Symposium: DIE EU AUF DEM WEG ZU EINER VERFASSUNG: DIE ENTWURF DES KONVENTS.

A PESC/CFSP működési metódusát szabályozó I./40. (korábbi I./39.) cikk első bekezdésében nincs változás, e politika tehát a tagállamok kölcsönös szolidaritására épül. Az 5. bekezdésben Európai Tanács és Miniszterek Tanácsa helyett Európai Tanács és Tanács szerepel[98], a tagállamok e két szerven keresztül alakítják ki a közös kül- és biztonságpolitikát. A tagállamok e két szerv keretein belül konzultálnak mielőtt az EU nemzetközi elkötelezettséget vállalna vagy közös akcióba kezdene.

A 6. (korábbi 7.) cikk szerint maradt a kormányköziség elve, A 7. (korábbi 8.) bek. kimondja, hogy „az Európai Tanács egyhangúlag elfogadhat egy olyan európai határozatot, mely a Tanácsot minősített többségi döntésre felhatalmazza, minden olyan esetben, mely eltér a 3. részben megfogalmazottaktól."

A korábbi változat így szól: „Az Európai Tanács egyhangúlag dönthet arról, hogy a Miniszterek Tanácsát minősített többségi döntésre felhatalmazza, minden olyan esetben mely eltér a 3. részben megfogalmazottaktól." (Itt alighanem az 1966-os luxemburgi kompromisszumban gyökerező elvek köszönnek vissza.)

A 8. (korábbi 6.) cikk alapján az Európai Parlamenttel konzultálni kell, illetve tájékoztatni kell a közös kül- és biztonságpolitika kérdéseiről.

A III. részben a kül- és biztonságpolitika jóval hátrébb került az egyéb módosítások következtében: ugyanúgy a 2. fejezetben, de a 294-313. cikkelyek foglalkoznak a témával. Itt is kihangsúlyozódik a kölcsönös lojalitás és szolidaritás szelleme, az EU határozza meg a főbb irányvonalakat és hozza meg az európai határozatokat az EU akcióira, állásfoglalásaira és ezek végrehajtására vonatkozólag. (E szövegrészben csupán stilisztikai jellegű változtatásokat eszközöltek.)

A közös kül- és biztonságpolitika szintjei

Amennyiben összegyűjtjük az I. és a III. rész vonatkozó cikkeit, valamint logikai sorrendben próbáljuk meg felfűzni őket, akkor a közös kül- és biztonságpolitika kirajzolódó szintjeiként a következőket kapjuk:

- A tagállamok a Tanács és az Európai Tanács keretei között konzultálnak egymással a felmerülő kérdésekről. Egyrészt ügyelnek arra, hogy nemzeti politikájuk illeszkedjen az unió álláspontjaihoz, másrészt – akárcsak az EU külügyminisztere – előterjesztéssel élhetnek a tanács felé. Sürgős esetben a Tanács akár 48 órán – vagy még rövidebb időn – belül összehívható. (III./299.§.) A nemzetközi szervezetekben az ott résztvevő uniós tagállamok képviselik az EU-t, amit a közös külügyminiszter koordinál. Az ENSZ BT-ben például az EU-tagországok kérelmezhetik, hogy olyan témában, melyben létezik EU állásfoglalás, az EU külügyminiszterét hívják meg, hogy bemutassa az EU álláspontját. (III./305/2.) A cikk nem nevez meg helyszínt, hogy hol, viszont a 3 EU-tagállam előtt a közös álláspont valószínűleg amúgy is ismert. Az alkotmány Jens-Peter Bonde által összeállított, magyarázatokkal ellátott verziója a fülszövegben egyértelműen arra utal, hogy a helyszín az ENSZ-BT. Mindez azonban – tehetnénk hozzá – inkább csak szándékot fogalmaz meg, mert az alkotmányos szerződés nem lépheti túl hatáskörét az ENSZ BT-re vonatkozó paragrafusok megalkotásával.

- A Tanács (korábban: Miniszterek Tanácsa) és az Európai Tanács állapítja meg az unió stratégiai érdekeit, és a közös kül- és biztonságpolitika (melynek egyik alkotóeleme a közös biztonsági és védelmi politika) céljait.

A III.295 (III. 196) szerint az Európai Tanács határozza meg a PESC/CFSP fő irányvonalait, és elnöke adott esetben rendkívüli ülést hívhat össze, a Tanács (a régebbi szövegben: Miniszterek Tanácsa) pedig meghozza a szükséges európai határozatokat.

[98] Ez a változtatás egy általánosan alkalmazott sémán alapul mely végigvonul az egész alkotmányos szerződésen.

A legfontosabb döntések tehát itt születnek. Jellemző módon azonban csak gyengébb jogi normákat, európai határozatokat hozhatnak – európai törvényt és kerettörvényt nem. A III-300. §. a kormányközi jelleg funkciójáról úgy ír, miszerint a döntéseknél minden tagállamnak jogában áll tartózkodni és kívülmaradását egy formális deklarációban indokolnia. Ebben az esetben nem kötelezi a meghozott határozat az adott államot, a költségekhez sem kell hozzájárulnia (III. 313. §. 2. bek.) de nem is akadályozhatja a közösségi határozat végrehajtását. Amennyiben a tagállamok 1/3-a – amennyiben lakosságaik száma az EU lakosságának 1/3-át is képviseli – tartózkodik, a határozatot nem lehet elfogadni. Ez alól kivétel, és a Tanács minősített többségi döntése hatálya alá tartozik több típusú európai határozat, például a közös külügyminiszter alá beosztott különleges megbízott kinevezése is.

- A közös kül- és biztonságpolitika végrehajtó szerve a közös külügyminiszter és az unió eszközeit használó tagállamok. III. 296 (III. 197) szerint az EU külügyminisztere elnökli a Külügyek Tanácsát, a kül- és biztonságpolitikára vonatkozólag javaslatokat terjeszthet be és ügyeli az Európai Tanács és a Tanács (korábbiakban: Miniszterek Tanácsa) által meghozott európai határozatok végrehajtását. A stilisztikailag javított 2. bekezdés kimondja, hogy 3. országokkal szembeni dialógust ő vezeti, és a nemzetközi szervezetek felé valamint nemzetközi konferenciákon is ő képviseli az uniót.

A külügyminisztert az EU Külügyi Szolgálata segíti. (296. §. 3. bek.) A külügyi szolgálatra vonatkozólag pontosabb, részletesebb leírást kapunk a Konvent verziójához képest:
- a Szolgálat szorosan együttműködik a tagállamok diplomáciai testületeivel
- a Tanács és a Bizottság Főtitkárságának funkcionáriusai és
- a tagállamok diplomatái alkotják
- szervezetét és működését a Tanács európai határozata szabályozza

A külügyminiszter javaslatáról a Tanács dönt az Európai Parlamenttel való konzultáció és a Bizottság beleegyezése után.

- Az Európai Parlament (III./304/2. bek.) kérdéseket intézhet és ajánlásokat fogalmazhat meg a Tanács számára. Évente két alkalommal tűzi napirendjére a CFSP/ESDP fejlődését és eredményeit. Összességében tehát gyenge konzultatív szerv szerepét tölti be.

A közös biztonsági- és védelmi politika szintjei

A közös kül- és biztonságpolitika rész fejezetének második része a „Közös biztonsági és védelmi politika” címet viseli (III. 309-312.) melynek célja az unió civil és hadműveleti képességeinek biztosítása az ENSZ Charta alapelveinek megfelelően. Lényegében itt sem volt sok értelme volt kettéosztani a vonatkozó rendelkezéseket ezért itt most összefoglalóan tárgyaljuk az I. rész 41. cikkében foglaltakkal.

Az I./41. §./2. bek. megismétli az I./16.§./2. bek. foglaltakat, annyi különbséggel, hogy a „közös védelemhez vezethet” (peut conduire/ might lead to) helyett „közös védelemhez fog vezetni” (conduira/ will lead to) kifejezés szerepel és megjelenik a feltétel is: Ha az Európai Tanács egyhangúlag úgy határoz. Ez tehát a PESD/ESDP progresszív definíciója, mely respektálja az Északatlanti Szerződésből eredő kötelezettségeket is. Amennyiben pedig egy államot támadás ér, a többi az ENSZ Charta 51. §-a alapján a segítségére siet.

- A tagállamok tehát az Unió rendelkezésére bocsátják a szükséges civil és katonai kapacitásokat, továbbá katonai képességeik progresszív fejlesztésére kötelezik magukat.
- A Tanács egyhangú döntéssel határoz az adott művelet megkezdéséről. Az EU közös külügyminisztere – adott esetben a Bizottsághoz kapcsolódva – javaslatokat tehet nemzeti vagy uniós eszközök felhasználására.

A III./297. § 1. bek (ex III/198) a Közös Rendelkezések résznél ír arról, hogy az EU külügyi akcióit illetően a Tanács dönt a célokról, a rendelkezésre álló eszközökről. Az akció időtartamának meghatározása azonban „ha szükséges" bevezetéssel szerepel, mely kódol némi bizonytalanságot az EU szerepvállalásaival kapcsolatban. Az alkotmányos szerződés kuszaságára újabb példa, hogy a III./307./2. bek. második fele tartalmában ugyanerről szól, csak leszűkítve a kört a PESD/CFSP-re, az 1999-es kölni határozatot követően létrehozott COPS/PSC/PSK (Politikai és Biztonsági Bizottság) vonatkozásában[99].

A COPS tehát a Tanács égisze alatt hozza meg a (had)művelet politikai kontrollját és stratégiai irányírását illető határozatait, mint történt ez az EU első önálló hadművelete, a 2003 őszén lezajlott ARTEMIS esetében is.

Ide kívánkozna még az EU vezérkarának (EMUE/EUMS) és Katonai Bizottságának (CMUE/EUMC) felsorolása, mely szervek a konkrét műveleteket felügyelik, koordinálják. Ezek egyike sincs azonban megemlítve az alkotmányban.

- Négy kapcsolódó elem:

Az Európai Védelmi Ügynökség felügyeli a védelmi kapacitások fejlesztését, a kutatást, a fegyverzet beszerzését, harmonizálását, továbbá multilaterális terveket dolgozhat ki. (I.41. §. 3. bek., III. 311. §) A Tanács minősített többséggel dönt az Ügynökség felállításának részleteiről. A kormányközi státuszú EVÜ felállítására vonatkozóan végül is a görög elnökség alatt a 2003 június 19-20-ai thesszaloniki kormányközi konferencia határozatát[100] követően az ír elnökség ideje alatt a 2004/551/PESC[101] számú, ún. tanácsi közös akció hozta meg a szükséges rendelkezéseket.

A missziókhoz (I.41. §. 5. bek.) – lefegyverzés, humanitárius akciók, evakuálás, konfliktusmegelőzés, békefenntartás, hadműveleti missziók, válságkezelés, béketeremtés, stabilitást megteremtő missziók – az EU biztosítja a szükséges civil és katonai eszközöket. Mindezek a terrorizmus elleni harc eszközét is jelenthetik. A misszióban a fentebb ismertetettek alapján működik együtt a Tanács, a közös külügyminiszter és a Politikai és Biztonsági Bizottság. (III. 309. §.) A missziók előkészítését nem az EU közös költségvetéséből finanszírozzák, hanem a tagállamok által létrehozott indulóalapból. Abban az esetben, amikor a költségek nem az unió költségvetését terhelik, a tagállamok GDP arányosan járulnak hozzá a költségekhez. (III. 313. §. 2. és 3. bek.)

Állandó strukturált együttműködés - Azon államok, melyeknek katonai képességei a legfejlettebbek magasabb követelményeket támasztó missziókra állandó és strukturált együttműködést alakítanak ki az Unió keretei között – nem érintve a 309. §-ban foglalt rendelkezéseket – külön missziókat kezdhetnek el. (I.41.§. 6.bek.) Minderről a Tanács dönt és a műveletet a közös külügyminiszterrel együttműködve kell végrehajtani. A résztvevő tagállamok közvetlenül a Tanácshoz fordulnak, ha a misszió végrehajtása komolyabb következményekkel jár vagy módosítani kell a misszió célját, hatókörét és szabályait. (III. 310. §.) Az állandó strukturált együttműködés felállítását – a szöveg szerint – 3 hónapon belül kell egy tanácsi határozatnak rendeznie. A Tanács a résztvevő államokról minősített többséggel dönt (55%-államok, 65%-népesség, 35% blokkoló kisebbség). Az államok természetesen szabadon kiléphetnek az együttműködésből. (III. 312. §.)

Az I.43. és a III. 329. cikkek által bevezetett szolidaritási klauzula értelmében terrortámadás vagy természeti katasztrófa esetén (a tagállam saját kérésére) a tagállamok egymás segítségére sietnek

---

[99] Ráadásul a francia szöveg – ki tudja miért – úgy említi e bizottságot, mintha egy létrehozandó szerv lenne és csupán nevében egyezne meg e szervvel („*un comité politique et de sécurité*") míg például a magyar, az angol és a német változat (bár ez utóbbiban szintén határozatlan névelővel) nagybetűvel egyértelműen e szervre utal.

[100] Conclusion de la présidence – Thessalonique, 19-20 juin 2003, 54 - 65. §.

[101] Agence européenne de défense – Action commune du Conseil 2004/511/PESC, Bruxelles, 12 juillet 2004

uniós szinten gondoskodnak a segítség összehangolásáról és a mozgósításról. Az Európai Tanács rendszeresen értékeli az Uniót fenyegető veszélyeket.

A „harmadik pillér" megerősítése[102]

A harmadik pillér megerősítése, melyet hangzatosan a „szabadság, biztonság és jog színtere" kifejezés mögé rejtettek, az I-3, az I-42 (korábbi I-41.) cikk, valamint az alapjogi charta preambulumában és a III-158. cikkben megfogalmazottak alapján Európa politikai uniójában, az új EU alkotmányban megfogalmazottak szerint, legalább olyan vezérmotívum-szerepet fog betölteni és hasonló méretű változásokkal, mint amit a Közös Piac bevezetése jelentett az Európai Gazdasági Közösség életében. Az I-42. cikk szorosabb nemzetek feletti együttműködést feltételez, mint például a közös kül- és biztonságpolitika területe, itt ugyanis a szabályozás európai törvénnyel és kerettörvénnyel történik (1a).

Hasonlóan a Közös Piac alapelvéhez, minthogy a gazdaság szabadságát semmi sem korlátozhatja, úgy a belső határok immár nem korlátozhatják a jogi és biztonsági garanciákat sem. Mivel az Unió nem tekinthető államnak, a fenti célt nem valósíthatja meg a hagyományos állami eszközök használatán keresztül, egy egységes európai jogi térség bevezetésével. (I-5. cikk 1. bek, III-257. cikk 1. bek., III-262. cikk) Ahhoz tehát, hogy a nemzeti jogi térségek és biztonsági erőfeszítések horizontálisan is kapcsolódjanak egymáshoz, mindez úgy valósul meg, hogy minden államnak a biztonság és a törvényalkotás területén a többi állam szabályozását is hatályosnak kell elfogadnia (kölcsönös elismerés elve, horizontális kapcsolat) másfelől pedig az EU-szervek az államok feletti biztonsági garancia és a törvényalkotás elemeivel egészítik ki mindezt (vertikális kapcsolat).

Az alkotmányterv szerint ezeket a horizontális és vertikális kapcsolatok az eszközök következő lépcsőzetes felhasználásán keresztül valósulnak meg (I-42. cikk, 1. bekezdés)

- operatív együttműködés által a partikuláris nemzeti területeken
- (törvény)határozatok kölcsönös elismerésének az elve (I-42. cikk, 1. bek., III-269. 1. bek., III-270. 1. bek.)
- a nemzeti jogi szabályozások harmonizálásán keresztül
- bizonyos közvetlenebb funkciógyakorlás uniós területeken (Europol, Eurojust, stb.)

Azzal, hogy az Unió a belső határok nélküli térségben maga akarja garantálni a szabadság, biztonság és a jog mágikus háromszögét, azzal a legalapvetőbb állami feladatokhoz is elér a hatásköre. Természetesen ez a III.-262. cikk értelmében nem jelenti azt, hogy az Unió a közrend fenntartását, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását készülne átvenni. A legfőbb cél, mint ahogy ezt a III-257. cikk 3. bek. leszögezi, a „biztonság magas szintjének garantálása." (V.ö. I-3. cikk 2. bek.)

Alapvető változások az alkotmánytervben a korábbiakhoz képest:

1, Megszűnik az első és a harmadik pillér politikai elválasztása. Politikailag mindez a szupranacionális jog hatálya alá fog tartozni.

2, A részpolitikák világosabban lettek szabályozva

3, Az eszközöket konszolidálták és világosabban strukturálták (I-42. cikk)

4, Határellenőrzés területén: integrált határvédelem bevezetése (III-265. cikk 1-2. bek.), közös menekült- és bevándorláspolitika bevezetése

5, A polgárjog területén jogi együttműködés bevezetése: a kölcsönös elismerés elvének bevezetése a bíróságon és bíróságon kívül hozott határozatok területén (III-269. cikk 1. bek.)

---

[102] Jelen alfejezet megírásakor nagyban támaszkodtam a müncheni Prof. Dr. Markus Möstl előadására, mely az „Internationales Symposium – Tübingen" keretében hangzott el 2003.10.23-26 között.

6, Bírói együttműködés a büntetőjog területén (kölcsönös elismerés elve itt is: III-270. cikk 1. bek.)
7, Rendőrségi együttműködés: általánosabb és átláthatóbb szabályozás (III-275. cikk) Az Europol lehetőségeinek kiszélesítése

A „szabadság, biztonság és jog területe" célkitűzést sikerült teljesíteniük az alkotmányozóknak. A nehézségek a megvalósítás területén adódhatnak. Annak az alapelvnek pedig, hogy egy belső határok által többé már nem megosztott térségben a szabadság valamint a jogi és biztonsági garanciák egy határokon átnyúló dimenziót képesek létrehozni, nos ennek az alapelvnek nincs más alternatívája.

Intézkedések a demokrácia megerősítésére

Az Unió gyakran találkozik olyan kritikákkal, hogy a döntések Brüsszelben, távol a hétköznapi élettől születnek és az embereket nem igazán vonják be a döntésekbe, ellenben túlszabályozzák a hétköznapjaikat. A jogalkotók ezen félelmek csökkentése érdekében a következő 3 legfontosabb intézkedést eszközölték az alkotmányban:

1, Az alkotmányhoz csatolt Második Protokoll 7. cikke szerint, mely a szubszidiaritás és arányosság elvéről szól, az európai alkotmányozási folyamatba 6 hetes határidőn belül (melyet a javaslatok hivatalos nyelveken közzétett időpontjától számítanak.) Minden parlament 2 szavazattal rendelkezik (ez kétkamerás parlamenteknél 1-1 arányban oszlik meg a két ház között) és ha legalább 1/3-uk a javaslat ellen foglal állást, azt felül kell vizsgálni.
2, Az Európai Tanácsnak kezdeményezéseiről értesítenie kell a nemzeti parlamenteket. Amennyiben valamely nemzeti parlament az értesítés időpontjától számított hat hónapon belül kifogást emel, akkor a vonatkozó európai határozatot nem lehet elfogadni. (I.-11.; I.-18 rugalmassági klauzula; I.41 belügyek; I.-45 képviseleti demokrácia elve; I.-58; III.-259. cikk; IV-444. Egyszerüsített felülvizsgálati eljárás, stb.)A Tanács ülései nyilvánosak, és munkájáról (a Bizottságéról is) folyamatosan tájékoztatni kell a nemzeti parlamenteket. (III-261, stb.) A jegyzőkönyvek hozzáférhetősége biztosított.

3, Állampolgári kezdeményezés bevezetése: Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy a Bizottság terjesszen elő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint az Alkotmány végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.(I. 47. 4. bek.)

Egyéb említésre méltó rendelkezések

Bár a megerősített együttműködés (I./44, III./416-423) nem újkeletű (az amszterdami szerződés vezette be, de túl szigorú feltételei miatt alkalmazására eddig nem került szükség), az alkotmány fontos hangsúlyt helyez erre a jövőben: A tagállamok egymást között megerősített együttműködést hozhatnak létre (pl. a kül- és biztonságpolitika területén III./419 §. 2. szakasz), felhasználva az EU intézményeit abban az esetben ha a célok az Unió egésze szempontjából nem érhetőek el egyhamar és amennyiben bennük legalább a tagállamok 1/3-a részt vesz.
Az I./60. cikk elsőként szabályozza az önkéntes kilépés lehetőségét az EU-ból, mely főként az EU és az adott tagállam bilaterális tárgyalásainak eredménye lehet.

Az alkotmányos szerződés bukásától a lisszaboni szerződés ír leszavazásáig

2005 tavaszán, mint említettük, a francia és holland döntés kisiklatta az alkotmányos szerződés tagállami ratifikációját : Nagy-Britannia például ezek után már nem is látta érdemesnek megszavaztatni a szöveget, míg Franciaországban semmi remény nem mutatkozott arra, hogy egy újabb népszavazás pozitív eredményt hozna. (Még 2008 nyári felmérések szerint is 6:4 arányban utasítanák el a franciák az „utódot", a lisszaboni szerződést.)

A fordulópontot többek között a 2007-es francia elnökválasztás jelentette, Nicolas Sarkozy elnök ugyanis határozottan egy egyszerűbb szerződés mellett tört lándzsát, ami egyben azt is jelentette, hogy az alkotmány-tervről lemondanak és a nizzai alapokhoz térnek vissza. Mindez pedig például Franciaországban az amszterdami szerződés ratifikálásától érvényben lévő gyakorlat követését, azaz a kockázatos népszavazás mellőzését jelenti. Így Franciaországban, akárcsak Magyarországon is, (megint) úgy dönttek az új szerződésről, hogy arról az állampolgároknak a legcsekélyebb fogalmuk is lett volna, de ezzel legalábbis úgy tűnt, sikerül biztosítani az EU reformját, egészen addíg, míg az írek, ahol szintén a „hagyományos" alkotmányos előírásoknak megelelően népszavaztattak, nemet mondtak a ratifikációra, több mint 53%-os arányban.

A francia nemzetgyűlés 2008. február 7-én 336 szavazattal és 52 ellenszavazattal, míg a szenátus 265 szavazattal, 42 ellenszavazattal, 13 tartózkodás támogatását fejezte ki támogatását a Lisszaboni Szerződés mellett, melyet 2007 október 19-én fogadtak el a tagállamok vezetői.

Alábbiakban lássuk, milyen új helyzetet teremt a lisszaboni szerződés, amennyiben életbe lép. A 2008 május 9-ei dokumentumváltozat[103] megőrizte az alábbiakat :

1) Az Európai Tanács elnöke létrehozását, azaz elvileg megszünteti a fél-fél éves elnökségek rendszerét. A gyakorlatban még nem igen látszik, hogy ez hogyan valósul majd meg, mekkora súlya lesz egy ilyen elnöknek és mennyiben konkurrálja egymást a bizottság elnöke, az EiT elnöke és a kül- és biztonságpolitikai főmegbízott :

"Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hatáskörének sérelme n.lkül – ellátja az Unió külső képviseletét aközös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben. (15/d)

Az elnököt két és fél évre választják, mandátuma megújítható, ő képviseli az EU-t a nemzetközi színtéren. Mivel semmilyen nemzeti tisztséget nem tölt be, kérdéses, hogy milyen apparátus fogja segíteni, illetve hogy lesz-e ennek akkora súlya, és kompetenciája, mint a jelenlegi EU elnökséget betöltő országok nemzeti apparátusának.

2) A minősített többségi döntéshozatal kiterjesztése a büntetőjogi és a rendőri intézkedésekre. (Nagy-Britannia itt is mentességet élvez a 3. pillért érintő rendelkezések alól.) Minősített többség "72/65"-ös és "55/65"-ös szabálya a 238. cikk szerint megmaradt, de mindez csak 2014 november 1-től lép majd érvénybe. Nincs változás az alkotmányhoz képest, akárcsak a blokkoló kisebbség terén : "A blokkoló kisebbségnek legalább a Tanácsnak a részt vevő tagállamok népességének több mint 35 %-át képviselő tagjaiból és még egy tagból kell állnia; ennek hiányában a minősített többséget elértnek kell tekinteni."

3) Az EU külügyminisztere helyett az "Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője" tisztséget hozták létre a jelenlegi főképviselő és az EB külügyi biztosi tisztég összevonásával. (18.

[103] „AZ EURÓPAI UNIÓ MŰKÖDÉSÉRŐL SZÓLÓ SZERZŐDÉS EGYSÉGES SZERKEZETBE FOGLALT VÁLTOZATA", 2008.05.09, Az Európai Unió Hivatalos Lapja

cikk)[104] Elvileg 2009 január elsejétől kellene (kellett volna) munkába állnia, ami egyéb bonyodalmakat is jelentett volna : A mostani külpolitikai biztos, Benita Ferrero Waldner, át kellett volna, hogy adja portfolióját, miközben ha Javier Solanát jelölnék külpolitikai megbízottnak, akkor ki kellene válnia a testületből Joaquím Almunia pénzügyi biztosnak, mivel nem lehet két azonos nemzetiségű tagja a Bizottságnak[105]. A kül- és biztonságpolitika területén megemlítendő még az európai külügyi akciók szolgálatának létrehozása, a szolidaritási klauzula terrorizmus vagy humanitárius katasztrófa esetén (222. Cikk). A kölcsönös segítségnyútási klauzula az egyik tagállamot ért agresszió esetén és az Európai Védelmi Ügynökség létrehozása.

4) Az állandó strukturált együttműködés (ld. harccsoportkoncepciók, Európai Védelmi Ügynökség programok) és a megerősített együtműködés is átalakult. Az utóbbiból a KKBP területét Nizza még kizárta, most 9 tagállam kell hozzá. Sajnos a jelenleg is létező ilyen törékvések tagállamainak száma nem éri el a kilencet : EUROCORPS, EUROMARFOR, EUROFOR, Légiszállítási Egység, európai csendőrség).

5) A Petersberg missziók kibővültek : lefegyverzési tevékenységgel, katonai segítség- és tanácsadást előirányzó tevékenységgel, konfliktusmegelőző missziók és konfliktus utáni stabilizációs missziókkal. Mindezen missziók részt vehetnek a terrorizmus elleni küzdelemben.

6) Adott esetben azonban a tagok 2017-ig hivatkozhatnak a nizzai szerződésre, és kikövetelhetik egy-egy határozat késleltetését.

7) Az olaszok miatt létrejött kompromisszumként a jövőben az EP elnöke nem fog beleszámítani a 750 fős testület szavazó joggal rendelkező létszámába (a plusz egy hely így Olaszországnak jutott). Amennyiben viszont Nizza marad érvényben, az EP taglétszama a 2009 juniusi EP valasztasok utan csak 736 képviselo maradna, a jelenlegi 785 helyett. Lisszabon viszont csak 34 helyet vesz el a 49 helyett. Raadasul Nizza szerint mar 2009 oktoberétol csokkenteni kéne a biztosok szamat, mig éppen Lisszabonnak hala, tolodhatna ki ez az idopont 2014 utanra, amennyiben a szerzodés érvénybe lépne.

8) A britek újabb opt-out-ot kaptak az Alapjogi Chartára nézve, aminek a sértetlen átemeléséhez Magyarországnak stratégiai érdeke fűződött volna, többek között a kisebbség diszkriminációjának tilalma miatt. A szöveg azonban kimaradt a szerződésből, csupán hivatkoznak rá.

Konklúzió és zárómegjegyzések

Feltétlenül pozitív dolog, hogy a 21. századba lépve az EU tagállamai úgy érezték egy alkotmány-jellegű alapdokumentummal kell megerősíteni a tagállamok közötti együttműködést. Ma már tudjuk, Európa még mindig nem érett erre és egyes tagállamok kifelé tartó konvergálása egyre inkább veszélyezteti az EU jövőjét, azaz hogy valóban megfelelő szerpet tud-e játszani a nemzetközi színtéren a megfelelő intézményi és együttműködési háttér nélkül. Sajnálatos módon az új dokumentumok (alkotmányterv, módosított szerződés) nem lettek átláthatóbbak, egyszerűbbek és emberközelibbek, mint a korábbi szerződések. A felmérések szerint uniós polgárok idegenebbnek érzik őket, mint bármikor korábban az európai integráció során…

Kétségtelenül történtek előrelépések a demokratikus deficit(ek) felszámolása területén, az EP nélkül gyakorlatilag egyetlen fontos döntés sem születhet meg. Ugyanakkor semmi előrelépés

[104] AUEO/AWEU - Aspects « sécurité/défense » du traité modificatif de Lisbonne, Gilles Combarieu, 2008.01.31.
[105] "Lezárult a vita az uniós reformszerződésről", *Bruxinfo*, 2007.10.19.

nem látható az „elitek Európája” jelenség csökkentésére, és az euroszkepszis növekedése (ld. elutasító népszavazások) teljesen érthető: Az alkotmányozási folyamatból jórészt kimaradtak az integráció kritikusai és számos államban a parlament ratifikálja, anélkül, hogy az állampolgároknak egyáltalán a tudomására hoznák, hogy mit is tartalmaz az alkotmány/szerződés[106]. Továbbra sem kerül sor a Bizottság elnökének közvetlen, nép által történő választására, vagy legalább annak biztosítására, hogy a Bizottságba a biztosokat a nemzeti parlamentek jelöljék, amivel elkerülhetőbb lenne teljesen alkalmatlan biztosok delegálása. A Bizottság elnökét továbbra sem választják közvetlenül, legitimitása éppen olyan bizonytalan maradt, mint a közös külügyminiszteré lesz.

Lesz viszont egy új, független, két és fél évre választott elnöke a Tanácsnak, akit szintén nem az unió állampolgárai választanak, és valamennyire konkurálja a Bizottság elnökét. Politikai súlya a jövő titka, a döntéshozatalban alighanem a nemzeti kormány-/államfők „gyámsága alatt” fog állni.

Zárásként meg kell jegyezni, hogy a lisszaboni szerződés mégiscsak egy kormányozható(bb) uniót teremt a Nizzai Szerződéssel szemben, de a kor kihívásaihoz képest igencsak le van maradva és pár éven belül jelentős módosításra szorul, azaz nem sikerült az intézményi kérdéseket hosszú távra, megnyugtatóan rendezni, csak tovább toldozgatták-foldozagtták a maastrichti szerződést. Felmerül a kérdés, cui prodest a jelenlegi helyzet, az erősödő Kína, az erejét visszanyerni igyekvő Oroszország és a fejlődő India (stb.) által egyre inkább multipólusú világban.

(Kézirat lezárva : 2008 május)

Válogatott bibliográfia

A Svájci Államszövetség föderatív alkotmánya (1999) elérhető a http://www.admin.ch - webcímen

Agence européenne de défense – Action commune du Conseil 2004/511/PESC, Bruxelles, 12 juillet 2004

Gilles, Combarieu : *Aspects « sécurité/défense » du traité modificatif de Lisbonne*, AUEO/AWEU, 2008.01.31.

Az európai integráció – Tények és adatok, Bp., Europa Institut Budapest & MTA Történeti Intézet, 2000.

Az Európai Unió Alkotmánya – olvasóbarát változat, összeállította: Jens-Peter Bonde

„Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata”, 2008.05.09, Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 115/47

Bruxinfo - Az alkotmányszerzõdés hatályba lépése (Háttér) Brüsszel , 2005. május 30. - Változó EU

Conseil de l’Union Européenne 15188/3 Conclusion de la Présidence – Conseil Européen de Bruxelles 16 et 17 octobre 2003 et 12 et 13 décembre 2003.

Conclusion de la présidence – Thessalonique, 19-20 juin 2003, 54 - 65. §.

de Rougemont, Denis, *L’attitude fédéraliste,* Geneve, août 1947

Emberi Jogok Európai Egyezménye (Róma, 1950. nov. 4.)

Gazdag Ferenc, *Európai Integrációs Intézmények*, Osiris, Bp., 2002.

Gicquel, Jean - Gicquel, Jean-Éric, *Droit constitutionnel et institutions politiques.* Paris, Montchrestien, 2005.[20]

Internationales Symposium: Die EU auf dem Weg zu einer Verfassung des Konvents (Internationaler Konferenz in Tübingen von Eberhard-Karls Universität organisiert 23. – 26. Oktober 2003) – A konferencia német nyelvű összefoglalója, melyet az elhangzottak alapján a jelen tanulmány szerzője készített.

Jánosi Rita – Türke András István (szerk.), *Gondolatok Európa egységéről szöveggyűjtemény,* Budapest, ELTE-ETTDK, 2001-2003.

“Lezárult a vita az uniós reformszerződésről”, *Bruxinfo*, www.bruxinfo.eu, 2007.10.19.

Navrasics Tibor, *Európai Belpolitika*, Budapest, Korona, 1998

Ergec, Rusen, *Les Aspects juridiques du fédéralisme,* DeBoeck Université, 1994.

Türke András István, “Az európai alkotmányozási folyamat, a Konvent alkotmányterve”, *Közpolitika,* 2004. november, pp. 5-30.

Türke András István, “Svájc alkotmánya napjainkban”, *Pp Politikai, Politikatudományi szaklap* 10., III. évf. 3. szám 2001., pp. 8-15.

Avant projet du Traité instituant une constitution pour l’Europe, Brüsszel 2002.10.28.

Déclaration de Laeken sur l’Avenir de l’Union Européenne

[106] Mint például Magyarországon. Franciaországban, még az elutasító népszavazás előtt legalább minden egyes nagykorú állampolgárnak ingyenesen kipostázták az alkotmány szövegét.

Az európai integráció "közvetlen demokratizációja"

Unger Anna

„Bizonyos, hogy az egyesült Európa öntudata megerősödne, és határozottabb formát öntene, ha időről időre európai szintű szavazás erősítené meg. A választó egy egységes választói közösség részévé válna, és a társult területek egészét érintő célkitűzésekről nyilváníthatna véleményt."

(Robert Schuman)[107]

„Európa azon a napon születik meg, melyen a különböző népek tényleg döntenek csatlakozásukról. Ehhez nem lesz elég a parlamenti képviselők ratifikációs szavazása. Igazi népszavazásokat követel majd meg, melyeket azonos napon tartanak az érintett államokban."

(Charles de Gaulle)[108]

Az európai integrációt sokféleképpen lehet értékelni, de talán abban mindenki egyetért, hogy kudarcai ellenére, fő célját mind a mai napig teljesíti, legfontosabb küldetését betölti: békét hozott Európának. Noha manapság az integráció sikerét már sokkal inkább a gazdasági teljesítmény alapján mérjük, azért nem árt(ana) néha feleleveníteni, hogy hosszú-hosszú (véres) évszázadok után először sikerült elérni, hogy immár több mint 60 éve Európa érintett térsége háborúktól mentes.

A kezdetben gazdasági integráció azonban szükségszerűen hozta magával a közösségi politikai színtér (ki)fejlődését. A közösség fokozatos fejlődése, a szakpolitikák közösítése a tagállami kompetenciák csökkenését, és a közösségi döntéshozatali kör kiterjedését hozta magával – ez pedig azt jelentette, hogy a tagállami (nemzetállami) politika hatóköréből számos szabályozási terület kikerült. Ezt a jelenséget, vagyis a korábban választott (vagy legalábbis közvetett legitimációval bíró) testületek döntéshozatali kompetenciacsökkenését nevezik demokratikus deficitnek (vagy demokrácia-deficitnek). Deficit, hiszen amíg például az agrár- vagy kereskedelempolitikai szabályozás egy-egy állam jogalkotási feladata és lehetősége volt, most már ezek uniós, közösségi politikák – a tagállami szinten választott (tehát közvetlen legitimációval bíró) politikusok helyett végső soron a kormányok döntenek egy-egy ilyen kérdésben.

Ez a demokrácia-deficit nem csupán az alkotmányjogi értelemben vett legitimáció fogalmát hozta előtérbe, hanem az állampolgárok és a Közösség kapcsolatát is. Már az 1970-es években, amikor – sok tényező összejátszása következtében – az állampolgárok és a Közösség közötti távolság észrevehetővé vált, az európai politikusok sürgetni kezdték: „Vigyük vissza Európát az állampolgárokhoz!". A jelszót sok program, és néhány tett követte. Hogy mindez mennyire volt hatásos, azt többek között a rendszeres közvélemény-kutatások eredményei, valamint az időnként, néhány országban megtartott népszavazások, és az Európai Parlament választási részvételi adatai is megmutatták.

„Azzal az elhatározással, hogy az Európai Közösségek létrehozásával elindított európai integrációs folyamatban új szakaszba lépjenek […] Azzal az óhajjal, hogy megerősítsék intézmé-

[107] Robert Schuman: A gazdasági integráció hosszú távon elképzelhetetlen politikai integráció nélkül. In: Robert Schuman, *Európáért*, p.121.
[108] Alain Peyrefitte, *C'était De Gaulle*, Fayard, Paris, 1994.

nyeik demokratikus és hatékony működését […] Azzal az elhatározással, hogy továbbviszik azt a folyamatot, amely olyan, egyre szorosabb egyesülést hoz létre Európa népei között, ahol a döntéshozatal a szubszidiaritás alapelvének megfelelően, az állampolgárokhoz a lehető legközelebb történik […][109]"

E mondatokkal kezdődik az Európai Unióról Szóló Szerződés. Demokrácia, szubszidiaritás, állampolgár-közeliség. Olyan kulcsszavak ezek, melyek érvényességét senki sem kérdőjelezte meg azóta sem. Célkitűzések, melyeket minden egyes újabb szerződés aláírásakor hangsúlyoztak Európa vezetői, s melyek az Alkotmányszerződés (EASZ) kidolgozása és ratifikálási folyamata során is oly sokszor hangzottak el.

Az Európai Unió és a demokrácia kérdésköre nem csak a már működő intézmények demokratikusabbá tételét jelent(het)i. A fenti Schuman- és De Gaulle-idézetek is mutatják, az a gondolat, miszerint Európa nem lesz, nem lehet teljes az állampolgárok részvétele nélkül, nem új keletű. (És ezen már csak azért is érdemes elgondolkozni, mert a két politikus szinte homlokegyenest ellentétes elképzeléseket vallott Európa, és az integráció minőségéről, lehetőségeiről, jövőjéről.)

Hogyan vigyük a lehető legközelebb az állampolgárokhoz a döntéshozatalt? A lehető legegyszerűbben - vonjuk be őket. Adjunk nekik is lehetőséget a közvetlen részvételre. Legyen egy új, negyedik szintje az integrációs döntéshozásnak: a közösségi, a tagállami és a regionális szintek mellett végre megjelenhessenek a választók is, az immár tizenötödik éve uniós (állam)polgársággal is bíró európai polgárok.

Közvetlen demokrácia és Európai Unió? Népszavazások és kezdeményezések az integrációs adminisztráció dzsungelében? Nem is olyan elképzelhetetlen, mint amennyire első látásra tűnik. Az alábbi tanulmány célja, hogy bemutassa azokat az elképzeléseket, melyek a közvetlen demokrácia közösségi bevezetését javasolják. Ehhez szükséges, hogy először röviden áttekintsük, mi is valójában a közvetlen demokrácia – mi is a minta azon *think thank*-ek, NGO-k és politikusok számára, akik a polgárok aktív és közvetlen politikai részvételének megteremtéséért dolgoznak EU-szerte. Bár az integrációt jelentős számban kísérték és kísérik napjainkig az egyes tagállamokban megtartott népszavazások, ezek részletes elemzésére ugyanúgy nincs mód, mint az egyes tagállamok közvetlen demokrácia-szabályozására. Érdemes megismerkedni azonban az európai alkotmányozás folyamán felmerülő, az alkotmány összuniós népszavazással történő ratifikációjára vonatkozó elképzelésekkel, és a politikai fejleményekkel.

Ezt követően az Unió lehetséges „közvetlen demokratizálásának" terveiről, a konkrét javaslatokról lesz szó – kiemelve az európai polgári kezdeményezés jogilag ugyan még nem létező, ám a politikai gyakorlatban már elérhető és működő intézményét. Ez az intézmény ugyanis, ha nem is a közeljövőben, de akár már középtávon jelentős hatással lehet nem csupán egy „polgárközelibb", de egy „közvetlen demokratikus" Unió megteremtésére is.

A közvetlen demokrácia

A politikatudomány által az egyik legkevésbé érintett témakör a közvetlen demokrácia kérdése – miközben a demokrácia-elméletek irodalma igencsak terjedelmes. Ennek egyik oka minden bizonnyal az, hogy a demokratikus rendszerek döntő többségében a képviseleti modell valamely típusa működik. A másik ok talán az a – sokszor kritikátlanul elfogadott, noha egyáltalán nem bizonyított – tétel, miszerint a közvetlen demokrácia, mint politikai modell csak az ókorban működött, egy modern államrendszer működtetéséhez teljességgel alkalmatlan.

[109] Az Európai Unióról szóló Szerződés, Preambulum.

A közvetlen demokrácia ezzel ellentétben ugyanis nem az ókori Athén polisz még néhány utópista elképzeléseiben még itt kísértő emléke, nem is Jean-Jacques Rousseau mára sokak szerint érvénytelenné vált (?) politikaelméletének megvalósítása, hanem napjainkban is működő politikai gyakorlat: Európában Svájc, míg az USA-ban 24 tagállam politikai berendezkedésének alapja. Ha tehát a közvetlen demokrácia elméletét és gyakorlatát akarjuk megismerni, a sztereotípiákat félretéve ezen államok közvetlen demokrácia-rendszereit kell megvizsgálnunk.

A közvetlen demokrácia intézményei

A közvetlen demokrácia a legegyszerűbb megfogalmazás szerint a választók közvetlen részvétele a döntéshozatalban[110]. Ez a definíció azonban meglehetősen tág értelmezésre ad lehetőséget, attól függően, hogy mit tekintünk döntéshozatalnak: egy meghatározott kérdésről szóló döntést, vagy a döntéshozók megválasztását is. Éppen ezért e helyett a megfogalmazás helyett, ha meg akarjuk ragadni a közvetlen demokrácia lényegi elemét, a közvetlen jogalkotás (*direct legislation*), vagy az állampolgári jogalkotás (*citizen lawmaking*) magyarázatát lenne érdemes használni. Ez a két kifejezés ugyanis a szinonimája a közvetlen demokráciának ott, ahol ez működő politikai gyakorlat: Svájcban, és az Amerikai Egyesült Államokban. Tekintettel arra, hogy mindkét területen meglehetősen kiterjedt szabályozás van érvényben, ezek részletes ismertetése helyett csak fő funkciójukat mutatjuk be[111].

Mielőtt azonban rátérnék a téma érdemi tárgyalására, szeretném felhívni a figyelmet a kettős mérce veszélyére. A közvetlen demokráciát ugyanis sokan vagy az antik athéni rendszerrel azonosítják, vagy pedig a svájci kantonok középkori népgyűléseivel, és erre (is) hivatkozva érvelnek gyakorlata ellen – ugyanakkor mindkettő téves és hibás elképzelés. Gondoljunk csak bele, ez olyan összehasonlítás, mintha a parlamentarizmus modern elméletén és gyakorlatán Simon de Monfort gróf elképzeléseit, a rendi gyűlések logikáját kérnénk számon. Ha elfogadjuk azt a tételt, hogy a parlamentáris rendszer, és a képviselet eszméje már rég túllépett Monforton és a rendi gyűléseken, akkor – úgy vélem – hasonlóképpen kéne gondolkodnunk a közvetlen demokrácia kérdésköréről is.

Nézzük tehát mit értünk a modern közvetlen demokrácia gyakorlata alatt[112]. Az Egyesült Államok tagállamaiban a közvetlen demokrácia 3 intézményét különítik el: a kezdeményezés (*initiative*), a népszavazás (*referendum*), és a visszahívás (*recall*) intézményét (lásd 1. ábra)[113]. A svájci szabályozás (az alkotmány 138-142. cikkei - *A szerk.*) szinte teljesen megegyezik az amerikaival – az egyetlen kivétel a visszahívás intézménye, mely az európai országban nem alkalmazható. A svájci és amerikai felfogás közti különbség eredete abban a svájci politikatudomány által meghatározott, és széles körben elfogadott tézisben található, mely szerint a közvetlen demokrácia sosem személyekről, hanem kérdésekről dönt – *personal-voting* helyett *issue-voting* a népszavazás is, és a kezdeményezés is[114].

---

[110] Dezső, 1998., p. 121.

[111] Cronin, 1989., pp. 1-5.

[112] Az USA gyakorlatának ismertetéséhez az Initiative and Referendum Institute – University of Southern California (www.iandrinstitute.org), a svájci szabályozáshoz (többek között) az Université de Genève – Centre d'Études et de Documentation sur la Démocratie Directe (www.c2d.ch) weboldalán elérhető információk nyújtanak segítséget.

[113] Ez utóbbi nem más, mint a választott képviselők és tisztségviselők visszahívhatóságának elve, mellyel e tanulmány keretében nem foglalkozunk.

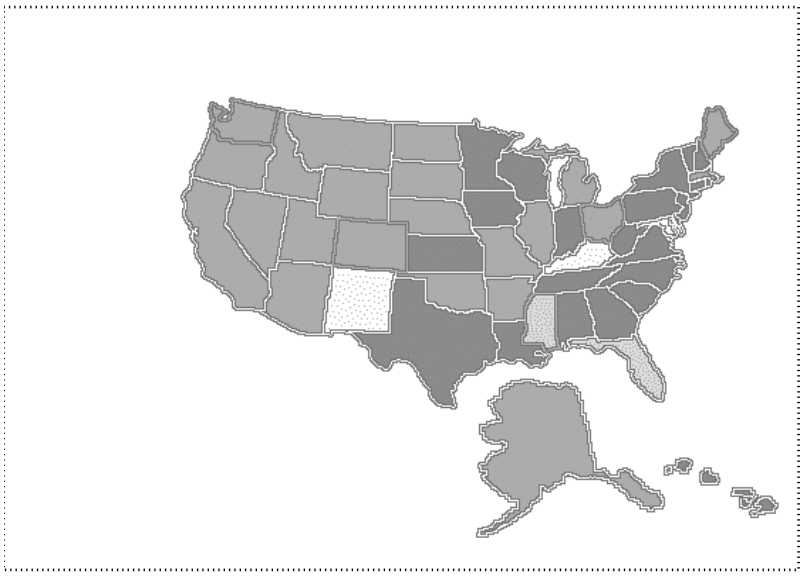
[114] Ebből az eltérő felfogásból ered a gyakorlati megoldás is: míg Svájcban sosem tartják azonos napon, vagy közeli időpontban a személyekről szóló választásokat az egyes népszavazásokkal, elkerülendő a népszavazások pártpolitikával való keverését, addig az USA-ban kifejezetten egy időben kerül sor a szavazásra, így elkerülve, hogy a túl sok szavazás miatt esetleg érdektelenné váljanak az állampolgárok.

A kezdeményezés

A kezdeményezés (*initiative*) során az állampolgárok javasolnak egy jogszabálytervezetet – ők határozzák meg, hogy milyen kérdést, és hogyan szabályozzon a jogszabály; és erről ők maguk szeretnének törvényt hozni. A kezdeményezés vonatkozhat az alkotmány módosítására/ kiegészítésére, vagy törvényhozási tárgykörre egyaránt. Az USA tagállamaiban mindkét jogszabályforma esetében két lehetőség áll rendelkezésre: az első esetben, megfelelő számú támogató aláírás összegyűjtése után az alkotmány alapján kötelező a népszavazás, vagyis a választott képviseleti szervnek nincs joga sem a népszavazás megtartásáról, sem az abban javasolt szabályozásról a szavazás előtt, azt meg nem tartva érdemben dönteni. A másik esetben, az úgynevezett közvetett kezdeményezés (*indirect initiative*) esetében a választott képviselők a népszavazás előtt dönthetnek úgy, hogy népszavazás helyett ők maguk tesznek eleget a kezdeményezésben foglalt szabályalkotásnak – azaz nem várják meg a választói döntést, hanem népszavazás nélkül alkotják meg a javasolt szabályozást.

Ezzel szemben Svájcban nem találkozunk a közvetett kezdeményezéssel – a konföderációban minden sikeres (azaz elegendő számú aláírást összegyűjtő) kezdeményezés népszavazással zárul. (Svájc föderáció, a neve paradoxon, a régebbi állapotra utal. Ld 1999-es alkotmány : Constitution ***fédérale*** de la Confédération Suisse , ném : Schweizerische Eidgenossenschaft. *A szerk.*) „A szövetségi törvényhozásnak azonban lehetősége van arra, hogy az állampolgárok kezdeményezése (*popular initiative*) mellé ún. ellenjavaslatot tűzzenek (*counter proposal*); s mivel Svájcban a szövetségi parlament dönt a népszavazásokról, nem csupán a polgárok által kezdeményezett javaslat, hanem a képviselet által az eredeti javaslathoz fűzött ellenjavaslat is felkerül a szavazólapokra. Fontos hangsúlyozni, hogy az alkotmányra vonatkozó közvetett kezdeményezés minden esetben népszavazással zárul, még akkor is, ha a képviselet el is fogadta a javaslatot. Ennek oka, hogy az alkotmányozás – leszámítva az USA szövetségi alkotmányát – mint az amerikai államokban, mint pedig Svájcban és annak államaiban szigorúan népszavazáshoz kötött[115].

1. ábra
Közvetlen demokrácia az USA tagállamaiban



Forrás: I&R Institute

[115] Még azokban az amerikai tagállamokban is, ahol a közvetlen demokrácia intézményei nem elérhetőek, az alkotmánykiegészítésekről minden esetben népszavazást kell tartani. Ez jellemző a nem közvetlen demokratikus politikai rendszerekre is – Európa képviseleti demokráciáinak döntő többségében az alkotmányozás népszavazással zárul.

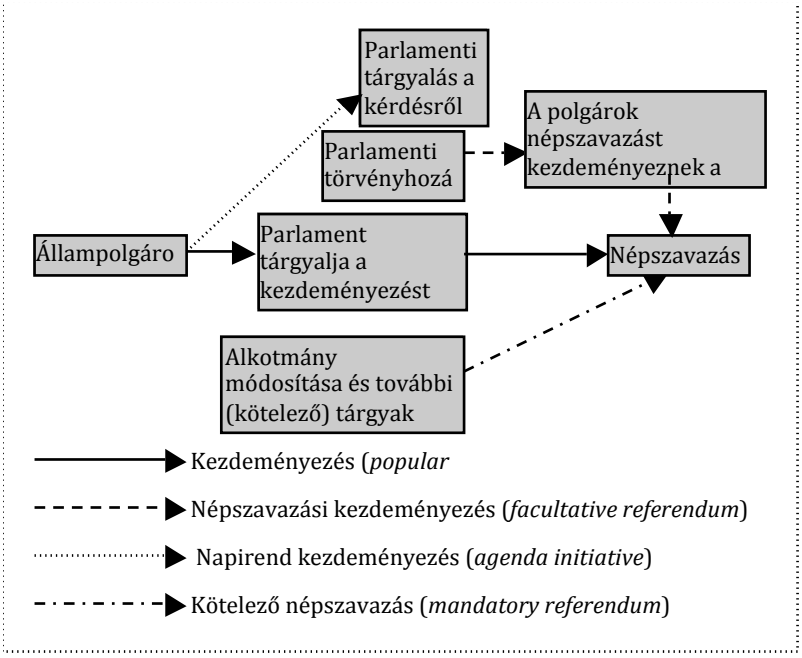
Míg az alkotmányra vonatkozó kezdeményezések az állampolgári akaratnyilvánítás szempontjából a „legerősebb" típusnak tekinthetők, a „leggyengébb" intézménynek az ún. napirend-kezdeményezés (*agenda initiative*) tekinthető. Ennek egyetlen funkciója, hogy a képviseleti testület vegye napirendjére az állampolgárok által támogatott javaslatot – de sem szavazás, sem a képviseletre vonatkozó döntési kötelezettség nem jár vele (napirend- kezdeményezés a magyar népi kezdeményezés intézménye is).

Annak az állításnak az érvényessége, miszerint a közvetlen demokrácia kizárja a képviseletet, azonnal megdől, ha megismerkedünk a kezdeményezés intézményével; akár az amerikai államokban elterjedt közvetett kezdeményezés, akár a svájci kezdeményezés és a parlament ellenjavaslattételi lehetősége nyilvánvaló bizonyíték arra, hogy a közvetlen demokrácia nem zárja ki a képviseletet; csupán megosztja a törvényhozói hatalmat. Ezt az állítást még inkább alátámasztja a közvetlen demokrácia másik intézménye, a referendum.

A referendum

Míg a kezdeményezés lényege, hogy az állampolgárok javasolják a szabályozásra szánt témakört is, vagyis proaktív cselekést jelent, a referendum reaktív lépés – a képviseleti törvényhozás által meghozott döntések állampolgári jóváhagyására/blokkolására vonatkozik (a két intézményt lásd a 2. ábrán). A referendumot tehát hiba lenne népszavazásként fordítani, hiszen, mint láttuk, az állampolgárok által kezdeményezett témakörök törvényi-alkotmányos szabályozásáról is népszavazások döntenek; a referendum eminens jellemzője azonban pontosan az, hogy a szavazás konkrét témáját nem az állampolgárok, hanem a törvényhozás határozta meg; más szavakkal, a képviselet döntéséről döntenek a választópolgárok.

2. ábra
A közvetlen demokrácia intézményei



Készítette Unger Anna.

A referendumnak is, a kezdeményezéshez hasonlóan, több típusa van: kötelező referendumról (*obligatory* vagy *mandatory referendum*) beszélünk, ha adott tárgykörökben az alkotmány vagy

más jogszabály előírja a képviseleti döntés állampolgári jóváhagyását[116]. Mindkét területen ilyen tárgy az alkotmánymódosítás, vagy kiegészítés, illetve Svájcban a külső-belső szuverenitás, nemzetközi szervezetekhez való csatlakozás, valamint a szövetség/kanton közötti hatáskörmegosztás kérdése.

A referendum második típusa az ún. fakultatív referendum (*facultative referendum*), ami – ellentétben a magyar szabályozással – nem azért fakultatív, mert a törvényhozás eldöntheti, hogy lesz-e népszavazás, vagy sem. Azért fakultatív, mert egy-egy, a képviselet által meghozott törvényről, annak elfogadását követően a választók szabadon dönthetnek arról, hogy legyen-e róla népszavazás, vagy sem. Amennyiben a törvénnyel egy-egy társadalmi csoport nem ért egyet, lehetősége van arra, hogy kellő időn belül, kellő aláírást gyűjtve, a már meghozott törvényt népszavazással hatálytalanítsa. Tehát ebben az esetben is az állampolgárok kezdeményezéséről van szó – mégsem tekinthetjük ezt kezdeményezésnek, hiszen a témát magát nem a polgárok javasolták, hanem a képviselet[117]. Svájcban ez a lehetőség nem csupán az állampolgárok, hanem a kantonok számára is adott – szövetségi törvények ellen a kantonok is kezdeményezhetnek népszavazást.

E tanulmánynak nem célja, hogy a közvetlen demokratikus intézmények összes elérhető példáját részletesen bemutassa; azonban a fenti intézményi vázlat, és az alábbi – a svájci modellt bemutató – ábra minden bizonnyal segít abban, hogy a közvetlen demokráciáról alkotott, közkeletű, ám a valósággal nem sok hasonlóságot mutató tévhiteket felszámolja, és a valódi, működő közvetlen demokrácia legfontosabb összetevőit, és logikáját megismertesse az Olvasóval.

A közvetlen demokrácia jellemzői

Megismervén a közvetlen demokrácia intézményeit, és azok működését, néhány alapvető megállapítást tehetünk, kibővítve a közvetlen demokrácia fent definiált, meglehetősen „minimalista" fogalmát.

A közvetlen demokrácia tehát az állampolgári, vagy közvetlen jogalkotást jelenti – de nem jelenti a képviselet kizárását. Akár az USA tagállamaiban, akár a Svájcban alkalmazott modellt nézzük, nemhogy nem zárja ki a képviseletet, hanem a képviseletnek igen fontos szerepet biztosít; egyrészt a népszavazások elrendelése, másrészt, a kezdeményezésekkel szembeni javaslatok megfogalmazása, és az eredeti javaslattal együtt népszavazásra bocsátása. A referendum intézménye pedig önmagában értelmezhetetlen lenne, ha nem lenne képviselt – hiszen a referendum a mindenkori képviseleti törvényhozás által megalkotott törvények utólagos állampolgári jóváhagyásának, vagy elutasításának eszköze.

A közvetlen demokrácia sajátos hatalommegosztási modell: a törvényhozó hatalom megosztása a választott képviselet és az állampolgárok közössége között. S míg nem minden képviseleti demokrácia közvetlen demokrácia, addig minden közvetlen demokrácia képviseleti demokrácia is egyben[118]. A képviseleti és közvetlen demokrácia, vagy képviseleti és közvetlen döntéshozatal között nem egymást kizáró, hanem komplementer, egymást kiegészítő viszony áll fenn. Ennek fényében értelmezhető a svájci politológusok állítása, miszerint hazájuk a világ legreprezen-

[116] A referendum e típusa olyan országokban is az alkotmányos rendszer része, ahol a kezdeményezés nem elérhető (pl. Dánia, Spanyolország, Írország). Magyarországon az első népszavazási törvény (1989:XVII.) írta elő, hogy az új alkotmányt népszavazással kell jóváhagyni, ám a közvetlen demokratikus intézményrendszer 1997-es újraszabályozásakor ezt az előírást eltörölték.

[117] A referendum egy sajátos típusa az olasz abrogatív referendum: kifejezetten jogszabályok, vagy azok részleteinek eltörlésére vonatkozik; a magyar jogszabályok azonban nem részletezik, hogy a népszavazási kezdeményezés vonatkozhat-e már meghozott törvényre, és ha igen, akkor a referendum mely típusaival élhetünk. Szabályozásunk több sebből vérzik – ez csak egy jó példa arra, hogy érdemes lenne újragondolni a közvetlen demokrácia hazai rendszer(telenség)ét.

[118] Részletesebben lásd Pállinger 2007. pp. 5-6.

tatívabb demokráciája – mert a képviselet és a kormányzat állandó visszajelzéseket kap az állampolgároktól.

A másik félreértés, amit tisztáznunk kell, az a döntéshozatal képviseleti és esetleges közvetlen jellege, és a kormányzati rendszer típusának kérdése. A közvetlen demokrácia, lévén a törvényhozó hatalom megosztását jelenti, sem az elnöki, sem a parlamentáris kormányzatot nem zárja ki. Az ugyanis, hogy a képviselet mellett az állampolgárok is részt vehetnek a törvényhozásban, a kormányzat jogállására nincs hatással. Politikai következményei természetesen vannak: akár parlamentáris, akár elnöki kormányzás esetén, a kormányzatnak nem csupán a törvényhozást kell meggyőznie, de mindenkor számítani kell az állampolgárok aktív fellépésére is.

S, bár a közvetlen demokratikus intézmények széles lehetőséget nyitnak az állampolgárok számára, hogy politikai ellenvéleményüknek érvényt szerezzenek, ez nem jelenti azt, hogy a működő közvetlen demokráciákban a polgárok blokkolnák a mindennapi döntéshozatalt; sőt. Svájcban a szövetségi törvények mindössze 7 százalékát „támadják meg" fakultatív referendum útján – és az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján elmondható, hogy ezekben az esetekben is inkább támogatja a lakosság az eredeti, népszavazással megtámadott törvényt, mint a törvény eltörlését[119].

Mindenestre az a tény, hogy a mindenkori törvényhozási többségnek szembe kell nézni az állampolgári kezdeményezés esetleges döntést blokkoló eszközeivel, körültekintőbb törvényhozást, és a döntést megelőző széles társadalmi egyeztető mechanizmusokat alakít ki. Sajátos ellentmondása ez a közvetlen demokráciának: miközben a népszavazás – kényszerűen és elkerülhetetlenül – többségi döntést eredményez, a közvetlen demokrácia, mint politikai gyakorlat, konszenzusos demokráciához vezet[120].

Közvetlen (Európai) demokrácia

Az európai integráció történetének egy sajátossága, hogy a demokratikus döntéshozatal iránti követelések, az integrációs politikai rendszer kritikája elsősorban a gazdaságilag gyengébben teljesítő időszakokban jelentek és jelennek meg. A jóléti állam 1970-es években érzékelhetővé váló válságával szinte azonos időben jelent meg a „Vigyük vissza Európát a polgárokhoz!" szlogen; az 1990-es évtized első felében, a Maastrichtot követő gazdasági recesszióval, és a számos tagállamot sújtó kisebb-nagyobb valutaválságokkal egy időben jelentek meg az Unió demokrácia-deficitjét feloldani próbáló elemzések, ötletek és követelések.

Az európai integráció, öltsön akármilyen szervezeti formát is, a tagállamok demokratikus politikai berendezkedésével összehasonlítva jelentős demokrácia-deficittel bírt, és bír a mai napig. Az integráció bármelyik elméletét fogadjuk is el – legyen az a föderalista, funkcionalista, kormányközi, vagy épp az összehasonlító elmélet –, a „még nem állam, már nem nemzetközi szervezet" jelző vitathatatlannak tűnik, ha az Európai Uniót vizsgáljuk. Az első pillér, a rá jellemző szupranacionális döntéshozatal, megerősítve a közösségi jog közvetlen hatályának és elsődlegességének elvével, lényegében államok feletti állam lett Európában – a tagállamokban létező demokratikus politikai rendszer jellemzői nélkül.

E tanulmány kereti között nincs lehetőség kitérni az európai démosz oly sokat emlegetett problematikájára: annyit azonban fontosnak tartok megjegyezni, hogy a mindenkori démosz létrejötté-

[119] Jó példa erre a 2006. novemberi népszavazás is, ahol a tíz új EU-tagnak nyújtandó, igen jelentős mértékű gazdasági támogatást szavazták meg a svájciak – a jobboldali Svájci Néppárt által kezdeményezett népszavazáson, mely a támogatásról szóló törvényt támadta meg, az állampolgárok mégis megszavazták az egyébként költségvetési kiadást jelentő jogszabályt.
[120] Marxer-Pállinger 2007., pp. 6-12.

nek nem automatikus és kikerülhetetlen előfeltétele a közös identitás léte. Az, hogy sokak szerint az európai démosz nem létezik, még nem jelentheti azt, hogy a közösség demokratizációja elkerülhető, elodázható[121].

A demokratizáció egy új iránya

A demokrácia-deficit csökkentésére, és az integrációt szinte a kezdetektől jellemző legitimációs problémákra az 1990-es években egy új, ám sokáig kevéssé ismert válasz született, melynek lényege, hogy a szuverenitás terén elszenvedett veszteségeket a közvetlen demokrácia kiterjesztésével kellene pótolni. Civil szervezetek, társadalomtudósok és európai politikusok számos, egymást átfedő és egymástól eltérő javaslatokat fogalmaztak meg – és látni fogjuk, hogy ami 1995-96-ban még elképzelhetetlennek tűnt, a 2004-ben már az Alkotmányszerződés sokat emlegetett részeként került ismét a közösségi politikai nyilvánosság napirendjére.

Mielőtt azonban bemutatásra kerülnek a konkrét javaslatok, érdemes röviden áttekinteni, milyen érvek szolgálnak a közvetlen demokrácia közösségi bevezetése mellett. A leggyakrabban hangoztatott indokokat – melyekben átfedések és ok-okozati összefüggések is találhatók – az alábbiakban lehet összefoglalni:

- biztosítani kell az állampolgárok beleszólási lehetőségét a – korábban tagállami, de jelenleg már – közösségi politikákba is;
- nyilvánosabbá kell tenni az EU intézményrendszerét;
- a közvetlen demokrácia lehetősége újabb, érdemi tartalmat adhatna az uniós (állam)polgárság jogintézményének;
- az európai szintű közvetlen demokrácia erősíthetné az „európai szellemiséget", csökkenthetné a közösségi intézményekkel szembeni jelenlegi bizalmatlanságot;
- a nemzeti kormányok nem minden esetben a polgárok valódi akaratát képviselik. A jelenleg ismert három – regionális, tagállami és közösségi – döntéshozatali szint mellé egy negyedik, az állampolgárok szintjét teremthetné meg.

Érdemes a Konventet megelőző évtized hasonló témájú reformelképzeléseit is felidézni, már csak azért is, hogy lássuk, a polgárközeli, „felhasználó-barát" Európai Unió eszméje nem csupán néhány svájci gyökerekkel rendelkező társadalomtudós és civil szervezet "rögeszméje" , hanem az évezred utolsó évtizedére az Unió jelentős intézményeit és politikusait is foglalkoztató elképzelésé vált[122].

Az Európai Parlament javaslata

Az Európai Parlamentet már régóta jellemzi, hogy föderális jellegű reformelképzelésekkel áll a nyilvánosság elé. S, ahogy a demokáca-deficit fogalmát is az EP határozta meg 1988-ban, ugyanebben az évben nyilatkozott a közvetlen demokratikus intézmények közösségi szintű bevezetésével kapcsolatosan is pozitív jelzéseket tett. Engedni kell a lakosságnak, hogy népi kezdeményezésekkel és népszavazásokkal fejezhesse ki akaratát – hangzott a nyilatkozat, melyet az EP Polgári Szabadságjogi és Belügyi Bizottsága 1993 decemberében ismételt meg, amikor kifejtette: támogatja egy „európai törvényhozói referendum" bevezetését, mivel lehetőséget kell adni a népnek a „közösségi döntéshozatalra". Nem véletlen, hogy először az EP vetette fel a demokratikus jogok ilyen irányú kiterjesztését – az egyetlen közvetlen állampolgári legitimitással bíró közösségi döntéshozatali testületként az elmúlt években az EU demokratizációjának egyik leghangosabb szószólója lett.

[121] Az európai démoszról, és a demokratizáció feltételeiről részletesebben, lásd Habermas 2001.
[122] A javaslatok részleteit, lásd Kaufmann 2002.

A Dini-Schüssel-javaslat

Az Amszterdami Szerződést megelőző kormányközi konferencián már a legfőbb döntéshozói szint politikusait is elérte az EP korábbi javaslatainak a hatása. Az EU-állampolgárok javaslattételi jogának bevezetéséről vita is zajlott – a javaslatot két akkori külügyminiszter, Wolfgang Schüssel (Ausztria) és Lamberto Dini (Olaszország) nyújtotta be. Az elképzelés szerint az uniós állampolgárok 10%-a javaslatot nyújthat be az Európai Parlamenthez, melyet a testületnek kötelezően meg kell vitatni. Területi követelményként szerepelt a javaslatban, hogy legalább 3 tagállamból kell az említett arányú támogatást összegyűjteni. (Amennyiben ez a tervezet sikerrel jár, az Európai Bizottság exkluzív kezdeményezési joga kérdőjeleződött volna meg.)

A javaslatot végül „pihentették", majd 2001 végén az EP Petíciós Bizottsága napirendjére tűzte, majd tárgyalni kezdte a „régi" tervezetet. Aztán véleményében javasolta, hogy a hatályos jog alapján biztosított petíciós jogot tovább növelve, szülessen meg végre a javaslattétel joga is. Erre végül, mint később látni fogjuk, az európai polgári kezdeményezés megalkotásával került sor.

EUROTOPIA

A közép-kelet-európai átalakulás idején, számos európai civil szervezet és tudományos kör kezdett a transznacionális közvetlen demokrácia kérdéskörével foglalkozni. Ezek összefogására hozták létre 1991 májusában Eurotopia elnevezéssel hálószervezetüket. Eljárási módozatokat dolgoztak ki, hogyan lehetne a polgárokat bevonni az európai alkotmányozási folyamatba.

Az alkotmányt „megalapozó" referendumhoz a kettős minősített többség elvét javasolták: az alkotmány elfogadásához nem elégséges az uniós állampolgárok egyszerű többsége – minden tagállamban a választók 4/5-ének igen szavazata szükséges. Az ún. alkotmányos kezdeményezés intézményét is kidolgozták, ez legalább 3%-os támogatói arányt követelt volna meg a tagállamokból, és az uniós alkotmány módosításának kezdeményezésére adott volna lehetőséget. A javaslattételi jog a választók 1%-os támogatását igényelte, azzal a megszorítással, hogy amennyiben egyetlen országból érkezik a javaslat, ennek duplája, 2%-os támogatás kell – ez az intézmény pedig a fent bemutatott napirend-kezdeményezés megfelelője lett volna. Elképzelésükhöz hozzátartozott a Convent Plus intézménye, melyben közvetlenül az állampolgárok vehettek volna részt a leendő alkotmány kidolgozásában.

A Loccum-deklaráció

Nem az EUROTOPIA volt az egyetlen, a közvetlen demokrácia érdekében létrejött ún. NGO-összefogás. Ugyancsak európai civil szervezetek hozták létre 1994-től azt a hálózatot, mely az Amszterdami Szerződést előkészítő kormányközi konferenciával párhuzamosan tartotta meg a „Polgárközi Konferenciákat" (Inter Citizens' Conferences), és adták ki a Loccum Deklaráció elnevezésű dokumentumot (1996). A nyilatkozat tartalmazta a Polgári Jogok Európai Chartája általuk kidolgozott formáját, melyben a közvetlen demokrácia is jelentős szerepet kapott. Az általuk kidolgozott lehetőségek hol átfedik a korábban már ismertetett elképzeléseket, hol pedig eltérnek azoktól.

Az általuk is támogatott (esetleges) alkotmányozási folyamat végét mindenképpen kötelező népszavazással óhajtották lezárni. A kezdeményezési jogot (népszavazási kezdeményezés) törvényhozói kezdeményezés címén határozták meg, melyhez az állampolgárok 10%-os támogatása szükséges a tagállamokból[123]. A javaslattételi jog (napirend-kezdeményezés) 1%-os támogatást igényel, de minimálisan 3 tagállam állampolgárainak kell azt támogatni. Végül, a dokumentum kiemeli, hogy meg kell erősíteni az Európai Parlament kezdeményezési jogkörét. Ez az elképzelés tehát szintén az Európai Bizottság ügykezdeményezési privilégiumát törte volna meg.

[123] Természetesen nem tagállamonként, hanem összesen a 15 tagállamból.

Több – közvetlen – demokráciát!

Akik az 1990-es évtizedben a fenti javaslatokat kidolgozták, kiegészülve további közvetlen demokrácia-párti szervezetekkel (Mehr Demokratie, IRI-Europe) és politikusokkal, a Konvent munkájában is részt vettek, illetve próbáltak hatással lenni a formálódó alkotmányra. Talán nem véletlenül, a testület által előkészített Alkotmányszerződésről szóló összuniós népszavazás ötlete is ezekben a javaslatokban merült fel elsőként, melyet később vezető politikusok (többek között Johannes Rau és Thomas Klestil, akkori német és osztrák államfők) is támogatásukról biztosítottak.

Ezeket a Konvent munkájának ideje alatt napvilágra került, az európai politika „közvetlen demokratizációjáról" szóló javaslatokat céljaik alapján egy radikális és egy mérsékelt irányzatba sorolhatjuk[124].

A mérsékelt irányzat

A Konvent munkájának kezdetétől megjelentek azok az elképzelések, melyek a testület által elkészítendő új alapszerződésről/alkotmányról összuniós népszavazást javasoltak – a részletekben azonban jelentős eltérések voltak.

A javaslatok egy része ugyanis azt tartotta fontosnak, hogy minden tagállamban legyen népszavazás az uniós dokumentumról – a Konvent alakuló ülésén elmondott beszédében az elnök, Valéry Giscard d'Estaign korábbi francia államfő kiemelte: szerződéseket országok kötnek, az alkotmányozást viszont a nép végzi el. Így tehát a Konvent által kidolgozandó Európai Alkotmányról egy EU-ropai népszavazás lenne jogosult dönteni[125].

A javaslatok másik része azonban azt sem tartotta mellékesnek, hogy mikor, és milyen körülmények között bonyolítsák le a szavazásokat : Ha valóban alkotmányozó népszavazást akarunk Unió-szerte, akkor az egész közösségnek ugyanazon a napon, lehetőség szerint ugyanolyan körülmények között kellene dönteni az új közösségi dokumentumról. Ezért e javaslatok rendre a 2004. júniusi EP-választásokat emlegették, mely szerintük alkalmas lett volna nem csupán az Európai Parlament megválasztására, hanem – mivel a szavazással járó eljárási feladatok úgyis kikerülhetetlenek, és várhatóan előtérbe kerültek volna az uniós politikai kérdések is – alkalmas pillanatnak tűnt az első összuniós népszavazásra is. Ezt az elképzelést támogatta többek között az EP Liberális/Zöld frakciója is.

Az alkotmányról szóló összuniós népszavazás tervének azonban még így is volt egy alapvetően alkotmányjogi buktatója: nemzetállami, vagy valóban összuniós népszavazásról legyen-e szó? Az Uniónak ugyanis amellett, hogy jogszabályi felhatalmazása nincsen, adminisztratív eszközei sincsenek arra, hogy egy összuniós népszavazást megrendezzen. Sőt, mivel az uniós (állam)polgárság is a nemzeti állampolgársághoz kötődik, ezt a legitimációs űrt még akkor sem lehetne kikerülni, ha a szavazati jogot – csakúgy, mint az EP-választás esetében – uniós polgársághoz kötötték volna. Közösségi jogi felhatalmazás hiányában így mindenképp a tagállami alkotmányos szabályozás kell, hogy mérvadó legyen minden népszavazás esetében – magyarán, az összuniós népszavazásra csak úgy kerülhet sor, ha a tagállamok mindegyike biztosítja az adott kérdésben a népszavazás lehetőségét. Ez pedig sem 2004-ben, sem előtte, sem azóta nem rendezett kérdés: Hollandia történetének első országos népszavazását pont az Alkotmányszerződésről

[124] A javaslatokat részletesebben lásd: Kaufmann 2002.

[125] Az elnök után több, ugyancsak vezető európai politikus is hasonló tartalmú nyilatkozatott tett: Jean-Luc Dehaene, a Konvent alelnöke szerint a testület által kidolgozott dokumentumról végső döntést csakis Európa polgárai hozhatnak.

tartották. Németországban szövetségi szintű népszavazásra ilyen kérdések kapcsán nincs mód – hacsak a szövetségi törvényhozás nem alkot alkalmi szabályozást ennek érdekében.

De említhetnénk Nagy-Britannia esetét, ahol mindezidáig egyetlen népszavazást tartottak – 1975-ben az EK-tagság fenntartásáról – és a parlamenti szuverenitás korlátozhatatlanságának elvével nehezen lenne összeegyeztethető egy-egy ilyen alkotmányozó referendum (nem beszélve az írott alkotmányhoz fűződő sajátos viszonyukról). Összegezve, igencsak kétséges, hogy a 27 uniós tagállam szélesre nyitná a közvetlen demokrácia kapuját az alkotmányozás teljessége, és az integráció „polgárközelisége" érdekében, amikor erre saját nemzeti/belpolitikai közegükben sem, vagy csak alig-alig hajlandók.

Tény, hogy a 2004. júniusi EP-választásokon végül nem szavazhattunk az Alkotmányszerződésről – mindössze 4 tagállamban tartottak 2005 folyamán népszavazásokat (Spanyolország, Franciaország, Hollandia, Luxemburg), és közismert, hogy Franciaországban és Hollandiában – két alapító tagállamban – a polgárok elutasították a dokumentumot. Nem lehet megjósolni, mi lett volna egy összuniós népszavazás esetében az eredmény – mivel a Konvent által kidolgozott tervezetről az állam- és kormányfők csak jóval az EP-választások után tudtak megegyezni.

Az elhúzódó vitát, és a meglehetősen éles szembenállásokat követte a két alapító tagállam népszavazása, mely nem csupán a többi népszavazást kérdőjelezte meg (ti., hogy vajon a kockázat ellenére legyen-e más államokban is népszavazás), hanem a dokumentum alkalmasságát is. Mára nyilvánvalóvá vált, hogy az Alkotmányszerződés nem csipkerózsikaálmot alszik – ami most körülveszi, az már inkább a temetői csend. Minden bizonnyal a napjainkban kidolgozandó új alapszerződés számos tekintetben átveszi majd az Alkotmányszerződés paragrafusait, az Alkotmányszerződés népszavazási ratifikációja ugyanakkor nem elhalasztódott, hanem a szerződés negligálásával értelmetlenné vált.

Ebből a szempontból továbbra is nyitott kérdés a jövőre nézve, hogy a leendő alapszerződések esetében lesz-e mód és lehetőség népszavazásokat tartani a tagállamokban. A már említett alkotmányjogi problémák mellett ugyanis a francia és holland népszavazások elriasztották Európa elitjét attól, hogy az integráció alapvető kérdéseit népszavazásra bocsássák[126]. Az 1990-es években a dán, majd az ír választók mondtak nemet az uniós reformokra (a dánok 1992-ben a maastrichti, az írek 2001-ben a nizzai reformokat szavazták le) – ám az a tény, hogy a korábbi elutasítások ellenére mégis életképes és működő integrációról beszélhetünk, nem feltétlen erősíti a politikai elit népszavazás-párti elkötelezettségét (ha beszélhetünk egyáltalán ilyenről)[127].

Ám ugyanez a politikai elit nyilván azzal is tisztában van, hogy Európa és polgárai között azért is tátong hatalmas űr, mert a polgároknak lényegében nincs lehetőségük arra, hogy a közösségi döntéshozatalt közvetlenül befolyásolják, miközben az első pillér, kompetenciáit tekintve, a tagállami döntéshozatallal – minimum – azonos mértékben befolyásolja életünket[128].

---

[126] Tony Blair volt brit miniszterelnök 2007 áprilisában egy sajtótájékoztatón külön kihangsúlyozta, hogy azért is kell szerződés az alkotmány helyett, mert ebben az esetben fel sem merül a népszavazási ratifikáció („nincs szükség rá", ahogy a miniszterelnök szó szerint megfogalmazta). ("Tony Blair défend un traité sans référendum", *Le Figaro*, 2007. április 21-22.)

[127] Napjainkban – 2007 őszén – a dán politikai élet egyik központi kérdése a leendő uniós alapdokumentumról szóló népszavazás; miről és hogyan vitázzon a dán közélet a népszavazást megelőzően. Ez alapján egyértelműnek tűnik, hogy az egyébként sem túlzott integráció-pártiságáról híres dán lakosság – ismét – népszavazással akar dönteni saját, és Európa jövőjéről.

[128] Habermas már 2001-es tanulmányában utal arra, hogy a közösségi rendeletek a tagállami joganyag 70 százalékát közvetlenül befolyásolják és formálják. Másképp mondva, a tagállami döntéshozatal 70 százalékát a közösségi politika determinálja.

A radikális irányzat

A Konvent munkája számos, az európai integráció iránt elkötelezett, vagy az integráció irányában kritikus NGO-t, pártot, politikust ösztönzött reformjavaslatok kidolgozására – így a demokráciadeficit feloldására is számos elképzelés született. Az Unió politikai rendszeréről szóló, látványos és hangzatos viták (föderáció vagy sem, legyen-e külügyminiszter, legyen-e kvázi kétkamarás parlament, stb.) mellett ezek az elképzelések természetszerűleg kisebb nyilvánosságot kaptak – ám miközben az Alkotmányszerződés eredeti formájában napjainkra teljesen elveszítette a jelentőségét, egyetlen eleme, az európai polgári kezdeményezés intézménye egyre erősebben van jelen Unió-szerte.

A németországi székhelyű Mehr Demokratie, párhuzamosan németországi törekvéseivel, a közvetlen demokrácia EU-szintű intézményesítésére is készített javaslatokat[129]. A tervezet a svájci szövetségi modellel mutat hasonlóságot – leszámítva a fakultatív referendum intézményét, melyet ez a reformjavaslat nem tartalmaz; ezen túl azonban Michael Efler, a Mehr Demokratie szakértője igen részletesen dolgozta ki a lehetséges intézményekre vonatkozó szabályokat.

A közvetlen demokrácia intézményeinek alkalmazása ebben az esetben nem csupán az alkotmányozási folyamatra korlátozódna, sőt. Efler javaslata a svájci és amerikai példákhoz hasonlóan, az integrációs döntéshozatal hétköznapi, rendes eljárási részévé emelné a közvetlen demokratikus intézményeket: a napirend-kezdeményezést (*agenda initiative*, Magyarországon népi kezdeményezés), melyet EU-polgári kezdeményezésnek hív (*EU-citizens' initiative*), valamint a klasszikus népszavazási kezdeményezést (*popular initiative*, Magyarországon : népszavazási kezdeményezés), melynek az EU-polgári követelés nevet adta (*EU-citizens' demand*). Mindkét kezdeményezési típus a közösségi jogalkotás hatáskörére érvényes – tehát minden olyan kérdésben, melyben az Uniónak joga és lehetősége van döntést hozni, nyitott az állampolgári kezdeményezések előtt is. Azonban a kizárólag tagállami hatáskörbe tartozó ügyekben ezek az intézmények nem alkalmazhatóak (pl. sorkatonaság kérdése, tagállami büntető- vagy polgári jogi kérdések, közoktatás, stb).

Az EU-polgári kezdeményezéshez 400 000 uniós állampolgár aláírása lenne szükséges, melynek összegyűjtéséhez sem időbeli, sem regionális- területi korlátokat nem szab a tervezet. A kezdeményezőknek joguk lenne javaslatukat az Európai Parlament és a Miniszterek Tanácsa elé is eljuttatni. A kezdeményezés az EU-polgári követelés eljárás megindításáig visszavonható, illetve módosítható. E kezdeményezést azonban nem követné semmilyen népszavazás – egyetlen érdemi funkciója, hogy az Unió polgárainak kezdeményezéseit vitassák meg a közösségi döntéshozatal intézményes szervei is – magyarán megnyitná az Európa Bizottság kapuit az uniós polgárok előtt is, anélkül, hogy a Bizottság felé kommunikálni és fellépni képes szervezeti formát kelljen ölteniük.

Az EU-polgári követelés 3 millió európai polgár aláírását igényli. Amennyiben a követelés az uniós alapszerződés/alkotmány módosítását szeretné elérni, ennek dupláját, azaz 6 millió támogató aláírást kell összegyűjteni. Ennél az intézménynél azonban területi és időbeli korlátok is alkalmazásra kerülnek – mivel komolyabb hatással lehet a közösség életére, egy ilyen jellegű követelésnek már a kezdetektől széles legitimációs alappal kell rendelkeznie. Az aláírások összegyűjtésére egy év állna rendelkezésre, emellett legalább 3 tagállamból a lakosság bizonyos hányadának (0,25 és 1% között – a lakosság méretétől függően) támogatnia kellene a kezdeményezést[130]. Itt tehát a korábbi elképzelésekből már ismert kettős szint jelenik meg: egyrészt az

[129] Lásd részletesen Efler 2002.

[130] Az aláírások a tervezet szerint szabadon gyűjthetőek, a további technikai szabályozási javaslatok (pl. elektronikus út) azonban még megoldásra várnak.

uniós lakosság, másrészt pedig a tagállamok száma a mérvadó egy kezdeményezés/döntés érvényessége kérdésében.

Ez a kezdeményezés-típus az USA-tagállamok egy jelentős részében honos közvetett kezdeményezés *(indirect initiative)* egy típusának is tekinthető, ugyanis csak akkor vezetne népszavazáshoz, ha az ügyben kompetens közösségi intézmény nem dönt ennek elfogadásáról, és így a javasolt szabályozás nem lenne része a közösségi jognak. Az ilyen EUrópai népszavazást a sikeres aláírásgyűjtés lezárását követő 9-18 hónapon belül meg kellene tartani. Ugyanakkor az uniós intézmények lehetőséget kapnak arra, hogy – a svájci rendszerhez hasonlóan – maguk is javaslatot tehessenek (ellenjavaslat, vagy *counter proposal*) a felmerült követelés megoldására. Ebben az esetben a népszavazás opciós jelleget ölt, mely lehetőséget ad a választóknak a kedvezőbb döntés meghozatalára.

Végül, kevéssé meglepő módon, Efler javaslatának alapja a közösségi alapszerződések/alkotmány módosítására vonatkozó kötelező népszavazás (*obligatory referendum*).
A tervezet részletezi a népszavazás érvényességének kérdését is: a kettős többség alkalmazásában ugyancsak a svájci szabályozás köszön vissza[131]. Emellett a szerző figyelembe veszi a Miniszterek Tanácsában jelenleg alkalmazott szavazat-megoszlási és döntéshozatali rendszert:
- Egyhangúságot követel, amennyiben a népszavazásra kiírt ügy a Tanács döntéshozatali szabályai szerint is egyhangú döntést igényelne (például a szerződés módosítása, vagy a közös kül- és biztonságpolitika kérdései). Vagyis a választók többségének minden egyes tagállamban, és az uniós összlakosság többségének is támogatni kell a kérdést.
- Minősített többség lenne szükséges, ha a Tanácsban is ez kell a közösségi politikát érintő döntéshozatal során. Ebben az esetben a népszavazás a tagállamok minősített többségében kell a lakosságnak „igennel" szavaznia.
- Egyszerű többség esetén a tagállamok többségében a választók többségének kellene jóváhagyni a kérdést, emellett az összes leadott szavazat között is az „igen" szavazatoknak kell többséget szerezni (ez a klasszikus svájci kettős többségi modell).

A szerző további lehetőségeket is vázol, melyek a jelenlegi uniós keretek között aligha lennének érvényesíthetők, mivel azokban a tagállami döntések helyett az uniós összlakossághoz viszonyítja a népszavazások érvényességét – nehezen elképzelhető, hogy bármely mai tagállam elfogadna olyan uniós döntést, melyet az ország lakossága egyértelműen elutasított, ám más országok elfogadtak. Ez már inkább föderáció, semmint integráció lenne, amely az Unió jelenlegi helyzetében – még – nem reális felvetés.
Mégis, Efler – és sok európai „közvetlen demokrata" – javaslata sokkal kevésbé utópisztikus, mint azt az Olvasó első pillanatban gondolná. Az Alkotmányszerződés egyik, a közösségi döntéshozatal demokratikusabbá tételét érintő reformja a részvételi demokrácia elvének deklarálása, és ezzel együtt az európai polgári kezdeményezés bevezetése volt (lett volna - *a szerk.*)[132].

Európai polgári kezdeményezés

Az Alkotmányszerződés a már említett szakaszban nem csupán a részvételi demokrácia elvét deklarálja, hanem egy konkrét eszközt is biztosít ennek gyakorlásához – az európai polgári kezdeményezés (European citizens' initiative) intézményét:

[131] A svájci szövetségi népszavazásokon – leszámítva a fakultatív referendumokat – kettős többségre van szükség: a leadott szavazatok összesítése mellett a kantonok többségében is nyerni kell az igennek.
[132] EASZ I. rész 47.4. cikk.

„Legalább egymillió, egyben a tagállamok jelentős részéből való uniós polgár felhívhatja a Bizottságot arra, hogy terjesszen elő megfelelő javaslatokat azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint az Alkotmány végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az ilyen polgári kezdeményezésekre alkalmazandó külön eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket európai törvényben kell megállapítani[133].”

Ez a paragrafus a klasszikus napirend kezdeményezés meghatározása – az állampolgárok indítványozhatják a döntéshozatal egyes résztvevői számára, hogy tárgyaljanak meg egy kérdést. Nem többet, de nem is kevesebbet – ami, ismerve a közösségi döntéshozatalt, meglehetősen nagy lépés az állampolgári jogok kiterjesztése, és így az uniós polgárok politikai jogainak megerősítése érdekében. Az Európai Bizottság kizárólagos ügykezdeményezési jogát e paragrafus nem korlátozza – „csupán” az Európai Tanácsnak és az Európai Parlamentnek már régóta biztosított lehetőséget terjeszti ki az állampolgárok egy meghatározott közösség számára is[134].

A kezdeményezési jog e típusa számos európai országban megtalálható – a közvetlen demokrácia irodalma a már említett napirend-kezdeményezésnek nevezi, hiszen egyetlen funkciója az, hogy a döntéshozók napirendjére tűzze az állampolgárok által támogatott kezdeményezéseket. Előnye az, ami egyben hátránya is: olyan konkrét döntési lehetőséget nem ad az állampolgárok számára, mint amit a népszavazási kezdeményezés biztosít – viszont a politika intézményesített szereplői, mivel nincsenek döntéskényszerben, és nem kell szembenézniük azzal, hogy az állampolgárok helyettük döntenek, szívesebben veszik az együttműködés e típusát[135]. Egyetlen kötelezettségük ugyanis, hogy a kérdést megtárgyalják; ami esetünkben annyit jelent, hogy az Európai Bizottság asztalára kerülő kezdeményezésekről a Bizottság *nem köteles* jogszabálytervezetet készíteni, jogában áll elutasítani a közösségi döntéshozatali eljárás megindítását.

Van-e élet az Alkotmányszerződés után?

Az Alkotmányszerződés bukása után kétségessé vált a polgári kezdeményezés lehetősége is. A kérdés az: életben maradhat-e egy el nem fogadott, mára eltemetett szerződés egyetlen cikkelye? Amikor 2005 utolsó hónapjaiban egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az Alkotmányszerződés eredeti formájában valószínűleg nem lép hatályba, a polgári kezdeményezés lehetőségének támogatói új, meglehetősen paradox megoldást választottak: megindították az egyik első polgári kezdeményezést – pontosan ennek bevezetése érdekében[136].

Végy egy nem hatályos szerződésben létező, ám ugyancsak nem hatályos, így nem elérhető jogintézményt, és ezt alkalmazva próbáld meg elérni, hogy a most még nem élő lehetőség elérhetővé váljon. Magyarán: indítsd kezdeményezést azért, hogy majd mód legyen kezdeményezések indítására a későbbiekben is.

Az Alkotmányszerződés szerint európai törvényben, azaz, mai formájában rendeletben kell(ene) meghatározni a polgári kezdeményezés pontos eljárási követelményeit – többek között azt, hogy hány országból kell támogatókat találni az egyes javaslatokhoz.

Minderre a mai napig nem került sor – az egyik első kezdeményezés tehát pont erről szól: a Bizottság kezdeményezze egy ilyen rendelet elfogadását. Ahhoz persze, hogy a polgári kezdeményezés elérhető legyen, egyes vélemények szerint nem elég a rendelet megalkotása – ugyanis a jelen-

[133] EASZ I. rész IV. cím, 47.4.

[134] Részletesen lásd Unger 2004.

[135] A magyar belpolitikában is sikeresebbnek tűnnek a népi kezdeményezések, mint a népszavazási kezdemények – egyes esetekben maguk a parlamenti pártok is inkább nyúlnak ehhez az eszközhöz céljaik elérése érdekében, mint a kényszerítő eszközként működő népszavazási kezdeményezés intézményéhez.

[136] A kezdeményezés részleteit lásd a www.citizens-initiative.eu oldalon. Ugyanezen az oldalon az összes, jelenleg futó kezdeményezés elérhetősége is megtalálható.

leg hatályos alapszerződésekből teljesen hiányzik egy erre vonatkozó szabályozás. Ezt kétféleképpen, ám mindenképp alapszerződés-módosítással lehetne csak áthidalni – vagy az Európai Bizottságról szóló cikkelyek közé kellene beemelni az Alkotmányszerződés idézett szakaszát, vagy pedig egy külön szakaszként, a döntéshozatalról szóló fejezetek záró szakaszában lehetne megjeleníteni. Akárhogyan történik is, az a tény, hogy alapszerződés-módosítás nélkül a lehetőség jogilag nem elérhető, jócskán megnehezíti a kezdeményezők szándékait – talán nem kell részleteznem, milyen politikai játszmák ölelnek körbe egy-egy ilyen módosítást, még akárcsak a legalapvetőbb kérdések kapcsán is.

A kezdeményezés azonban mégsem tűnik sikertelennek – nem sokkal azután, hogy az Alkotmányszerződés kudarcát követően a részvételi demokrácia gyakorlásának lehetősége érdekében önálló kezdeményezést indítottak civil szervezetek, európai politikusok és aktivisták, Jose Manuel Barroso ígéretet tett arra, hogy minden, legalább egymillió támogatással bíró kezdeményezést a Bizottság figyelembe fog venni. Az Alkotmányszerződés kudarca ugyanis nem jelentheti egyben azt is, hogy a polgárok számára továbbra is elérhetetlen legyen a közösségi döntéshozatal. Jelenleg tehát sajátos ex-lex állapotban futnak kezdeményezések Európa-szerte, alaposan kihasználva a világháló nyújtotta lehetőségeket – jogunk ugyan továbbra sincs javaslatainkat hivatalosan is a Bizottság elé juttatni, ám lehetőségünk, köszönhetően a Bizottság „polgárbarát" hozzáállásának, annál inkább.

A leghíresebb kezdeményezés az ún. OneSeat Initiative, melynek célja, hogy szűnjön meg az Európai Parlament „vándorgyűlési" jellege, és a jelenlegi Brüsszel-Strasbourg „kétlakiság" helyett a szervezet telepedjen le végleg Brüsszelben. Érdekessége, hogy egy svéd liberális párti EP-képviselő, Cecilia Malmström indította. A jelenleg futó további 16 európai polgári kezdeményezés szinte mindegyikét támogatják EP-képviselők, akiknek a nevét, és támogató nyilatkozataikat általában a kezdeményezések saját honlapjain tünetik fel.

Az európai polgári kezdeményezés nem vezet népszavazáshoz – így minden bizonnyal a politikai elit is nyitottabb lesz az ilyen jellegű kezdeményezések iránt, hiszen a népszavazás – részben vagy egészben, de – elvonná a végső döntés lehetőségét az intézményesített politikai döntéshozó testületektől; mint láttuk, a polgári kezdeményezés nem jár ilyen következményekkel.

Epilógus

Az Európai Unió demokrácia-deficitjének feloldására vagy mérséklésére számos elképzelés született – az Unió közvetlen demokratizációja mind közül talán az egyik legradikálisabb megoldásnak tűnhet. Bár az Alkotmányszerződés történelmi fordulópontnak is tekinthető, hiszen az Unió polgárai számára először adott volna lehetőséget közös, és önálló fellépésre, a közvetlen demokratikus intézmények uniós bevezetésére még minden bizonnyal várnunk kell, két okból is.

Igaz, hogy az európai integráció a világtörténelem egyik leggyakoribb népszavazási témája – nincs még egy olyan kérdés, melyről annyi népszavazást tartottak volna, mint az integráció kérdése: 1972 óta, azaz mindegy 35 év alatt több mint félszázszor szavazhattak európai polgárok az integráció jövőjéről. Ezek a népszavazások azonban számos alkalommal az integráció folyamatának lassítását, esetenként blokkolását is eredményezték - gondoljunk a Maastrichti Szerződés dániai, a Nizzai Szerződés ír, vagy az Alkotmányszerződés francia és holland elutasítására. Ugyancsak népszavazásokon nyilvánított már többször is véleményt az integrációról Norvégia és Svájc – eddig egyik országot sem sikerült meggyőzni az integráció nyújtotta előnyökről. És végül, kevéssé közismert, de a közösségből eddig példa nélküli esetre, az abból való távozást is népszavazás előzte meg – Grönland lakói 1982-ben hozták meg távozási döntésüket (miután Grönland

függetlenedett Dániától - *a szerk.*) . Európa vezető politikusai – e példákból is kiindulva – inkább kerülik, semmint támogatják, hogy az integráció alapvető kérdéseiről Európa polgárai döntsenek.

Másfelől, ahogy a közösség ügyeit nem szeretik a politikusok népszavazási kérdésekként viszontlátni, megkerülhetetlen a tagállamok közvetlen demokrácia-szabályozása. Márpedig az uniós tagállamok döntő többségében a közvetlen demokrácia fent ismertetett intézményei lényegében elérhetetlenek az egyes tagállamokban. Azon politikai erők, amelyek saját belpolitikai közegükben sem támogatják a részvételi demokráciát, mint döntéshozatali elvet, és a közvetlen demokratikus döntéshozatalt, mint politikai módszert, minden bizonnyal uniós szinten sem lennének e két demokrácia-típus élharcosai.

Mindezek ellenére nem lehet kétséges, hogy az Unióban található demokrácia-deficittel valamit kezdeni kell, s nem lehet már sokáig halogatni az európai polgárok közösségi szintű politikai jogainak kiterjesztését. Az Alkotmányszerződés ebbe az irányba jelentős, történelmi lépéseket tett – és bár a közösség írott joga továbbra sem engedi, hogy az európai polgárság aktív szereplőként jelenjen meg Európa politikai színpadán, az írott jogon túli, hétköznapi világban már a közösségi ügyekben aktív szerepvállalásra kész európai Polgárral találkozhatunk. S ami – a polgári kezdeményezés alkalmazása – akár még csak tíz évvel korábban is elképzelhetetlennek bizonyult, arra ma Unió-szerte bárkinek lehetősége van.

Harminc éven át az európai politikusok próbálták vissza-, vagy épp közelebb vinni Európát a polgárokhoz. Az Európai Uniós Szerződés vágott egy ösvényt – megteremtette az európai (állam)polgárságot, ezzel munkásból és személyből polgárrá léptette elő tagállai lakosságát. Az Alkotmányszerződés a részvételi demokrácia deklarálásával és az európai polgári kezdeményezés lehetőségével, valamint a tagállami „EU-alkotmányozó" népszavazásokkal az EUSZ vágta ösvényen, azt kiszélesítve haladt tovább. Most Európa polgárai következnek – a lehetőség adott, a kérdés már csak az, vajon teszünk-e mi is néhány lépést azért, hogy közelebb kerüljünk Európához.

(Kézirat lezárva : 2008 szeptember)

Válogatott bibliográfia

Cronin, Thomas E.: *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*. Harvard University Press, 1989.

Efler, Michael: *More democracy in Europe. Referendum on the future of the European Union. Direct democracy in the European Union.* IRI-Europe, 2002. (kézirat)

Fazekas Judit (szerk.): *Az európai integráció alapszerződései 2*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002.

Habermas, Jürgen: Why Europe needs a constitution. *New Left Review*, 11. September-October 2001.

Kaufmann, Bruno: *The democratization of democracy*. *The growing role of initiative and referendum process.* IRI-Europe, Amszterdam, Brüsszel, 2002. (kézirat)

Braun, Nadja – Büchi, Rolf – Carline, Paul – Kaufmann, Bruno: *Guidebook to direct democracy. In Switzerland and beyond.* The Initiative and Referendum Institute Europe, 2005.

Marxer, Wilfried – Pállinger, Zoltán Tibor: *Stabilising or destabilising? Direct-democratic instruments in different political systems – Liechtenstein and Switzerland compared*. Working paper presented at the ECPR Joint Session, Helsinki, 7-12 May 2007.

Pállinger, Zoltán Tibor: *Democratic infrastructures in the service of citizens' rights: the Swiss experience*. Working Papers Liechtenstein-Institute No.13. Department of Political Science, 2007.

Schuman, Robert: *Európáért*. Pannónia Könyvek, Pécs, 1991.

Szentpéteri István: *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965.

Unger Anna: Közvetlen demokrácia vagy demokratizáció? A polgári kezdeményezés az Európai Alkotmányos Szerződésben. *Köz-Politika*, 2004/5.

Szerződés az Európai Alkotmány Létrehozásáról (EASZ)

Gondolkodó intézmények - nagyító alatt az Európai Unió döntéshozatala

Kendernay János - Kendernay-Nagyidai Gertrúd

Bevezető

A szerzők szerint az európai intézményes rendszer működésének megismeréséhez nem elégséges feltétel a jogszabályok, irányelvek, szerződések betűről betűre való ismerete – további összefüggéseket lehet a szociológia, politológia, pszichológia, nyelvészet vagy más társadalomtudományi ágak eszközeivel feltárni, elemezni, kutatni. Jelen írás alapját az intézményes rendszerben szerzett tapasztalatok, illetve az intézményes rendszer szereplőivel késztett interjúk adták, továbbá mindazon elméleti kereteket, melyek az elméleti bevezetőben szerepelnek; ez a megközelítés a tudóst, a kutatót kikényszeríti az elefántcsonttoronyból, és a gyakorlatban megvalósuló döntéshozatalt, működés alapjait veszik górcső alá. A rendszer működésének megértésén van a hangsúly: nem az ideális állapotot feltételezi, és elméleti kereteket határoz meg, hanem a gyakorlatról ad egyfajta interpretációt.
A szerzők továbbá fontosnak vélik ezeket a személyes, mély tapasztalatok kutatását, feltárását, mely az európai projekt jobb megismerését, megértését adják, és ezzel együtt további kontribúciókra ad lehetőséget az aktív szereplők számára.

Az európai intézményi működést, intézményes gondolkodást, a szerzők egyéni tapasztalataikból, interjúkból merítik, használva mindazon elméleti kereteket, melyek az elméleti bevezetőben szerepelnek; ez a megközelítés a tudóst, a kutatót kikényszeríti az elefántcsonttoronyból, és a gyakorlatban megvalósuló döntéshozatalt, működés alapjait veszik górcső alá. A rendszer működésének megértésén van a hangsúly: nem az ideális állapotot feltételezi, és elméleti kereteket határoz meg, hanem a gyakorlatról ad egyfajta interpretációt. Így a cikk értéke - a szerzők saját véleménye szerint - abban foglalható össze, hogy nem a jogtörténeti fejlődés és nem is a szakpolitikák alakulásának elemzése alapján ad betekintést az európai intézményrendszer belső világába, hanem - lehetőségekhez képest - tértől, időtől megpróbál függetlenedni, a belső dinamikára koncentrálni..

Mint ahogy írás nem törekedhetett arra, hogy a kutatás, elemzés eredményei, illetve a megállapítások megkérdőjelezhetetlenek produktumként , termékként jelenjenek meg.ezek a körülmények alapvetően nem befolyásolhatják annak a hipotézisnek a felállítását, hogy az intézmények, a megalkotott jogszabályok, politikai dokumentumok elemzése nem adhat teljes értékű képet arról, mi is történik az európai integrációs folyamatok során, milyen körülmények hatnak, alakíthatják az európai közösség sorsát.
A közösségiesítés minőségének, elért szintjének, tartalmának, alakulásának, valamint az intézményes keretek megértéséhez új eszközökre, módszerekre, megközelítésekre van szükség. Az európai alkotmányozási folyamat eddigi eredményei és sikertelenségei is alátámasztják ezeket a megállapításokat.

A szerzők kísérletet tesznek arra, hogy keresztmetszetét adják, bemutassák a kutatás szempontjából fontos pilléreit, elemeit az európai intézményrendszernek. Nem törekedtek elidőzni egyes részkérdések részletes kibontásánál, nem törekedtek arra, hogy értékelést próbáljanak adni egyik, vagy másik intézményes szereplő viszonylatában. Folyamatok, összefüggések, keresztösszefüggések, belső dinamizmust alakító tényezők és egyéb faktorok bemutatása adják a cikk

gondolatmenetének, fonalvezetésének központi elemét és nem az egyes, konkrét mozaik kockák bemutatására koncentrálnnak a szerzők. Ugyanakkor elfogadják és várják is, hogy további kérdések fogalmazódjanak, kutatási javaslatok szülessenek, diskurzust generáljanak a témában.

A téma elméleti-módszertani megközelítése

Általában racionális döntések meghozatalával, funkciókkal, jól körülhatárolt hatás- és feladatkörökkel, felelősséggel definiáljuk az intézményeket; a legtöbb elemzés vegytiszta, laboratóriumi mechanizmusokat ír le, elfedve a belső, állandóan jelenlevő feszültségeket, törésvonalakat, vitákat – és az eredmény: az intézmények kifelé egységes képet mutatnak, racionális döntéseket hoznak, legitimitásukat törvények és különféle elméletek biztosítják. Ugyanakkor az intézmények társadalmi konstrukciók, ember alkotta „teremtények", így koránt sem tökéletesek – és ebben a tekintetben az idő, a tér és okozati következmények, mivel szintén társadalmi konstrukciók, tökéletlenek. Ezzel együtt az intézmények saját identitást hoznak létre, kialakítják saját konvencióikat[137] – együttműködés, bizalom, szolidaritás – elutasítás, bizalmatlanság, hatalom, intézmények emlékezete, intézményi tudás alapvető fontosságú működésükben, ahogy a társadalmi kötések és kötődések is. Ha azonban nincs egyetértés olyan alapfogalmakban, mint tér, idő, következmények, stb. – nincs meg a közös gondolati egység, akkor az együttműködés lehetetlen, akár intézményi szinten is.

Erre, a csoportokat összetartó kohézióra – kialakulására, fennmaradására – különböző elméletek próbálnak választ adni. A jogelmélet fiktív személyiséggel ruházza fel az egyes csoportokat – de természetesen azért, mert valamely csoport rendelkezik jogi keretekkel, még nem biztos, hogy csoportként működik, érez, viselkedik. A szolidaritást és bizalmat jogszabályok képtelenek biztosítani. A marxista elmélet szerint a társadalmi osztályok rendelkeznek öntudattal, választani és cselekedni is tudnak saját csoportérdeküknek megfelelően. És ez az osztálytudat folyamatos szembenállást eredményez – a másiktól való különbözőség a csoportkohézió egyik fontos alapja.

A demokrácia- elméletek a közös akaraton alapulnak. Ez a közös akarat vagy közpolgári szerződés (*civic contract*) voltaképpen a modern állam természetének alapvető és meghatározó eleme, habár a közpolgári szerződés ebben az értelemben mindig is egy mítosz volt, mely önmagát szolgálta. Konkrét szerződés nem született[138]. De hogy mi is ez a közös akarat, amit a magától való értetődése miatt kevesen mernek megkérdőjelezni (pedig éppen ez az a tényező, ami széles lehetőséget ad különféle interpretációknak) - nehezen vagy sokféleképpen definiálható. A racionális döntés-elmélet paradoxonja, hogy az egyén saját egyéni érdekének legmegfelelőbb módon cselekszik. Ugyanakkor legtöbb esetben elvárt, hogy az intézmény, a közösség nem egyéni akaratokat kövessen, hanem a csoportérdeket, a közjót szolgálja – főleg, ha állami, vagy más szupranacionális szervezetről van szó. Persze más kérdés, hogy ki határozza meg, hogy mi tartozik a közjóba, ami mindig társadalmilag elfogadott, kondicionált. A versenyszféra ezzel ellentétben azonban teljesen más logika alapján működik: egy részvénytársaság részvényeseit egyéni érdekeik és hasznuk motiválja, vagy a társaság haszna, a közjó fel sem merül.

A megismerés leginkább társadalom által kondicionált emberi cselekedet, és a tudás a társadalmi kreáció csúcsa[139], és akár egyetlen szó képes leírni egész elméleti rendszereket, még az intézmények is képesek félszavakból megérteni egymást. Ugyanakkor az intézmények/rendszerek koránt sem tökéletesek, és a legtöbb elemzés figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy sok minden esetle-

[137] David Lewis definíciója idézi Mary Douglas: How Institutions Think?
[138] Lásd erről részletesebben: Schöpflin György: Nationhood, Modernity, Democracy
[139] Ludwik Fleck (1935, p.42.), idézi Mary Douglas: How Institutions Think?

ges, előre meg nem tervezett, és igazából semmit sem lehet előre pontosan kiszámítani. A komplexitás elmélet éppen ezt a kiszámíthatatlanságot teszi alapjának, illetve a megtervezett, stabil intézményekben, struktúrákban önállóan működő 'agency' (cselekvőképesség) fontos ebből a szempontból.

Továbbá léteznek az adott közösség, intézmény számára "magától értetődések" , (*implicit meanings*)[140], amelyeket az azon kívüliek, nem, nehezen vagy félre kódolhatnak, félreérthetnek; az ezekből fakadó következményekről nem is szólva. Semmitmondónak tűnő szövegek fontos üzenetekkel bírnak, és ebben az összefüggésben a nyelv szerepe, a kódolás képessége elengedhetetlen: a beszédből sem mindig a kimondott szó a lényeges, hanem sok esetben éppen az elhallgatás; a lényeg a hangsúlyokon van.

Az intézmények csak jogszabályokon, kiadott dokumentumok alapján való elemzése sok esetlegességet hordozhat magában, és a legtöbbször éppen az objektív elemző számára tág teret enged az interpretálásra. A tudás is esetleges, ahogy az információ és az információhoz való hozzájutás sem tökéletes. Az információ megszerzése gyakorlati tapasztalatot, gyakorlati tudást igényel, mindezt terepen lehet elsajátítani, megismerve, kiismerve az intézmények saját nyelvét, kialakított saját emlékezetüket, szokásait, szankcionáló-és jutalmazó mechanizmusukat. Foucault hatalomelmélete mindezt jól tükrözi: olvashatóvá és ellenőrizhetővé tenni mindent, a narratíva szerepe fontossá válik, de hogy a diskurzusba ki kapcsolódhat és ki érti meg, már a hatalom függvénye.

A diszkurzív elméleti irányvonal is meghatározó volt az elemzés szempontjából. Az emlékezet a beszéddel, a kimondott szóval, a diskurzussal tartható fenn, termelhető újjá intézményesen. Az írott dokumentumok ezeket nem, vagy csak a sorok között tartalmazzák, melyek nehéz rekonstruálni. Igaz, az emberi emlékezet soha nem tökéletes, mindig új elemek jelennek meg vagy éppen másokat elfednek, vagy pusztán elfelejtenek.
Foucault diszkurzív elmélete is rávilágít arra, hogy a beszéd, a narratíva, a vallomás nyugat-európai eredetű, és ez változatos hatalmi technikákat is tartalmaz. A diszkurzivitáson alapuló társadalom, tehát nyugat-európai találmány. A vallomás, az egyéni diskurzus nyugat-európai gyökere a XIII. századtól alakul át a vallatás és a nyomozás egésze: valaki készségesen beismeri saját tetteit, gondolatait... a vallomás olyan nyelvi szertartás, amely egy hatalmi viszonyban teljesedik ki... A hatalmi fórum nem annak pártján áll, aki beszél, hanem annak pártján, aki hallgat, mégpedig a szó mindkét jelentésében; a hatalmi fórum nem annak pártján áll aki tudja, amit tud, és készségesen válaszol, hanem annak pártján, aki kérdez, és akinek nem kell okvetlenül tudnia[141].

Ezen a ponton két fontos, látszólagos ellentmondásra kell kitérni: egyfelől a tudományos tudás és a gyakorlati tudások közötti, másfelől az *agency* (cselekvő ember, hatás) és a struktúra közötti különbségre és egymásráhatására. Az első paradoxon gyökere a felvilágosodásban rejlik, a modernitással bekövetkező episztemológiai fordulattal kialakult egyenlőtlenség az egyetemes racionalitás (tudományos tudás) és az adott környezeti ésszerűség (gyakorlati tudások, helyi tudások) között. A helyi tudások teljességgel elértéktelenednek és az általános érvényű tudások mindent eluralnak[142].
A térképészet változásával mindez kiválóan leírható[143]: a középkorban minden lehetséges gyakorlati tudnivaló (hol lehet pihenni, vizet venni, élelemhez jutni, imádkozni, stb) szerepelt a térképen, illetve egy ember által megtehető napi útszakaszokra volt bontva - a létező tudásokat sűríti

[140] Sem időbeli, sem térbeli érvényessége nem szorul bizonyításra. Lásd erről részletesebben Aleida Assmann – Jan Assmann: Kanon und Zensur kötetét és Paul Ricoeur Létezés és hermenutika című esszéjét
[141] Michel Foucault: A szexulatiás története I – a tudás akarása, pp. 63-64.
[142] Lásd erről bővebben Stephen Toulmin: Return to Reason vagy Pierre Bourdieu: A gyakorlati észjárás
[143] Michel De Certau: L'invention du quotidien 1. Arts de faire

egyetlen dimenzióba, stratégiát, keretet adva, olvashatóvá téve a terepet. A 17. századtól kezdődően azonban a térképek földrajzi reprezentációkká váltak, egyetemes érvényű jelzésekkel; természetesen ez az episztemológiai változás évszázadokon keresztül tartott, mígnem kialakult a totális reprezentáció.

Nem túlzás analógiaként használni ezt a folyamatot az elméleti, tudományos felfogásra is a társadalomtudományokban, ahol a gyakorlati tudást helyére egy formálisabb, absztrakt reprezentáció lépett és sokszor a gyakorlati tudást és tapasztalatot legtöbbször a szubjektivitás vádja éri.
Ezen a ponton kapcsolódik az *agency* (a cselekvő) és a struktúra közötti paradoxon vagy inkább dinamizmus is. A struktúra meghatározott kereteket ad, a változatlanságot, az *agency* ezzel szemben a meglévő tudás alkalmazhatóvá tétele, érvényesítése megfelelő eszközökkel[144]. Azonban fontos hangsúlyozni a reflexív és tudatos tudás szerepét -– miből gondolkodik az *agency*, milyen háttértudást hoz, mindezt milyen kulturális környezetből, milyen identitással rendelkezik. A struktúra (vagy intézmény, társadalmak) is rendelkezhet saját tudásokkal, amit az egyén szocializáció útján sajátít el, ezzel is kialakítva saját univerzalizmusát - nehéz ezektől függetlenedni: a magától értetődések szétmorzsolnak minden attól eltérőt[145]. Egyfajta szociológiai determinizmus ez, ahol a dolgok rendje megváltoztathatatlan, nem változó kategóriák, a valóság egy konstrukciója.

Az európai intézményi működést, intézményes gondolkodást, a szerzők egyéni tapasztalataikból, interjúkból merítik, használva mindazon elméleti kereteket, melyek a bevezetőben szerepelnek; ez a megközelítés a tudóst, a kutatót kikényszeríti az elefántcsonttoronyból, és a gyakorlatban megvalósuló döntéshozatalt, működés alapjait veszik górcső alá. A rendszer működésének megértésén van a hangsúly: nem az ideális állapotot feltételezi, és elméleti kereteket határoz meg, hanem a gyakorlatról ad egyfajta interpretációt.

A Tanács

A Tanács a tagállamok érdekérvényesítésének legfőbb, és így értelemszerűen nem az egyetlen terepe. A tagállamok miután átruháztak már számos, a nemzeti szuverenitás körébe tartozó jogalkotási és politikai kompetenciákat a közösségre, a kormányzási feladatok egy jelentős részét így szükségszerűen kiterjesztették a brüsszeli Tanács fórumaira is. A klasszikus kormányzási feladatok egy részének ellátására a szakértői szinttől kezdve egészen a miniszteri, kormányfői szintig bezárólag nemzetközi, multikulturális közegben kerül sor. A Tanács, mint politikai és jogalkotási szinttér több lehetőséget kínál a tagállamoknak céljaik eléréséhez, a kormányzáshoz szükséges célok, eszközök megvalósításához, de akár nemzetközi mozgásterük kiterjesztésével annak révén, hogy egy erős közösség tagjaiként tudnak megjelenni, fellépni akár saját érdekeik érvényesítése érdekében is. Természetszerűen a lehetőség önmagában nem jelent garanciát arra, hogy egy nemzeti kormányzat ténylegesen ki tudja használni a közösségi lehetőségeket, illetve, hogy egyáltalán felismeri-e a mozgásterét, ideértve a korlátokat is, egyszóval ismeri-e a játékszabályokat, és tudja-e azokat alkalmazni.

Új tagállam csatlakozása egyfajta sokkot is eredményez saját nemzeti közigazgatására és kormányzási gyakorlatára, struktúrájára. Új közegbe kerül, a megszokott, tradicionális megoldások helyett ismeretlen szereplők jelennek meg, ismeretlen eszközök, fel nem ismert, elhalasztott lehetőségek, és ezzel szemben egy átláthatatlan érdek- és eseményszövevények, fel nem

[144] Polányi , Michael: The Tacit Dimension. Smith, 1983, hogy mi a megfelelő eszköz, mit gondol a cselekvő igaznak, ebből következően univerzálisnak az alapvetően hozott: kultúrából és hagyományból.
[145] Mary Dougls ír erről az Implicit meanings – Selected Essays in Anthropology című kötetében: milyen hatással vannak az univerzálisnak vélt hitek más, külső meggyőződésekkel szemben; mindez közösségi alkotás.

ismerhető szerepek, alkuk és taktikai húzások jellemezik a döntéshozatali folyamatot – hogy csak egynéhány momentum kerüljön megemlítésre.

A helyzet egyébiránt nem különb annál, mint amikor egy iskolás gyermek új osztályba kerül, egy olyan osztályba, ahol mindenki ismer mindenkit, csak a jövevénynek új minden és mindenki. A kialakult szabályok adottak, mindenki tudja a másikról, ki miben és miért erős, kik a hangadók, a követők, milyen klikkek, milyen érdekek, netán értékek mentén jöttek létre. Egy iskolás gyermeknek helytállnia ebben a helyzetben, elfoglalnia saját pozícióját legalább olyan megerőltető és megterhelő, mint egy új tagállamnak, amikor megjelenik a Tanácsban. Fel lehet-e erre készülni, meg lehet-e előre tanulni a közlekedési szabályokat? Bizonyára fel lehet egy bizonyos szintig, de a konkrét helyzetekben nem feltétlen tud kisegíteni a kézikönyv, ahogy a kresz könyvet sem lehet kézbe venni, ha a forgalomban bizonytalanná válik az autó vezetője. Legjobb belátása, tudása szerint tovább kell haladnia, és leginkább úgy, hogy ne okozzon közlekedési balesetet.
A közösségi kohézió, együttműködés is valahogy így fentiek alapján is definiálható képletesen. Szabályrendszerek szerint közlekedik a legtöbb emberszereplő:, tudja, ismeri, ki milyen eszközzel, mentalitással, taktikai képességekkel van felruházva. Ismert, ki hogyan reagál vészhelyzetre, ki hogyan képes előzni, kit hogyan lehet megelőzni, kivel hogyan lehet együtt haladni, és így tovább. Ezek a szabályok alapvetően nem leírt, hanem diszkurzívan újratermelődő igazodási pontokat jelentenek. Aki ebben nem vesz részt, az nem beszéli a nyelvet, idegenként lehet csak jelen.

Fontos megvizsgálni, mennyire is tekinthető állandónak a nemzeti attitűd a Tanács fórumain. A szakértők képesek-e reagálni az esetlegesen változó nemzeti kormányok új prioritásaira, képesek-e arra, hogy el tudják fogadtatni az új szempontokat másokkal? Természetesen a közösség tagjai esetében számos esetben voltak, ha úgy vesszük radikális, de voltak finom módosulások is a kormányzati politikában a nemzeti prioritások között. Ezek a változások, akár milyen jellegűek is lehettek, minden esetben ugyan abban a közegben kellett elfogadtatni, mint a korábbiakat. Attól, hogy egy tagállamon belül változások történtek a politikai palettán és a prioritások tekintetében, attól a többiek nem kell, hogy változzanak, és nem változnak a közlekedési szabályok sem.

Így hát ilyen helyzetben a radikálisan, vagy csak finoman, politikai prioritásait újrahangoló tagállam ugyan abban a helyzetben, környezetben kénytelen magát elfogadtatnia, netán újrapozícionálnia. Ezek a Az ilyen helyzetek nem tekinthetőek jellegzetesnek, hiszen a tagállamokat mégiscsak az jellemzi, hogy stabil demokráciák, működő piacgazdasággal rendelkeznek, és a jogállamiság szempontjából azonos értékeket vallanak és érvényesítenek. Másrészről a tagállamok alapvető gazdasági érdekei, nemzeti adottságai, geo stratégiai, geopolitikai adottságai nem változnak meg. Tehát nemzeti érdekeik, értékeik markánsan nem módosulhatnak olyan egyszerűen és könnyen, főként, ha erről sikerült nemzeti konszenzust elérni[146].

A tagállamok együttműködésének meghatározó jellemezője, hogy az egyes tagállami kormányzati szakértők hosszabb időn keresztül együttdolgoznak, a tanácsi tárgyalóasztal körül elhelyezkedve képviselik saját nemzeti érdekeiket, miközben az európai érdekeket és értékeket is megjelenítik. A politikai és jogalkotási kérdések jelentős részét szakértői szinten rendezik, azaz a Tanács által tárgyalt dossziék nagyobb része érdemben el sem jut magasabb szakértői, netán politikai szintre, illetve csak nem vitatott kérdésként nyugtázzák, a kialkudott eredményeket szentesítik. Az elfogadott dokumentumok, a publikált szövegek nem adnak betekintést abba, hogy mi milyen kompromisszumok árán, milyen érvek és ellenérvek mentén születettek. A széles nyilvánosság számára, a kutatók számára talán akár érdekes is lehetne ezen körülmények ismerete; a jogalkal-

[146] A francia kormányok minden esetben kiemelt nemzeti érdekként definiálták a kulturális értékek védelmét, ezen belül kiemelt hangsúlyt helyeztek az audiovizuális szektorra, nevezetesen a francia-és európai filmgyártás kulturális, politikai, gazdasági dimenziójára.

mazó számára talán akár érdektelennek is tekinthető, mert számára végső soron az elfogadott és publikált irányelv, rendelet, stb. az irányadó és releváns információ. A „tanácsi termékek" születésének, kialakulásának körülményei leginkább azok számára nagyon fontosak, akik maguk részt is vettek a produktumok előállítása, kialakítása során.

A tagállamok számára elementáris információt jelent az, hogy a kompromisszumok hogyan jöhettek létre, milyen érvelések mentén, milyen alkuk árán. Ezekből derül ki, hogy az egyes tagállamok számára milyen kérdések képezik a prioritásokat, miért képesek erőteljesebben harcolni, vagy éppen tudnak engedékenyebbnek mutatkozni. Ezek az ismeretek képezik a jövő alkupozícióinak a kiinduló pontját, ezen ismeretek révén lehet új stratégiákat kialakítani, taktikai lépéseket előkészíteni, szövetségi együttműködést létesíteni. De abból a szempontból is fontosak ezek az ismeretek, hogy egy korábban eredménytelenül képviselt pozíciót legközelebb bizonyára csak másképpen lehet megpróbálni sikerre vinni. Ezeket látszólag egyértelmű, tán triviálisnak is tűnő megállapításoknak lehet tekinteni, de mégsem azok. Az intézményi emlékezet, ha létezik, illetve ahol kialakult, ott ezek az ismeretek fontosak és hasznosak. Ahol ez nem alakulhatott ki, vagy csak nem működik, ott a hiánya fel sem tűnik. Minden szakértő ugyanott kezdi az érvelés kidolgozását, alakítja mandátumát, próbálja érvényesíteni azokat, és - feltehetően - mindig ott válik sikertelenné.

A tanácsi környezetnek van azonban egy másik arca is, reverziója. A Coreper által szentesített tanácsi munkacsoporti struktúra azonban különálló életet kezd élni[147]. Már térbeli reprezentáció alapján is kialakul a csoportkohézió: az állandóság jegyében a szakmaiság és a szakértői gárda olyan szövetségeket, kis koalíciókat hoz létre, amelyek révén egy új színvilág teszi még összetettebbé a tagállami egyezkedési, érdekérvényesítési szerepet, diskurzusokat. Az egyes tanácsi formációknál - a szakértői szinttől akár a miniszteri szintig bezárólag - megjelennek a munkacsoporti részérdekek, melyek már nem tagállamok közötti tagozódást eredményeznek, hanem munkacsoportok közötti konfliktusokat, súrlódásokat. Mit is jelent ez? Tagállamon belüli rossz koordinációt, vagy éppen a nemzeti érdekérvényesítés kohéziójának elillanását? Vagy csak éppen arról van-e itt szó, hogy a tanácsi, uniós szinten történő politikai igazgatás, jogalkotás „felülírja" a nemzeti érdekérvényesítés szabályait, netán a Tanács, mint intézmény rabul ejti a tagállamokat, azok képviselőit? Az érvelési rendszer megfordíthatóvá válhat, a „közösség ereje", mint hívó szó válik mindent megdöntő érvvé a hazai közeggel, adminisztrációval szemben[148].

A tanácsi formációk közötti szembehelyezkedések új erővonalakat alakíthatnak ki szakmai szinten – a vita már nem a tagállamok között folyik. A belügyi és igazságügyi érdekek nemegyszer ütközhetnek külpolitikai érdekekkel. Egy-egy tagállami érdek eltérően jelenik meg a tanácsi formációkban, itt hangsúlyosabban, ott kevésbé, más-más tagállamok befolyásolják egyik-másik tanácsi formációban az európai szakmapolitikai kérdéseket[149].

Dilemmák az Állandó Képviseletek körül

A tanácsi fórumokon olyan intézményes tudás alakulhat ki, amely képes elszakadni a nemzeti érdekektől. Másfelől ugyanez elősegíti a tagállamok és a Bizottság közötti jobb együttműködést,

---

[147] A politikai szándék és a jogalkotás nem számolt ezzel az új intézményi identitással és működéssel.

[148] A brit „*going native*" kifejezés írja le megfelelően azt az állapotot, amikor is a tagállami szakértő a nemzetközi szervezeten, intézményen belül adaptálódik, és ezzel együtt eltávolodik nemzeti környezetétől, alkalmazásaitól. Margaret Thatcher ezt az azóta elhíresült kifejezést először Cockflied akkori brit belső piacért felelős biztos tekintetében használta, amikor a biztos brit érdekekkel ellentétes módon közreműködött a közösségi belső piac kialakításában. Az analógia megállja a helyét azon diplomaták esetében is, akik huzamosabb ideig teljesítenek külszolgálatot: eltávolodnak a küldő állam kognitív szabály és érdekrendszerétől, ugyanakkor közelebb kerülnek a fogadó állam viszonyrendszeréhez.

[149] Harmadik ország viszonylatában vízumkönnyítési, vízumliberalizációs kérdésben igen eltérőek lehetnek a tagállamok érdekei, erős törésvonal jelenhet meg a biztonsági és külkapcsolati dimenzió között, például a schengeni határrendészeti szabályok kialakítása során.

végső soron a jobb kompromisszumok kialkudását, kialakítva egy nagyon nehéz intézményen belüli folyamatot, tagozódást. Célkeresztbe kerülnek a tagállamok Állandó Képviseletén dolgozó szakértői, akik folyamatos válságmenedzseléssel a nemzeti és a közösségi érdekek közötti egyensúlyozással kénytelenek szembesülni. Sikerük, teljesítményük csak akkor mérhető, ha a nemzeti adminisztráció helyén tudja kezelni a Brüsszelben dolgozó, saját nemzeti szakértőinek tevékenységét. A megítélés széles skálán mozoghat: európai kerékkötőknek illetve nem megfelelő érdekérvényesítőnek tekinthetik őket.

Egy Állandó Képviselet eredményessége, profilja elsősorban a hazai hatóságokon, a központi adminisztráción múlik. A legsikeresebbekre az jellemző, hogy az Állandó Képviselet szakmai respekttel rendelkezik a nemzeti kormányzási struktúrában, legjobb szakértőiket delegálják, akik nem ott tanulják meg a helyi viszonyokat, hanem, hogy azokat már használni, működtetni képesek. Szakmai bizalom, szaktudás és erős kompromisszumkészség, rátermettség, tárgyalástechnikai adottságok, és egyéb ismérvek szükségesek. Mindehhez hozzá tartozik, hogy szabad kezet kapnak, keretmandátum alapján piacképesen kapcsolódhatnak be az alkufolyamatokba. Ehhez képest az előbbiek hiányában szakértőkre komoly dossziékat nem bízhatnak, keretmandátumot nem adhatnak, hanem feszes, merev feltételek közé szorított „játéktérben" mozoghatnak. Ez utóbbi esetben a sikeresség mértéke szerény lesz, mind a szekértők, mind az Állandó Képviselet vonatkozásában. A kialakult helyzet kódolja az eredményt.
Holott a brüsszeli logika a sikerességre épül.

Az EU elnökség[150]
Az intézményi emlékezet több síkon is kialakulhat. Különösen a mai digitalizált, rendszerekre és adatbázisokra épülő világban a tudás viszonylag jól katalogizálható és bármikor előhívható. A tudás azonban leginkább személyekhez köthető, akik maguk a megtapasztalás révén szert tehettek bizonyos ismeretekre, amelyek értéke túlzás nélkül is stratégiai tudásnak tekinthető. A tanácsi keretek között kialakuló intézményi emlékezet, a naturalizált tudás egy-egy személy esetében is csak évek során alakulhat ki, és mennél hosszabb az adott szakértő szerepvállalása, annál mélyebb és összetettebb az intézményi tudása. A tagállamok hatékony érdekérvényesítésének így akár egyik feltételének is lehet tekinteni ezt a tudást, amire építeni lehet és érdemes.

Egy új tagállam esetében mikorra alakulhat ki, mikorra érik be, hogy az intézményeknél megfordult nemzeti szakértők tudását hasznosítsa, visszaforgassa a nemzeti adminisztrációjában, ezt az elemzés nem tudja megválaszolni. Egyrészről, mert nem áll rendelkezésre értékelhető adat erre vonatkozóan, másrészt az új tagállami létnek egyik velejárója, hogy szakértői egy-két év után könnyen lépnek tovább az európai közösségi intézményrendszeren belül más institúciókhoz. Mérföldkőnek lehet majd tekinteni Magyarország esetében, hogy az EU elnökségi felkészülése során képes lesz-e, megkísérli-e saját korábbi szakértőit visszacsábítani, a meglévőket megtartani, akik lényegében a kilencvenes évek második felétől a csatlakozási folyamatban, illetve az azt követő években rövidebb-hosszabb időt eltöltöttek, és ma is akár a nemzeti, akár a közösségi adminisztráció valamelyik területén tevékenykednek. Ennek teljesülése azonban elsősorban azokon a döntéshozókon múlik majd, akik esetleg maguk sem ismerik ennek a tudásnak az értékét.

Az EU elnökség számít a tanácsi munkakörnyezetben a tagállami megmérettetés próbájának. Ennek révén tudja először egy új tagállam az intézményi tudás révén felhalmozódott ismereteit hatékonyan hasznosítani. Az elnökségi feladatok során ez a tudás, mint eszköz nem a saját tagállami érdekek hatékony képviseletét segíti elő, hanem a tagállamok közötti diskurzus alakításának, a viták, és netán igen élénk viták, konfliktusok, érdekellentétek feloldását, kompromisszumok meg-

[150] Az alfejezet az intézményi működés szempontjából elemzi az EU elnökséget, részletes leírásra e helyen nem kerül sor.

hozatalát segítik elő. Más szóval az európai felelősségvállalás, felelősség Európáért itt jelentkezik a leglátványosabban. És ez akár a nemzeti érdekekkel szemben is megnyilvánulhat[151]. Az elnökségre nem lehet felkészülni könyvből, ott kell lenni előtte, ismerni szükséges a játékostársakat, ahogy nekik is ismerniük kell a mindenkori elnökséget, az azt megtestesítő szereplőket. („Mondd el és elfelejtem; mutasd meg és megjegyzem; engedd, hogy csináljam és megértem" -– Konfucius).

Az EU elnökséghez köthető felelősség, feladatok és szerepek teljesítése, elsajátítása tekinthető a legjobb iskolájának a tagállam hatékony, a sikeres működés elsajátításának. Ennek több oka is van. Az elnöki szerepkörből jól látható egy ülésen, hogy melyik delegáció hogyan teljesít, rálátás kínálkozik más tanácsi fórumokra, és így ugyanazon tagállamok máshol nyújtott teljesítményére. Másik oka lehet, hogy az elnökség mindenki kereszttűzében áll; mindenki meggyőzni, befolyásolni, megnyerni törekszik, de legalább is szándékait, terveit kiismerni. Így mások színes, összetett, vagy éppen rendkívül egyszerű, ámbár kézzelfogható módszereit egyszerre lehet megismerni. Ez a tudás az elnökséget követően kiválóan válik alkalmazhatóvá. További oknak lehet tekinteni, hogy az elnökségi stábot egy tudásban, felkészültségben, tapasztalatokban rendkívül erős, stabil szakértői gárda támogatja. A Tanács Főtitkársága minden elnökség sikerében érdekelt, és így minden elnökség legfőbb támasza is. Hosszú évek során számos elnökséget kiszolgáló szakértői gárda valamennyi korábbi dossziét pontosan ismeri, ismerik az alkukat, azok hátterét.

Az Európai Parlament

Az Európai Parlament (EP) érvelése, hogy európai szinten ez az intézmény rendelkezik a legtöbb legitimációval[152], amennyiben képviselőit az "európai démosz"[153] választja meg. Bár lehet mindezt intézményi álszentségnek is tekinteni, hiszen a transzparencia nem mindenhová terjed ki az EP-n belül sem, és fontos döntések ebben az intézményben is zárt ajtók mögött, informálisan történnek (például frakcióülések, elnökségi ülések, stb). Mindezt lehet szakszerűségnek is nevezni, de a legtöbb képviselő számára átláthatatlan - mi miért kerül napirendre, ki miért kap felszólalási időt a plenárison stb. Azonban egyéni, képviselői szinten a transzparencia[154] megvalósul: a képviselői, politikusi lét alapja a folyamatos kommunikáció, reagálás, a folyamatos jelenlét.

És a média ellenállhatatlan terepére mindenki szeretne felkerülni, különösen szavazat-szerző idényben, választások előtt. Természetesen az európai ügyek és Európa legkiemelkedőbb problémája mindig az lesz, amivel az adott képviselő foglalkozik. Az interpretációk széles tárházával egy szerteágazó és bonyolult intézményes rendszer képe látszódik: a személyes tapasztalatok, a különböző szakpolitikák, döntéshozatali rendszerek miatt az EU egy furcsa komplex képződmény.

---

[151] A cseh EU elnökség (2009. első félév) idején a februári Bel-és Igazságügyi Tanácsülésen került napirendre a Bizottság, az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal létrehozására vonatkozó javaslata. Új közösségi intézmények felállítása, azok székhelye, illetve vezetőinek kiválasztása mindig is kényes, különösen nagy figyelmet és politikai érzékenységet kiváltó kérdéseknek számít. Minden tagállam abban érdekelt, hogy saját területén fel tudjon mutatni egy "*kis Európát*", a központi közösségi institúciókon kívül az egyéb intézményekben is megfelelő pozíciókat tudjon kialkudni. A Menekültügyi Hivatal székhelyére Csehország már régóta aspirál, de az intézményi íratlan szabályok alapján az elnökség idején meg van kötve a cseh kormányzat keze, azaz nyíltan nem kandidálhat. Csehországnak, mint az EU elnökének az az elsődleges érdeke, hogy a tagállamok egyezségre jussanak az intézmény székhelyét illetően, nincs számára prioritása annak, hogy hol kerül sor az intézmény létrehozására, illetve legalább ugyan ilyen fontos annak vezetőjének személye is. Ez utóbbira a Tanács majd később, a cseh elnökséget követően térhet vissza. A cseh belügyminiszter a miniszteri ülést követő sajtótájékoztatóján ezt egyértelművé tette.

[152] A legitimáció is kétirányú folyamat: a Parlament elfogadtatni szeretné magát, a démosznak pedig a Parlamentet el kell fogadnia, de a démosz nem minden esetben tud azonosulni a Parlamenttel.

[153] Az európai szintű démosz létéről, nem létéről több elemzés, vita született a Lisszaboni szerződés elutasításával kapcsolatban.

[154] De ebből a szempontból a Bizottság maga is transzparens – bárki kérdését meghallgatják, bárki számára válaszolnak.

Sokszor azt a látszatot keltve, hogy az intézményes rendszer képtelen egy hangon szólni, hiszen eltérő logika alapján működnek; másrészt tiszteletben kell tartani az intézmények identitását, eltérő mechanizmusait.

Az EP azonban kiváló intézménye a problémák kibeszélésének, a dialógusra való kényszerítésnek: a Parlament a dialógusról és az egymás meggyőzéséről szól alapvetően. Erre magyarázat az európai szintű intézményes rendszer működésében van, ahol az intézmények sokszor egymással versengve, egymást legyőzve szeretnének érvény szerezni akaratuknak - így az EP-n belül a két legnagyobb frakció kompromisszumot kötött, csak így lehetséges, hogy álláspontjuk a Tanáccsal szemben megjelenjen. A politikai közös nevező tehát létezik, de meg lehet-e találni a közös nevezőt egy közös európai történelemben? Az egy történelem kölcsönös megértést is jelent, közös tudást jelent, és a legtöbb érv amellett szól, hogy az EU képtelen egységesen cselekedni addig, amíg nincs egységes történelme[155]. A német-francia kiegyezés hasonló folyamat, mely a mai EU magja; illetve a lengyel-litván kibékülés is idesorolható – a szent helyek közös/ vagy éppen egymástól jól elkülönített használata bevett gyakorlattá vált.

Európa történelmei, szimbólum-rendszerei pedig folyamatosan újratermelődik az EP-ben a képviselők különböző identitása és az eltérő interpretációk miatt: Kelet-Nyugat vagy Észak-Dél ellentéte, a kommunizmus öröksége, vagy éppen a demokratikus kultúra hiányából adódó deficit sokszor tetten érhető. Azonban a csatlakozással új időszámítás kezdődött: a nyugati intézmények már nem ellenségek – az ellenség/ellenfél fogalma új tartalommal töltődik fel, és hozzá kell szokni a különböző értelmezésekhez, eltérő tapasztalatokhoz. A tanulás azonban hosszú folyamat, mind a csatlakozók, mind a befogadók számára, az eltérő szóhasználat (mindenki részéről) nemcsak szótárat jelent, hanem mentális reprezentációt, gondolkodási rendszert, kognitív rendszert[156] – ami persze sokszor sztereotípiákkal jár – és sokszor a vitában az érvelés megmerevedik, nehéz feloldani és nehéz megoldást találni.

Ebben az összefüggésben a „mi”-„ők” megkülönböztetés, félrevezető, hiszen a szövetségesek köre folyamatosan változik, adott téma alapján. Az érzelmi hatások helyett a tényekre van szűkség, de a tények mellett mindig ott vannak a félelmek és a fóbiák, amik rögeszméket szülnek. Azonban a tapasztalatok és a tudás korlátozott, hozzá kell segíteni a másikat a más megismeréséhez. Az emlékezet is rövid, illetve mindenki másképp emlékszik – Nyugat, Kelet, Észak, Dél, Közép meghatározó– eltérő narratívák vannak. Az identitás szerepe és kérdése nem láthatóan, de folyamatosan jelen van, a hajók a mélyben fekszenek; a kincsekért le kell merülni.

Az EP-nek nem lehet önálló emlékezete, már csak struktúrájából adódóan sem: képviselők jönnek-mennek, eltérő, különböző háttérrel, tudással, identitással, céllal. De van egy állandóan jelenlevő tanácsadói, titkársági struktúra, mely az intézményes tudás kontinuitását jeleníti meg; és mivel az agency ezen a területen gyenge, így a képviselőket instruálják, látják el információval, tehát a különböző jelentésekben tetten érhető egy fajta emlékezet. Azonban ez az intézményes emlékezet sokszor már képtelen elkülönülni a személyes emlékezettől, mivel a megélt múlt is folyamtosan változik, diszkurziven is.
A tanácsadói pozíció kivételt jelent a képviselői pozíciótól - folyamatosságot, emlékezetet jelent, de az intézményes emlékezet és a személyes emlékezet egy ponton összecsúszhat, vagy szétválhat, ez mindig az adott helyzetben dől el. Az imázs is változik, de legtöbbször a többlettudás

[155] Lásd erről a 2009. március 25-én lezajlott plenáris vitát, majd az azt követő határozati javaslt elfogadását Európai lelkiismerete – a totalitárius rendszerek címmel.
[156] Tolmácsok, fordítók szerepe: mennyi kognitív síkon keresztül jut el adott szöveg, beszéd olvasójához, hallgatójához – a kettős hermeneutika fellegvára lásd erről Ricoeur A nyelv, a szimbólum és az interpretáció vagy Létezés és hermeneutika im vagy Gadamer Dekostrukció és hermeneutika http://epa.oszk.hu/00000/00002/00024/gadamer.html

inkább csak felesleges teher – nincs szükség stabil, hosszú távú emlékezetre – gyorsan kell tudni reagálni, az adott helyzet kívánalmai alapján – egyfajta opportunizmus jellemzi a politikai gyakorlatot.

Nagyon nehéz a közös nevezőt megtalálni- legtöbbször a titkársági struktúra vagy intézményes megegyezés során kerül erre sor; a képviselők a „globális nomádok" mintapéldányai – életük nagy részét utazással, repülőtereken töltik. Korporatív identitás sincs – ez a nagyvállalatok sajátja; a politika terepe más: folyamatos alkuk, a döntések következményei nehezen kiszámíthatók.
Az intézményi hálózat fontos az információ megszerzésében, de nem az információ megszerzése a fontos, hanem annak megfelelő felhasználása. A formális vagy éppen az informálisA hálózat arra is kiváló, hogy megmutassa, voltaképpen mi is a probléma; érthetővé tenni a Bizottság vagy éppen a Tanács számára a problémát, a hibát. A Parlament folyamatosan él ellenőrző jogkörével: kérdez, felelősségre von - de a legtöbb esetben a kérdésre számára üres frázisok érkeznek válaszul; ezeket saját maga számára jól használható tartalommal tölti fel. Szavak, szövegek állandó értelmezése, elemzése folyik, és ezek meghatározott kognitív keretbe rendeződnek - a végtermék a jelentés.
.
Ebben a folyamatban a siker, a sikeresség ellenőrizhetetlen, hiszen nincs azonnal kérdés-válasz reakció, egyből megoldással – hosszú folyamatról van szó, így a képviselői munka korántsem üres, felelőssége hosszú távú. Sok esetben nincs szolidaritás – ez egy harci terep, állandó figyelemmel, mert az ellenfél bármikor csapdát állíthat fel.
Az egyén, a képviselő, önálló gondolatokkal, önálló értékrenddel, prioritásokkal bír, tehát már önmagában gondolkodó intézmény, képes az intézményes döntéshozatal megváltoztatására, saját egyéni döntését követve szavaz, ami sok esetben aláássa az intézmények autoritását – egyetlen ember akarata is számít? Mi az egyén felelőssége? Mekkora autonómiája van, mennyire kötött az érvelése? Mindez hogyan egyeztethető össze az intézmény autoritásával, autonómiával; magával a hatalommal?

Az *agency*-nek valóban meghatározó szerepe van? De ami még az egyénnél is fontosabb a nemzeti vonal erős jelenléte. A nagyobb frakcióban sokszor nem működik a szolidaritás; nemzeti törésvonalak léteznek a frakción belül, illetve sokszor a francia-német keménymag irányít. Az EP frakciói is meghatározott identitással rendelkeznek, a politikai irányvonal tiszta, de az egyes képviselők szerepéből adódóan ez fragmentálódhat. Azonban kérdés, hogy mi az EP igazi szerepe: reagáló-reflektáló vagy kezdeményező, alakító, befolyásoló? Ezekhez a szerepekhez igazodik a cselekvés is. A külügyi bizottság elég színes, de általában mindig is reflektáló szerep jut neki – reagál a Bizottság, Tanács nyilatkozataira; vagy éppen aktuális események a téma. A prioritási lista kompromisszumok útján alakul, de egyre nehezebb, kezelhetetlenebb 27 (jó estben) érdeket egyeztetni – és ebben a tekintetben több „"régi"" számára a 90-es évek közepe kvázi hőskorként jelenik meg.

A szabad szavazás (*free-vote*) intézménye egyre népszerűbb, de ezáltal nehéz a koherenciát megtartani; kezelhetetlenné válik a sok nézőpont (ami ez egyiknek előny, a másik számára hátrány). Előfordul, hogy egy-egy képviselő az „ellenzéki" frakció módosítóját megszavazza, mert számára az a racionális. A frakció, ha túl nagyra nő, akkor, mint intézmény gyengévé válhat. Azonban a szavazási rendszer kivitelezése – nevezetesen, hogy a kezeket kell felemelni – sokszor tompítja az ellenzéki, anarchista szerepét, hiszen a képviselők lusták, feledékenyek és nem emelik fel a kezüket; igazából fel sem tűnik, ha másképp szavaz.

A tanácsadói pozíció kivételt jelent a képviselői pozíciótól - folyamatosságot, emlékezetet jelent, de az intézményes emlékezet és a személyes emlékezet egy ponton összecsúszhat, vagy szétválhat, ez mindig az adott helyzetben dől el. Az imázs is változik, de legtöbbször a többlettudás

inkább csak felesleges teher – nincs szükség stabil, hosszú távú emlékezetre – gyorsan kell tudni reagálni, az adott helyzet kívánalmai alapján – egyfajta opportunizmus jellemzi a politikai gyakorlatot.

Hogy milyen hatalommal rendelkezik az EP, ez teljesen relatív. Az intézményi autoritás is relatív. Egyáltalán hol is van a hatalom, és milyen a hatalom? Egy globalizálódó világban, ahol a hatalom, mindenhol jelen van, azonban a politikai intézmények még mindig régi logika, régi fogalmakkal próbálnak a felszínen fennmaradni – úszkálnak, meglehetősen instabilak, de a látszat az, hogy még mindig rendelkeznek hatalommal.

A Lisszaboni Szerződés ebből a szempontból nem fontos, vagyis nem lényeges elem az intézményes rendszer működése szempontjából – az intézmények működésében mindig is voltak nehézségek. Az alapvető kérdés és lényeg máshol van: egy mag-Európa megjelenése körvonalazódik, illetve ezek az alapok már meg vannak. B-terv[157] mindig van, mindig volt és mindig lesz. Csak eddig elegendő volt az asztalfiókot emlegetni, és máris mindenki tudta, hogy mi a „helyes" út az intézményes rendszer egyensúly szempontjából. Most már a konkrét terv emlegetése sem elegendő, de akik értik a nyelvezetet, megfelelően cselekszenek.

Egy gyakorlati példa. A mélyítés és a bővítés mindig is a központi kérdése az EU-nak. Az Európai Néppárt szintjén azonban a bővítés az alapvető értékektől téríti el a frakciót, a politikai súly miatt a kompromisszum fontos, de ezáltal pont a lényeg veszik el (a britek, görögök, ciprusiak, egy asztalhoz ültetése valódi művészet – kérdés meddig éri meg mindez)[158]. A befolyásos csoport imázsát mindenképpen meg kell őrizni. Megvan az az illúzió, hogy hangját tudja hallatni, és az a benyomás, illúzió, impresszió, hogy hatalommal rendelkezik, már magabiztossá teszi. Ez elengedhetetlen feltétel a többi intézménnyel való együttműködésben.

Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottság - saját definíciója szerint - a közös európai érdeket képviseli és támogatja. Magát a nemzeti kormányoktól függetlennek vallja. Új európai, közösségi jogszabályok tervezetét készíti, amelyeket a Tanács és az Európai Parlament elé terjeszt be. Felügyeli és irányítja a közös politikák végrehajtását, valamint az EU pénzalapok felhasználását. A jogszabályok őreként az európai szerződések, a közösségi vívmányok betartását figyelemmel kíséri, azok megsértése esetén jogsértési eljárást, pert indíthat az érintett tagállammal, tagállamokkal szemben. Az Európai Bizottságot, hozzávetőlegesen 23000 tisztviselőt foglalkoztató intézményt a biztosok kollégiuma irányítja. A bizottsági testület jelenleg 27 főből áll. A Bizottság elnökét az uniós tagállamok kormányai választják az Európai Parlament hozzájárulásával. A biztosokat – a leendő elnökkel történő egyeztetés után – nemzeti kormányaik jelölik és az Európai Parlament jóváhagyása után kerülnek kinevezésre. Ahogy a tisztviselők, úgy a biztosok sem a tagállamok kormányait képviselik, hanem mindegyikük az EU-politikák közül egy-egy adott területéért felelős. A Bizottság elnökének, és így az egész testületnek is a mandátuma ötéves időszakra szól, az Európai Parlament ciklusával azonosan.

Az előbbiekben sablonosan ismertetett intézménnyel kapcsolatban azonban számos kérdés felmerül: pontosan milyen tényleges szerepe és súlya is van az Európai Bizottságnak, hogyan működik a többi közösségi intézmény társaságában, miben is különbözik ténylegesen. Persze, elsőrendű szemügyre venni, hogy az intézmény politikai irányítói milyen folyamat révén, vagy

[157] A B-terv is emlékezet és diszkurzívan él - akik neszélik a nyelvet, értik a kódok, és képesek is az üzeneteket dekódolni.
[158] 2009. június 8-án a brit konzervatívok kiválnak a Néppárt EP-frakciójából, az ENP-ED-ből.

éppen árán jutnak el a vezetői székekig; kapnak arra felhatalmazást, hogy a Bizottság vezetői lehessenek egy ciklusra (öt évre), vagy netán egy rákövetkezőre is.

A biztosok jelölése

A biztosok jelölése, személyük kiválasztása, majd európai parlamenti jóváhagyása a politikai lobbi magasiskolája, a politika primátusának terepe. A belpolitika, a kormányok, valamint az európai pártfrakciók lobbi ereje itt mutatkozik meg leginkább: a politikai finomhangolások, alkuk, kompromisszumok eredménye a Bizottság összetétele, és ebből a szempontból a későbbiekben sem lehet teljes mértékben tagállami vagy éppen politika semlegesnek tekinteni[159]. Ez a jellemvonása azonban az intézményes rendszer kényes identitásában feloldódik, illetve a politikai fej - a Biztos és Kabinetje - nem tagozódik be szervesen a Bizottság eurokrata szervezetébe. Az együttműködés alapfeltétele így az intézményes működés, emlékezet által kialakított szabályok megértése, betartása, valamint a kooperációra való nyitottság.

A tagállami kormányok kompetenciája a biztos személyére javaslatot tenni - de ami még ezt is megelőzi az a Bizottság elnöke személyének kijelölése az Európai Tanács által. Fontos a kompromisszumos személy, hiszen ez mutatja az EU politikai egységét, és ezáltal politikai erejét is. Ezt követően maga az elnökjelölt kezdi csapatát építeni, illetve a tagállamok vezetői lobbiznak emberükért, az érdekek összehangolása a cél. A Bizottság jelölési procedúrája mindig szorosan összekapcsolódik az új Európai Parlament választásával, tehát 5 éves periódusokban zajlik, egybe esik az európai szintű választási kampánnyal - a tagállami szinten zajló, belpolitikai ügyekkel tűzdelt EP-kampány a biztosok jelölésével, európai dimenziót kap.

A legtöbb esetben nem feltétlenül szakmai kompetencia alapján válogatnak a kormányok biztosuk jelölésében, meghatározóbb a maximális politikai lojalitás - a további lobbi és számonkérés így kódolva van. A tagállami, kormányzati prioritás látványossá válik: a biztos személye reprezentál, diskurzusa üzenetekkel bír. Az új, soron következő EP magalakulása után kerül sor a Biztosok meghallgatására; ezeket az illetékes parlamenti szakbizottságok vezénylik le - látványosan, nem kímélve politikai ellenfeleiket. A vélemények szerteágazóak, a média folyamatos jelenlétével kommentál, elemez - és mivel 27 eltérő kultúrájú, hátterű jelöltről van szó, a dekódolás sokszor félreértéseket eredményez; az üzenetek nem érnek célba, ezáltal éppen a kiválasztás folyamatát blokkolva. Aki nem beszéli az intézmények nyelvét, nincs tisztában az egyes intézmények különböző identitásával, (sok esetben politikai) érzékenységével, könnyen ingoványos talajra tévedhet, ahol a jól megszokott, berögzült biztosítékok, védelmek már semmit nem érnek[160].

De a képviselők hatalma nem terjed ki egy-egy biztos visszahívására, csak a Bizottság egészének bebuktatására. Ez utóbbi mind a szakmai, mind a politikai bizalmatlanság legerősebb kifejező eszköze; az érdekeket, véleményeket lehetetlenség közös nevezőre hozni. Az Európai Unió történetében erre ez idáig még nem került sor, hiszen alapvetően az EU lényege a konszenzus megtalálása, bár a 2004-es biztosok meghallgatása sok esetben új elemeket hozott: az új tagállamok számára részben ismeretlen volt a maghallgatás folyamata, az európai intézményi diskurzusok más nyelvezetet, más tudásokat igényelnek.

---

[159] A 2004-es Bizottság felállításához kapcsolódó körülményekről lásd részletesebben Szlankó Bálint: Az elnök, a képviselő és a diplomata című könyvét.

[160] A 2004-es bizottsági tagnak jelölt személyek meghallgatásáról még nem készültek felvételek, de későbbi biztos-cserkor már igen lásd Androula Vassiliou biztosjelölt meghallgatását:
http://www.europarl.europa.eu/wps-europarl-internet/frd/vod/player?eventId=auditionNouveauCommissaireCY&language=hu&byLeftMenu=researchotherevents

A „Hivatal"

A bizottsági vezetők kiválasztási procedúráját fontos nyomon követni. De a közösségi politikák valódi és lényegi alakítása, nevezetesen akár kormányzati, akár üzleti tervek megvalósításához elengedhetetlen a 23000 fős apparátus intézménye életének ismerete[161]. Sok kritika éri a közösséget, azon belül is a Bizottságot, hogy túlméretezett a szervezet, sok az eurokrata, akik érdektelen kérdéseket vizsgálnak, felesleges dolgokat akarnak szabályozni. Az elemzés erre mélyebben nem tér ki, de összehasonlításképpen érdemes figyelembe venni, hogy egy közepesen nagyobb európai város igazgatási létszáma, bürokráciája nem kisebb ennél a létszámnál. A különbség azonban mégis óriási. Mennyivel más, hogy egy város igazgatása, amely alapvetően mégiscsak a helyi lakosokból tevődik ki, ahhoz képest, mint egy nemzetek feletti-közötti intézménynél dolgozó ugyanolyan számú apparátus, amely esetében az alkalmazottak legalább (a mai tagállamok számát alapul véve) 27 országból származnak.

Hogyan is lehet kezelni az Európai Bizottságot? Homogén hivatalként, európai kérdésekben azonosan gondolkodó szakértői gárdaként, akik nem tudják, és nem is vehetik tekintetbe a tagállamok, azok kormányainak az érdekeit? Van-e jelentősége annak, ki milyen iskolákat látogatott, milyen tagállamban szocializálódott, mennyire erősek a nemzeti, kulturális, vagy más jellegű értékei? Van-e saját intézményi kultúrája a Bizottságnak, milyen a belső mobilitása az intézménynek? Hogyan lehet bekerülni az „olvasztó tégelybe", van-e egyáltalán jelentősége annak, ki van bent? A kérdéseket még lehet folytatni, Brüsszel, az EU izgalmas jelensége, intézménye ezt megengedi, kifogyhatatlan. Az európai integráció történetében ez az intézmény erősödött a legdinamikusabban, és az intézményes rendszer, alapszerződések módosulásaival ez a folyamat csak tovább erősödik az előrelátható jövőben is. Egyre kisebb politikai, jogalkotási és gazdaságpolitikai teret enged, illetve marad a tagállamoknak a megerősödő Bizottsággal szemben, miközben az Európai Parlament is határozottabb léptekkel kíván megjelenni az intézmények együttműködési versenyében. Európai igazgatási központról beszélhetünk, akár csak egy európai idegközpontról, amely sok impulzust kivált, sok impulzust generál és kiolt is akár.

Az Európai Bizottság talán legfőbb értéke, intézményi szempontból, hogy tudatosan építkezik; állandóságot, viszonylagos kiszámíthatóságot testesít meg. Folyamatosan törekszik, hogy szakértőket verbuváljon, pont annyit, ahányra szüksége van intézményi szerepköréből adódó feladatok ellátására; pont olyan szakértőket, akiket a legmegfelelőbben tud alkalmazni és hasznosítani; pont akkor, amikor tervei, új feladatai ellátásához erősítésre van szüksége[162]. Ezt professzionalizmusnak lehet tekinteni, még akkor is, ha szervezet maga számos hiányosságot is képes felmutatni.
Nagyon kényes, lényeges kérdés, hogy az intézmény fel tudja mutatni, hogy kellően kiegyensúlyozott, kellő számban és arányban megjelenhetnek az apparátusban egyes tagállamokból származó tisztviselők, szakértők. Természetesen nagy számban leginkább pályakezdők kerülnek be, akik nem rendelkeznek, vagy csak minimális szakmai tapasztalattal rendelkeznek.

Az intézmény megpróbálja megtanítani számukra az európai ügyek kezelésének minden politikai, jogi és pénzügyi eszközrendszerét, és nem utolsósorban az etikai normákat. A pályakezdők azon-

---

[161] Hozzávetőlegesen közel 15000 lobbista dolgozik a közösségi intézmények körül, akik különböző szervezeteknek, versenypiaci résztvevőknek, de non-profit szervezeteknek is nyújtanak eligazodási pontot, támogatást érdekeik érvényesítéséhez. Lásd erről bővebben Venables, Tony: Tips for the would-be European lobbyist, http://doku.cac.at/ecas_lobbying_tips.pdf

[162] A tagállamok közötti belügyi és igazságügyi együttműködés kialakulásának, a közösségi kompetenciák formálódásával, bővülésével az Európai Bizottság számára egyre inkább szükségessé vált, hogy szervezetében és szakértői tekintetében is megerősödjön. A kilencvenes évek elején még a Bizottság Főtitkárságához tartozó kis munkacsoport keretében néhány fő foglalkozott belügyi és igazságügyi kérdésekkel. Kilencvenes évek közepétől azonban már főigazgató-helyettesi beosztásban irányítják ezt a szervezeti egységet, majd lényegében 1999-től kap "intézményi titulust" és nyer létjogosultságot az önálló főigazgatóság. Azóta is ez az Európai Bizottság legdinamikusabban bővülő szervezeti egysége, ahogy a közösségi politikák tekintetében is.

ban Európa különböző szegletéből jönnek, más-más háttérrel. Több százan pályáznak alig néhány álláshelyre. Azt lehetne ebből gondolni, hogy így könnyű a legjobb pályázókat kiválasztani, de ez mégsem olyan egyszerű kérdés első hallásra. Egy időben sorra buktak el neves brit iskolákat végzett jelentkezők az első felvételi vizsgateszteken azért, mert feltehetőleg nem brit szakértők állították össze a kérdéseket, a tesztfeladatokat. Más iskolai, gondolkodási, logikai, probléma megoldási kultúrával, háttérrel érkezők így kerülhettek hátrányba azokkal szemben, akiknek természetes volt a kérdések, feladatok megfogalmazásának módja. Ugyan ilyen fontos kérdés az is, hogy kvalifikáltabb szakértelmet megkövetelő álláshelyekre, ki kerülhet be. Egyes tagállamok erre tudatosan odafigyelnek, tudják, hogy mennyire fontos az, - az előző példánál maradva - ki készíthesse el a teszteket[163].

A tisztviselő

Stratégiai kérdés is lehet egy látszólag jelentéktelen ügy, vagy éppen álláshely. Ez jelentősmértékben attól is függ, hogy egy-egy tagállam hogyan tudja saját érdekeit definiálni, hogyan próbálja magát pozícionálni. Ugyan Aa Bizottság az alapító szerződésekben igen, a valóságban azonban nem lehet teljesen tagállam-neutrális, hiszen tagállam-neutrális, de a benne dolgozó személyek magukban hordoznak olyan értékeket, reflexeket, attitűdöket, kulturális és szociológiai ismérveket, amelyeket nem lehet ignorálni. A logikai rend, az ízlés-, és viselkedés világa, tárgyalási technikák és kódolt diskurzusok, valamint a konfliktuskezelő kultúraánk, mind reprezentálnak, és részei annak a kulturális hátizsáknak, ha tetszik identitásnak, amit az egyén magán hordoz. Természetesen bármilyen hiányosságot lehet tudatosan korrigálni, pótolni, de mégis. Aki nem nyelvi környezetben sajátított el egy idegen nyelvet, az sohasem lesz képes olyan tisztasággal, olyan választékossággal megszólalni, mint az, akinek erre módja volt.

Talán így lehet a legjobban szemléltetni ezt a körülményt. Igenis kulcskérdés lehet, hogy egy bizottsági tisztviselő milyen hozzáállással, milyen otthonról hozott fogékonysággal tud egy ügyhöz viszonyulni, hogyan írja meg az egyébként szakmailag korrekt előterjesztést, hogyan építi fel érvelési rendszerét, amikor a Tanács és a Parlament szakértőivel, képviselőivel kell egyeztetnie. Ezen nagyon sok múlhat. A hierarchia magasabb szintjein ezek a kérdések ugyanúgy jelentkeznek. Mennyire tudja befogadni egy vezető beosztású eurokrata pl. egy tagállam érzékenységét, problémáját egy adott kérdésben, milyen mértékben tud azzal azonosulni, befolyásolhatja-e hozzáállását a saját identitása. És ez nem jelenti azt, hogy a bizottsági tisztviselők ne lennének objektívek, és függetlenek.

Természetesen a Bizottság nagy adminisztráció, képes kilengéseket tompítani, képes egyensúlyt teremteni, de mégsem lehet figyelmen kívül hagyni. Dokumentumok, jelentések, levelek, előterjesztések mögött emberek állnak, nemcsak munkájukkal, de sok más egyéb tényező által is alakíthatják a hivatalos megnyilvánulásokat, ami már a végén nem is válik dekódolhatóvá. Csak egy papír áll rendelkezésre, egy dokumentum, az intézmény egy terméke, jogszabály, nyilatkozat, bármi más.

A három fő közösségi intézmény mindegyikénél jelentkezik ez előbbiekben leírt helyzet. Annyiban különböznek ezek egymástól, hogy míg az Európai Parlamentben az ütközések a leglátványosabbak, a leginkább transzparens, addig a Tanácsnál spanyol fal mögött zajlik az egyeztetési, egyezkedési alku folyamat, addig a Bizottságnál csak látensen van, lehet jelen.

Az Európai Bizottság erősségét a multikulturális közeg mindezek ellenére megalapozza. Nincs még egy olyan intézmény, amelyik ennyire jól tudna, saját neutrális szerepéből adódóan, de a

[163] Az Európai Unió alap „*machine code*”-ja francia ismérveket tartalmaz – az 50-es évek irodalmában ez a francia hagyomány számos helyen tettenérhető.

benne dolgozó személyek kulturális hozzáadott értékével sáfárkodni. Ezek az értékek ráadásul állandónak is tekinthetőek, az elemek építőkockák módjára egymásra épülnek, a tudás intézményesül, az intézményi emlékezet megkerülhetetlenné válik. Különösen, ha szembe állítjuk akár az általában ötévente változó EP képviselőkkel, és akár a változó, pozíciót gyakrabban váltóztató kormányzati tisztviselőkkel. A mandarinok, köszönik szépen, jól vannak.

Zárszó

A szerzők szerint az európai intézményes rendszer működésének megismeréséhez nem elégséges feltétel a jogszabályok, irányelvek, szerződések betűről betűre való ismerete – további összefüggéseket lehet a szociológia, politológia, pszichológia, nyelvészet vagy más társadalomtudományi ágak eszközeivel feltárni, elemezni, kutatni. Jelen írás alapját az intézményes rendszerben szerzett tapasztalatok illetve az intézményes rendszer szereplőivel késztett interjúk adták. A szerzők továbbá fontosnak vélik ezeket a személyes, mély tapasztalatok kutatását, feltárását, mely az európai projekt jobb megismerését, megértését adják, és ezzel együtt további kontribúciókra ad lehetőséget az aktív szereplők számára.

Válogatott bibliográfia

Assmann, Aleida and Jan: *Kanon und Zensur*, Hgg. Fink Wilhelm Verlag, *Aleida Assmann und Jan Assmann*. München, 1987.

Bourdieu, Pierre, *A gyakorlati észjárás*, Napvilág kiadó, 2002.

De Certau, Michel, *L'invention du quotidien 1. Arts de faire*, Gallimard, Paris, 1990.

Douglas, Mary, *How Institutions Think?,* Syracuse University Press, 1986;

Douglas, Mary, *Implicit meanings – Selected Essays in Anthropology*, Routlegde, 1999.

Foucault, Michel, *A szexulatiás története I - a tudás akarása*, Atlantisz, 1999.

Guéguen, Daniel, *European lobbying*, Brussels London, Europolitics : John Harper, 2008.

Polanyi, Michael, *The Tacit Dimension*, Smith, 1983.

Ricoeur, Paul: *Létezés és hermeneutika*. in Fabiny, Tibor (szerk.): A hermeneutika elmélete. Ikonológia és műértelmezés, Szeged, 1987.

Schöpflin György: *Nationhood, modernity, democracy*, Eurozine, 2005. 11. 17
http://www.eurozine.com/articles/2005-11-17-schopflin-en.html

Szlankó Bálint, "Az elnök, a képviselő és a diplomata", *HVG*, 2008.

Toulmin, Stephen, *Return to Reason*. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 2001.

Venables, Tony, *Tips for the would-be European lobbyist*, http://doku.cac.at/ecas_lobbying_tips.pdf

Érdekérvényesítés Európában, tanulságok Magyarországon

Feledy Botond

Az Európai Unió céljainak kialakulását és az integráció történetét számos tudományos mű magyarázza, értelmezi. Kétségtelen, hogy békeprojektként indult a második világháború után, majd a politikai cél érdekében bevetett gazdasági eszközök időről-időre uralják az egész közösséget, hogy később újra feltámadjon az európai föderalizmus utáni vágy.

Az emberi természet szempontjából ugyanilyen hitelesen hat az a leírás is, amely arról szól, hogy az Európai Unió annak a görög-római gyökerű szemléletnek a továbbélése, amelynek során a „mi" és „ti", a bent és kint különválasztása folyik. Részben innen indulhat az európai identitásról folytatott vita. Szintén megalapozottnak tűnik az az állítás, hogy a ma Unióvá érett nemzetállami együttműködés egyes védelmi reakciók aktivizálódása idején tette meg a legnagyobb lépéseket: alapításához egy másodszor legyőzött Németországtól való félelem és Sztálin volt szükséges, az euroszkepticizmusból a japán-amerikai gazdasági erőfölény látványos megjelenése és a piacokért folyó küzdelem lendíti tovább az Európai Egységes Akta elfogadásán keresztül a tagállamokat. Végül a német újraegyesítés nem mást, mint az eurót szüli meg: a hirtelen megerősödő Berlin lemond a márkáról, a többi tagállam jószándékának elnyerése érdekében – fejtegeti ez az olvasat.

Az idő folyásán és történelmi szándékokon átívelő tudományos igényű magyarázatokat jelen írás egy praktikus, mindezekre alkalmazható, de a hétköznapok harcaira koncentráló szemponttal egészíti ki. A Montánunió alapításától egészen az Európai Unió rendkívül összetett tárgyalási mezőjéig egy biztosnak tűnik: az érdekérvényesítés egy különleges, egyre bonyolultabb és mégis működőképes csatornáját hozták, hoztuk létre. Ez az érdekérvényesítés – bár egyidős az emberiséggel – önálló piacra csak az elmúlt évtizedekben tett szert a nyugati világban. Ez a tanácsadó cégek, jogi irodák és lobbi-ügynökségek napi érdekérvényesítésben való részvételével, több ezres számukkal könnyen bizonyítható. E tevékenység rendkívül érzékeny területet jelent a demokrácia alapelvei szempontjából: átláthatóság, felelősség és elszámoltathatóság követelménye áll szemben az állampolgári részvétellel, a petícióhoz való joggal és a civil társadalom egyre szélesebb körű bevonásával.

Magyarországnak – mint az Európai Unió tagállamának, – meg kell tanulnia a leghatékonyabb érdekérvényesítési technikákat, a saját sikeres túlélése miatt. A magyar vállalkozásoknak, állampolgároknak ezt ugyanúgy be kell látnia, mint az Európai Unió Tanácsának rendszeres tárgyalásain résztvevő hazai köztisztviselőknek. Úgy tűnik, öt évvel csatlakozásunk után még nem mindenütt jutottunk túl ezen a felismerésen, míg más főosztályokon, vállalkozásoknál már az eszközöket keresik. Az Unióban eligazodni nem könnyű, főleg nem ezer kilométer távolságból. Reményeink szerint ehhez nyújt az alábbi rövid tanulmány egy apró iránytűt az érdeklődő olvasónak, elsősorban az üzleti és a magánszféra megközelítéséből.

Magyarországi érdekek – nem csak Magyarországon

A magyar demokrácia és piacgazdaság, a magyar gazdasági, politikai és civil szféra most ismerkedik a lobbikultúrával. Ugyanakkor az Európai Unió tagjaként a hazai profit, non-profit és kormányzati világnak is hátrányt okozhat egy hazai lemaradás. Ez egyértelmű versenyhátrányt jelenthet akár a magyar diplomácia, a magyar civilek, a magyar gazdasági társaságok szintjén.

Utóbbiak esetében akár az is előfordulhat, hogy hazai terepen mérnek rájuk vereséget, hiszen már a hazai közhatalmi döntéshozatalban sem csak a magyar társaságok versenyeznek.

A brüsszeli érdekérvényesítő csatornákba való bekapcsolódás előbb-utóbb minden komoly magyar társaság és egyesület számára elengedhetetlen lesz. A gazdasági jellegű uniós jogszabályalkotás a hazai szabályozás közel kétharmadát fedi le. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy Brüsszelben hozzák meg azokat a szabályokat, amelyeket később a magyar Országgyűlés csak átültet a magyar jogba. Ezekben a kérdésekben Budapesten már nem lehet érdemi változtatásokat elérni. Nincs hatásköre a magyar törvényhozásnak az európai szinten elfogadott szabályok utólagos módosítására. Ezért a brüsszeli gazdasági törvényhozás nyomonkövetése és proaktív alakítása a gazdasági társaságok illetve a civilek számára egyaránt létfontosságú.

A lobbizás fogalma

Az érdekérvényesítés és lobbizás elnevezését a gyakorlatban sokszor szinonimaként kezelik. Tekintettel arra, hogy a magyar jogalkotás 2006-ban végül meghonosította a „lobbi" kifejezést, az alábbi két rövid idézet bemutatja, hogy a hagyományos értelemben mit jelent ez az angol eredetű szó, majd a magyar törvény passzusa következik, amely a jogilag releváns kategóriák szempontjából definiálja a tevékenységet.

„*Lobbi fn Pol* Az a képviselői (érdek)csoport, amelynek tagjai parlamenten kívüli (gazdasági, hatalmi) csoportok érdekében igyekeznek a törvényhozást befolyásolni. (ang)
Lobbista fn Pol sajtó 1. Vmely lobbi tagja. 2. Aki vmely lobbival (rendszeresen) keresi ill. megteremti a kapcsolatot.
Lobbizás fn Pol 1. Vmely lobbi (tagjainak) tevékenysége. 2. Az a cselekvés, hogy vki(k) képvisel(őke)t vmely lobbi számára kíván(nak)megnyerni. Lobbizik tn ige Pol 1. Képviselő vmely lobbiban szerepet vállal, tevékenykedik. 2. Vki képviselő(ke)t lobbizásra megnyer(ni igyekszik)[164]."
„Lobbizik politikai/gazdasági befolyását megbízói érdekében használja fel, kijár (vmit)

Lobby ang 1. az USA képviselőházának folyosója, előcsarnoka 2. közös gazdasági érdekek és azonos politikai célok által összefűzött képviselői csoport az USA törvényhozásában 3. érdekcsoport, érdekszövetség
Lobbyzmus ang-lat a képviselők befolyásolása a törvényhozáson kívülikörök által, gazdasági érdekeik érvényesítésére"[165]

2006. évi XLIX. törvény a lobbitevékenységről (5.§.)
„a) lobbista: az a természetes személy, akit e törvény előírásai szerinti nyilvántartásba felvesznek, és lobbitevékenységet folytat;
b) lobbiszervezet: az a jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, amelyet e törvény előírásai szerinti nyilvántartásba felvesznek, és lobbitevékenységet folytat;
c) lobbitevékenység: közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekérvényesítést célzó minden olyan tevékenység vagy magatartás, melyet megbízás alapján, üzletszerűen folytatnak;
(…)

[164] Pusztai Ferenc (szerk.) : *Magyar értelmező kéziszótár*, Akadémiai Kiadó, 2004., Helyesen: Pusztai Ferenc (szerk.): Magyar értelmező kéziszótár
[165] Bakos Ferenc (szerk.) : *Idegen szavak és kifejezések szótára,* Akadémiai Kiadó 2006., Helyesen: Bakos Ferenc (szerk.): Idegen szavak és kifejezések szótára

f) közhatalmi döntés: az Országgyűlés, a Kormány, a helyi önkormányzat, ezek szervei, tagjai vagy tisztségviselői, továbbá az ezek irányítása, illetve felügyelete alá tartozó szervek vagy személyek jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskörébe tartozó döntés"

A továbbiakban e dolgozatban az alábbi meghatározást alkalmazzuk:
Lobbizás: Közhatalmi-jogalkotási döntési folyamat befolyásolására irányuló tevékenység.
Lobbista: 1.) tág értelmezésben mindenki, aki érdekérvényesítésre törekszik; 2.) a lobbizást hivatásszerűen űző személy, aki dolgozhat önállóan eljárva, egyszerre több ügyfél érdekében vagy egy vállalaton belül, adott vállalati érdeket képviselve.

A vállalati, érdekképviseleti lobbizás célja

Az elmúlt évtizedben a vállalatirányítás módszertana jelentős fejlődést mutatott. A vállalat környezete egyre hangsúlyosabb elemként jelent meg a vezetők számára. A mai kutatások alapján a belső környezet alakítása éppen olyan fontosnak tűnik, mint a külső környezettel való kapcsolattartás.
Első lépésben felismerték, hogy a tájékoztatás elkerülhetetlen, a vállalat közvetlen környezete – saját alkalmazottai, tevékenységének közvetlen érintettjei – nem maradhatnak információ nélkül. Ezen az egyirányú kommunikáción túllépve a kívülről érkező üzenetek aktív kiértékelése kapott külön figyelmet. (feedback) Végül a környezettel való kommunikáció interaktív viszonnyá alakult, amelyben egyenrangú felek igyekeznek közös érdekeiket megtalálni.

A vállalat-szigetek szép lassan a társadalom aktív szereplőivé alakultak. Ennek eredménye a „*public relations*", a „*government relations*" és egyéb kapcsolatok, legújabban a CSR (*Corporate Social Responsibility*) és végül a „*public affairs*".
A vállalatok a környezetükben zajló eseményeket már nem szemlélik passzívan. A *stakeholder*ekkel – a munkavállalóktól a fogyasztókon át a nagyközönségig – a kétirányú kommunikáció elengedhetetlen a vállalati sikerhez. A környezethez tehát nemcsak alkalmazkodik a sikeres vállalat, hanem tudatosan formálja azt.

A működési környezet alakításában a lobbi központi szerepet játszik. A lobbizás célja a vállalatra hatással lévő közhatalmi döntések időben történő befolyásolása. A kezdeményező szemlélet ezen a téren anyagi megtérüléssel jár. A lobbi tárgya tehát a nemzetközi, központi, regionális és helyi közigazgatási szinten és politikai fórumokon megszülető döntések befolyásolása.

Lobbizó demokrácia, demokratikus lobbi

Az előzőek rávilágítottak arra, hogy a gazdasági és egyéb szereplők számára miért fontos a lobbi. A következő sorok azt magyarázzák el, hogy mi a lobbitevékenység engedélyezésével a másik oldal célja. Ki a másik oldal? A lobbisták célcsoportja: a politikai döntéshozók és jogalkotók. Nekik milyen érdekük fűződik a lobbisták működéséhez?
A lobbizásra a demokráciákban több helyen és szinten formálódik igény. Az egész népszuverenitásra épülő államkoncepció csak akkor működőképes, ha az állampolgárok részére mindig adott az önszerveződés és érdekeik megjelenítésének joga. Nincs demokrácia anélkül, hogy az emberek elmondhatnák, nekik mi és hogyan tetszene. Ezek a csoportok mára rendkívül heterogén tömböket alkotnak: a piac és a civil szféra, a profit és non-profit jelzők mentén csoportosíthatók.

Ennél sokkal kézzelfoghatóbb indokkal szolgál a lobbizás szükségszerű jelenlétére a demokratikus intézmények oldaláról fellépő természetszerű igény. A modern közigazgatási és törvényhozói intézmények belátják, hogy nem lehetnek soha elég tájékozottak. Társadalmi elfogadottságuk

nélkülözhetetlen része a folyamatos konzultáció a megfelelő szervezetekkel, érdekcsoportokkal. Az intézmény szakmai és társadalmi legalitása függ attól, hogy képes-e az érdekcsatornák befogadására, a lobbizásnak a saját működésébe történő integrációjára.

Az egyéni igények – leggyakrabban a szak-adminisztráció és a törvényhozás tagjai részéről – hasonló módon alakulnak. A lobbizást leíró tudományos modellek közül az egyik legkézenfekvőbb értelmezés lobbi-piacról beszél, amelyben egyéni szinten elemzi az információkeresletet és kínálatot. Az adott képviselő vagy szenátor a saját választóinak jobb kiszolgálása érdekében az érdekcsoportok részéről juthat megfelelő információkhoz. A jogszabályalkotás és alkalmazás a 21. században nem ritkán erősen technikai, így nem várható el, hogy mindenki minden technikai ügyhöz értsen. Ezért a témában jártas lobbicsoportok információkkal szolgálhatnak, feltéve, hogy mindkét oldal meghallgattatik.

Ez a demokratikus környezet termeli ki a professzionális lobbicsoportokat, vagyis azokat a piaci szereplőket, akik szakmaként kívánják űzni a lobbizást. A szakmaiság e területen is követelménnyé vált az elmúlt évtized során. Így a legális keretek között folytatott lobbimunka szakmává alakult. A hatályos magyar lobbiszabályozás csak ezekre a lobbistákra vonatkozik, vagyis azokra, akik ellenszolgáltatás fejében látnak el érdekképviseleti és érdekérvényesítő tevékenységet.
Másfelől világos, hogy a lobbizás közel sem limitálható a fizetség fejében történő megbízásos lobbimunkára. A társadalmi szervezetek, a civilek saját eszközeikkel pontosan ugyanazon logika mentén végeznek érdekérvényesítést.

A demokratikus lobbi „rákfenéje" az egyenlőtlen érdekérvényesítési lehetőség. Éppen ezért az állam, mint független döntéshozó feladata, hogy biztosítsa a lehetőséget a gyengébb érdekcsoportok jelenlétére is. Így a non-profit szektor, amely kevesebb anyagi erőforrással rendelkezik, törvényi úton juthat szóhoz a demokratikus rendszerekben. Erre az Európai Unió a saját intézményei keretében több modellt dolgozott ki. Magyarországon egyelőre nem látszanak tisztán az ezirányú törvényhozói szándékok, bár a civil szervezetek évek óta sürgetik az Országgyűlést egy rájuk is vonatkozó szabályozás megalkotására.

A lobbizás története

A lobbizás, az érdekérvényesítő tevékenység egyidős az emberiséggel. Rómától kezdve, Bizáncon át a mai Brüsszelig és Washingtonig az érdekérvényesítés különböző formáival találkozhatunk. A demokratikus berendezkedésű államokban az érdekek becsatornázása egy teljesen természetes jelenség, a jogállami működés része, szemben az abszolutista vagy szovjet időkből ismert kijárással.
A történelem folyamán mindig léteztek érdekcsoportok, amelyek a saját céljaikat más csoportokkal együttműködve vagy azokkal szemben állva próbálták meg elérni. Korunk – a 21. század – különlegessége az érdekek kavalkádja.
Korábban az adott területhez köthető népesség nem mutatott annyi különböző érdeket, mint a munkamegosztás útján fejlődő kapitalista társadalomban. A szám szerint kevesebb csoport mellett a jóval korlátozottabb érdekérvényesítési lehetőségek sem kedveztek a lobbikultúra kialakulásának.

Az egyik városi legenda szerint Ulysses S. Grant amerikai elnök (1869-77) honosította meg a polgárháborúból "feltápászkodó" Egyesült Államokban a lobbizást. A híresztelések szerint ugyanis kedvelte a brandy-t, amelynek fogyasztását azonban felesége nem támogatta, különösen nem a Fehér Házban. Így Grant kénytelen volt egy közeli szálloda, a Hotel Willard hallját – lobbiját – felkeresni. A Fehér Házból kilépve azonban az elnök jóval könnyebben megközelíthető volt, így

lehetőséget adott a kor lobbistáinak a nézeteik kifejtésére. Más amerikai források szerint 1820-ban már írásban is előfordult a kifejezés használata.

Ugyanakkor továbbra sem lenne reális a lobbizás megjelenését bármely konkrét eseményhez kötni. Angliában a Westminster ülésterme előtti helyiségét hívták lobbinak, ahova a képviselőkön kívül bejuthattak az egyszerű polgárok is.

A lobbizással a szakirodalom és a tudomány a két háború között kezdett el kiterjedten foglalkozni, elsősorban az Egyesült Államokban. Ekkor még a lobbizás eredményeképpen a Kongresszusban kialakuló politikai koalíciókat vizsgálják. A második világégés után a Robert Dahl féle pluralista iskola indította el az érdekcsoportok működésének mai napig tartó tudományos vizsgálatát. Ekkor már az egész társadalmat érintettnek tekintették a kérdésben. Mancur Olson kritikája után a neopluralizmus, majd a korporatista megközelítés is teret nyert. Az 1990-es évekre számos újabb megközelítéssel bővült a tudományos vizsgálódás, így a például a *policy network analysis, vagy a social movement* kutatások.

A lobbizás szabályozására átfogó módon kevés országban került sor. Az Egyesült Államokban az ötvenes években hoztak ugyan vonatkozó jogszabályokat, a legfontosabb reformra a kilencvenes évek közepén került sor, az Abramoff-botrányt követően. 1995-ben fogadták el a *Lobbying Disclosure Act*-et, amely a mai napig hatályos, azóta is néhány nagyobb módosítást megélve. Londonban a szabályozás egész más irányokat öltött, bár szintén egy botrány játszotta a katalizátor szerepét. A Német Szövetségi Köztársaságban parciális szabályok léteznek, többek közt a Bundestagban való meghallgatásokról és az érdekképviseleti csúcsszervezetek szerepéről és tárgyalási pozícióikról.

Brüsszelben és Unióban nincs átfogó reguláció, intézményenként más szabályok érvényesülnek. Az Európai Parlament képviselőinek közvetlen megválasztása adta az első jelentős lökést a brüsszeli lobbi kialakulásának a hetvenes évek végén. Ezután az Egységes Európai Akta 1985-ös elfogadása adott az EP-nek nagyobb hatásköröket, amelyek tovább szélesítették a lobbisták lehetőségeit, kiteljesedve a későbbi szerződés-módosításokkal.

Kelet-Európában Lengyelország és Litvánia mellett Magyarországon tekinthető szabályozottnak a lobbiszektor, hazánkban 2006-ban fogadták el a lobbitevékenységről szóló törvényt.

A magyar lobbizás története meglehetősen rövid, ha professzionális lobbistákat keresünk. A korábban létező kétkamarás Országgyűlésben a Felsőházban a politikai struktúra szabályozta, hogy mely társadalmi szervek jutnak képviselethez. Az államszocializmus időszakában a lobbitevékenység – a szó demokratikus értelmében – lehetetlen volt. A kijárás természetesen működött, ám nem intézményes keretek között. A „lobbi" szó inflálódása részben ennek a korszaknak köszönhető. Az érdekképviselet és érdekérvényesítés összekeveredése szintén ekkor történik meg. A hatalom az érdekképviseleti szerveket saját legitimitása alátámasztására használta fel, ezeknek azonban érdemi befolyása a legritkább esetben volt.

A rendszerváltás után az érdekképviseleti szerveknek új helyet kell találnia demokratikus köztársasági keretek közt, amelyekhez a jogalkotó aktív közreműködése is szükséges lenne. Egy átfogó koncepció mentén lenne szerencsés a szakszervezetek, országos csúcsszervek és egyéb kamarák működését rendezni, nem egymástól függetlenül módosítani ezeknek a hatáskörét, tagsági követelményeit, törvényi státusát. A szabályozási spektrum két véglet között húzódik meg a világban: a *laissez-faire*, verseny-alapú pluralista szemlélet, amely esetében az állami beavatkozás minimális, elsősorban eljárási jogalkotásra szorítkozik. A korporatista modellnél az állam a jog eszközével maga teremt fórumokat, amelyekben a szereplőket akár a törvényi kötelezettség erejével kényszerítheti megegyezésre.

Mindezek fényében dönthet a lobbitevékenységről szóló szabályozás arról, hogy mely szinten milyen beavatkozást, befolyást illetve lobbista-közreműködést enged meg.

A lobbizás eszközei

A lobbista eszköztárának csak a fantázia szab határt. A kommunikáció, a pszichológia és a marketing ismerete elengedhetetlen. Mindezeknek egy speciális területre, speciális érdekek ügyében történő felhasználása jelenti magát a lobbitevékenységet.

A lobbista eszköztárát a célcsoport szempontjából kétfelé bonthatjuk. Beszélhetünk egyfelől a megrendelők felkutatására és a megbízások beszerzésére fordított eszközökről. Másfelől a megbízás teljesítéséhez további két célcsoport befolyásolása jöhet szóba. A klasszikus kormányzati lobbi (nem csak központi szinten) mellett egyre nagyobb jogosultságot nyer az úgynevezett *grassroot* lobbitevékenység. Ez utóbbi esetén a lobbista a kívánt eredményt a szélesebb közönség mozgósításával éri el. Ennek egyik formája a *stakeholder*ekkel való kapcsolatépítés és csoportformálás. Az irodalom által ismert másik eset az úgynevezett *astroturfing*. A szó a spontánnak látszó alulról jövő kezdeményezéseket jelöli, amelyek mögött valójában jól átgondolt lobbistratégia húzódik.

1. Megbízó felkutatása

A lobbista alapvető feladata, hogy ismerje a jogalkotás folyamatát. A jogszabályok és más közhatalmi döntések hosszú előkészítő szakaszon mennek keresztül. A kezdeményező szemlélet értelmében a lobbista egyfajta jelzőrendszerként működik a megbízó számára.

Így az első és legfontosabb lépés a hatékony monitoring-rendszer kiépítése. A lobbicégnek minden központi közigazgatási és törvényhozási ügyben tájékozódnia kell. A jogalkotási programoktól a miniszteri elképzelések ismeretéig terjedhet a skála. Minél pontosabb információkkal tud szolgálni az elkövetkező közhatalmi napirendi pontokról, annál nagyobb esélye van a megrendelésre. Vagyis minél több ügyet átlát, annál valószínűbb, hogy talál olyat, amelyre a megbízó lecsap.

A monitoring-rendszer hatékony megalapozásához tehát közjogi ismeretek szükségesek. A legtöbbször jogi szaknyelven befutó információt a megrendelő vállalatok számára kell értelmezhetővé alakítani. Ez utóbbi lépéshez az adott vállalat tevékenységét és céljait ismerő szakember szükséges. Ha működik a monitoring, akkor lesz téma, amelyekre megbízást kapjon a lobbista.

2. Célcsoport befolyásolása

A lobbikampány akkor válik esedékessé, amikor a lobbista megbízást kap egy adott érdek érvényesítésére. Ennek pontos megtervezése ügyfajtától függ, az eszközök ennek megfelelően változnak. Fontos, hogy bármilyen első kapcsolatfelvétel előtt elkészüljön egy átfogó kampánystratégia. E dokumentum szolgál eligazításul a továbbiakban, ugyanakkor a lobbista mindig készen áll arra, hogy szükség esetén módosítsa a tervet. E stratégiai dokumentum rögzíti, hogy ki(k) a célcsoport, grassroot akció szükséges-e, hol vannak a döntéshozatali rendszerben csatlakozási pontok, (stb.) .

A klasszikus kormányzati lobbi az angolszász világban a kormányzati tisztviselők és a parlamenti, önkormányzati képviselők tájékoztatásából áll. E tájékoztatás során keresnek közös érdeket a döntéshozó és a megbízó között. Amennyiben ez lehetetlen, úgy az úgynevezett „*trade off*” megoldás kerülhet szóba. Ekkor két tartalmilag össze nem függő ügyet kapcsolnak össze egy kompromisszum keretében. Változik az egyéni képviselők befolyásolásának lehetősége azokban a parlamentáris demokráciákban, ahol erős frakciók és pártfegyelem uralkodik, ez esetben nem biztos, hogy az egyéni megkeresések ugyanolyan gyümölcsözőek lennének. Végső soron azonban biztos, hogy a pártstruktúra megismerése után a megfelelő személyeken keresztül érhetnek el befolyást a törvényhozás bizottságaiban és a plenáris ülésen.

A klasszikus eszköztár szinte minden esetben elengedhetetlen kelléke a személyes találkozó. A virtuális világban is megőrizte fontosságát a személyes kontaktus. Ennek során a lobbista a megbízója társaságában vagy egyedül tájékoztatja a döntéshozót a felmerült érdekekről. Ezt a tájékoztatást a döntéshozó számára a megfelelő formában kell prezentálni. A döntéshozó motivációit szem előtt tartva dolgozza ki a lobbista a taktikát. A formailag vagy tartalmilag közös érdekek megtalálása már a stratégia kidolgozása során aktuális.

A személyes találkozók mellett – a megszólítandó célcsoporttól függően – alkalmazhatóak más eszközök. Így a grassroot megközelítés esetén jöhet szóba a levélkampány, email-kampány, reklámkampány és más tömegkommunikációs módszerek, direkt marketing eszközök, tömegmegmozdulás és egyéb médiamegjelenés.
Az érdekcsoport-építés mindkét esetben alkalmazható. Grassroot esetén a nagyobb érintett csoportok számára lehet világossá tenni érdekközösségüket a megbízóval illetve egymással. A kormányzati lobbi esetén a kritikus tömeg eléréséhez gyakran szükséges a partnerkeresés. Lehet, hogy más megfontolásból, de többen juthatnak ugyanarra az álláspontra az adott jogszabálytervezet kapcsán.

A lobbista e fenti területeken a tartalmat részben maga állítja elő. Másik részben független forrásokra támaszkodik a nagyobb hitelesség érdekében. Így például agytrösztök, akadémikusok és egyetemi tanárok állásfoglalásait, közvéleménykutatási adatokat, korábbi törvényhozási dokumentumokat is felhasználhat. Nem ritkán háttértanulmányokat készít, amelyek mind megbízói, mint célcsoportjai felé hasznosíthatóak. Összefoglaló néven ezt nevezzük bizonyíték-építésnek.
Az előrelátó megbízó azonban nemcsak akkor fordul a lobbistához, amikor már konkrét gondja van. Az esetleges jövőbeli problémák könnyebb orvoslására előre készülhet a lobbicégen keresztül.

A hírnév-menedzsment és a stakeholder-menedzsment ennek a részét képezik. Mindkettő a grassroot megközelítés kezdeményező felhasználását jelenti. A vállalati ismertség és a vállalat irányába kiépített bizalom önmagukban képesek problémákat elhárítani, de adott esetben a kormányzati lobbiban is sokat segíthetnek. A stakeholderekkel való kapcsolattartás pedig a vállalati környezettel való együtt légzést jelenti. Minél beágyazottabb a vállalat, annál kevésbé érhetik meglepetések.

Szabályozás Magyarországon

A hazai szabályozást a lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény, valamint annak végrehajtásáról szóló 176/2006. (VIII.14.) kormányrendelet adja, ezzel Magyarország egyike azon kevés európai államoknak, amelyek átfogó szabályozással rendelkeznek. A jogalkotó döntése értelmében Magyarországon csak a fizetett lobbista, vagyis az ellenszolgáltatás fejében képviseletet ellátó személy esik a törvény hatálya alá. E hivatásos lobbistáknak illetve lobbiszervezeteknek kötelező a regisztráció az Igazságügyi Hivatalnál vezetett nyilvántartásban.

A szabályozás nem terjed tehát ki a civil vagy más érdekképviseleti szervezetekre, számukra sem jogokat, sem kötelezettségeket nem keletkeztet a törvény. Így a magyar lobbista-definíció a szűk, alanyi értelmezést követi, vagyis nem a végzett tevékenység szerint határozza meg, hogy mi számít érdekérvényesítésnek, hanem sokkal szűkebben azt rögzíti, hogy ki végezhet egyáltalán lobbi tevékenységet. Az európai intézmények alapvetően nem ezt a gyakorlatot követik, az Egyesült Államok jogalkotása szolgálhatott példaként a magyar törvényhozás számára, azonban kérdéses, hogy a modell átültetése mennyiben mondható sikeresnek.

A törvény hatálya alá tartozó lobbisták kötelezettsége, hogy negyedévente tájékoztatót készítsenek tevékenységükről, az általuk érintett közhatalmi döntésekről, a felhasznált eszközökről és a megkeresett személyekről. E kötelezettség elmulasztása, illetve a regisztráció nélkül végzett tevékenység súlyos szankciókat vonhat maga után, így akár 10 millió forintos bírság kiszabását.
Magyarországon 2007. augusztus 31-ig összesen 146 lobbistát és 27 lobbiszervezetet vettek nyilvántartásba, ez a szám 2009. január 3-ára a személyeket illetően 228-ra, a szervezeteket illetően 40-re nőtt, összesen 196 darab lobbiigazolványt adtak ki. A lobbitevékenységet folytató természetes és jogi személyek között nagy különbségek figyelhetők meg az aktivitásuk és az általuk megcélzott közhatalmi szerv típusai között. Az Országgyűlésben nagyszámú lobbista fordul meg, azonban vannak, akik a nemzeti szintnél kisebb területre koncentrálnak, ahogy előfordulnak egészen alacsony aktivitású szervezetek is.

Jogsértő lobbitevékenység ügyében hosszú ideig egyetlen vizsgálat sem folyt, 2009-re négy hasonló eljárásról adott hírt a Hivatal, és egyetlen személy az, aki a nyilvántartásból való törlés hatálya alatt áll. A számok és a realitások tükrében nem elmondható, hogy az érdemi érdekérvényesítést folytató jogi és természetes személyek egy jelentős része még nem regisztrált – rosszabb esetben nem is tud a nyilvántartás létezéséről. Szintén nem erősíti a törvény által kitűzött, átlátható érdekérvényesítési tevékenység mint cél elérését az, hogy a civil szervezetek teljesen kimaradnak tehát a törvény hatálya alól. Összehasonlításképpen, a német Bundestag (tehát csak törvényhozásra vonatkozó) regiszterében már a kilencvenes évek közepén másfélezer bejegyzés szerepelt, amelyhez népességarányosan számolva sem közelítünk. A törvény gyenge hatékonyságára vonatkozó konklúziót végül megerősítik a negyedéves jelentésükben érdemi lobbitevékenységről szóló beszámolók száma, amely rendre 10 körül ingadozik. Ez naptári időszakra lefordítva azt jelenti, hogy hazánkban minden kilencedik nap történik lobbizás.

A jogalkotó a törvény elfogadásakor nyilván mérlegelni szándékozott, hogy mely modell elfogadására érett meg a magyar társadalom. Lehet, hogy az amerikai politikai kultúrára – ahol a polgári kezdeményezések és a civil társadalom aktivitása évszázados hagyományra tekint vissza – alapozó új magyar jogszabály eleve sikertelenségre volt ítélve? Lehet, hogy érdemes távlati célokat kitűzni, és azok beteljesítéséért küzdeni? E kérdések megválaszolása már az értékítéletek közé vezetne minket, így megválaszolásuk helyett nézzük meg közelebbről, hogy más országokban és az európai intézményeknél milyen más példák szolgálhatnak a magyar modell jobbítására.

Szabályozás Európában

Az Európai Unióban a lobbitevékenység nincs egységesen szabályozva. Az európai intézmények a saját hatáskörükben döntötték el, hogy hol milyen formában csatornázzák be az érdekérvényesítő szervezetek működését. A tagállamokra kötelező uniós szabályok e téren tehát egyáltalán nem léteznek, jogalkotás csak az egyes intézményekre vonatkozóan, saját működésük tekintetében folyt.
Az átláthatóság javítása érdekében a lobbiregiszter itt is létezik, azonban a lobbisták meghatározása tevékenység-alapú, szemben az alanyi-alapú magyar szabállyal. Külön regisztert vezet az Európai Parlament és az Európai Bizottság. Így az Európai Parlamentnél az épületbe való bejutás feltétele a nyilvántartásba vétel. Az európai törvényhozás falai között a legszínesebb kavalkád található: az egyes képviselők illetve politikai csoportok kedvelt célpontjai a lobbistáknak, különösen, amióta az EP súlya folyamatosan nő az európai döntéshozatalban és jogszabályalkotásban.

Az Európai Bizottság által kidolgozott Európai Átláthatósági Kezdeményezés (*European Transparency Initiative*) azt célozza, hogy a lobbiszervezetek magukra nézve egy magatartási kódexet

fogadjanak el. Ezzel a piac egyfajta önszabályozását kívánják megvalósítani. Emellett a Bizottsági Regiszterbe felvett cégek jelentést tesznek majd évente, ha az új szabályozás életbe lép 2008 tavaszán. E jelentés tartalma jóval kevésbé informatív, mint a magyar lobbitörvény szerinti negyedéves beszámoló: hasonló elven a lobbitevékenységre költött összegeket is meg kell jelölni, ám kisebb részletességgel.

Az Európai Bizottság az elmúlt évtizedben egy alapvetően korporatista gyakorlatot alakított ki, ami azt jelenti, hogy egyszerre hallgatja meg az érdekelteket és az érintetteket. A bizottsági függetlenség és szakmaiság kulcsa egyfelől a pártatlanság. Az adminisztráció dolgozói ennek fenntartására kínosan ügyelnek, amely miatt nehezebb megközelíteni a jogszabály-kezdeményezés kizárólagos jogával rendelkező Bizottságot az egyszerű lobbisták számára.
Másfelől, a Bizottság számára az számít hatékony munkának, ha javaslatai gyorsan és nagyobb módosítások nélkül mennek át a további fórumokon. Ehhez nélkülözhetetlen a populáris támogatottság elnyerése, vagyis a minél szélesebb körű konzultáció az összes érintettel, hiszen a jogalkotás további szakaszaiban is ezeknek a szervezeteknek az aktivitásán múlhat a kezdeményezés sorsa.

Az Európai Unió Tanácsában a szereplők a nemzeti érdekeket az otthonról kapott mandátumok alapján képviselik, így a lobbitevékenység e téren nem korlátozódhat Brüsszelre. Adott esetben nem is brüsszeli központú, a hazai közigazgatási és kormányzati szerveknél lehet proaktív módon fellépni. A frissen elfogadott Lisszaboni Szerződés után a nemzeti parlamenteknek is joguk lesz bizottsági javaslatokkal szembehelyezkedni. Erre a szuverenitás jegyében kapnak jogot, a nemzeti parlamentek megfelelő többsége esetén.
Általában elmondható, hogy az európai intézmények esetén nem lehet csak egy célpontra korlátozni a lobbizást, mivel mindhárom szerv nagyon fontos jogokat és lehetőségeket birtokol a jogalkotási eljárásban. Egy eljárás akkor lehet a legnagyobb eséllyel sikeres, ha mindhárom fórumon rendelkezik kapcsolatokkal, és adott esetben az intézmények közti konkurenciaharcot is képes kihasználni.

Demokratikus hézagok a lobbitevékenység uniós szintjén

A Bizottság mellett számos – 1200 és 3000 közt – szakértői csoport dolgozik, amelyek a hivatalos álláspont szerint azt szolgálják, hogy a házon belüli szaktudást kiegészítsék. Szerepük évek óta erősen vitatott, mivel nem biztosítják az átláthatóságot: a csoportok napirendjét, tagjait, felállításuk módszereit ritkán teszik hozzáférhetővé. A kritikusok éppen ezért azt vetik a Bizottság szemére, hogy az egyes üzleti érdekeknek helyet biztosít, míg a civil szféra képviselőit alig engedik be a csoportokba.
Az uniós gyakorlat szerint ezekben a csoportokban a nemzetállami szakértők és nemzetállami delegáltak, a civil szféra és a piac szereplői kaphatnak helyet. Jogos a felvetés, az Európai Bizottság évek óta ellenáll a tisztességes nyilvánosság kialakítására vonatkozó kéréseknek.

Jens Peter Bonde dán EP képviselő már a kilencvenes évek vége óta küzdött a nagyobb átláthatóságért, ami számára 2007-ben az év politikusa címet hozta: az EP költségvetési bizottsága azzal fenyegetett, hogy befagyasztja a szakértői csoportok utazási költségeinek kifizetését, ha nem teszik közzé a csoportok neveit és azok tagjait. A nagy nehezen a Bizottság weboldalán publikált lista messze nem teljes, amint azt egy 2008 márciusi vizsgálat újra megerősítette. Az 1200 csoportot felsoroló lap több már nem létező, még soha össze nem hívott vagy egyéb problémás csoportnevet is tartalmazott.

A Bizottság minden saját átláthatóságra vonatkozó kezdeményezése ellenére vonakodik a szakértőinek kiadásától, személyhez fűződő, ipari és más jogokra hivatkozva. Ebben egyelőre az sem akadályozza, hogy az európai ombudsmann és a Bíróság is elítélte már e gyakorlatot a közelmúltban.

A legnagyobb tagállam

Európában Brüsszel a lobbisták legnagyobb gyűjtőhelye, számuk a szerényebb becslések szerint is meghaladja már a 15.000 főt. Ezek közt amerikai jogi irodákat, spanyol régiókat és a német munkaadók különböző szövetségeit egyaránt megtalálhatjuk. Minden tagállam igyekszik a méretét meghazudtoló jelenlétre, azonban kétségtelenül „nehézsúlyú versenyző" az alapító tagállam Németország.

Miért érdemel a szabályozási minták sorában külön említést Németország? A közép-kelet európai országok társadalmi fejlődését erősen alakította a német minta, ami különösen érezhető a jogrendszereken és a társadalmi szerveződés egyes területein, mégha ezeket a szovjet befolyás évtizedei jelentősen torzították is. Nemcsak Közép- és Kelet-Európát befolyásolta Bonn illetve Berlin, hanem az uniós gyakorlat alakulását, a brüsszeli mentalitást is. Kétségtelen, a francia adminisztratív modell szintén erősen érezhető, azonban Magyarország számára márcsak földrajzi közelsége okán is kiemelt fontosságú a német példa.

A német társadalmi intézmények alakulása sem volt zökkenőmentes az elmúlt száz esztendő során. A 19. században az érdekképviselet és érdekérvényesítés egy-egy területen ugyan kibontakozhatott, azonban átfogó, államilag szervezett formában jóval később jelent meg. Az európai minták fejlődésében fontos kiemelni a különbséget az amerikai modellel szemben. Németországban a munkavállalók és munkaadók viszonya a korai sztrájkok időszakától – a történelmi megszakításokat kivéve – viszonylag organikusan fejlődött a mai napig élő struktúráig, ahol már komoly jogi kötelezettségek nehezednek a felekre a közös megállapodás eléréséhez. Ezzel szemben az Egyesült Államokban a nemzeti gárda illetve fizetett magánszervek verték szét esetenként a munkatörőket, végső soron egy olyan képet hagyva az egész munkásmozgalomról, amely még a 21. században is konfliktuskerülésre, ezáltal jóval kevesebb akcióra kárhoztatja azt.

A német történelem alakulásának köszönhetően az esernyőszervezetek és az egész szövetségi állam területéről érkező tagokat képviselő csúcs-egyesületek (*peak associations*) a legerősebb tagjai az érdekérvényesítéssel foglalkozó társadalmi szereplők közösségének. Nemcsak a széles bázisuk miatti legitimitásuk, a sok szempontból szokásjogi gyakorlat teszi őket megkerülhetetlenné, hanem a szövetségi szabályozás is előnyben részesíti ezeket a csúcs képviseleti szerveket. Kelet-európai szempontból ez különösen értékes tapasztalat, hiszen a szocialista rendszer hasonló relikviákat hagyott az újdonsült demokráciákra, amelyek egy része a mai napig nem találja a helyét: gyakran a jogi szabályozásban sem tudtak velük mit kezdeni, bár ez nem lehetne önmagában akadály egy hatékonyan működő szervezetnél, ha érdemi tagságot tud felmutatni.

A német modell tehát a pluralista és a korporatista változatok között épült ki: több bevett munkavállalói és munkaadói érdekérvényesítő szervezet kapott kiemelt helyet az elmúlt évtizedekben, ami hosszútávon úgy tűnik, a társadalmi béke szempontjából is meghozta a várt eredményt. Tekintettel arra, hogy a kelet-európai országok hasonló struktúrákat hoztak magukkal, szerencsés lenne, ha a jogalkotás során figyelembe vennék ezeket a sajátságokat. Ezáltal alighanem a magyar törvényhozás is gazdagodhatna: a többnyire amerikai minták alapján megalkotott hazai lobbitörvény érvényesülése mind az érintettek, mind a jogalkotó minisztérium képviselői szerint hagy kívánnivalót maga után, amit részben alighanem annak a következménye, hogy nem vette figyelembe a

speciális magyar körülményeket, mentalitásbeli különbözőséget és kulturális eltérést az amerikai mintához képest.

Érdekes megfigyelni, hogy a magyar szabályozási kísérlettel szemben a német jogalkotó sokáig egyáltalán nem látta szükségesnek a törvényhozási és a közigazgatási (központi és regionális) érdekérvényesítési tevékenység egységes keretek közé szorítását. Amíg Magyarországon a lobbisták nyilvántartásában történő regisztráció egyszerre ad jogosultságot a két hatalmi ágazat, a törvényhozás és a végrehajtás megkeresésére, addig Németországban a Bundestagnál (tekintsük szövetségi alsóháznak) találunk részletesebb normákat; a szövetségi államok és a szövetségi kormányzat szintjén ezek szakterületenként különbözőek lehetnek és nagyban hasonlítanak arra a brüsszeli európai bizottsági képre, amelyben több ezer ún. munkacsoport, szakértői csoport áll fel.

Új tendenciák a lobbiszektorban

Ha vigyázó szemünket végül Washingtonra és Londonra vetjük, több új tendencia világosan körvonalazódik, amelyek a magyar lobbipiacra is hatással lesznek.

Evidenciaszámba megy a világháló egyre szélesebb körben történő felhasználása. Az online kampányok, a vállalatok interneten kialakított arculata egyre súlyosabb szerepet játszanak a kommunikációban. Az internetfelhasználók számának növekedésével mindez Magyarországon robbanás előtt áll. Az online petícióktól a vírusmarketing indításáig az internet felhasználásának csak a kreativitás szab határt a lobbista számára. A stakeholderek közvetlen, gyakori és költséghatékony elérését teszi lehetővé a világháló. A hazai internetes kultúrában eddig csak elvétve találhatunk példákat az internet tudatos felhasználására lobbisták részéről. A magyar környezetvédők ugyanakkor élenjárnak e törekvésben, nemcsak a hazai, hanem az európai döntéshozatalba is igyekeztek elektronikus úton bekapcsolódni.

A lobbicégek profilbővítésében az elmúlt években a médiakapcsolatok kapták a legnagyobb hangsúlyt. A fokozódó versenyben az egyre nagyobb támogató-csoportok kiépítésére több esetben már elkerülhetetlen a tömegmédia felhasználása. A grassroot megközelítés dominanciája bontakozik ki a szemünk előtt. Immár nem elég a szűk politikai elittel való kapcsolattartás, hanem folyamatos a nyitás a nagyközönség felé.

Ezzel párhuzamosan a médiaeszközök terjedése ad lehetőséget arra, hogy egyre több emberhez érjen el az adott üzenet. A tömegtámogatás kiépítése számos ügyben hozott áttörést. A döntéshozók figyelmének felkeltése, a stakeholderek aktivizálása és az érdekközösség megteremtése elérhető a médiakampányokon keresztül, a legújabb kommunikációs technológiák bevetésével.

A média, újságírás és tömegkommunikáció külön-külön szakterületnek számítanak, mai lobbista számára ugyanakkor megkerülhetetlen tényezőt jelentenek. A hatékony érdekérvényesítéshez gyakran jó eszköz a széles közönség tájékoztatása: így a modern lobbicég már nem csupán a jogalkotóhoz biztosít hozzáférést, hanem az ügy érdekében akár az összes érintettet megszólítja. Mindehhez tehát médiatapasztalat és megfelelő médiakapcsolatok szükségesek.

A harmadik jelentős változást a lobbi világában a többszintű kormányzás kialakulása jelenti. A többszintű kormányzás (*multi-level government*) kétirányú tendenciát jelöl. Egyfelől az egyén, a választó, a fogyasztó felé való eltolódást. Eszerint a tétel szerint a megnövekedett információmennyiség miatt azt feltételezzük, hogy egyes rétegek jobban tájékozottak, tudatosabbak lettek (*skill-full individual*). E személyek elérése, bevonása a megbízó érdekeltségi körébe egyre fontosabb, különösen, ha véleményformáló csoportokról van szó.

A tájékozott egyének aktivitása nő. Az állami, közigazgatási szervezetek mellett a civil befolyás érezhetően fokozódik. Helyi és regionális szinten egyre több alulról induló kezdeményezésnek lehetünk szemtanúi. E szervezetek új célcsoportot jelentenek a lobbicégek számára.

A másik irányt a globalizáció hozta magával. A világban egyre több ügyben nemzetközi, határon átnyúló vagy globális megközelítés szükséges. A megoldás nem található meg egy országon belül. Ez esetben a lobbistának készen kell lennie a nemzetközi kooperációban való részvételre. Ez egyszerre jelent nyelvi készséget, kulturális nyitottságot és jó helyzetfelismerést. A globális támogatás felmutatása helyi vagy nemzeti szinten érdemi áttörést hozhat.

Kézenfekvő példa a környezetvédelmi csoportosulások által szervezett, országokon átívelő kampányok, legyen szó a szőrmeviselet elleni tiltakozásról vagy közös folyók tisztaságáról. Egyre több területen ismerik fel a nemzetközi együttműködés sikerét, így például a fogyasztóvédelem és a termékbiztonság terén is.

A lobbisták száma érezhetően növekedett 2000 óta. Ennek megfelelően a verseny a piacon erősebb lett. A fokozódó nyomás a lobbisták specializálódását és professzionalizálódását hozta magával. A lobbi mint tevékenység egy professzionális szakmává formálódott. Szakmai kódexek, magatartási szabályok alakultak ki. A know-how folyamatosan fejlődik. A hivatásszerű felfogás, a professzionális ügyintézés már alapkövetelmények e felívelő kontinentális iparágban is.

Emellett egyes cégek a speciális szaktudás megszerzését választották a túlélés eszközeként. Ahogy azt a piaci evolúció diktálja, a specializáció jelenthet átmeneti biztonságot a lobbicég számára. Ekkor sem lehet azonban megfeledkezni a folyamatos alkalmazkodásról és a piac mozgásának folyamatos figyeléséről, vagyis szükség esetén a szakterület kibővítéséről, megváltoztatásáról.

Összességében elmondható, hogy egy olyan új kialakuló lobbi-piacról van szó, amely a folyamatos kiterjedésével egyre erősebb hatást gyakorol az állami működésre, a bevetett eszközökön keresztül pedig a társadalom mind szélesebb rétegeit éri el. Az érdekérvényesítés 21. századi formái tehát joggal tartanak igényt a társadalomtudomány alapos vizsgálatára.

Válogatott bibliográfia

Bosche Lars - Lehmann Wilhelm, *Lobbying in the European Union: Current rules and practices*, European Parliament, Working Paper, Directorate General for Research, AFCO 104 Constitutional Series.

Guéguen Daniel, *Gyakorlati útmutató az EU-labirintushoz*, Századvég – Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2003.

Greenwood Justin, *Interest representation in the European Union*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan Press, 2003.

John Steve - Thomson Stuart, *Public Affairs in Practice: A Practical Guide to Lobbying*, Kogan Page, 2007.

Larsson Torbjörn, *Precooking in the European Union – The world of expert groups*, Stockholm, 2003.

Lékó Zoltán (szerk.), *Lobbikézikönyv*, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2002.

Lékó Zoltán, *A lobbitörvény kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2006.

Michalowitz Irina, *EU lobbying*, Lit Verlag Münster, Deutsches Institut für Public Affairs, 2004.

Rosenau James N., *Turbulence in World Politics*, Princeton University Press, 1990.

Van Schendelen, R., *Macchiavelli in Brussels: the Art of Lobbying in the EU*, Amsterdam University Press, 2007.

Waldrop Mitchell, *Complexity: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*. Simon & Schuster, 1992.

Folyóiratok

Ronit Karsten, Schneider Volker, "The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany", *Parliamentary Affairs*, Oxford University Press, Volume 51, Number 4, October 1998.
pp. 559-567(9).

Feledy Botond, "Az Európai Unió demokráciájának rákfenéjéről", *Politika.hu*, 2008/1-2. pp.95-97.

Githens-Mazer Jonathan, “Locating Agency in Collective Political Behaviour: Nationalism, Social Movements and Individual Mobilisation”, *Politics*, 2008, Vol. 28, pp.41–49.
Greenwood Justin, “Regulating lobbying in the European Union”, *Parliamentary Affairs*, Oxford University Press, Volume 51, Number 4, October 1998 , pp. 587-599.
Hall Richard L. - Deardorff Alan V., “Lobbying as Legislative Subsidy”, *American Political Science Review*, 2006, Cambridge University Press. pp. 69-84.
Loomis Burdett, “From the Framing to the Fifties: Lobbying in Constitutional and Historical Contexts”, *Extensions*, 2006 ősz, University of Kansas.

Egyéb
Drutman Lee, *The Business of America is….Lobbying? The Growth of Corporate Lobbying in American Politics 1981-2004*, University of California, Berkeley, April 27, 2007. Készült a Berkeley Graduate Student Conference 2007. május 2-i előadására.

Teóriák az európai integráció külpolitikájáról

Gazdag Ferenc

Az integráció fejlődésével, s nemzetközi súlyának növekedésével párhuzamosan jelentek meg az EU nemzetközi szerepét érintő különféle elméleti konstrukciók, bár ezek egyike sem érte még el az integrációs teóriák kidolgozottságát. Sőt, több kutató úgy tartja, hogy szükség sincs külön az EU külpolitikai elméletre, mert a nemzetközi kapcsolatok elméleteinek fogalomkészlete erre elégséges. Érthető viszont, hogy folyamatosan nő az EU külpolitikáját kutató, s az arról publikáló szerzők száma az Európai Politikai Együttműködés eredményei, majd a Maastrichti Szerződés aláírását követően. Mindemellett az integrációs külpolitikára vonatkozó kérdések és válaszok alapján felettébb zavarba ejtő képet kapunk. Az első probléma azonnal a vizsgálandó cél folyamatos mozgása, azaz az integráció változása: az EU eddigi fennállása folyamán, mondhatni hullámokban hol bővült, hol elmélyült. Az európai integráció 1957-es létrejötte óta öt alkalommal bővült, lépésről lépésre magához vonzva előbb az EFTA országok többségét, majd a hozzá szorosan kötődő dél-európai félperiféria államait, majd másfél évtizeddel a bipoláris rendszer megszűnte után a hajdani szocialista blokk fejlettebb részét is. Mindeközben fokozatosan fejlesztette a belső integrációs mechanizmusokat és több szakaszban „elmélyítette" a tagállamok belső összefonódását. Az európai integráció bármilyen oldalú vizsgálatakor tehát a kérdéshez (Mit értünk európai integráció alatt? Milyen szereplő az EU a nemzetközi rendszerben?) idősíkokat kell rendelni, hogy a kérdést értelmezni lehessen.

„A nemzetközi kapcsolatok elsődleges aktorai az államok, s az Európai Közösség megalakulásával a nemzetközi közjogi kapcsolatoknak új és sajátos alany keletkezett."- kezdi kötetét a gyakorló politikusként az EU külpolitikájáról könyvet író Balázs Péter[166]. Az Európai Közösség a nemzetközi porondon olyan sikeres nemzetközi szervezetként jelent meg, amely a megalakuláskor mutatott jellemzőihez képest gyorsan és radikálisan továbbfejlődött. A bővülés és elmélyülés hullámzásával fejlődő szervezetnek kiépültek a nemzetközi kapcsolatai és az EU a világpolitika egyik meghatározó szereplőjévé vált. Fejlődése során egyre kevésbé „viselkedett" nemzetközi szervezetként, tagországainak közösségévé alakulva egyre inkább a nemzetközi élet és közjogi kapcsolatok leggyakoribb alanyára, az államra próbál hasonlítani. A kívülálló országok is egyenértékű és azonos minőségű partnerként kezelik mind a nemzetközi szerződések kötése, mind a diplomáciai kapcsolatok létesítése terén, s mára mintegy 170 országgal és tucatnyi nemzetközi szervezettel van diplomáciai kapcsolata. Megkerülhetetlen tehát azon kérdés érintése, hogy milyen szereplője is az EU a nemzetközi politikának.

AZ EU mint egyedi jelenség a nemzetközi politikában

Az EU külpolitikájával foglalkozó írások egyik visszatérő nehézsége az EU nemzetközi karakterének megítélése. Az integrációs folyamat kezdetétől a vita két szélső pontján az „európai államok szövetsége" (konföderáció) és az „európai szövetségi állam (föderáció) elképzelése áll, amelyhez még hozzá kell számítanunk a fogalmak tartalmában az elmúlt fél évszázad alatt bekövetkezett

[166] „A legtöbb nemzetközi szervezetre az a jellemző, hogy tevékenységében mindenekfölött saját tagjai, továbbá rajtuk kívül egyes megfigyelők érdekeltek. Ezzel szemben az Európai Közösség kezdetektől fogva kitűnt a nemzetközi szervezetek közül a kívülálló országokhoz fűződő kapcsolatainak két különleges vonásával. Egyrészt megalakulása óta tapasztalható, hogy, hogy a közösség tevékenysége harmadik országok részéről is élénk, növekvő figyelem tárgya…Másrészt bizonyos kívülálló államok esetében a közösség kifejezetten igényelte a saját nemzetközi elismertetését." Balázs, P.: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése. Bp. KJK-KERSZÖV. 2002. p. 29.

változásokat[167]. Az államszövetség vagy konföderáció nem államjogi formáció, hanem a nemzetközi jog szerint meghatározott kategória. Mint államszervezeti formának az a sajátossága, hogy a szövetségben részt vevő államok megőrzik szuverenitásukat és azt csak bizonyos szektoriális területeken ruházzák át a szövetségi szintre. De még ezeknek a közös politikáknak a tekintetében is vétójoguk van a szövetséget alkotó államoknak.

Léteznek ugyan közös szervek és a szövetség kifelé egységesen lép fel, de nem rendelkezik a tagállamokra nézve kötelező jellegű törvényhozással, ennek következtében nem rendelkezik nemzetközi jogalanyisággal sem. A konföderációt az államok és nem a polgárok hozzák létre, ezért a föderációval ellentétben itt nem beszélhetünk államalkotó nemzetről sem. Ebből a szempontból az EU besorolása folyamatos vita tárgya. Eddigi fejlődése alapján sem a föderáció, sem a konföderáció bevett fogalmaival nem írható le[168]. A komparatív politikai és *policy*-elemzések mutattak rá, hogy az EU nem lehet a nemzetállamokon belüli politikai folyamatok egyszerű megfelelője, hanem inkább egy köztes-állapotú, fejlődő formáció: nem politikai rendszer, nem is nemzetközi szervezet, hanem inkább valami egyedi képződmény a kettő között[169]. A valódi nehézség ebben a vonatkozásban nem is elméleti, hanem gyakorlati-politikai. Jelesül az, hogy mely kívülálló országnak állt (vagy áll) érdekében az integráció összekovácsolása, illetve, hogy melyek érdekeivel volt ellentétes az adott csoportosulásban részvevők gazdasági-politikai (és katonai?) hatalmának összegződése.

A nemzetközi kapcsolatok rendszerében két folyamat kibontakozását kell érintenünk, amelyek különösen fontosak az EU külkapcsolati rendszerének megítéléséhez. Az egyik a határok jellegének változásairól és a transznacionalizmus erősödéséről folyó diskurzus, a másik pedig a többszintű kormányzás téziséhez kapcsolódik.
A modern nemzetállami struktúrákhoz kapcsolható territorialitás, illetve az azt kifejező merev határok rendszere sok vonatkozásban puhult fel karakterisztikájában, s az okokat elsősorban a nemzetközi rendszer fejlődésében, de különösen a nemzeti és a nemzetközi fogalmai közötti határvonalak elmosódásában kell keresnünk. Az uniós tagállamok számára mára közhellyé vált a nemzeti-európai-nemzetközi különbségek összekapcsolódása. Ugyanakkor aligha valószínű, hogy az EU a nemzetállam eltűnése irányába fejlődik. Inkább arról van szó, hogy az integráció a szuverenitás nemzetállam feletti, állami és állami szint alatti részvevőkre való átruházásával a szuverenitásnak a történelemben eddig nem ismert újraelosztása megy végbe és az állam és integráció között a „megosztott szuverenitások sajátos szimbiózisa" alakul ki[170].

A többszintű kormányzásról az unión belül folyó vita alapja, hogy az EU nem értelmezhető úgy, mint egy egységes politikai rendszer[171]. A vita alapja a kormányzati tevékenységek szerteágazó szintjei közötti, az egymást átfedő kompetenciák létezéséből és az ezen szinteket átszelő politikai

---

[167] Lefebvre, M.: Quel avenir pour l'Union européenne? RAMSES. IFRI. 2004. pp. 78-79.

[168] Az EU külpolitikával foglalkozó szerzők jelentős hányada érinti valamilyen formában ezt a kérdést. Vö.: Taylor, Ph.: When Europe Speaks With One Voice: The External Relations of the European Community. Westport. Greenwood. 1979., Ginsberg, R.: Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale. Boulder. Lynne R. 1989., Rummel, R.: The Evolution of an International Actor: Western Europe's New Assertiveness. Boulder. Westview. 1990., Hill, C.:The Capability-Expectation Gap or Conceptualizing Europe's International Role. Journal of Common Market Studies. 1993. No. 31., Holland, M.: Common Foreign and Security Policy: The Record and Reforms. London. Pinter.1997., Piening, C.: Global Europe: The EU in World Affaires. Boulder. Lynne P. 1997. Peterson, J.- Sjursen, H./eds/: A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP. London. Routledge. 1998., Whitman, R.: From Civilian Poer to Superpower? The International Identity of the European Union. London. Macmillan. 1998.

[169] Rosemond, B.: Theories of European Integration. London. Macmillan. 2000. p. 111.

[170] Kiss J. L.: A szuverenitás változó normái a nemzetközi kapcsolatokban: területiség és funkcionalitás, állam és nemzet. in.: Kiss J. L.: Globalizálódás és külpolitika. Bp. Teleki. 2003. p. 243.

[171] Vö.: Navracsics, T.: Európai belpolitika., *op. cit.* . pp. 39-41., Ugyanerről részleteiben: Hooghe, L.-Marks, G.: Multi-level governance and European integration. Oxford. Rowman. 2001.

szereplők bonyolult kölcsönhatásából fakadó problémaköteg. Lehet erős az egyes kormányok és tagállamok végrehajtó hatalma, de az európai politikai szereplők között csak az egyik szereplő marad. Az EU-ban többé nem az államok képezik a kizárólagos kapcsolatot a belpolitikai és a kormányközi alkuk között.

Az államközpontú „kétszintű" játék helyett a teoretikusok sokszintű politikai hálózatok egymást átívelő csoportjáról beszélnek, amelyben a folyamat egyidejűleg mutat horizontális és vertikális dimenziókat[172]. Az EU döntéshozatali rendszere minimum három rétegre bontható: a rendszerfeletti döntésekre (nevezik őket „történelmi" döntéseknek is), a rendszerszintű döntésekre és a középszintű döntésekre[173]. A három döntéshozatali réteg markánsan elkülönülő tematikát, struktúrát és szereplőket mutat fel: Míg a "történelmi döntésekre" valóban érvényesek a kormányközi elmélet megállapításai, és ezek dinamikáját és végeredményét a nemzeti preferenciák ütközése és a tagállamok közötti alkuk alakítják ki, addig – különösen az Egységes Okmány és az EUSZ rendelkezéseinek végrehajtása révén – ezek alatt kialakult egy olyan mindennapi döntéshozatali réteg, amely struktúráját és szereplőinek állandóságát tekintve már inkább egy nemzeti szintű döntéshozatali mechanizmushoz hasonlít, mint egy nemzetközi szervezetéhez. Továbbá jelen van a kettő között elhelyezkedő, rendszerszintű döntések szintje, amely bizonyos fokig – szereplőit és struktúráját tekintve is – a kettő előbb említett döntéshozatali szint ötvözetét képezi. Éppen ezért az EK elemzése során meg kell haladni az eddigi szokásos külpolitika/belpolitika megkülönböztetést és a többszintű kormányzás elméletének fogalmi apparátusával kell leírni az Európai Közösség működését.

Hasonlóképpen a tagállamok közösségi belpolitikai dominanciája ellen hat az a tény, hogy az EK bizonyos fokig már rendelkezik olyan önállósult struktúrákkal, amely lehetővé teszi a szubnacionális érdekek közvetlenül a közösségi porondon való megjelenését, mindez megfosztja a tagállamokat a területi és funkcionális érdekek képviseletének monopóliumától. Az előző két tényező következtében a tagállamok már nem mehetnek biztosra a közösségi politikai életben: egyrészt a közösségi intézményekkel való egyeztetési kényszer módosíthatja alapvetően elképzeléseik sorsát, másrészt pedig az önállóan fellépő szubnacionális érdekcsoportok – sokszor a közösségi intézmények támogatását élvezve – kényszeríthetik a tagállamokat engedményekre[174].

Éppen ezért, a többszintű kormányzás elméletének képviselői szerint, ezek a mélyben zajló folyamatok megérdemlik a fokozott figyelmet és a vizsgálatok fókuszát egy szinttel lejjebb, a szubnacionális szintek közötti kapcsolatokra kell helyezni, megtörve ezáltal az eddig az EK/EUról szóló tanulmányokban uralkodó államközpontú felfogás monopóliumát. Ennek jegyében a Közösségen belüli politikai szereplők közötti kapcsolatok vizsgálatánál két új fogalmat vezetnek be: A transznacionális kapcsolatok fogalmát, olyan, határokon átnyúló kapcsolatokat jelölve, amelyekben legalább egy nem-kormányzati szereplő is részt vesz (például a közösségi intézményekkel vagy a szubnacionális szintekkel való közvetlen együttműködés), illetve transzgovernmentális kapcsolatok névvel jelölve azt az együttműködési formát, amelynek résztvevői a különböző tagállami kormányok alegységei (például a folyamatos szakpolitikai egyeztetések), és együttműködésük nélkülözi a tagállamok végrehajtó hatalmainak központi döntéseit.

---

[172] Wessels, W.: An Ever Closer Fusion. A Dinamic Macropolitical View on Integration Processes. Journal on Common Market Studies. 1997. No. 2. p. 291.

[173] Anderson, J.J.: The State of the (European) Union: From the Single Market to Maastricht, from Singuliar Events to General Theories. World Politics. 1995. April. p. 447.

[174] Marks, G.: Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC. in. Rosenthal, G.G. (ed): The State of the European Community. The Maastricht Debate and Beyond. pp. 391-410., Navracsics, T., Európai belpolitika. im. pp. 41-42.

Visszatérve az induló kérdésre: a kutatók egyik nagy csoportja mindesetre az Európai Uniót implicit (néha explicit) módon állam-szerű szereplőként kezeli, illetve írja le, míg a másik nagy csoport *sui generis* entitásként. Három argumentum hozható fel az EU *sui generis* entitásként való kezelése ellen. Az első, hogy a világpolitika mindegyik tradicionáis szereplőjének egyedi karakterei vannak, s ilyen alapon mindegyikük *sui generis* entitásként kezelhető. Például, az USA szerepe és belső politikai struktúrája kellően sok pontban különbözik más államokéitól, de ez egyáltalán nem jelent akadályt abban a vonatkozásban, hogy elméleti szinten együtt kezeljék más államokkal.

Másodjára, ha az EU-nak vannak is speciális vonásai, hasznos lehet ezeket a már meglévő, nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó fogalmi készlettel értelmezni. Az ilyen jellegű megközelítésnek még az az előnye is megvan, hogy általa jobban látható mind az azonosságok, mind a különbözőségek akár az államok, akár a nemzetközi szervezetek vonatkozásában. Harmadjára a meglévő teóriák alkalmazása az EU külkapcsolataira jelentős hozzájárulást és fejlődést hozhat az elméletalkotásban magában[175]. Két irányban képzelhető el ez a hozzájárulás: részint az elméleti keretek újrafogalmazásával oly módon, hogy a tézisek alkalmazhatók legyenek az EU esetére is, részint pedig egyfajta laboratóriumként az új, s az EU-ra alkalmazható elméleteket lehetne e kontextusban folyamatosan tesztelni[176]. Ez utóbbi változat mindenesetre már folyamatban van: a szakértők szerint pillanatnyilag például az EU szolgáltatja a legjobb példát a többszintű kormányzási rendszer típusú elméletekre.

Civil hatalom, katonai hatalom vagy normatív hatalom?

Az európai integráció nemzetközi jellegével és szerepével kapcsolatos egyik széles ismertségre szert tett javaslat a francia François Duchene-től származott még a 1970-es évek elején[177]. A francia kutató a „civil hatalom" elnevezést tartotta alkalmasnak az EK számára, mondván, hogy már az integráció kezdetétől két alapvető vonulata volt az integrációs eszmének: az egyik a hajdani háborús felek összebékítése, míg a másik egy valódi hatalom létrehozása. Az ötlet születésének időszaka a gazdasági rivalizálás egyik feszült időszaka volt az európai integráció és az USA között, ekkor gyorsult fel a Szovjetunióval való normalizálódás folyamata, s az EK számára ezek az évek hozták el az első kibővülést Nagy-Britanniával, Írországgal és Dániával. Duchene úgy értelmezte a helyzetet, hogy az EK válaszúthoz ért, s választania kell a szuperhatalom, a semlegesség és a civil hatalom alternatívái között. Ez utóbbit javasolva Duchene kiindulópontja az a tétel volt, hogy Nyugat-Európa képtelen önmaga katonai védelmét biztosítani, míg a növekvő gazdasági interdependencia inkább közös igazgatást vár el a nagyhatalmaktól.

Hogy az EK egy elfogadott és respektált részvevője lehessen a nemzetközi életnek, mindenekelőtt növelnie kell koherenciáját, de nemcsak a gazdaságban, hanem a biztonságpolitikában is. A koherencia növelésének célja azonban nem az amerikaiak, illetve a NATO által nyújtott biztonsági garanciák kiváltása kell legyen, hanem annak erősítése, hogy az EU hitelesebb legyen a szovjetek visszatartása/elrettentése tekintetében, s ugyanakkor viszont csökkentse az amerikaiak nyomásgyakorló képességét is. Tehát az EK-nak a nemzetközi rendszer kollektív részvevői modellje felé kell orientálódnia, amelyet az eszközök és a célkitűzések civil karaktere jellemez, s ekként kell lépéseit megtennie mind az unión belül, mind azon kívül. Duchene a modell értékeként három

[175] Young, A.R.: What game? By which rules? Adaptation and flexibility in the EC's foreign economic policy. in.: Knodt, M.-Princen, S.: Understanding the European Union's External Relations., *op. cit.*, pp. 54-73.

[176] A javaslat ebben a formában a Michele Knodt-Sebastian Princen szerzőpárostól származik. Understanding the European Union's External Relations. London. Routledge. 2003. Introduction.

[177] Duchene, F.: The European Community and the Uncertainties of Interdependence. in.: Kohnstamm, M.-Hager, W. /eds/: A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community. London. Macmillan. 1973. pp. 1-21.

európai specificitást sorolt fel: a nyugat-európai kultúra politikai szellemét (*génie*), az európai helyzet egyediségét (az európai populáció a két világháború rombolása után kevésbé militarizált, mint másutt), s végül a nukleáris status quo-t, amely egyfelől leértékeli a hagyományos katonai képességeket, másfelől viszont felértékeli a nem-katonaiakat, mindenekelőtt a gazdasági képességeket.

Jó évtizeddel Duchene széleskörű visszhangot kapott írása után látott napvilágot Hedley Bull cikke[178], amely a civil hatalom koncepcióját egyszerűen „szemantikai ellentmondásnak" minősítette, s azt javasolta, hogy az EK-nak inkább a biztonságpolitikai és védelmi képességek megszerzésére kellene törekedni. A 80-as évek első felének nemzetközi kapcsolatait ekkor a szovjet-amerikai „mini hidegháború" fejleményei jellemezték: az afganisztáni intervenció nyomán ismét előtérbe került a szovjet expanzionizmus, a NATO kettős határozata nyomán rakéta-válság alakult ki Európában, holtpontra kerültek a fegyverzetkorlátozási tárgyalások, megtorpant az enyhülési folyamat, s a Helsinki folyamatból elsősorban profitáló Európa mindkét fele kelletlenül követte a két szuperhatalmat. Bull érvelése is inkább volt politikai, mint elméleti. Indoklása szerint az eltérő percepciók miatti transzatlanti vitában az európaiaknak akkor lesz szava, ha nagyobb terheket képesek vállalni a NATO-n belüli kiadásokból. Másodjára a szovjet fenyegetés olyan realitás, amivel számolni kell, s Nyugat-Európa közelebb van a Szovjetunióhoz, mint az USA.

Tehát az Egyesült Államoktól való távolodás esetén Nyugat-Európának magának kell az egyensúlyhoz, illetve az elrettentéshez szükséges erőket felmutatnia. Bull argumentációjának csak a harmadik eleme lépett túl a napi politikai szinten, mondván, hogy *„bármilyen közösség egyik első feladata a saját biztonságának garantálása kell legyen."* Ez utóbbihoz Bull egy európai (francia-angol) nukleáris elrettentő erő kifejlesztését, a hagyományos erők mennyiségi és minőségi növelését tartotta szükségesnek. Továbbá elengedhetetlennek tartotta a nyugatnémetek nagyobb szerepvállalását az európai védelemben. Végül pedig javasolta, hogy Nyugat-Európa fejlessze ki a *„politikai és stratégiai egység megfelelő formáját"*.

A civil hatalom koncepció vitatásához használt másik teória alapképlete, a polgári és demokratikus alapértékek tézise ugyancsak a 70-es években született, mikor Johan Galtung az eszmék, s a kultúra hatalmáról írt, mint amelyeknek nagy szerepet kell játszaniuk az EU nemzetközi magatartásában[179]. Részint Galtung téziseire, részint pedig a 80-as évek végén a nemzetközi kapcsolatok teóriái között felerősödött „társadalmi konstruktivizmus" koncepciójára támaszkodva Ian Manner fogalmazta meg azt a véleményét, hogy az EU jellemzésére nem alkalmas sem a civil hatalom, sem katonai hatalom teóriája. Szerinte az EU úgy írható le, mint egy *„közös értékekkel jellemezhető normatív hatalom"*[180], amely képes a normalitás, a józan ész normáit alakítani.

A normatív hatalom tézise szerint az Európai Unió egy olyan képződmény, amely elsősorban e normákon keresztül jelenik meg, kezdve a klasszikus alapelvektől (szabadság, demokrácia, jogállamiság, emberi jogok) az általános célkitűzésekig (társadalmi haladás, diszkriminációmentesség, fenntartható fejlődés), folytatva a koppenhágai kritériumokkal és az EU Alapvető Jogok Chartájának követelményeivel. Ezek a normák nem csupán deklarációs célkitűzések, tekintve, hogy *„konstitutív karakterisztikájuk van"*, amely az államnál magasabb identitást testesít meg. Abban a mértékben érintik az EU külső kapcsolatait, amennyiben az EU képes hatást gyakorolni szűkebb, vagy tágabb környezetében. Ilyen értelemben azt mondhatjuk, hogy az EU nemzetközi identitását ezek a normák és célkitűzések testesítik meg.

---

[178] Bull, H.: Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? Journal of Common Market Studies. 1982/83. No. 1-2.
[179] Galtung, J.: The European Community: A Superpower in the Making? London. Allen and Unwin. 1973.
[180] Manners, I.: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? COPRI Working Papers. 2000. No. 38. idézi: Ehrhart, H-G.: Quel modele pour la PESC? Cahiers de Chaillot. 2002. Oct. No. 55. p.13.

Az EU mint civil hatalom tézisét mások is vitatták (Tsakalyannis, P., Smith, K. Hill, C.) rámutatva, hogy az EU rendelkezésére álló eszközök ugyan elsősorban a nem-katonai dimenzióban megvalósítható akciókra adnak lehetőséget, de meghagyva azt a hiányérzetet, hogy a súlyos nemzetközi válságok esetére a katonai erőnek, mint végső eszköznek a birtoklásától nem lehet eltekinteni.

Külpolitikai hiánylista

Az EU szerepe a nemzetközi szintéren mindeddig folyamatos kétértelműségekben és ellentmondásokban realizálódott. Hosszú ideig a legkényelmesebb megoldás a *„silent global player”*, azaz a csendes globális szereplő tézisének gyakorlati elfogadása és használata volt, különösebb magyarázatok nélkül. Bár az EU keretei között egyfelől a világ egyik legnagyobb gazdasági együttese működött, másfelől viszont a nemzetközi arénában tevékenykedő szereplők fontos attribútumai hiányoztak az unió kelléktárából. A leggyakrabban felvetett hiányosságok/kritikák hat argumentum köré csoportosíthatók[181]:

1.) Az EU nem teljes jogú, nem szuverén részvevője a nemzetközi életnek.
Nemzetközi jogi nyelven szólva nincs nemzetközi jogalanyisága, s nincs jogi személyisége. 25 tagállam alkotja. Nemzetközi egyezményeket az Unió nagyszámú intézménye közül csak a jogi személyiséggel rendelkező Európai Közösségek köthet. Ez a helyzet csak az alkotmányos szerződés hatályba lépése után fog változni. Az Unió mégis rendszeresen hoz döntéseket, amelyeket a Közösség és egy sor más szerv végrehajt, vagyis minden úgy történik, mintha mégis szuverén lenne. Tekintettel azonban arra, hogy az Unió döntéseinek hatása van a partnerországokra mind belpolitikai, mind nemzetközi ügyekben, az Unió lépései egyszerűen nem hagyhatók figyelmen kívül.

A tagállamok bizonyos területeken (pl. külkereskedelem) a Közösségre ruházták szuverenitásukat, az EU kereskedelmi megállapodásait közvetlenül Brüsszel tárgyalja le. De az Uniót olyan területeken is szuverén partnerként kezelik, amelyeken a tagállamok nem ruházták át szuverenitásukat, de a tagállamok egyszerűen „megengedik”, hogy intézkedéseket hozzanak, vagy hajtsanak végre nevükben. Vagyis az Unió szuverenitást gyakorol, nem valami külön szuverenitást a tagállamokétól, hanem valami olyasmit, ami hozzáadódik a tagállamok nemzetközi aktivitásához. Ez nem azt jelenti, hogy az EU egyike a tagállamok rendelkezésére álló eszközöknek, s azt sem, hogy az által képviselt/megvalósított érdek a tagállami érdekek puszta összegét reprezentálná. A tagállamok néha elfogadják, hogy egy adott kérdésben „veszítsenek”, mert értékelésük az, hogy összességében az EU külpolitikájában való részvétel több előnyt hoz, mint hátrányt.

Tény, az EU nem szuverén nemzetközi szereplő. De a szuverenitás formális hiánya sohasem gátolta meg az EU-t, hogy külpolitikai döntéseket hozzon és hajtson végre. Ahogy a tagállamok sem érzik aggasztónak szuverenitásuk szempontjából, ha az EU-nak különféle területeket átengednek. Sőt más szervezetnek is, elég ha csak a NATO-t vesszük alapul, amelyben az EU tagállamok többsége ugyancsak szerepel.

2.) Az Európai Unió a tagállamok alárendeltje
Ez az érv az előzőnek egy változata, s azt hangsúlyozza, hogy az Unió pusztán a tagállami politikák eszköze. Felhozható ellene elsősorban az, ahogyan az Unió a külpolitikai lépéseit megteszi

[181] A hatos kritikai csomag összeállítója a már említett kritikai institucionalista Hazel Smith. European Union Foreign Policy. What it is and what it does? London. Plutopress. 2002. pp. 1-7.

és alkalmazza külpolitikai döntéseit. Mind a külpolitikai döntések meghozatala, mind a gyakorlati átültetés már meglehetősen jól megkülönböztethető a tagállamokétól. Ez az argumentum tulajdonképpen azt feltételezi, amit tagadni kíván, vagyis hogy az EU egy erős nemzetközi szereplő, mégpedig annyira erős, hogy képes a tagállami külpolitikákat egy közös megközelítéssé átalakítani. De a tényleges válasz bonyolultabb.

Gyakorlati terminusokban megfogalmazva, az EU nem cselekszik függetlenül a tagállamoktól, de sem nem eszköze azoknak, sem nem alárendeltje. Az Unió külpolitikájában részes különböző szereplők érdekei adják a tárgyalások alapját, amelyet addig folytatnak, amíg a közös érdekek kiformálódnak. A legeklatánsabb bizonyítéka ennek maga a kínkeserves döntési mechanizmus (*involving trade-offs* keresztül-kasul a *policy* területeken). Példaként említhető Horvátország és Szlovénia elismerése.

3.) Hiányzik a központi döntéshozatali mechanizmus és a végrehajtó hatalom.
Ez egy nagyon közkeletű formula, amelyik azt tartalmazza, hogy centralizált döntéshozatali mechanizmus és egységes végrehajtó hatalom nélkül (elnök, miniszterelnök) az EU képtelen külpolitikát kiépíteni. Erre a válasz az, hogy az Európai Uniónak komplex döntéshozatali mechanizmusa van, központi végrehajtó apparátussal, s ezt a testületet Európai Tanácsnak nevezik.
Ez az argumentum összekeveri a gyorsaságot, a vélt hatékonyságot a képességekkel. Tény, hogy a döntéshozatal lassú, sokkal lassúbb, mint az államok esetében, s tény az is, hogy minden döntés előtt bonyolult és néha felettébb fáradságos úton jutnak el a döntés meghozataláig. Ezek gyakorlati nehézségek, amelyek bármilyen bonyolultak legyenek is, mégsem elméleti-konceptuális nehézségként aposztrofálandók. Egyébként állami szinten is gyakoriak az ilyen típusú nehézségek, amikor a különböző érdekcsoportok eltérő külpolitikai szándékait kell az apparátusnak külpolitikává transzformálnia. Evidens példát az USA-ból lehet idézni, amikor a Reagan kormányzat idején a kormánynak szinte illegális eljárásokkal kellett Közép-Amerikával kapcsolatos akcióit végrehajtani (fegyverszállítások a túszok kiszabadításáért + irangate)

4.) A katonai képességek hiánya
Bár az első lépések már megtörténtek egy gyorsreagálású erő felállítása érdekében, de tény, hogy az EU még nem rendelkezik saját katonai erőkkel. Az EU a tagállamok képességeire és katonai költségvetésire hivatkozhat, amikor békefenntartókat kíván küldeni nemzetközi válságövezetbe. (YU) Ugyanúgy, mint a tagállamok, az EU-nak a NATO-ra kell támaszkodnia a védelem hardver terén.
Egyébként a világon több ország is van, amelynek nincsenek tényleges katonai képességei. De ezen államok esetében (Costa Rica, Vatikán, Luxemburg) érdekes módon a külpolitikai elemzők egyike sem vonja kétségbe, hogy van-e külpolitikájuk.

5.) Képesség-elvárás közötti szakadék
Ezen argumentum legszimplább változata, hogy az EU olyan elvárásokat gerjeszt maga körül, amelyeknek nem tud megfelelni. Az EU szériában fogalmazza meg álláspontját a világpolitika legkülönfélébb kérdéseiről, ugyanakkor nagyon korlátozottan találunk olyan területet, ahol effektíve tenni is tud valamit. Számos oka lehet mindennek, a tagállamok közötti értelmezésbeli különbségtől az eszközök hiányán át folytathatnánk a sort. Ez az argumentum tulajdonképpen az ún. *„deklarációs külpolitika”* értelmességét veti fel. A legjobb példa erre a boszniai eset, amikor a konfliktus elején azt a látszatot sikerült kelteni, hogy az EU képes lesz hatékony békéltetési akciókra az USA nélkül. Kudarc.

Ennek az érvelésnek a gyengesége ismét csak evidens. Nagyon sok ország van – kis és nagy állam egyaránt -, amelyik nem képes politikai ambícióit gyakorlati téren megvalósítani, s ha

megpróbálkozik vele, kudarc lesz az eredmény. Kína a hidegháború idején hatalmas várakozásokat keltett a Moszkvától való eltávolodással, s a harmadik világ forradalmi mozgalmainak támogatási ambícióival. Nem így lett. Az USA a koreai háborúban, majd a Vietnam elleni háborúban sem volt képes céljait elérni, mint ahogy komoly kétségeket kell megfogalmazni olyan, dollármilliárdokat felemésztő akcióinak eredményességével kapcsolatban is, mint a kolumbiai drogtermelés és forgalmazás elleniek.

Hozzá kell még tenni ismét a nemzet-állammal való összehasonlítás igaztalan voltát. Ha nem ebből a nézőpontból közelítjük meg, akkor könnyebb észrevenni, hogy az EU nagyon jelentős külpolitikai célokat ért el.

6.) Az EU nem elég hatékony a nemzetközi válságok idején

Ez az érvelés az előzőnek egy változata. A leggyakoribb variáns szerint az EU jelentős szereplő a nemzetközi kereskedelem és fejlesztési segélyek terén, de képtelen gyorsan reagálni a válsághelyzetekben. A válasz is hasonló: az EU mechanizmusa és törekvései a jelentős kérdésekben való egyetértésre koncentrálnak, s egyszerűen nincs energiája és eszközrendszere a rövid távú válságokkal való foglalkozásra. Valójában ez nem is az EU elleni argumentum. Az EU eddigi strukturális fejlődése a hosszabb távú válságok kezelésére irányult, s arra is épült ki. Az Unió saját forrásait mobilizáló képessége, a tagállamok és a nemzetközi szervezetek tevékenységét koordináló erőfeszítései inkább a hosszabb távú beavatkozás garanciát tartalmazzák, beleértve a konfliktus utáni rehabilitációt is, semmint az egyes tagállamok rövid távú politikai ígéreteinek beváltását. A hidegháború utáni hosszú távú elkötelezettséget a békeépítés, valamint gazdasági és politikai újjáépítés jelenti.

Egyidejűleg tartalmaz jogos és indokolatlan elvárásokat a felsorolt hiánylista. A gyakorlati külpolitika oldaláról nézve szinte egyik pont sem vitatható, mégis annak a képnek a sugallata, hogy az EU egy szinte teljesen cselekvésképtelen szervezet, egy sor tényező figyelmen kívül hagyásán alapszik. Ha csak annyi igazítás történik a vizsgálat/bemutatás optikáján, hogy az EU-t nem egy államhoz, hanem például egy nemzetközi szervezethez viszonyítjuk, teljesen eltérő eredményeket kaphatunk.

Az EU nem teheti meg, hogy ne legyen külpolitikája

A második pillérrel kapcsolatos elemzések egyik tipikus argumentációs bázisát a „*coertion to act"* (cselekvési kényszer) formulából indítják[182]. A kijelentés, hogy az EU rá van kényszerítve a külpolitikai cselekvésre, gyakorlatilag három előfeltevésre támaszkodik. Közülük az első a nemzetközi kapcsolatok realista iskolájának terméke, amely a nemzetközi rendszer anarchikus mivoltából indul ki, ahol a hatalomért és az érdekek védelméért folyó állandó harc minden politikai közösségre, így az EU-ra is potenciális fenyegetést hordoz. A második a tagállamok korlátozott hatalma és a kihívások méretei közötti asszimetria, amely az európaiakat képességek együttes megjelenítésére szorítja. Végül a harmadik a huntingtoni civilizációk közötti viták egyik argumentációs derivátuma, amely már a konfliktus megfogalmazásának szintjén elválasztja a „mi európaiakat" a „másoktól". Az anonim „mások" tételezése jelentősen megkönnyíti a közös európai identitás megfogalmazását.

Vagyis lényegében minden elem együtt van a közös kül- és biztonságpolitika létrehozásához a szereplők identifikálásától az általános okok megfogalmazásán át a cselekvést generáló evidenciákig. Gyakorlatilag ez a logikai sor, vagy ennek részei találhatók meg a Tanács és a Bizottság

[182] Knodt, M.-Princen, S.: Puzzles and prospects in theorizing the EU's external relations. in.: Knodt, M.-Princen, S. (eds): Understanding the European Union's External Relations. London. Routledge. 2003. pp. 3-4.

szinte minden, a közös külpolitikát érintő dokumentumában. A Solana által 2003. decemberében beterjesztett Európai Biztonsági Stratégia első fejezete a „Biztonsági környezet: globális kihívások és a fő fenyegetések" címet viseli, s benne megtaláljuk az EU által legjelentősebb fenyegetésnek ítélt terrorizmust, a tömegpusztító fegyverek proliferációját, a reginális konfliktusokat, a bukott államok problémáját és a nemzetközi szinten működő szervezett bűnözést[183]. Ugyanúgy, mint az USA egy évvel korábbi nemzetbiztonsági stratégiájában. De megjelenik ez a logikai sor a közös kül- és biztonságpolitikával (CFSP – *Common Foreign Security Policy*) foglalkozó politológiai szerzőknél is. Stanley Hoffmann az *„európaiak által észlelt új kihívásokról és fenyegetésekről"* ír[184], részletesen taglalja, miként reagált az EU a nemzetközi kihívásokra.

A fejlődés logikája tézis

Ez az érvelés a neofunkcionalizmus teóriáira támaszkodva sugallja, hogy az integráció fejlődése elkerülhetetlen módon a közös kül- és biztonságpolitika megjelenése és kifejlődése felé mutat. Történeti változata szerint a tagállamokban mindig is volt egyfajta késztetés, hogy közösen cselekedjenek, legfeljebb a konkrét történelmi körülmények időnként ezt lehetetlenné tették. A kudarccal végződött példák között bőséggel lehet válogatni, de az érvelés szempontjából a lényeges, hogy végül a 90-es évek elején ez a folyamat intézményes formát öltött és azóta töretlenül fejlődik.

Nagyon sok érv hozható fel e tézis ellen, közülük már-már közhely, hogy az integráció eddigi fejlődésében a közös cselekvésre csak akkor került sor, ha az a tagállami érdekek közös minimumát meghaladta. A „fejlődés logikája" érvelésnek a második implicit elemét a kompetenciakérdés alkotja. Közelebbről az a feltevés, hogy a közös kül- és biztonságpolitika alapvetően hatásköri kérdés, vagyis az az alkotmányos döntés, hogy milyen szélességű és mélységű kompetenciák kerülnek át a tagállamoktól a közösség hatáskörébe, hogy ezek végrehajtására milyen közös intézmények épülnek ki. Ez az institucionalista argumentáció nem vizsgálja, hogy a felállított intézmények helyes, vagy elhibázott politikát folytatnak, holott például a Koszovó kérdés kezelésének megítélése enélkül lehetetlen. Ugyancsak a politológiai iskolákból került ki az a közelítés, s legismertebb formáját C. Hill fogalmazta meg az elhíresült *„capability-expectation gap"* formulában[185].

Az EU külpolitikáját taglaló szakirodalom túlnyomó többsége használja az eljárási-institucionalista megközelítést, kiindulópontba állítva az alapító szerződéseket, a szerződésekkel az EU intézményeire ruházott kompetenciákat, az ennek alapján létrehozott intézményeket és azok tevékenységét (kereskedelem, halászat, stb.)[186]. A Bizottság tevékenysége egyik központi helyet kapja a relatíve széles kompetenciái, s a rendelkezésére álló eszközrendszer alapján. Az eljárási-intézményi megközelítés folyamatosan szembeállítja az I. pillérhez tartozó területeket, eljárásokat és intézményeket - ahol a Bizottság és apparátusa játssza a főszerepet - a II. és III. pilléres megfelelőikkel, rámutatva, hogy az utóbbiakban a tagállamok játsszák a főszerepet a döntéshozatalban, viszont a szerződések alig bocsátanak eszközöket a végrehajtásukra.

---

[183] A secure Europe in a better world. European Security Strategy. Paris. December 2003. EUISS.

[184] Hoffmann, S.: Towards a Common European Foreign and Security Policy? Journal of Common Market Studies. 2000. No. 2. p. 190.

[185] Hill, C.: The Capability-Expectation Gap or Conceptualizing Europe's International Role. Journal of Common Market Studies. 1993. No. 3. p. 305. ; uerről: Hill, C.: Closing the Capabilities-Expectations Gap? in.: Peterson, J.-Sjursen, H. /eds/: A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP. London. Routledge. 1998. pp. 18-38.

[186] Smith, H.: European Union Foreign Policy. What is it and what it does?, *op. cit*., p. 9. A magyar szerzők közül ide kell sorolnunk Balázs P. munkáit, s Dunay Pál összegzését is. Utóbbi meg is indokolja választását: „fontosnak itéljük az uniós kül- és biztonsápolitika strukturális elemeinek bemutatását, hiszen ez a meglehetősen összetett mechanizmus jelentékeny hatást gyakorol magukra az egyes akciókra, illetve részben meghatározza ezek kivitelezhetőségét." Dunay P.: Az Unió közös kül- és biztonságpolitikája. in.: Európai közjog és politika. /Szerk: Kende T.-Szűcs T./ im. p. 670.

A közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása döntően a tagállamok feladata, a közösségi források és eszközök a szerződések által a Bizottsághoz rendelt kompetenciák oldaláról állnak csak rendelkezésre, amely viszont folyamatosan hatásköri vitákat generál. Az institucionalista megoldás kiválóan alkalmas elhelyezni a közös kül- és biztonságpolitikai területet az EU által lefedett tevékenységek és eljárások, valamint a felelős intézmények adott struktúrájában, viszont kevésbé alkalmas az ennél mélyebbre hatolni kívánó elemzésekre, s a belső mechanizmuson kívüli tényezők figyelembevételére[187].

Az eljárási oldalról történő megközelítések kifejezett szándék nélkül is azonosságot tételeznek a CFSP eljárásaiból következők és az EU külpolitikája között, holott az utóbbi jóval szélesebb. További következmény, hogy a CFSP végrehajtására rendelkezésre álló szerény eszköztár áttekintéséből és a külpolitika végrehajtásnak strukturális képtelenségeiből az a következmény vonható le, hogy az EU-nak nincs tényleges végrehajtási kapacitása. Másodjára ezzel a megközelítéssel az esetek java részében a vizsgálatokon kívül rekednek a szerződések által legálisan biztosított eszközökkel lefedett széleskörű tevékenységek, amelyeket nem lehet tradicionálisan külpolitikainak tekinteni[188]. A külügyminisztereket tömörítő Általános Ügyek Tanácsa stratégiai döntéseiben több különféle terület találkozhat, s végrehajtásukban egyaránt alkalmazhatja az uniós, vagy a tagállami kooperációs eljárásokat.

NÉHÁNY ÚJABB ELMÉLETI-MÓDSZERTANI JAVASLAT

Az EU külpolitikájának vizsgálatára, értelmezésére és leírására vonatkozó viták folyamatosak, s a közös kül-, biztonság- és védelempolitika szervezeti és tartalmi bővülésével várhatóan tovább bővülnek. Ugyanakkor az eddig áttekintett argumentációs rendszerek alapján szinte bizonyossággal állítható, hogy a belátható jövőben nem fogunk olyan elméleti-fogalmi konstrukcióval rendelkezni, amely minden szintű igényt kielégítene, s ne váltana ki ellenvéleményeket. Átfogó elmélet híján tehát be kell érni teoretikusan szerényebb megoldással, azaz a különféle szerzők által felvetett javaslatok leíró-értelmező áttekintésével. Néhány, a közelmúltban megjelent javaslatokból.

A geopolitikai és szakterületi közelítés kombinálása (Geo-issue-area approach)

Az EU külpolitikájának leírásához és értelmezéséhez nem elégségesek sem azok a közelítések, amelyek a meglévő intézmények és hatásköreik oldaláról közelítenek, sem pedig azok, amelyek jogi-eljárási oldalról teszik ugyanezt. A jelenleg elérhető szakirodalom túlnyomó többsége ennek valamilyen változatát képviseli. Hazel Smith javaslata az, hogy az EU külpolitikáját vagy egyszerűen földrajzi irányok (*geographical reach*) szerint, vagy azon speciális területek (*issue area*) szerint kell vizsgálni, amelyeken közvetlenül, vagy közvetve érdekelt[189].

---

[187] Metodológiailag szinte minden olyan munka ide sorolható, amely célként az integráció egészének, vagy valamely részének működését kívánja bemutatni. Az integráció külpolitikájával kapcsolatos írások közül többek között lásd: Ifestos, P.: European Political Cooperation. Towards a Framework of Supranational Diplomacy. Averbury. 1987., Holland, M.: Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms. London. Pinter. 1994., Nuttal, S.J.: European Political Cooperation. Oxford, Clarendon. 1992. Smith, M.: The Quest for Coherence: Institutional Dilemmas of External Action from Maastricht to Amsterdam. in.:Sweet, A.S.-Sandholtz, W.-Fligstein, N./eds/: The Institutionalization of Europe. Oxford. OUP. 2001. 171-193. A magyar irodalomból uerről: Dunay P.:Az Unió közös kül-, biztonság és védelempolitikája. in. Kende T.-Szűcs T.: Európai közjog és politika. Bp. Osiris.2003.670-723.p., Várnay E.-Papp M. Az Európai Unió joga. Bp. KJK-KERSZÖV. 2002., Horváth Z.: Kézikönyv az Európai Unióról. Bp. Magyar Országgyűlés. 2001, Gazdag, F.: Európai integrációs intézmények. Bp. Osiris. 2001.

[188] Smith, H.: European Union Foreign Policy., *op. cit*., pp. 9-10.

[189] Smith, H.: European Union Foreign Policy. What it is and What it Does? London. Pluto Press. 2002. További idézetek innen.

A szerző az EU-t lényegében az államokhoz közeli (*nation-states-like*) szereplőnek tekinti, amelynek földrajzilag különféle irányú, különféle területekre vonatkozó, eltérő intenzitású érdekei vannak. Az EU-t politikai és gazdasági érdekei mindenekelőtt a fejlett világhoz kötik (OECD országok) ez adja az első számú, Északnak nevezett relációt. Bár található-e csoportban néhány európai állam is (Norvégia, Svájc), de ezen kapcsolat alapvető karakterét az a gazdasági-hatalmi-politikai rivalizálás adja, amely eddig is jellemző volt az USA-hoz, Japánhoz, Kanadához, Ausztráliához fűződő kapcsolatokra. E kapcsolatrendszer domináló területe a kereskedelem, s mellette az utóbbi évtizedben kiéleződő transzatlanti vita.

A második irányt a Dél jelenti, amely az európai integráció számára kezdetektől a kiemelt terület volt. A hajdani gyarmattartók és korábbi gyarmataik közötti kapcsolatrendszer az 50-es évektől előbb a Yaoundé-i, majd a Lomé-i konvenciók keretei között működött, s a társulások, együttműködések, preferenciális kereskedelmi egyezmények bonyolult hálózatát építette ki. Részint az olaj- és nyersanyag-árrobbanások, részint a GATT keretében folyó *Uruguay Round* 1993-as sikeres befejezése az EU-t e kapcsolatrendszer radikális felülvizsgálatára ösztönözte. További impulzust adott e folyamatnak az EU 1981-es és 1986-os mediterrán irányú kibővülése, s az olajtermelő országok (elsősorban az arab világ) vonatkozásában kiéleződő vita az USA és Európa között. A 90-es évek elejétől a közel-keleti térségben végbement amerikai előretörést az EU más irányokba (Ázsia, Latin-Amerika) való aktivitással igyekezett ellensúlyozni. Preferált módszerként igyekezett a megcélzott államokat regionális egyezményekbe összefogni, bár a *„regionalizálási”* törekvésen nem korlátozódtak csak a déli irányokra. Mára az EU vált a fejlődő országcsoport legnagyobb kereskedelmi partnerévé (1999-ben az export-import kumulált részesedése 22%), legnagyobb fejlesztési és segélyezési támogatójává. Mintegy 120 országgal van különféle szintű együttműködési egyezménye és mintegy 170 országban támogat fejlesztési projekteket. A kelet-európai rendszerváltás óta erőteljesen módosulnak az EU fejlesztési és segélyezési irányai, heves vitákat váltva ki az EU és a déli relációk között.

A harmadik stratégiai irányt az „Új Európa” adja. A koncepció szerzője e kifejezés alatt a hajdani szovjet blokk államait érti, s biztonságpolitikai megfontolások okán mind Oroszország egészét, mind Törökországot is ide sorolja. Tekintettel az „Új Európa” fogalma alatt található országok és régiók nagy különbözőségeire, a javaslat öt további alcsoport megkülönböztetését tartja fontosnak: Észak-Európa, FÁK országok, Közép-és Kelet-Európa, Dél-Kelet Európa és a Mediterrán országok (Málta, Ciprus, Törökország)

Smith javaslatának másik vetületét az *„issue areas”* jelentik. Ezek közé tartozik 1.) a biztonság és a védelem, 2.) a külkereskedelem, 3.) a fejlesztési segélyek, 4.) a interregionális együttműködés és 5.) a kibővülések. Ezek mindegyike bonyolult és széles problematikát fed le, s az EU külpolitikájában különböző szereplők, különféle jogi eljárások kereteiben, s egymástól eltérő döntési mechanizmusokkal vesznek részt benne. Különböznek az alkalmazható eszközök is.
Nagy gyakorlati előnye az EU külpolitikájának vizsgálatára alkalmazni az egyes szakterületek szerinti megközelítést - érvel a szerző, hogy ezzel közelítünk az állami külpolitikák eljárásaihoz, s ez jelentősen megkönnyíti az eredményesség, vagy hatékonyság indikátorok összehasonlítását is.
Ha nem is elméleti, de empirikus oldalról tekintve mindenképp Smith koncepcióját támasztják alá azok az – egyébként örömteli módon gyarapodó – munkák, amelyek az EU külpolitikájának vizsgálatát egy-egy földrajzilag jól definiálható térség elemzésével segítik. Nem annyira pusztán az elméleti tézis igazolása, hanem az uniós gyakorlat, illetve az eredmények áttekintése szem-

pontjából is fontosnak kell tekinteni e munkákat[190]. Az ötlet szerzője, Smith maga is kiváló összegzést készített az EU és Közép-Amerika kapcsolatairól.

Analitikus tárgyalásos eljárás (Deliberate perspective)

A Michele Knodt - Sebastian Princen szerzőpáros 2003-ban egy tanulmánykötetet állított össze egyetlen kérdés vizsgálatára: Hogyan lehet megérteni az Európai Unió külkapcsolatait[191]? A kötetben egy tucatnyi szerzőt vonultatnak fel, akiknek tanulmányai az EU külkapcsolatainak legkülönfélébb aspektusait mutatják be a gazdaságtól, a technológiai versenyfutáson, a szankciópolitikán és adatvédelmen és a nemzetközi bűnözés elleni küzdelmen át a halászati politikáig és az új atlantizmusig[192].

A kötet egésze nem szolgáltat sok újdonsággal, a szerkesztők maguk is „kirakós játéknak" minősítik a szerzőgárda erőfeszítéseit. Viszont érdemes kiemelni a kötetből az EU külkapcsolatok témájában már ismert norvég kutató, Helene Sjursen tanulmányát[193]. Ebben ugyanis a szerző azzal a javaslattal él, hogy az EU külpolitika bemutatására egyidejűleg kellene alkalmazni a realizmusból ismert, az önérdek vezette szereplők közötti alkufolyamatra támaszkodó közelítést, az érdekkoalíció koncepciójának analitikus megközelítésével. A szerző szerint ugyanis, ha csak a realizmus módszerét használjuk, akkor a politikai folyamatokba ágyazott hosszú távú változások alábecsülését, vagy egyszerűen negligálását kockáztatjuk, míg ha csak az érdekek mentén felsorakozó ad-hoc táborokat figyeljük, akkor pedig elveszítjük a folyamatok értelmezésének egyik fontos perspektivikus elemét. Az ajánlott, kombinált elemzési módszert a szerző *„analytical deliberative perspective"*-nak nevezi.

Az empirikus vizsgálatok - így a szerző - azt mutatják, hogy a második pilléren belül, a realizmus szempontjából folyamatosnak tűnő kudarcokkal párhuzamosan más is történik: az EU tagság módosítja a tagállamok korlátlan önérdek-vezérelte magatartását még a *„high-politics"* dimenzióiban is. Sem ez a tény, sem az, hogy az EU jelentős hatással van a nemzetközi rendszerre, nem nagyon értelmezhető a realista iskolák nézőpontjából, mint ahogy az sem, hogy időnként a tagállamok közös álláspontot tudnak megfogalmazni még olyan esetekben is, amikor láthatóan semmi közvetlen hasznuk ebből nem származik. Az EU-n belül a CFSP-nek érzékelhető képessége alakult ki a nemzeti külpolitikák befolyásolására és (át)alakítására, a tagállamokat ilyen vagy olyan formában kötelező normák megfogalmazásával. A kérdés az, hogy milyen eljárással, milyen mechanizmussal történik e normák akkumulálódása. Ehhez szükség van a normákat közvetítő kommunikációs struktúra megragadására, a norma-rend racionalitásának elfogadására és alkalmazására. *„Együttműködés akkor alakul ki, amikor az okokat feltáró folyamat maga is nézőpont/véleményváltozást idéz elő."* Ez a közelítés eredendően J. Habermasnak a nyelvi eszközökkel történő („beszéddel történő") cselekvés tételére támaszkodik, amely központi szerepet játszik a társadalmi kommunikációs formák szabályozásának reprodukcióiban.

---

[190] Vö.: Martin Holland: The European Community and South -Afrika: European Political Cooperation under Strain. London. Pinter 1988. Smith, H.: European Union Foreign Policy and Central America. London. Macmillan. 1995.
Peterson, J.: Europe and America: The Prospects for Partnership. London. Routledge. 1996.
Pinder, J.: The European Community and Eastern Europe. London. Pinter. RIAA. 1991.
Smith, K.: The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe. London. Macmillan. 1999.

[191] Kondt, M.-Princen, M. /eds/: Understanding the European Union's External Relations. London. Routledge. 2003.

[192] A kötet szerzői: Rynning, S., Young, A.R., Mörth, U.,Buchet de Neuilly, Y., Papadimitriou, D., Petitville, F., Longo, F., Ballesteros, M. és Sjursen, H.

[193] Sjursen, H.: Understanding the common foreign and security policy: analytical building bloks. in. Knodt, M.-Princen, M.: im. pp. 35-54.

A német gondolkodótól származó érvelést vette át és próbálta a nemzetközi kapcsolatok elméleti dimenzióiba transzponálni az Eriksen-Weigard szerzőpáros, megfogalmazva a kommunikációs cselekvések módszerét[194]. Eszerint a rögzített preferenciákkal vitázók helyett ez a megközelítés a „dialógus-képes" részvevőkre koncentrál, akik elképzeléseiket racionális érveléseken keresztül kívánják a közös megegyezésig eljuttatni. E folyamatban nem feltétlenül csak az elérhető nyereség maximalizálása a cél, hanem a szándékolt akciók igazolása és magyarázata is. Az intézmények és az általuk hordozott normák ily módon nemcsak praktikus elrendezések, amelyeket az előnyeikről való kölcsönös egyetértés, vagy az érvényesítésük érdekében alkalmazott erő tart össze, hanem a szereplők által érvényesnek tekintett értékek. Vagyis a racionális választás perspektívájával szemben, a kommunikációs akció azt mutatja meg, hogy állnak elő a kölcsönösen respektált értékek, normák és intézmények a „deliberation" folyamat eredményeként, amelyben a különböző nézőpontokat folyamatos tárgyalással közelíthetik.

A CFSP-re vonatkozó, gyakorlati kérdésekkel foglalkozó szakirodalomból tudható, hogy a CFSP interakciók zöme nyelvi természetű, s csak nagyon kis hányada ölti akár a pénzügyi mozgások/kifizetések, akár katonai akciók formáját. Példának okáért a CFSP egyik legfontosabb eszköze a COREU hálózat, amelyen keresztül a tagállamok meg/elosztják információikat, eszmét cserének, kommentárokat és a közös álláspontokat készítik elő. Ez a rendszer jelenleg mintegy 17 000 különféle információt közvetít évente, amelyet elsősorban, mint egy óriási közös információs bázist kell tekintenünk.

A kooperáció institucionalizálása

Az amerikai Michael E. Smith nevéhez fűződő koncepció[195] bemutatásához némileg vissza kell kanyarodjunk az integrációelméletek általánosabb vonulatához. A legjelentősebb irányzatoknak a föderalizmus, s a funkcionalizmus tekinthető, hozzátéve, hogy jó néhány más elméleti iskola is létezik. Ezek közé tartoznak a nemzetközi kapcsolatok realista vonulatából kinőtt kormányközi elméletek (Moravcsik, Newman)[196], amelyek vitatkozva mind a föderalistákkal, mind a neofunkcionalistákkal az integráció vizsgálatában a tagállami érdekek és ezek érvényesítési mechanizmusaira helyezték a hangsúlyt. Szerintük az európai integráció dinamikája a tagállamok érdekeinek rendszerében keresendő, s mivel az EU nem más, mint maga is egy sajátos „nemzetközi rendszer", működése és fenntartása nem öngerjesztő automatizmusokkal történik, hanem kormányközi alkuk sorozatával.

A kormányközi elméleteknek létezik egy, elsősorban A.S. Milward nevével jelzett úgynevezett „történeti vonulata", valamint egy liberális szárnya is[197]. Ez utóbbihoz olyan kutatók tartoznak, mint a már említett A. Moravcsik, G. Garrett és R. D. Putnam. És ide sorolhatjuk a magát „kritikai neoliberális institucionalistának" tekintő M. Smith-t is. Egy korábbi munkájában a határokban, mint intézményekben, jelölte meg az európai integrációt stabilizáló egyik legfontosabb tényezőt. Ekkori tézise szerint az integrációt csak a határok szervezeti összehangolására való törekvés – Smith geopolitikai, intézményi, transznacionális és kulturális határokat különböztet meg – képes fenntartani és stabilizálni.

---

[194] Eriksen, E.O.-Weigard, J.: Conceptualizing Politics: Strategic of Communicative Action? Scandinavian Political Studies. 1997. No. 3. idézi: Sjursen, H. im. p. 51.

[195] Smith, M.E.: Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation. Cambridge. CUP. 2004.

[196] Moravcsik, A.: Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmental Approach. Journal of Common Market Studies. 1993. No.4., Newman, M.: Democracy, Sovereignty and the European Union. London. Hurst. 1996.

[197] Részletesebben lásd: Navracsics, T. im. pp. 24-32.

Smith 2004-es kötetének alapkérdése, hogy *„egy regionális gazdasági szervezet tulajdonképpen miért harcol azért, hogy saját külpolitikája legyen?”* Végigtekintve az Európai Politikai Együttműködés (EPC - *European Political Cooperation*) és a CFSP eddigi sorsát a fő karakterisztikát a *„folyamatosságban megvalósuló progresszív adaptációban”* adja meg, amelynek eredménye azon utak megkeresése, amellyel Európa *„nem elhanyagolható gazdasági forrásait”* külső politikai hatalommá tudja konvertálni. S innen származik az alapkérdés második változata: miért törekszik egy regionális gazdasági szervezet arra, hogy globális külpolitikája legyen? Hisz eredeti célja nem volt más, mint a tagállamok közötti gazdasági együttműködés, s ennek fejlesztésén keresztül a tagállamok közötti politikai konfliktusok kiküszöbölése. A kialakított mechanizmusok sikeressége még egyáltalán nem teremtett a tagállamok között arról is konszenzust, hogy a külpolitikai együttműködésben is hasonló utat járjanak be. Ennek dacára másfél évtized után az EPC-t intézményesítették, s a külpolitikai együttműködést az integráció általános szerkezetébe illesztették.

Smith javaslata az EU külpolitikájának vizsgálatára a szuverén államok közötti *„intézményesített multilaterális kooperáció”* modellje. Az európai integráció végül is egy folytatódó diskurzus az intézményekről: hogyan fordíthatók át az általános közös értékek, illetve aspirációk kollektív magatartásokká/politikává? A közös normákból és szabályokból miként lesz közös bel-, vagy külpolitika? Az intézmények meghatározó szerepet töltöttek és töltenek be az integráció fejlődésében, de a figyelem méltánytalanul a szupranacionális karakterűekre (Bizottság, Európai Bíróság) irányul. Holott – s ez Smith vizsgálati módszere – rendkívül lényeges a kormányközi és a szupranacionális eljárások közötti kapcsolatok, feszültségek és eljárások vizsgálata a közösség-kialakításban. Természetesen meg lehet állapítani, hogy az EU-nak, mint regionális gazdasági szervezetnek egyedi vonása, hogy kül- és biztonságpolitikai kompetenciákra vágyik, de az általa alkalmazott intézményi elemek egyáltalán nem egyediek, s megtalálhatók más nemzetközi szervezeteknél is. Ugyancsak lényeges, hogy mint módszertani eljárás, ez a technika alkalmazhatónak tűnik más területeken is. Ebben az esetben viszont ismét csak érdemes általában elemezni azt, hogy az EU tagállamok miként tudták intenzifikálni a külpolitikai együttműködést anélkül, hogy az a szupranacionális eljárások felé mozdult volna.

Az intézményesített multilaterális kooperáció modellje három vonatkozásban tűnik figyelemre méltónak: 1.) Az EPC/CFSP mint nemzetközi kooperációs modell egy fejlődő, alakuló modell, amit lehetne nevezni *„aspirational institution*”-nak. Ilyen típusú téma-területeket máshol is láthatunk, például az emberi jogok vagy a fejlesztési támogatások terén, s ezt más kutatók is javasolják. 2.) Az *„aspiratonal institution”* eddigi eredményeit egy nagyon innovatív és flexibilis eljárással érte el, amely témát még nem nagyon fedezték fel a nemzetközi kapcsolatok elméleti szakemberei. Ezek a típusú formák ugyanis alapvetően gyengék, tekintve, hogy nem rendelkeznek kényszerítő mechanizmusokkal. 3.) Az EPC/CFSP együttműködésben fejlett, ipari országok vesznek részt, amelyeknek gazdasági képességei ugyanakkor jelentősen különböznek, s ugyancsak eltérnek történelmi tapasztalataik. Amiben tradícióik közösnek tekinthetők, az a történelmi felelősség az állam-központú nemzetközi rendszer maga. Ez a tény további argumentum egy olyan vizsgálathoz, amelyben a részvevők közösítik szuverenitásukat egy új intézményi mechanizmusban.

Az Eu mint a kooperatív biztonság modellje

A kelet-nyugati konfliktus befejeződése óta radikálisan megváltozott a nemzetközi rendszer természete. Egyik karakterisztikus vonása e változásnak a konfliktusok államokon belülre „húzódása” (A 2000-ben regisztrált fegyveres konfliktusok 90 %-a államon belüli konfliktus volt, s mindössze 10 % volt az aránya az államok közötti összecsapásoknak). Értelemszerűen az áldozatok és a veszteségek is hasonló arányban tolódtak el a civil társadalom felé. Az államok „új biz-

tonsági dilemmával"[198] kell szembenézzenek, amikor biztonságpolitikájukban nem más államok elleni hagyományos konfliktus veszélyével, hanem a saját államukon belüli, különféle célokat követő és a bevett szabályokon túllépő társadalmi erők törekvéseivel kell foglalkozniuk[199]. A globalizáció hatásaként gyorsan növekszik mind a világ erőforrásaihoz való hozzáférés egyenlőtlensége, mind azon nemzetközi szereplők száma, amelyek ezen egyenlőtlenségek ellen fellépni akarnak. Ugyanakkor növekszik azon tényezők/aktorok száma is, amelyek bizonyos nem állami szereplőket a meglévő nemzetközi rendszer szabályainak figyelmen kívül hagyására ösztönzik, jelentősen növelve így a biztonságot fenyegető kihívásokat. E tényezők egyike a terrorizmus is[200].

Az új, poszt-bipoláris nemzetközi rendben az államok és a nemzetközi rendszer más szereplői gyakrabban avatkoznak be a válságkezeléssel az államokon belüli konfliktusokba. A terrorizmus elleni nemzetközi küzdelem és a humanitárius intervenciók mértéke ugyancsak az új nemzetközi rend jellemzői közé emelkedtek, de e két fogalom mindennapivá válása egyúttal annak a válságnak mélységét is jelzik, amelyet az új biztonsági dilemma megjelenése okozott.
Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája e kihívásokra akkor lesz képes válaszokat kitermelni, ha az EU-t mint nemzetközi szereplőt a „kooperatív biztonság" modelljévé teszi - javasolja az EU Biztonságpolitikai Kutatóintézetének német kutatója, Hans-Georg Ehrhart[201].
Egy ilyen modell az új biztonsági dilemma és az ún. nemzetközi kihívások öt tételére támaszkodhatna:

1.) Normativitás. A katonai képességek alkalmazásáról a nemzetközi jog előírásai szerint a civil normákkal összhangban kell dönteni. A posztmondern értelmezések szerint ezen alkalmazásnak a célja az erőszakos konfliktusoknak a kezelése, „nem-erőszakossá való átalakítása", a visszatartás/elrettentés minimumának és az elégséges védelemnek a garantálása, valamint az általános biztonsághoz való hozzájárulás.

2.) Pertinencia (helytállóság) A nemzetközi kapcsolatokat a mai világot fenyegető biztonsági kihívások fényében és a közvélemény elvárásainak figyelembevételével kell értékelni. A biztonságpolitikának valóságos kihívásokra kell reagálnia, amelyek a posztindusztriális interdependenciákból, a globalizációból és az integráció előrehaladásából fakadnak (fragmentálódás, bukott államok, a szuverenitás erodálódása, transznacionális fenyegetések).

3.) Inclusion (befogadás) Egy ennyire komplex problematikával foglalkozó politikának figyelemmel kell lennie, és pontosan ismernie kell a hatalom más aspektusait is. A katonai hatalom-civil hatalom dialektikája és kétféle megközelítési módja régóta ismert, de önmagában nem nyújt elfogadható modellt. Egyfelől a civil hatalom katonai képességek nélkül félkarú óriás a nemzetközi rend fenntartásában és befolyásolásában. Másfelől pedig pusztán a katonai eszközökkel a kihívásoknak csak egy kis részét lehet kezelni. Ezért egy európai modellnek inkluzívnak kell lennie, egyaránt támaszkodva a civil hatalom és a katonai képességek összességére.

4.) Multidimenziós megközelítés. A posztbipoláris világrend kondíciói között egy adott helyzet kezelése egyre több nem állami szereplő jelenlétével történik. Az általuk megjelenített dimen-

---

[198] A hagyományos biztonsági dilemma úgy foglalható össze, hogy a nagyobb biztonságra törekvő állam egyoldalú fegyverkezésével hasonló fegyverkezési folyamatokat indukál a többi államban is, s így végeredményben nem növeli biztonságát. Vö: Gazdag F./szerk/: Biztonságpolitika. Bp. SVKI. 2001.
[199] Cerny, G. P.: The new Security Dilemma: Divisibility, Defection and Disorder in the Global Era. Review of International Studies. 2000. No. 4.
[200] A terrorizmust, mint a hadviselés speciális formáját elemzi Martin van Crevelt: On future War. London. Brasse's. 1991.
[201] Ehrhart, H-G.: Quel modèle pour la PESC? Cahiers de Chaillot. Octobre 2002. No. 55. p. 19.

ziókat növekvő mértékben kell a rendezésbe bevonni, ezáltal a biztonsági kérdések között növekvő mértékben találunk társadalmi, gazdasági és kulturális elemeket is.

5. Multilateralizmus. A komplex, új biztonságpolitikai kihívások kezelése intenzív multilaterális együttműködést igényel. Ennek meg kell jelennie a nemzetközi rendszer legkülönfélébb területein a nemzetközi szervezetektől a multilaterális egyezményeken és rezsimeken keresztül az egyes részvevőkig, hogy a normaalkotás elfogadható és betartható legyen.

A fenti princípiumok együttes alkalmazása adja a kooperatív biztonság modelljét, s erre támaszkodva lehet egy olyan politikát kialakítani, amelyet „nemzetközi biztonsági kormányzásnak (*gouvernance sécuritaire internationale*) nevezhetünk. Az EU két oknál fogva is alkalmas e modell megvalósítására. Először amiatt, mert rendelkezik a hozzá szükséges politikai és anyagi eszközök teljes skálájával, amely lehetővé teszi, hogy a jelenlegi komplex biztonságpolitikai környezet kihívásaira reagáljon. Másodjára pedig ez a szerep egybeesik az Európai Unió sajátos természetével: multilateralizmusával, az integráción és együttműködésen alapuló jogi entitásával. Ráadásul az EU tagállamok eddig is a diplomáciát preferálták a katonai erő használata helyett. A nemzetállami időszak permanens belső konfliktusai után Európa népei könnyebben értik e preferencia jelentőségét.

Mindemellett a közös kül és biztonságpolitika sikeréhez a CFSP-nek három feltételt kell teljesítenie: precíz társadalmi és történelmi kontextusban kell megfogalmazni, alkalmazása során meg kell őriznie normativitását – ez a társadalmi elfogadottság kívánalma – és végül, de nem utolsósorban a cselekvési elveket meg kell határozni. Ez utóbbiak terén a figyelemnek elsősorban a konfliktus-megelőzésre, az intézmény-építésre, a „műveleti kultúra" kifejlesztésére és az ENSZ, illetve az EBEÉ testületeivel való szoros együttműködésre kell koncentrálódnia.

(Kézirat lezárva : 2006 június)

Válogatott bibliográfia

Balázs, P., *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése*, Bp. KJK-KERSZÖV. 2002.
Ehrhart, H-G., *Quel modèle pour la PESC?,* Cahiers de Chaillot. Octobre 2002., No. 55.
Galtung, J., *The European Community: A Superpower in the Making?,* London, Allen and Unwin, 1973.
Lefebvre, M., "Quel avenir pour l'Union européenne?" *RAMSES*, IFRI. 2004. pp. 78-79.
Kiss J. L., *Globalizálódás és külpolitika*, Bp., Teleki László Intézet, 2003.
Kohnstamm, M. - Hager, W. /eds/, *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, London, Macmillan, 1973.
Smith, H., *European Union Foreign Policy. What it is and What it Does?,* London, Pluto Press, 2002.
Smith, M.E., *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation,* Cambridge. CUP. 2004

Az európai kül- és biztonságpolitika balkáni tevékenységének kezdetei

Különös tekintettel Franciaország szerepére

Elisabeth du Réau
(Fordította : Kalmár Szilvia)

I. Az első délszláv krízis és az európai válságkezelés : a formálódó EU előtt álló kihívások 1991-95 között

Az 1991-es év fontos fordulópontot jelentett Európa történelmében. Nyugaton éppen egy kormányközi konferencia utolsó tárgyalásait tartották Maastrichtban az Európai Közösség tizenkét tagjával, amelyek előrevetítették a közös kül- és biztonságpolitika megteremtését. Keleten a Varsói Szerződésből való kiválás folyamata, és a szovjet rendszer ledöntésének utolsó napjai zajlottak. Európa dél-keleti részén, Jugoszláviában egy súlyos konfliktus körvonalai rajzolódtak ki, itt két köztársaság, Horvátország és Szlovénia kérte elszakadását és 1991 júniusában kikiáltották függetlenségüket: A Balkán lángba borult.

A történészek és a politológusok számára egy-két forrás már hozzáférhető, méghozzá a privát alapítványoktól származó dossziék (a Francia Francois Mitterand Intézet), vagy amelyeket egyes európai intézmények őriztek meg (mint az NYEU Alapítvány például). Egyes interjúk nagyon értékesek, még akkor is, ha ezen szemtanúk vallomásai igen elfogultak és csak fenntartással[202] interpretálhatók.

A 80-as évek vége óta, az akkorra már tizenkettekké vált Közösség, a kontinens keleti felén lezajló változások értelmén töprengtek és 1987-től belefeledkeztek a Nyugat-Európai Unió megerősítésébe, amelynek célja az volt, hogy egy olyan európai védelmi pólussá váljék, amely bizonyos autonómiát biztosít majd az európai országok számára a NATO-val szemben[203]. A Jacques Delors által 1986-ban - az Egységes Európai Okmány aláírásának évében - javasolt perspektívák voltak azok, amelyek felkeltették a tizenkét, a közösség külpolitikai kompetenciáinak növekedését támogató partner érdeklődését[204].

Mindemellett az 1989 őszi és az 1990. év eseményei előrevetítették, hogy új szelek fognak fújni Európában. A Gazdasági és Monetáris Unió kialakításának időszakában másodrendű tervvé derogálódott kérdés, a politikai unió kérdése, most újra kiemelkedő fontosságú üggyé válhatott, Franciaország és Németország látható örömére.

1990 tavaszától Franciaország szorosan elkötelezte magát egy biztonsági és védelmi központ kialakításának folyamata mellett. A feladat fontosságáról igen gyorsan egyetértésre jutnak a német kancelláriával. Néhány hónappal később leomlott a berlini fal, és azutáni megbeszéléseket követően Franciaország fel kívánja gyorsítani az európai politikai unió létrehozását. Jacques Delors-al teljes egyetértésben, Hubert Védrine azt tanácsolta az elnöki palotának, hogy Mitterand

[202] Francois Mitterand Alap, CARAN által megőrizve, a Francois Mitterand Intézet engedélyével vizsgálva a nemzeti Archivum privát részlegének vezetése mellett. A NYEU bizalmas jellegű dokumentációja korlátozott körben elérhető a Párizsi Biztonsági Tanulmányok Intézetében (engedéllyel). Brüsszelben elérhető dokumentumok (A Bizottság Külpolitikai Főigazgatósága, interjú Morillon Tábornokkal és egyes munkatársaival. Az EBESZ vizsgálóbiztosainak beszámolói.)

[203] Ezzel a kérdéssel kapcsolatban lásd a nemrég megtartott strassbourgi nemzetközi kollokviumunk által kiadott: „La France et L'Allemagne, l'identité européenne de défence et la rénovation de l'ONU" M.T Bitsch (szerk.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Brüsszel, Bruylant, 2001, pp. 517-535.

[204] Ibidem, idem.

elnök kedvezően fogadja a német kancelláriától érkező javaslatokat, ahonnan már 1990 februárja óta több javaslat is érkezett a politikai unió felépítésének elindítása mellett[205].

1990 áprilisa óta – az ír elnökség idején – Helmut Kohl igen egyértelmű üzenetet küldött Mitterand-nak: „Elérkezettnek látjuk az időt arra, hogy a tagállamok közötti viszonyok összességét egy európai unióvá alakítsuk át, illetve, hogy ennek az entitásnak kezébe adjuk a megfelelő eszközöket". Tíz hónappal később, 1990 december 6-án, a két állam magához ragadta a kezdeményező szerepet és javasolta a jövendőbeli politikai unió és a Nyugat-Európai Unió (NYEU) közötti rendszeres kapcsolat kialakítását, azért, hogy az Európai Unió számára jogköröket biztosíthassanak a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) területén. Innen számíthatjuk tehát a KKBP eredetét.

Ez a javaslat hosszú vitákat eredményezett a Közösségen belül, mivel újabb problémákat vetett fel a semleges Írország, és még két további állam (Dánia és Görögország) számára, akik nem kívánták magukat jobban elkötelezni a védelempolitika területén. Ezen kívül a britek mindig alapvetően tartózkodóan viselkedtek a NATO-val való viszonyukat fenyegető kérdésekben[206].

A tizenkettek között ezek a konfliktusok nem voltak újkeletűek, és újra feltűntek a Balkán helyzetéről folytatott viták során. Különös enyhülés vette kezdetét 1991 telén és tavaszán, egy Európa perifériáján zajló háború kapcsán, az Öbölháború során, amely újra bebizonyította az amerikai haderő megsemmisítő fölényét. 1991 első felét ugyanúgy jellemezte a Szovjetunió folyamatos gyengülése, és a szovjet területeken tevékenykedő szeparatista mozgalmak növekvő száma[207].

Az új stratégiai perspektívákról és a biztonsági és védelmi intézmények szükséges reformjáról szóló viták alkották a nyugat-európai politikai szereplők aggodalmainak középpontját, és ezek a viták még messze nem voltak lezárva, amikor 1991-ben felmerült Jugoszlávia jövőjének kérdése. Az itt megnyilvánuló álláspontokat döntően a nemzetközi hangulat, és egy-két belső konfliktus határozta meg.

I.1. Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság álláspontja a jugoszláv konfliktus első eseményei kapcsán

A francia dokumentumok azt mutatják, hogy mind a Quai d'Orsay, mind az Élysée-palota, már több hónappal korábban értesültek a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban uralkodó helyzet súlyosságáról. A Hubert Védrinnél, az Élysée-palota főtitkáránál lévő dossziék teljesen világosak, megmutatják a Szövetség évek óta zajló széthasadásának valódi folyamatát és annak mozgatórugóit. 1991 májusában Francois Mitterand az Élysée-palotában fogadta a jugoszláv miniszterelnököt, a horvát Ante Markovicot. Megfontoltan azt mondta: „Ez a jugoszlávok saját ügye", mire az elnök így szólt: „végre ők határozhatják meg országuk jövendőbeli államformáját" Akkoriban Hubert Védrine, az Élysée-palota főtitkára érdekes elképzelést mutatott be a szövetségi kormány és a köztársaság képviselői között kialakítandó viszonyról. 1991 május 16-án, Mitterand elnöknek írt levelében, felidézte az evolutív folyamatokról szóló elméletet: A francia diplomácia támogathatná a szlovén és horvát legitim függetlenségi törekvéseket, feltéve, hogy demokratikus és békés körülmények között zajlanak[208].

Hubert Védrine szerint ez alapvető feltétel, és igen szigorúan kell venni. Az Élysée-palota beli tanácsadói közül többen is hasonlóképpen vélekedtek, párhuzamot vonva a német újraegyesítéssel. Természetesen a cél eltérő, hiszen a jugoszláv esetben szétbomlásról, és nem egyesülésről van

---

[205] Francois Mitterand Alap, CARAN, Védrine iratok, lásd Hubert Védrin: Les Mondes de Francois Mitterand, Párizs, Fayard, 1996.

[206] Anne Deighton (szerk.), *Western European Union 1954-75*. Defence, Security, Integration, University of Reading Press, 1997

[207] Francois Mitterand Alap, CARAN, Morel és Guigou iratok

[208] Hubert Védrine*, Les mondes de Francois Mitterand*, Fayard, 1996., p. 605.

szó, ám a két Németország közötti határok eltűnése is demokratikus és békés folyamatok között és a Helsinki alapelveknek megfelelően zajlott, amely elismeri a határok békés úton zajló megváltoztatásának lehetőségét[209].

A demokratikus szabályok elmélete tehát a probléma egyik együtthatója. Ennek ellenére a Quai d'Orsayban továbbra is szkeptikusan tekintettek a történtekre, és a francia külügyminiszter, Roland Dumas is így foglalt állást a konfliktus kezdetén. A két ország között uralkodó légkör kevés lehetőséget biztosított a tárgyalásokra az 1991 júniusa tartó krízis során.

Németország álláspontja a fal 1989 novemberi leomlása óta szerzett friss tapasztalatok tükrében értelmezhető. 1991 május 29-én, a francia-német csúcs során, egy hónappal a krízis kitörése előtt, a francia és német államfők békés párbeszédet hirdettek a demokráciáról, a jogállamról, az emberi jogok szigorú tiszteletben tartásáról és a kisebbségi jogok biztosításáról. Amikor 1991 tavaszán Horvátországban és Szlovéniában megnövekedett a feszültség, a német napilap, a Frankfurter Allgemeine Zeitung hasábjain az a vélemény jelent meg, miszerint a horvátoknak és a szlovéneknek ugyanúgy jár az önrendelkezés joga, mint a két német államnak egy évvel korábban. Ugyanez az újság bizonyos kétértelműséget állapított meg a francia diplomácia lépéseiben, és hangsúlyozta Roland Dumas bölcs tartózkodását a horvát és szlovén függetlenségi követelésekkel szemben: „Úgy tűnik a francia külpolitikát a belső autonomista törekvésekkel kapcsolatos megfontolások vezérlik (a korzikaiakkal, baszkokkal vagy bretonokkal, stb. kapcsolatban)"[210].

A német attitüd jól be tudott illeszkedni az Unión kívüli szomszédaival folytatott gazdasági és kulturális együttműködés érdekes folyamatába. Ebben az időben 700 000-re becsülték a Horvátországból és Szlovéniából származó bevándorlók számát, és Helmuth Kohl ezt a tényt kényszerítő erőként értékelte, amikor a következőket mondta Hubert Védrinnek: „Nagy rajtam a nyomás, nem bírok többet elviselni… a pártom, szövetségeseim a liberálisok, az egyház, a sajtó, nem is beszélve az 500 000 fős Németországban élő horvát kisebbségről, mindenki nyomást gyakorol rám"[211].

A Németország és Horvátország közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok úgyszintén igen jelentősek. Németország a horvátok elsőszámú kereskedelmi partnere (az import 20%-a, az export 21,5%-a származik innen), miután Franciaország csak 8. legnagyobb beszállítója, és csupán a 7. legnagyobb vásárlója az országnak.

Végül egyéb források is azt mutatják, hogy Bonnak érdekében áll megerősíteni a német befolyást az adriai térség politikai és kulturális életében. Itt emlékeztetünk, hogy Klaus Kinkel, jövendőbeli külügyminiszter, sokat dolgozott ennek érdekében az 1980-as évek folyamán (mint a titkosszolgálat akkori vezetője, biztosította, hogy a folyamatok diszkréten menjenek végbe)[212].

Végül: Mi volt a brit álláspont? Ahogy David Hanley jogosan hangsúlyozza, John Major hozzáállása beleillett a britektől megszokott „töretlen atlantizmus"-ba. Kormánya az Öbölháborúval volt elfoglalva. Úgy értékelték, szünetre van szükségük ahhoz, hogy rendezhessék soraikat. A közvetlen jövőben az amerikai külügyminiszter álláspontja mellé sorakoztak fel. E szerint el kell kerülni minden korai beavatkozást, ebbe az alapvetően belpolitikai jellegű konfliktusba[213].

---

[209] Élisabeth de Réau, *L'Idée d'europe du XXe siècle*, Bruxelles, Édition complexe, 2e edition 2001

[210] Hubert Védrine idézi, Fonds Mitterand CARAN

[211] Hubert Védrine idézi, op. cit., p. 606.

[212] Julien Thorel idézi Eric Schmit Fenboom tanulmányát a DEA dolgozatában, 1999, Megtalálható : Centre de Recherche EEC, Paris III, Sorbonne Nouvelle

[213] David Hanley in, P. Buffotot (szerk.), *La défense en Europe*, La Documentation Francaise, 1995. pp. 83-91.

I.2. Az intézményi együttműködés és korlátai, a tizenkettek belépése a konfliktusba (1991 június – 1992 január)

A konfliktus kezdeti szakaszában a tizenkettek beapcsolódnak a folyamatokba és a NYEU-hoz fordulnak, hogy az hozzon létre egy igazságtételi bizottságot, de a NYEU képtelen volt ilyen formán rendezni a konfliktust. Más intézményekhez kellett fordulni. Az EGK minisztereinek első nyilatkozata 1991. március 26-án született. Ezen a napon kifejezték aggodalmukat a politikai helyzet miatt és arra kérték a feleket, hogy tartózkodjanak az erőszaktól: „Az egységes és demokratikus Jugoszláviának van a legjobb esélye arra, hogy harmonikusan integrálódjon be az új Európába”[214]. Nem sokkal később május 28-án Belgrádban, Jacques Delors, az Európai Bizottság elnöke, a pénzügyi támogatást és az Európai Közösségekkel való megállapodás aláírását a gazdasági reformokhoz kötötte, illetve feltételként szabta meg „az intézményi keretek és a külső- és belső határok tiszteletben tartását” is[215].

Ez a „trojka” lesz az, amely az első harcokat kezdeményezi, mégpedig Szlovéniával szemben. És valóban, június 27-től a szövetségi hadsereg, ami ebben az esetben szerbekből és más tagköztársaságok képviselőiből állt, heves csatát vívott a szlovén területek helyi védelmi erőivel. De ez utóbbi hatékonyan állt ellen. A „trojka” alatt értjük az Unió jelenlegi elnökét, a luxemburgi külügyminisztert, az Unió előző elnökét, az olasz külügyminisztert, és végül a következő ciklus elnökét, azaz a holland külügyminisztert. Júliustól, miután Hollandia átvette az Unió elnökségét, a trojkát Hans Van Den Broek vezette (Portugália pedig Olaszországot váltotta).

Július 7-én, a trojka védőszárnyai alatt zajló tárgyalások eredményeképpen aláírtak Brioni szigetén egy deklarációt. E béketerv létrejöttekor a Tizenkettek megpróbálták a krízis megoldását kettős alapokra helyezni: A jugoszláv népek jogában áll saját jövőjükről önmaguknak határozni, ezt azonban a nemzetközi jog releváns normáival összhangban kell, hogy gyakorolják, és az államok területi integritásához mérten kell értelmezni. A függetlenség követelése, amely egy nem sokkal korábban tartott, pozitív eredményű népszavazásra támaszkodott, szolgáltatta Európa számára az alapot a beavatkozáshoz, mivel szerinte ezáltal a konfliktust nem lehet többé szigorúan jugoszláv belügynek tekinteni. Eközben úgy határoztak, hogy Szlovénia és Horvátország függetlensége csak a kikiáltástól számított három hónap leteltével lép érvénybe[216]. Másfelől egyetlen egyoldalú akció sem került elismerésre, beleértve az erőszakos jellegűeket is. Ezek voltak tehát az azonnali tűzszünet feltételei.

A Tizenketteket egycsapásra két ellentétes folyamat hatásai húzták két ellentétes irányba. Az egyiket a Szlovénia és Horvátország függetlenségéért küzdők védelmezték : kezdetben a szövetségi Németország, a másikat pedig a Jugoszlávia egységét védelmezők irányították, akik a konföderáció ötletéhez hasonló kompromisszumos megoldást igyekeznek találni.

A helyzet azonban változott, mivel Szlovéniában július 18-án véget ért a háború és a szlovének gyorsan elérték, hogy a Szerbek kivonuljanak a területről, de Horvátországban felizzottak a harcok. E körülmények között kezdődött szeptember 7-én Hágában a jugoszláv békekonferencia, amelyen Lord Carrington, a volt NATO-főtitkár elnökölt.

A konferencia alkotmányos megoldást javasol a feleknek: felkínálta, hogy a föderális államot *szuverén államok konföderációjával* váltsák fel[217]. De a feleknek el kellett fogadniuk, hogy felveszik a párbeszéd fonalát. Ez idő tájt, 1991. szeptember 19-én javasolta Franciaország és Néme-

[214] J.P. Maury idézi, *La défense en Europe*, *op. cit.*, p. 174.
[215] Documents européens n° 1725, 1991. május 27-28.
[216] Documents européens n° 1725, *op. cit.*., 1991. július 16.
[217] Jean-Antoine Giansily, *L'Union européenne et la crise yugoslave, Illusions et réalité*, Paris Dénoël, 1991, pp. 14-15.

torság, hogy hozzanak létre egy húszezer fős (amely egy tízezer fős logisztikai személyzettel egészül ki) ütközőerőt. Ez a Nyugat-Európai Unió irányítása alatt működne. A javaslatot azonban az Egyesült Királyság, Hollandia, Dánia és Portugália is elutasította a hágai Európai Tanács ülésén, szeptember 18-án. Ezen országok képviselői úgy vélték, hogy a NATO feladata e misszió elindítása és a rend fenntartása. A francia-német javaslat kudarca a továbbiakban is rányomta bélyegét a Közösségen belüli tárgyalásokra[218].

Más eredmény hiányában, az Európai Közösség lefektette azokat az alapelveket, amelyek fontosnak tartott a konfliktus politikai rendezése során: nem fogadják el a területi hódításokat, és elítélik az erőszakos határmódosításokat; az emberi jogok védelme – vagyis a köztársaságok önrendelkezési joga nem sértheti a kisebbségek jogait. A tizenkettek ezenkívül elítélte Szerbiát, amiért az nem tartja tiszteletben a fent felsorolt alapelveket (szeptember 28.). Ezt a döntést a gazdasági megállapodások érvényességének felfüggesztése követte, majd november 8-tól alkalmazták az olajembargót, végül egy humanitárius folyosó kialakításáról is döntöttek. Az Európai Parlament végül a fennálló kockázat miatt elvetette az európai katonai beavatkozás ötletét, és nemzetközi békefenntartó erők telepítését szorgalmazta a térségbe[219].

Ez alatt az idő alatt egyre súlyosbodnak a harcok. A yugoszláv szövetségi haderő október óta kettős offenzívát folytat a horvát területek térségében: a keleti Szlavóniában (vukovár november 19-én esik el) és az adriai partoknál Zadar (Zágráb) és Dubrovnik között, itt még ma is felfedezhetőek a harcok nyomai. Közben Bosznia-Hercegovinában újabb front nyílik.

Ezek között a drámai körülmények között kellett a Robert Badinter által vezetett döntőbíróságnak *(Badinter bizottság – K.Sz)*, amely a minisztertanács kezdeményezésére, 1991. szeptember 7-én állt fel, ítéletet hirdetnie. A Bizottságnak öt állam „alkotmánybíróságának" elnöke volt tagja (Németország, Belgium, Spanyolország, Franciaország és Olaszország). A bizottság feladata az volt, hogy megvizsgálja Szlovéniának, Horvátországnak és a későbbiekben Bosznia-Hercegovina önálló államként való elismerésének kérelmét. 1991 októberében kimondta, hogy „ A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság megállíthatatlanul belesodródott a felbomlás folyamatába", a föderális szervek felépítése és működése nem felel meg többé a föderális állam, illetve a képviseleti és részvételi demokrácia kritériumainak[220]. Ugyanakkor az államelismerés bizonyos feltételek betartását követeli meg: a demokratikus államforma, a kisebbségek elismerése (különleges státusz biztosítása), az új határok sérthetetlenségének elismerése, amelyek éppen egybe esnek a korábbi szövetségi állam belső határaival. Ez az elismerés azt is jelenti, hogy az új kormány a terület egészén fejtheti ki hatalmát.

Ezekkel az eseményekkel a háttérben a maastrichti Európai Tanács másnapján, december 17-én a Tizenkettek egy nyilatkozatot tettek közzé „az új államok elismerésének vezérelveiről Kelet-Európában és a Szovjetunióban". Mindemellett elítélték, hogy Szlovénia és Horvátország túl korán, a Badinter Bizottság, hivatalosan januárban kiadandó véleménye előtt kiáltsa ki függetlenségét[221].

Emellett Németország egyoldalúan úgy döntött, hogy nem vár tovább, és 1993 decemberében elismeri Szlovéniát és Horvátországot. Ez a szolidáris kezdeményezés élénk reakciókat váltott ki a Tizenkettek körében, ám a holland elnökség, amely igen elkötelezett volt a maastrichti kormányközi konferencia végső megegyezése felé, nem reagált hevesen. A Bizottság végül január

---

[218] NYEU publikációk, rapport por *l'Assemblé*, octobre 1991

[219] Édith Lhomel - Thomas Schreiber (szerk.), *L'Europe centrale et orientale, Stabilité politique, réprise économique*, Documentation Francaise, 1994.

[220] Avis de la Commission d'arbitrage in Revue générale de droit intérnationale, pp. 264-69.

[221] Ibidem, idem, szintén ld. déclaration de Maastricht – CPE decembre 1991

15-én kedvező álláspontjáról tájékoztatta a nemzetközi közösséget, amelyet a Közösség is elfogadott és magáévá tett.

I.3. A biztonsági intézményekkel való együttműködés a konfliktus első szakaszában

1991 júniusában, az első szlovén és horvát kezdeményezéseket követően, az NYEU tanácsa, Németország elnöksége mellett, először kérte a felelős jugoszláv szerveket, hogy kerüljék a konfrontációt (június 27). Mindemellett a német elnökség, a francia támogatás ellenére sem tudta elfogadtatni a katonai beavatkozás tervét. A britek ettől fogva biztosak lehettek abban, hogy az Egyesült Államok támogatni fogja az ENSZ beavatkozást (amely októbertől lesz hatékony). A NYEU szerepe ettől kezdve másodlagossá vált. Az európai biztonsági intézmény egy Szerbiát és Montenegrót érintő kereskedelmi és olajembargó felállításával működött volna közre.

Később, 1992 május 30-án, a NYEU tanácsa az ENSZ-el egyetértésben úgy döntött, hogy egy kisebb hajóhadat állít ki olasz parancsnoksággal, amely biztosítja az Adriai-tenger ellenőrzését. Végül a következő június 10-én létrejött a NYEU és az ENSZ közös ellenőrzési és parancsnoksági egysége. 1992. augusztus 28-án a NYEU tanácsa a Boszniába induló humanitárius szállítmányok útját és védelmét vizsgálta meg. A júniusi petersburgi csúcs óta ez a fajta misszió bekerült a NYEU kompetenciái közé, de a tanács keretén belüli viszályok miatt nem született döntés.

Ettől fogva az ENSZ elsődleges szerepet játszott a Közösséggel együttműködve. A Nyugat-Európai Unió szerepét pedig újraértékelték Maastrichti Szerződésben, de emlékeztetnünk kell rá, hogy ez a szerződés csak 1993 november 1-től hatályos, ekkor alakult az intézmény európai Unióvá. Ekképpen a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) e nap előtt jogilag nem létezett[222].

1991. október 8., az amerikai Cyrus Vance, a Főtitkárság jugoszláviai személyes képviselőjeként való kinevezésének napja fordulópontot jelentett. Ettől a naptól kezdve az ENSZ Biztonsági Tanácsa vállalja magára a katonai tervvel kapcsolatos összes jelentős feladatot. Elsőként egy tűzszüneti megállapodást hozott tető alá 1991. november 25-én Horvátországban, de a fegyverszünet rövid életű lett. A második megállapodást 1992. január 2-án írták alá, ám ezt sem tartották tiszteletben a harcoló felek. Február 22-én a Biztonsági Tanács egy védelmi erő létrehozása mellett döntött: ez lett a FORPRONU, amely tizennégy-ezer kéksisakosból állt, a műveleti területe pedig Krajnát és Szlovénia keleti és nyugati területeit fedte le. Érdekes megfigyelni, hogy ezzel párhuzamosan a Közösség továbbra is a konfliktus politikai rendezésén dolgozott.

A Közösség és az ENSZ közti munkamegosztás jól láthatóvá tette a békefenntartás (*peacekeeping*), és a béketeremtés (*peacemaking*) feladatai közti különbséget. Az EGK a későbbiek során békefenntartás címén indított el több missziót. Ezek közé tartozott a politikai embargó és a humanitárius szállítmányok megszervezése[223]. 1992. április 7-én a Közösség elismerte Bosznia-Hercegovina függetlenségét. Az ország előző év október 15-én kiáltotta ki függetlenségét, míg a boszniai szerbek népszavazást szerveztek arról, hogy december 21-én kikiálltsák-e, hogy Bosznia-Hercegovinában szerb szuverenitás alatt működik. Az első összetűzések 1992. március 1-én és április 4-én zajlottak, a háború Bosznia-Hercegovinában akkor robbant ki, amikor a szerb csapatok bekerítettél Szarajevót. Az ENSZ május 22-én ismerte el a három új államot.

A harcok egyre nagyobb kiterjedése Horvátországban és Bosznia-Hercegovinában arra késztette a Biztonsági Tanácsot, hogy június 8-án kiterjessze a FORPRONU mandátumát Bosznia-Hercego-

[222] J.P. Maury, *La défence en Europe*, op. Cit., 177-178.o., Szintén lásd Élisabeth du Réau (éd.), Une Europe en mutation, Paris, Hachette, 2001, pp. 180-184.
[223] Francine Boidevaix, Une diplomatie informelle pour l'Europe, FED, 1997.

vinára is, és újabb ezer kéksisakost küldjön Szarajevóba, miközben május hónaptól kezdődően olaj- és légi embargót vezet be Szerbiában és Montenegróban, akik április 27-én megalakították a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot, elutasítva ezáltal minden felelősséget a boszniai és horvátországi összetűzésekre vonatkozóan. Erre a döntésre reagálva szeptemberben Jugoszláviát kizárták az Egyesült Nemzetek Közgyűléséből. Augusztus 26 és 28 között tartották Londonban a Közösség és az Egyesült Nemzetek által elnökölt konferenciát a békéért. Az esemény Genfben folytatódott lord Owen helyettes elnökletével, aki lord Carringtont helyettesítette a Közösség és Cyrus Vance, az ENSZ Főtitkárság különleges küldöttje, közötti közvetítő szerepében[224]. Ezt a konferenciát újfent az Európai Közösség tehetetlensége és az ENSZ akcióinak korlátozottsága jellemezte. Ki kell emelni ebben az időben a média már nagy szerepet játszott az információk és képek terjesztésében: Bemutatták a harcok erőszakosságát és a népirtás-jellegű katonai akciókat, megbélyegezve ezzel a jugoszláv háborút.

Hubert Védrine így kommentálta az eseményeket: „ A boszniai háború elkezdődött. Három és fél évig fog tartani, 1992 áprilisa és 1995 novembere között (Daytoni egyezmény) húzódott a iszonyatos gyűlölettel övezve és tébolyult hadvezérek vezetésével…" Hangsúlyozta továbbá a közvélemény kérdésfeltevéseit és csalódottságát, miszerint „a jugoszláv háború drámája és a nagy tervek (t.i. a maastrichtiak) bukásának egybeesése kiábrándító" és arra a gyakran használt idézetre emlékeztet, miszerint: „Európa Szarajevóban bukott el"[225].

Ettől fogva, ha az EGK és az ENSZ együttműködése folytatódott is 1992 és 1993 első hónapjaiban, a két intézmény relatív tehetetlensége egy másik megoldáshoz vezetett el: A Kontaktcsoport létrehozásához, amely 1994 áprilisában áll fel.

1993-ban, miután a harcoló felek több béketervet is visszautasítottak (Vance-Owen terv, majd 1993 végén az Owen-Stoltenberg terv és végül a Juppé-Kinkel kezdeményezés), láthatóvá vált, hogy az „euro-ENSZ" béketörekvések kudarcba fulladtak. A kudarc két nagy következménnyel járt: egyrészt létrejött a francia, brit, amerikai és orosz kezdeményezésre a Kontaktcsoport, másrészt az a tény, hogy a nemzetközi közösség a NATO-tól várta a megoldást egy olyan régióban, ami kívül esik az atlanti szervezet műveleti területén.

A Kontaktcsoport egy klasszikus, államokat tömörítő diplomáciai vitarendezési eszköz, amely a konfliktus rendezésében eredetileg érintett szervezetek (EGK-NYEU és ENSZ) kudarcának eredményeképpen állt fel[226]. Másrészt e csoport keretében az Egyesült Államok megjelenése - a konfliktusba való belépésétől visszavonulásáig – és vezető szerepe erőteljesen megváltoztatta az erőviszonyokat. Másfelől a NATO bevonása feltétlenül szükségessé vált 1994 februárjában, azért, hogy Szarajevó körül egy nehézfegyverzet-mentes övezetet alakítson ki, ahová a kéksisakos csapatokat telepíteni lehet. A NATO légitámogatása elengedhetetlen feltétellé vált az nemzetközi ütközőerő és a civil lakosság biztonságának garantálásához. Ennél fogva a srebenicai drámai események után, amely az ENSZ biztonsági zónáján belül esett, a NATO, a Kontaktcsoport egyetértésével, azt a missziót kapta, hogy jelentős légicsapásokat mérjen a boszniai szerb hadseregre (1995. július 21.). Később, 1995. augusztus 23-án, miután a szerbek Szarajevót bombázták, a NATO *Deliberate Force* akciója feltörte a város körüli blokádot és előkészítette a béketárgyalás feltételeit[227].

A Tizenkettek Közössége nem volt tétlen, és fontos szerepet játszott a konfliktus legelső szakaszában. Az ENSZ-el való együttműködés azért jött létre, hogy megmutassa, hatékonyan hozzá tud járulni a békefenntartó akciókhoz. Ezzel szemben óriási kudarc, hogy a KKBP kialakulásakor

[224] Giansily, *op. cit.*, pp. 18-19.
[225] Hubert Védrine, *op. cit.*, pp. 625-627.
[226] Pierre Mélandri, Revue *Rélations Internationales,* n.104, hiver 2000, pp. 487-506
[227] *Ibidem, idem*

a NYEU, a szervezeten belüli konfliktusok miatt, teljes alkalmatlanságról tett tanúbizonyságot. Egyes európai aktorok hozzájárulása, kiváltképp Franciaországé, Németországé és az Egyesült Királyságé, a konfliktus több pontján döntő jelentőségű volt tárgyalásos rendezés lehetőségének kialakításában. Az ENSZ-nek központi szerepet kellet volna játszania a konfliktus rendezésében, gyengesége miatt volt szükség egyrészt a Kontaktcsoport felállítására, amelyben az Egyesült Államok egyre nagyobb szerepet nyert, másrészt a NATO beavatkozásra.

A háború ideiglenesen véget ért a Párizsban, 1995. december 14-én aláírt Daytoni Egyezménnyel. Így az Egyesült Államok kezdetben távol maradt a konfliktustól, nagy diplomáciai sikert aratva. Mégis összegzésképpen hangsúlyozzuk, hogy az európai illetőségű katonák igen jelentős számban jelentek meg a katonai erők között. Végül az európai pénzügyi hozzájárulás sokkal magasabb volt ebben az időszakban, mint az Egyesült Államokból érkező összegek. Vagyis Európa nem halt meg Szarajevóban.

II. Törekvések az EU közös kül- és biztonságpolitika megerősítése a koszovói krízis kapcsán

II.1. A Nyugat-Európai Unió megújítása és a NATO-val való kapcsolatok harmonizációja (1992-2000)

1992 nyara óta Franciaország kinyilvánította, hogy támogatja a Tanács és a Főtitkárság Londonból Brüsszelbe való áthelyezését, amely a Brüsszeli Paktum óta működik a brit fővárosban. Ehhez kapcsolódik az Egyesült Királyság explicit beleegyezése is, amely szintén támogatja a tervezési részleg székhelyének áthelyezését, hiszen ez praktikus együttműködést tesz lehetővé a két biztonsági szervezet, a NATO és a NYEU között. Cserében Párizsban található a NYEU Közgyűlés székhelye és a Biztonsági Tanulmányok Intézete (EUISS)[228].

Az intézményes fejlődés után nem sokkal a konkrét akciók egyike volt a közös mostari akció végrehajtása. A harcok újbóli fellángolása Jugoszláviában az Európai Uniót arra ösztönözte – a Maastrichti Szerződés hatályba lépése után, – hogy lépéseket tegyen a boszniai Mostar tartományban, a horvátok és a muzulmánok között zajló véres konfliktus lezárása érdekében. Az Európai Tanács 1994. május 16-án úgy döntött, felvonultatja katonai eszközeit és közös akciót indít, beírva ezzel magát a KKBP keretein belül létrehozott intézkedések sorába. Az akció célja Mostar város demilitarizálása és ezáltal az etnikai közösségek közti feszültség csökkentése és a régió biztonságosabbá tétele volt. Az egyesült rendőrségi erők helyreállítása volt az egyik szükséges intézkedés ahhoz, hogy Mostaron belül visszaállítsák a közrendet és biztosítsák a javak és személyek szabad áramlását.

Az U.P.F.M (United Police Force of Mostar) a Nyugat-Európai Unió ellenőrzése alatt áll fel. Ez a korlátozott hatótávolságú akció az első lépés volt, és érdekes tapasztalatként szolgált, ám a jugoszláviai helyzet súlyossága további fejlődést igényelt a tisztán katonai műveletek megvalósításához a NATO-val való együttműködés területén, amely szervezet – ahogy azt korábban már említettük – döntő szerepet játszott 1994-től kezdve[229].

Eközben, habár Franciaország rugalmassá tette az álláspontját, elismerve, hogy a Eurocorps keretében működő francia csapatok NATO parancsnokság alatt is alkalmazhatók, Mitterand elnök, aki 1995 tavaszáig lakott az Élysée palotában, 1994 elejétől kategorikusan elutasította, hogy Franciaország újra elfoglalja a helyét az atlanti szövetség Biztonsági Tanácsában.

---

[228] Beszélgetés Nicole GNESOTTO-val, az l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO igazgatójával

[229] PETERSON J, "Decision Making in the European Union : towards a frame work of analysis" *Journal of European public policy*, 1995, vol. 1. n°2, pp. 69-93.

II.2. Az euratlanti együttműködés előrehaladása, és annak korlátai az 1994-96-os átmeneti időszak alatt

- Előrehaladás a fegyverzeti együttműködés területén

Az eredeti terv az volt, hogy megerősítsék a közös akciókban alkalmazható erők koplementaritását és interoperabilitását.

Az 1976-ban a 13 európai NATO-tagállam által (Izlandot kivéve) létrehozott Független Európai Programcsoport (Groupe Européenne Indépendant de Programme, GEIP) 1993 elején magába olvasztotta a NYEU-t, és belőlük jött létre a Nyugat-Európa Fegyverkezési Csoportja (Groupe d'armament de l'Europe occidentale, GAEO) azzal a küldetéssel, hogy „harmonizálja a műveleti szükségleteket és a felszerelés terén szükséges együttműködést és támogassa valamint elősegítse a védelmi célú kutatásokat (alapvetően az Euklidész programot)". Ez a szervezet vált 1996 novemberében a Nyugat-Európa Fegyverkezési Szervezetté (Organisation de l'armement de l'Europe occidentale, OAEO). A folyamatok azonban túl lassúak, és így bilaterális szinten olyan javaslatokat idéztek elő, amelyeknek célja, hogy betöltse az így keletkező űrt (a francia-német fegyverkezési szervezet, a FESZ[230] létrehozása 1995 decemberében). A szervezethez később több állam is csatlakozott.

- A NYEU és a NATO együttműködése felé

Az atlanti szövetség brüsszeli csúcsa (1994. január 10-11.) több téren is fontos újdonságokat hozott: ekkor indították útjára a Békepartnerséget, az EBEÉ nem NATO-tag kelet-európai államaival (Oroszországot is beleértve) közös koordinációban állapodtak meg, az ex-Jugoszlávia területén végrehajtandó intervenciók pontos megvizsgálása (a légitámadások tervei), és végül a Nyugat-Európai Unióval való együttműködés véglegesítése sorolhatóak ide[231].

Ezen a NATO-csúcson a 16 ország állam- és kormányfői teljes mértékben támogatásukról biztosították „az Európai Biztonsági és Védelmi Identitás" (EBVI, franciául IESD, angolul : ESDI) koncepcióját. Úgy vélték, a Nyugat-Európai Unió ezen a téren megerősítésre szorult. Kijelentették, hogy készek „az Észak-Atlanti Tanács (ÉAT) keretében folytatott konzultáció alapján, a Szövetség kollektív eszközeit a NYEU műveleteinek szolgálatára bocsátani".

Másrészről jóváhagyják a több haderőnemi hadseregcsoportok (GFIM/CJTF) elképzelését, amely megkönnyíti az eltérő körülményekre való reagálást. A koncepciót „a NATO vagy a NYEU keretein belül foglalkoztatott katonákból elkülöníthető, de nem elkülönített katonai képességek létrehozásával" kell megvalósítani, amelyek „úgy válaszolnak az európai kihívásokra, hogy azzal egyben a Szövetség biztonságához is hozzájárulnak"[232]. Az elképzelés praktikus alkalmazását két évvel később, Berlinben dolgozzák ki. 1996. június 13-án, Berlinben a védelmi miniszterek megállapították, hogy megtalálták a módott arra, hogy az *európai biztonsági és védelmi identitást* (EBVI) a Szövetség keretein belüli fejlesszék tovább. A miniszterek tehát kijelentették: „Teljes mértékben GFIM-re alapuló elképzelést, ez az identitás egészséges katonai alapokra fog felépülni a megfelelő katonai tervezés támogatásával, és lehetőséget ad majd arra, hogy koherens és hatékony katonai erőket hozzunk létre, amelyek képesek a NYEU irányítása alatt, és annak stratégiája szerint működni." A két szervezet 1997 óta dolgozik azon, hogy továbbfejlesszék együttműködésüket és létrehozzanak kettejük között egy keretszerződést. Ez az együttműködés nem volt problémamentes, mégpedig a háttérben húzódó politikai tervek miatt, főleg, hogy a francia elnöki székben Mitterrandot Chirac elnök váltotta fel[233].

---

[230] Organisme de Cooperation en matière d'armement (OCCAR)

[231] Publications du Secrétariat général de l'UEO, *L'UEO aujourd'hui*, 1998, p. 31.

[232] Lieutenant-Colonel Charles L. BARRY, « Nato's Bold New Concept CJTF in Joint Forces », in *Quaterly* n°5, été 1994.

[233] BOZO Frédéric, *La France et l'Alliance depuis la fin de la guerre froide. Le modèle gaullien en question*. Cahiers du CEHD, n°17, 2001.

Ezzel párhuzamosan, az Európai Uniós és a NYEU közötti kapcsolatok az amszterdami kormányközi konferencia előkészületeinek keretein belül fejlődött tovább.

II.3. Új partnerekkel az európai védelempolitika irányába, a Koszovói krízis előtti nyugat-európai folyamatok

Az Amszterdami Szerződés (1997. október 2.) újra elővette és megerősítette azokat az intézkedéseket, amelyek már a Maastrichti Szerződésben kirajzolódtak. Az Európai Unió 1997 júliusi kormányközi konferenciája a NYEU Minisztertanácsa egy fontos munkadokumentumára támaszkodott, amelyet 1995-ben Madridban mutattak be. Címe: „A NYEU hozzájárulása az Európai Unió 1996-os kormányközi konferenciájához". Az új Szerződés értelmében, a J.7.1-es cikk (új cikk 17.1) megemlíti, hogy: „A Nyugat-európai Unió integráns részét képezi az Unió fejlődésének, hiszen műveleti kapacitással ruházza azt fel", mégpedig a 2. paragrafus (Petersbergi missziók) által. Az Európai Tanács hatásköre a KKBP területén a NYEU-ra is vonatkozik, azokat a kérdéseket illetően, amelyekben az unió a NYEU-hoz fordul" (J3-as és J7-es cikkelyely, az új verzió szerint 13-as és 17-es cikkelyek)[234]. A Nyugat-Európai Uniót bízták meg azzal, hogy az Európai Unió segítségére legyen a közös kül- és biztonságpolitika védelmi vonatkozású tartalmának meghatározásában, illetve az ennek keretében meghozott döntések és akciók végrehajtásának kidolgozásában.

Az Amszterdami Szerződés visszafogottan fogalmaz: úgy intézkedik, hogy „a közös kül- és biztonságpolitika" mindazon kérdéseket tartalmazza, amelyek az Unió biztonságához köthetőek, beleértve egy közös védelmi politika progresszív definícióját is (és többé nem érvényes a Maastrichtban meghatározott merev meghatározás). Végül pontosít, miszerint „az Unió támogatja a NYEU-val való szorosabb intézményi kapcsolatok létrehozását, azzal a céllal, hogy ez utóbbi szervezetet az Unióba integrálják"[235].
Ezt a javaslatot, amely bizonyos ellenérzést váltott ki a NYEU szervezeti keretein – különösen a Közgyűlésen – belül, azonban csak később lehett alkalmazni. A NYEU bizonyos önállóságának megtartásáért küzdők annak fontosságát hangsúlyozták, mennyire eltérő elképzelések uralkodnak az Unió tagállamai között a Brüsszeli Paktummal életre hívott szervezet által betöltendő szerepről. Emlékeztettek arra, hogy az Egyesült Királyság ellenezte, hogy 1991-ben NYEU erőket küldjenek Jugoszláviába, később, hogy 1994-ben a Rwandai krízisbe beavatkozzanak, illetve ellenezte 1997-ben az Albániába induló misszió ötletét is. A NYEU által végrehajtott beavatkozások egészen a közelmúltig tehát csak meghatározott akciókra korlátozódtak: az adriai *Sharp Guard* hadművelet (az ENSZ által Jugoszlávia ellen bevezetett embargó felügyelete 1992-ben; rendőri és vámügyi misszió a Dunán, rendőrségi különítmény Mostarban 1994-ben…)[236].

Németország esetében a Bundeswehr különleges státusa 1994-ig korlátozta a német katonáknak a katonai intervenciókban való részvételének lehetőségeit. 1994 júliusában levették az Alaptörvény 14 cikkéről az alkotmányos béklyót, így az attól kezdve engedélyezi a szövetségi hadsereg „területen kívüli" intervencióit is. Ettől kezdve a német hadsereg aktívabb szerepet játszhatott a nemzetközi színtéren és ezáltal ex-Jugoszláviában. Így 1994 október 25-én, Washington egyetér-

[234] *L'UEO aujourd'hui*, publication citée, pp. 28-29.
[235] Szintén lásd: NOUAILHAT Yves-Henri, « Vers une défense européenne de l'Europe : Bilan et perspectives » in *Europe et Défense*, Actes du colloque de Nantes, Presses Universitaires de Nantes, 2000.
[236] Beszélgetés Nicole Gnesotto-val

tésével, Németország boszniai offenzívába kezdett. Később a Bundeswehr új státusa megengedte, hogy aktívabb szerepet játsszon a jugoszláv konfliktus második fázisában, a koszovói krízisben[237].

A NYEU reaktiválási folyamatában 1998 augusztusa jelentette a döntő változtatást. 1998 októberétől Tony Blair brit miniszterelnök javasolta, hogy az Egyesült Királyság is kötelezze el magát az európai közös védelmi identitás érdekében, amely az európai felépítmény 4. pillérét alkothatná. Később, az 1998 december 4-i Saint-Malo-i fracia-brit csúcs után, az Egyesült Királyság és Franciaország megerősítették, hogy az Európai Uniónak szüksége van rá, hogy létrehozza „a katonai erőkre támaszkodó autonóm védelmi kapacitást a felhasználáshoz szükséges eszközökkel felszerelve". A munkáspárti kormány számításba vette, hogy Európában új perspektívák kerülnek előtérbe a biztonságpolitika területén, és döntő fordulópont mellett kötelezte el magát[238].

II.4. A koszovói krízis 1999

- A megelőző diplomácia kudarca

A daytoni megállapodás eredményeként Koszovó kérdésének rendezetlenségét – melyet nem érintettek 1995-ben – az európai diplomaták igen helyesen potenciális veszélyforrásként értékelték. 1997 novemberében a német és a francia külügyminiszter, Klaus Kinkel és Hubert Védrine közös dilomáciai tárgyalásokkal próbálkoznak, és levelet küldtek Milosevicnek, amelyben felajánlották, hogy „megvetik a stabil és tartós béke alapjait", Párizs és Berlin nem ismerte el sem Koszovó függetlenségét, sem a *status quo*-t, de *speciális státust,* (az 1947 és 1989 között fennáló állapotnak megfelelő autonómiát) kért Koszovó számára. Milosevic azonban kategórikusan elutasította a javaslatot. Nem hagyhatta, hogy „az Európai Unió tanácsokat osztogasson neki"[239].

1997 végétől Franciaországnak és Németországnak be kell ismernie, a koszovói krízis megoldása nem sikerülhet Washington közbenjárása nélkül. A nemzetközi közösség megoldási javaslatai nem vezettek sehová 1998 folyamán, a nyugati hatalmaknak fokozatosan meg kellett barátkozniuk a gondolattal, hogy egy erőteljesebb beavatkozásra lesz szükség. Ez a preventív diplomácia kudarca: ezt Párizs, London és Berlin tudomásul vette. A Koszovóban történt racaki mészárlást követően, ahol 45 albán áldozatot számoltak össze, Jospin miniszterelnök kihangsúlyozta, hogy „a borzalom újabb szintre lépett"[240].

1999. február 6 és 23 között Rambouillet-ban, Franciaországban még egy utolsó diplomáciai tanácskozást tartottak. Ez a diplomáciai kezdeményezés Franciaország és Nagy-Britannia közös elnökletével zajlott le, melyek mindketten aláírták a saint-mailoi deklarációt (1998 decemberében). A Richard Hoolbrooke által tett utolsó, 1999 március közepi brit kísérletet követően, kirajzolódott a szövetséges beavatkozás perspektívája (*Operation Allied Force*). A NATO megkezdte hadműveleteit: A légicsapások március 24-én indulnak meg Jugoszlávia területén[241].

- Az *Allied Force* koszovói hadművelet (1999 március-június)

A műveletek az ENSZ Biztonsági Tanácsával való konzultáció nélkül kezdődtek meg. A NATO műveleteknek két alapvető célja volt: Egyrészt területének bombázásával kényszeríteni akarta

---

[237] THOREL Julien, « Le couple franco-allemand, moteur ou acteur de la sécurité européenne lors de la crise yougoslave (1991-1995) », *Allemagne aujourd'hui*, n° 153/2000, pp. 52-71.

[238] GAZDAG F. et du REAU E. (sous la dir. de), « La défense européenne vue de Londres », Actes du Colloque de Budapest, avril 2000, *Publications de l'Institut d'Etudes stratégiques*, Budapest, 2001.

[239] THOREL Julien, "Le couple franco-allemand à l'épreuve de la crise du Kosovo" in *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 157 juillet-septembre 2001, pp. 56-75.

[240] THOREL Julien, *op. cit.*, p. 63.

[241] CORTEN Olivier, "L'échec du plan de Rambouillet" in ADAM Bernard (dir) *La guerre du Kosovo*, Bruxelles, Complexe, 1999.

Belgrádot, hogy elfogadja a rambouillet-i egyezményt, másrészt a jugoszláv katonai képességek elpusztításával meg akarta védeni Koszovó albán lakosságát, elzárva így a megközelítési utakat, hogy elszigetelje a szerb egységeket és megakadályozzanak egy humanitárius katasztrófát[242].

1999-ben Franciaországban cohabitation volt érvényben : a szocialista Lionel Jospin kormányfőt Hubert Védrin, külügyminisztere és Alain Richard nemzetvédelmi miniszter támogatta, de az elnök, Jacques Chirac (aki 1995-ben követte Franciois Mitterandot) egyben a jobboldali UMP vezetője is volt. Az ilyen egymásmellettiség hagyománya megszokott volt, hiszen korábban 1986 és 1988 között Jacques Chirac helyzete éppen fordított volt. Miniszterelnök volt, és az elnöki tisztséget Francois Mitterand töltötte be.

Az 1999-es konjunktúra alatt a konvergencia maga után vonta a külpolitika és a védelmi politika divergálódását. Ahogy azt Patrice Buffotot helyesen megállapítja, Hubert Védrine, Chirac teljes egyetértése mellett irányította a rambouillet-i közvetítés kísérletét 1999 februárjában. Franciaországot, amely ekkor már 3000 SFOR katonával volt jelen Boszniában, Washington arra kérte, hogy vegyen részt a NATO hadműveletekben[243].

Mégha az elnök és a Jospin-kabinet egyaránt elfogadta, hogy Franciaország részt vegyen a „humanitárius" műveletekben, a francia parlamentben heves vita kezdődött, de csak a kommunista párt emelte fel nyíltan a hangját Franciaország szerbiai légitámadásokban való részvétele ellen (ld. a kommunista párt főtitkárának, Robert Hue-nek az 1999 március 24-i felszólalását). A légitámadások tíz hétig tartottak. Franciaország adta az Egyesült Államok utáni második legnagyobb hozzájárulást, a szövetség felszerelésének 10%-ával (90 db. repülőgép, helikopter és pilótanélküli eszköz). Másfelől azonban 2400 katonát vezényeltek ki preventív célzattal a helyszínre, Macedóniába (ARYM), a későbbi koszovói békefenntartás reményében. A Puma helikopterek, pilótanélküli eszközök a légierő katonái pedig Albániában vonultak fel az amerikaiak támogatására.

Mégha a francia részvétel jelentős is volt, az elnök és a kormány többször is kifejezte rosszallását miután pontos információkhoz jutott arról, hogy nem engedélyezett célpontokat is támadtak, kifejezve abbéli igényüket, hogy rendszeresen betekinthessenek az USA légi hadműveleteinek terveibe. 1999 áprilisában, Washingtonban, a NATO ötvenedik évfordulója kapcsán Jacques Chirac kihangsúlyozta, hogy véleménye eltér Clinton elnökétől, és azt indítványozta, hogy Oroszországot is vonják be a béketerv kidolgozásába, valamint javasolta, hogy az ENSZ és az EU még szorosabban működjön együtt[244].

A szövetséges felek véleménye a szárazföldi beavatkozás kapcsán is eltért egymástól.

Végül 1999. június 8-án megszületett a kumanovoi katonai-technikai megállapodás vetett véget a NATO-hadműveleteknek. Másrészről a Biztonsági Tanács ugyanezen a napon határozott egy NATO irányítású ENSZ békehaderő Koszovóba küldéséről (1244-es BT határozat).

- Bernard Koucher kinevezése ENSZ Főképviselővé (1999 július)

A KFOR első harci egységei június 12-én érkeztek meg a térségbe. Koszovó nemzetközi protektorátussá vált, melyet provizórikusan az ENSZ igazgatott. Tudjuk, hogy az ENSZ különmegbízottja, a missziót vezetője, Bernanrd Koucher volt.

Így a koszovói krízist létrehozó erők vizsgálatakor, az ENSZ átmeneti missziója, az UNMIK/MINUK békefenntartó tevékenységgel volt megbízva (*peace keeping*), és a béke megtartását, a jogi és gazdasági struktúra újraépítését kellett, garantálja (*peace building*).

---

[242] DUMOULIN André in *La Nouvelle architecture de sécurité en Europe*, GRIP, Complexe, 1999, p. 74.

[243] BUFFOTOT Patrice (dir. et contribution) La défense en Europe, "Un engagement européen actif" pp. 97, Paris, La Documentation française, 2001.

[244] CLARK Wesley K. "Waging Modern War", Public Affairs, 2001, p. 449.

Közben a feladatok bőségét látva felosztották szerepeket. Így az ideiglenes civil igazgatási feladatokat az ENSZ-re (UNMIK) bízták, a humanitárius ügyeket pedig az ENSZ Menekültügyi Főigazgatósága (HCR) vezette. Az Intézmények felállítása az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetre (EBESZ) maradt.

A rekonstrukció feladata pedig az Unió hatáskörébe került[245]. A megosztott mandátum koncepciója – mely szerint a különböző nemzetközi szervezetek közös irányítás alatt működnek együtt – innovatív megoldásnak számított. Hogy Bernard Kouchnert, a Jospin-kormány volt-miniszterét választották, azzal magyarázható, hogy Kouchner alapította az „Orvosok határok nélkül" nevű szervezetet, azaz jelentős tapasztalattal rendelkezett a humanitárius segítségnyújtás területén. Őt nevezték tehát ki hivatalosan az ENSZ civil Főképviselőjének Koszovóba. A tartományban ő lett Kofi Annan ENSZ-Főtitkár Különleges Képviselője; vagyis kinevezésével egyben helyettes-főtitkári rangot is kapott.
Az általános vélekedés szerint Koucher teljes mértékben a missziónak szentelte magát, de számos olyan nehézséggel is szembetalálta magát, melyekkel a koszovói misszió vezetői posztjának elfogadásakor még nem számolt[246].

III. Az EU mint a nyugat-balkáni stabilizációs folyamat nemzetközi aktora (2000-2005).

III.1. A koszovói krízis hatása a térségre és a nemzetközi életre: Európa ambíciói és lehetőségei a XXI. század küszöbén.

- Francia konklúziók

A Jugoszláviai hadműveletek végétől, a francia Jospin-kormány védelmi minisztere, Alain Richard egy szakértői csoportot hozott létre, amely 1999. június 21-től mutatta be első jelentését a katonai akadémián rendezett ülésen (ahol védelmi kérdésekben érintett civil és katonai tisztviselők gyűltek össze), hogy a lehető leghamarabb levonják a következtetéseket az *Allied Force*-ban való francia és európai részvételből[247]. A szemináriumról érkező első visszajelzések hatásaként a francia védelmi miniszter továbbra is aktívan részt vehetett a kölni Európai Tanácsot (1999. június 3-4.) követő európai gyűléseken. Másrészről azonban tevékenységéről számot kell adnia a Francia Nemzetgyűlés pénzügyi- és védelmi bizottsága előtt.

Ha Alain Richard gratulált is magának, hogy a légi stratégiát választotta, és, hogy a hadsereg professzionalizációjának köszönhetően növekedett a hatékonyság, a szakértőkkel együtt felismerte, hogy további hiányosságokkal is kell számolni. A francia részvétel ellenére a felderítő- és taktikai légi-missziók 20 százalékában elégtelen mennyiségű információt szereztek. Hiányosságok mutatkoznak továbbá az ellenséges légvédelmi berendezések megsemmisítésére való képességekben, a célpontok azonosításában és kijelölésében, a légi utántöltésben…[248]. A szakértők következtetéseiből kiderült, hogy Európa jelentős technikai hátrányban van az amerikaiakkal szemben.

Másrészről a pénzügyi bizottság kiemelte, hogy Franciaország részvételi költségei megemelkedtek: a NATO keretein belül végzett katonai műveletek 1 milliárd 334 millió frankba kerültek Franciaország számára, ez az összeg a KFOR misszió (ENSZ hadművelet) költségével, vagyis több, mint 1 milliárd 200 millió frankkal egészül ki, és ezek az összegek nem tartalmazták az

[245] Tardy, Thierry, *La France et la gestion des conflits yougoslaves*, Bruylant, 1999.
[246] Kouchner, Bernard, *Les guerriers de la paix du Kosovo à l'Irak*, Paris, Grasset, 2004.
[247] "Les premiers enseignements des opérations au Kosovo", rapport Ecole militaire, Paris 21 juin 1999, in *Defense News*, le 26 juillet 1990.
[248] QUILES Paul, LAMY François, "Kosovo, une guerre d'exception", rapport d'information n° 2022, *Publications de l'Assemblée nationale, Commission de la Défense*, Paris, 15 décembre 1999.

Európai Segélyalap kiadásait Koszovó számára, illetve a MINUK részére az adminisztratív misszió részére tervezett hozzájárulást. A teljes költséget végül 4 milliárd frank körüli összegre becsülték 1999 végére[249].

Franciaországban ezek a megállapítások forogtak a köztudatban, belső feszültségeket gerjesztetve és legitimálva az 1999. júniusi kölni Európai Tanács iránymutatásait, melyeket az 1999 decemberi helsinki Európai Tanács tovább fejlesztett.

- A Koszovói krízisből levonható tanulságok az Európai Unió számára; Dél-kelet Európa politikai stabilitásának perspektívái.

A témáról számos forrás áll rendelkezésre ezért a továbbiakban csak az alapvető és legfontosabb intézkedéseket mutatjuk be.

Az állam- és kormányfők a kölni Európai Tanács ülésén (1999. június 3-4) erősítették meg azon szándékukat, hogy a biztonsági és védelmi feladatainak ellátására biztosítják az Unió számára a szükséges képességeket és eszközöket[250].

Ezek a határozatok elsősorban a és az Európai Unió működéséről szóló szerződésben meghatározott konfliktus-megelőzést és –kezlést érintették. Ahogy Michèle Bacot Decriaud helyesen írta, valójában nem volt napirenden egy védelmi klauzulával (ezt a NYEU tagjai számára a módosított Brüsszeli Szerződés V. cikkelye biztosította, a NATO-tagoknak pedig a Washingtoni Szerződés V. cikke nyújt hasonló védelmet) ellátott valódi közös védelmi politika kialakítása[251].

Köln mindenesetre fontos állomást jelentett, és ebben jogosan lehet hangsúlyozni a német elnökség szerepét. Valójában a júniusi döntések a toulouse-i (1999. május 28) francia-német csúcs döntéseit hosszabbították meg. Jacques Chirac és Gerhard Schröder közös nyilatkozatukban pontosítottak; „Tovább kell fejleszteni az EUROCOPRS-t, és alkalmassá kell tenni, hogy megfeleljen az új típusú missziónak, amelyeket az Atlanti Szövetség határoz meg, és amelyek számunkra is szükségesnek tűnnek. Meg kell adni a EUROCORPS-nak azon eszközöket, melyek a krízisekre való reagáláshoz szükségesek.

Másfelől, a brémai NYEU csúcson, amely ugyanebben az időben a NYEU védelmi minisztereit összesítette, a résztvevők úgy értékelték, hogy az eszközöket kell adni az Unió kezébe az ellenőrzés és a parancsnokság szélesebb körű kiterjesztéséhez, mert ezekben hiányt szenved a jelenleg zajló háború folyamán[252].

Érdemes megjegyezni, hogy a döntés a német elnökség alatt született, és a javaslatot maga Joschka Fischer német külügyminiszter tette, „Dél-Kelet Európai Stabilitási Paktum”-ként, melyet kis idővel a kölni csúcs után, 1999. június 10-én fogadtak el. Franciaország erélyesen támogatta a javaslatot. Ahogy az később látni fogjuk, itt egy, az európai kereteken túlnyúló javaslatról volt szó[253].

Végül 1999 májusában életbe lépett az Amszterdami Szerződés, mely megerősítette az EU védelmi kapacitásait és új intézményrendszert vetített előre. Javier Solana a KKBP biztonságpolitikai főképviselőjévé való kinevezése Kölnben vált hivatalossá, 1999 júniusában, egy korábbi döntéshozatali folyamat eredményeképpen.

---

[249] La Tribune, 24 août 1999, article de J.F. COURAT, La facture au Kosovo s'alourdit pour la France, Voir aussi Assemblée Nationale, Publications, rapport d'information de la Commission des Finances, J.M. BOUCHERON, 1. 7. 1999.

[250] Conclusions de la présence, annexe 3 in *Documents d'actualité internationale*, Paris, La documentation française, 15 juillet 1999, p. 564.

[251] BACOT-DECRIAUD Michèle, La défense en Europe, *op. cit.* p. 259. A krízis civil vonatkozású problémáit és a régió stabilizációjának kérdését a továbbiakban még elemzem.

[252] NYEU publikációk, Rapport au nom de la Commission de défense sur la situation au Kosovo, rédigé par MM BLAAUW et BARSONI, juin 1999.

[253] A továbbiakban kitérek ennek a paktumnak a kidolgozására és végrehajtására.

A helsinki-i Európai Tanács (1999. december 10-11.) „milleneumi deklarációjában" a egy „védelmi kapacitáskeret" (*headline goal*) kitűzését jelentette be. Ez az tanács 1999 decemberében ülésezett, finn elnökség alatt, egy olyan időszakban, melyet a századforduló időszakos, hintaszerű változásai és az új Prodi Bizottság akarata jellemzett, miszerint az Uniót 2000 hajnalán nemzetközi aktorrá kell emelni[254].

Az Európai Tanács „milleneumi deklarációjában" hangsúlyozta azon szándékát, hogy „katonai és civil képességekkel ruházza fel az Uniót, hogy az kezelni tudja a nemzetközi konfliktusokat, és humanitárius segítséget tudjon nyújtani azoknak, akiknek arra szükségük van"[255].

Az Unió a dokumentumban elismerte az ENSZ elsődleges felelősségét a békefenntartás és a nemzetközi biztonság területén hivatkozik az EBESZ Európai Biztonsági Chartájára, és tisztázza a NATO-val való kapcsolatát is. A deklaráció szövege végül pontosítja a Tanács azon akaratát, miszerint „ki kell fejleszteni az autonóm döntéshozatal képességét (amelyben a NATO nem vesz részt), és olyan, a nemzetközi konfliktusokra választ adó katonai műveleteket indítani és vezetni, amelyek az Unió irányítása alatt állnak"[256].

A tagállamok tehát vállalják, hogy 2003-tól képesek lesznek 60 napon belül felállítani, és legalább egy évig fenntartani 50-60 ezer főnyi katonai erőt, amely alkalmas a petersbergi feladatok ellátására. „Megegyeztek, hogy legkésőbb egy év múlva Brüsszelben megrendezik a kapacitás-felajánlási konferenciát, ahol pontosítják az államok kötelezettségeit "[257].

III.2. Az Európai Unió védelmi politikájának felemelkedése és a nyugat-balkáni stabilizációs folyamatokban való részvétele (2000-2005)

A 2000 második felében EU-elnökséget betöltő Franciaország egy igen jelentős időszakban került az Unió élére és ezalatt az időszak alatt (2000. július-december) megkísérelt előrelépést elérni a védelmi kérdések terén.

Másfelől a Nyugat-Balkánon az elmúlt időszak eseményeiből származó feladatainak is eleget kellett tegyen. Szintén egyike azon aktív a tagállamoknak, amelyek támogatják a Stabilizációs és Társulási Egyezmények (STE) létrehozását, illetve részt vett az Európai Unió több rendőri és katonai missziójában is[258].

- A francia elnökség: előrelépések és korlátok (2000. július-december)

A védelem területén tett *előrelépések* a Kölnben meghatározott iránymutatásokra, és a portugál elnökség munkájára támaszkodtak.

A Santa Maria da Feira-i Európai Tanács (2000. június 19-20) ülése óta az Unió előkészítette a szükséges eszközök meghatározásának feltételeit. 2000 júliusától Alain Richard francia védelmi miniszter koordinálta a szakértői tanácskozásokat, melynek célja a a védelmi képesség-felajánlási konferenciát előkészítse volt, amelyre 2000. november 20-án került sor. A bejelentett hozzájárulások egy, több mint 100 000 emberből, körülbelül 400 repülőből, és mintegy 100 hadihajóból álló kontingenst adtak ki. Németország, Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság biztosították a jövőbeli haderő mintegy 80%-át.

---

[254] A továbbiakban kitérek ennek a paktumnak a kidolgozására és végrehajtására.

[255] Helsinki Európai Tanács 1999. december 10-11. elnöki összefoglaló, *Documents d'actualité générale* de la Documentation française 1er février 2000.

[256] Helsinki Európai Tanács, *Documents d'actualités, op. cit,*

[257] *Ibidem, idem*

[258] A CIFE Ohridi konferenciájn (2006.03.23-26) elhangzott előadások keretein belül a régió kutatói és szakemberei elmondhatták kommentárjaikat, az eszmecserében a Sorbonne Nouvelle Egyetem fiatal hallgatói is közreműködtek. E cikk azonban csak a francia megfigyelések általános, a vita lényegét megvilágító nézőpontjait érinti. Erről ld. még a M. KANDIKSAN igazgatása alatt készült, különösképpen András TÜRKE és Chrysanti PANTELIDAKI elemzéseket (a párizsi III Ecole doctorale Espace Européen Contemporain kutatói) akik szintén hivatkoznak a francia hozzáállásra.

A nizzai kormányközi konferencia (2000. december 7-10.) javasolta, hogy a tagállamok hozzanak létre egy mechanizmust a katonai képességek értékelése, és a felajánlások közti koherencia megőrzésének érdekében[259]. Másrészt Nizzában a védelmi miniszterek folytatták a nemzetközi konfliktusokban bevethető nem katonai eszközök összehangolásáról és megerősítéséről szóló elmélkedést.

Mégha a nizzai konferencia (amely eredetileg a 2004-re tervezett bővítés feltételeit volt hivatott előkészíteni) eredményét általánosan rossz kompromisszumként is értékelik, a védelempolitika terén elért előrelépések – bármily szerények is – tették lehetővé, hogy később az Unió katonai missziókat küldjön a Nyugat-Balkánra[260].

- A *nyugat-balkáni stabilizációs* politika tétje (2000 tavasz- 2001 tavasz)

A lisszaboni konferencia, amely megerősítette a kölni politikai döntést, hivatalosan is elismerte a *Nyugat-Balkán számára az Európai Uniós tagság lehetőségét*, miután kimondta, hogy az Uniónak továbbra is célja „az európai kontinens minél teljesebb politikai és gazdasági integrálása. Az Európai Tanács megerősítette, hogy a *stabilizációs* és társulási folyamat ennek a politikának az első lépése a Nyugat-Balkán felé"[261].

Három hónappal később, a feirai csúcson megismételték ugyanezt a célkitűzést, amely azt az félelmet keltette, hogy Európa fenn akarja tartani beavatkozását a térségben. 2000 júniusában a portugál elnökség határozatai megemlítették, hogy minden érintett tagállam potenciális tagállama az Európai Uniónak[262].

Az Európai Unió illetve a Nyugat-Balkán országainak állam- és kormányfőit tömörítő 2000. november 24-én, *francia elnökség alatt* tartott zágrábi csúcs fontos esemény volt, mivel bebizonyította, hogy az Unió következetes és koherens politikát folytat a térségben. Az Unió egy új, a 2000-2006-os időszakra szóló pénzügyi segítségnyújtási terv elfogadását választotta a csúcs témájaként, ezen kívül 2001-re kilátásba helyezte az első stabilizációs és társulási megállapodások (STM) aláírását.

- *A 2001. áprilisi EU - Macedónia megállapodás (STM)*

A stabilizációs és társulási megállapodások szorosan követik az európai megállapodások mintáját, amelyeket a közép-európai országoknak ajánlottak föl a csatlakozás előtti időszakban. Ugyanakkor emlékeztet arra, hogy néhány új prioritás is felmerül a Nyugat-Balkán esetében, mivel a regionális együttműködés „előzetes feltétele a folyamat sikerességének". Másrészről a hangsúly a régió országai, a rejtett migrációs áramlatok és a szervezett bűnözés elleni harc feletti ellenőrzés megerősítésére helyeződött[263].

2001 áprilisában a térségben elsőként Macedónia írta alá a Stabilizációs és Társulási Megállapodást (STM) az EU-val. A megállapodásnak 2004. április 1-én kellett életbe lépnie, míg 2002-ben a megegyezés felhasználásáról szóló segélyprogramot írták alá[264].

---

[259] *Nizzai Európai Tanács 2000. december 7-10*. Az elnökség jelentése az európai biztonság- és védelempolitikáról. III, IV, V Jegyzőkönyvek, Documents d'actualité internationales, Documentation française, Décembre 2000.

[260] Ezeket a missziókat a továbbiakban még elemzem

[261] Lisszaboni Európai Tanács 2000. március 23-24., Elnökségi összefoglaló, 1947-es paragrafus; www.europa.int/council/off/conclu/index.htm

[262] Feirai Európai Tanács, ugyanazok a hivatkozások. Emlékeztetünk, hogy a következő államokról van szó: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Szerbia és Montenegró.

[263] Chrysanthi PANTELIDAKI megjegyzése, « UE - Macédoine entre stabilisation et perspective d'adhésion », p. 3.

[264] RAGARU Nadège, SLIM Assen, "Macédoine 2001-2002. Une stabilisation fragile", *Le courrier des Pays de l'Est*, 2002.

De az, hogy a problémák rendezése az elvárásoknak megfelelően alakult, szoros kapcsolatban állt a katonai akciók végrehajtásával, és azzal, hogy a rendőrség eleinte a NATO, majd később az Európai Unió ellenőrzése alatt működött. Franciaországnak, a Társulási Szerződés aláírásához vezető folyamatot előremozdítójaként, jelentősen hozzá kellett járulnia a Macedóniában indított különféle missziókhoz.

- *A macedóniai missziók*; a biztonsági szervezetek közötti együttműködési folyamat elősegítői (2001-2005)

A nemzetközi közösség első missziója először a NATO fennhatósága alatt tevékenykedett. A kumanovoi katonai-technikai megállapodásokból kifolyólag, Milosevic azt akarta elérni, hogy fogadják el csapatainak visszavonulását, és hozzanak létre egy 5 km széles demilitarizált övezetet a szerb-koszovói határ mentén.

2001 telén, az albán nemzeti felszabadító UCK és a macedón kormányzati erők között bekövetkezett súlyos incidensek következtében a NATO erőknek be kellett avatkozniuk. 2001 őszén az Ohridi keretszerződés jelentős előrelépésekhez vezetett. Hogy a békét megpecsételjék, a nemzetközi közösség garantálja a macedón kormány számára, hogy lefegyverzik az UCK erőit, ha az cserében reformokat vezet be az albán közösség érdekében.
Az augusztusban a macedón parlament összetételére és működésére tervezett változtatások szeptemberben végbementek, ezalatt a NATO 3500 embert vezényelt át a koszovói határokról, hogy hozzákezdjenek az „ *Moisson essentielle* ” hadműveletnek[265]. Ez a hadművelet jelentős számú francia egység részvétellel zajlott, és ezek száma csak nőtt a következő hadművelet folyamán (*Concordia*).

A Concordia hadművelet (2003. március 31. – december 31.) : A misszió 2003 március 31-én, görög elnökség alatt kezdődött el. Ez volt az első, az Európai Unió által indított hadművelet, Trajkovski elnök kérésére. A NATO-tól vette át a stafétát és ezzel ért véget az „*Allied Harmony*” hadművelet. A misszió jelentősége abban rejlik, hogy ez volt az első, az Európai Biztonság- és Védelempolitika (PESD/ESDP) keretein belül végrehajtott katonai hadművelet. A misszió a korább brüsszeli intézkedések (Berlin Plusz Intézkedések, 2002. december, Brüsszel) keretében állt fel[266]. Franciaország töltötte be a „*keretnemzet*” szerepét.

Párizsban 2002 tavaszán ért véget a politikai *cohabitation*. Raffarin kormányában, Dominique de Villepin, (ő korábban New Yorkban Franciaország markáns ellenvéleményét képviselte az USA külpolitikájával szemben) megszerezte az ENSZ BT beleegyezését (1371-es BT határozat), egy EU-misszióhoz az Ohridi keret-megállapodás alkalmazásának keretében az Európai Unió missziót indíthasson. Franciaosrzág alapvető szerepet játszott a térségben, hiszen a Macedóniába vezényelt 400 katona mintegy 50%-át ő biztosította. A hadművelet irányítása a NATO-val való szoros együttműködésben zajlott, hiszen ez az európai erő javarészt a NATO kapacitásait és eszközeit használta[267].

Megjegyzendő, hogy ez az együttműködés nem volt zökkenőmentes, hiszen „néhány tanú szerint” a NATO hadműveleti vezetője, a SACEUR, többször „rövidre zárta” az EU-irányítás szintjét (mely közvetítő szerepre törekedett a nápolyi bázisú AFSOUTH (Allied Forces South Europe) és

---

[265] András TÜRKE, A « Les opérations de la PESD dans les Balkans » című hozzászólása, melyet a fentebb említett ohridi konferencián mutatott be, p. 4. ; Szintén lásd RAGARU Nadège hivatkozását. Macédoine 2001-2002 in *Courrier des Pays de l'Est*, op. cit.
[266] STARK Hans, « Paris Berlin Londres vers l'émergence d'un directoire européen ? » Politique étrangère 4/2002.
[267] NECAS Parel, Beyond Tradition New Alliance Strategic Concepts, Rome, 2004, http://www.ndc.nato.int/downoload/publications/monograph

a skopjei központú parancsnokság között)[268]. De bármilyen szűkek is voltak az együttműködés határai, az EU-NATO viszonyokban valós előrehaladás történt, és ez valódi gyakorlati tapasztalatokkal egészült ki.

Itt nem kerül sor a másik misszió elemzésére, csak annyit érdemes megjegyezni, hogy Macedóniában a PROXIMA rendőrmisszió a volt-jugoszláv köztársaság hatóságainak kérésére adott válasz is volt egyben, a küldetés 2003. december 15. és 2005. december 15. közötti időszakra szólt. Ezt a fontos missziót a Politikai és Biztonsági Bizottság (COPS) felügyelete alá helyezték, amely akkoriban állt fel Brüsszelben. Franciaország ebben a misszióban is konzekvens szerepet játszott, 2003 decembere és 2004 júniusa között a francia csendőrség erőivel biztosította a PROXIMA személyzetének védelmét.

A „macedóniai missziók" esete tehát nagyon érdekesen illusztrálja a az EU, a krízismenedzsment kereteiben végrehajtott, új típusú misszióit. A többi misszió közül a bosznia-hercegovinai ALTHEA (2004 decemberétől az EUFOR Althea erők részvételével) volt a legnagyobb szabású, amely sokkal koplexebb problémákat vetett fel az ENSZ és az EU viszonyát tekintve. Végül a koszovói helyzetet kell megemlíteni, melyet bár rengeteg bizonytalanság övez, és egészen új intézményes keretekbe kellett helyezni.

Konklúzió

Az Európai Unió és benne Franciaország, amely mindhárom Dél-kelet Európában tevékenykedő nagy biztonsági szervezetnek alapító tagja, az Egyesült Királyság és Németország mellett fontos szerepet játszott az 1992 és 2005 között zajló intézményes folyamatokban. Az európai biztonság- és védelempolitika (EBVP) kidolgozása, majd szakaszokra bontott végrehajtása egy máig befejezetlen, hosszú folyamat, de a jugoszláviai nagy krízisek és a Nyugat-Balkán stabilizációja folyamatán tanúsított helytállása bizonyítja az európai védelmi pillér megerősödését. Ez a fejlődés tette lehetővé, hogy - annak ellenére, hogy bőségesen van megoldandó feladat, amely nem csak a béke helyreállítását foglalja magában, hanem a nyugat-balkáni térségben függőben lévő ügyek lezárását is - új kötelékek szövődjenek az éveken át tartó ellenségeskedések által szétszakított közösségek közé. Az Unióhoz való közeledés lehetőségének perspektívája, a társulásra jelölt államok ténye stimuláló erőként hatott, de maradtak számos kihívások kihívás vár még megoldásra.

(Kézirat lezárva : 2006 június)

Válogatott bibliográfia

Anne Deighton (szerk.), *Western European Union 1954-75*. Defence, Security, Integration, University of Reading Press, 1997

Bitsch, M. T., (szerk.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Brüsszel, Bruylant, 2001.

Buffotot, Patrice (szerk.), *La défense en Europe*, La Documentation Francaise, 1995.

Édith Lhomel - Thomas Schreiber (szerk.), *L'Europe centrale et orientale, Stabilité politique, réprise économique*, Documentation Francaise, 1994.

Hubert Védrine*, Les mondes de Francois Mitterand*, Fayard, 1996.

Kouchner, Bernard, *Les guerriers de la paix du Kosovo à l'Irak*, Paris, Grasset, 2004.

Jean-Antoine Giansily, *L'Union européenne et la crise yugoslave, Illusions et réalité*, Paris Dénoël, 1991.

Tardy, Thierry, *La France et la gestion des conflits yougoslaves*, Bruylant, 1999.

[268] MONACO Anna Lisa, *Opération Concordian and Berlin Plus* : NATO and the take Stock, ISIS Europe, Nato Notes, vol. 5. n° 8, décembre 2003.

Európai szomszédságpolitika kelet felé

Birodalmi periféria, ütközőzóna vagy az előcsatlakozás kijelölése?

Traian Sandu
(Fordította : Tüskés Anna)

A szomszédok felé képviselt politika meghatározásának szükségessége relatív újkeletű problémája az EU-nak, minthogy 2002. novemberére nyúlik vissza, egy hónappal korábbra, minthogy a bővítés első hullámának hivatalos döntése megszületett a koppenhágai csúcstalálkozón. Ebből az örökségből legalább két egymással összefüggő megkülönböztető tulajdonság származik. Az első tulajdonság a fennálló állapot bizonyos kétértelműsége, mivel az európai szomszédságpolitika követelményei a koppenhágai csatlakozási kritériumok – demokratikus politika, gazdasági liberalizmus és a közösségi törvényhozói tapasztalatok – és másrészt maga a közös kül- és biztonságpolitika között helyezkednek el, melynek feltételei csekélyebbek, mivel az egész világra kiterjedő tevékenységi körre tart igényt, tehát hogy bármely típusú rendszerrel eleve képes legyen tárgyalni.

Az európai szomszédságpolitika természetének ezen kezdeti kétértelműsége egyéb bizonytalanságokat is eredményez, nevezetesen hogy mely hatóság fogja vezetni – a Bizottság, amely egy nemzetek feletti szerv és hajlamos az európai szomszédságpolitika elveit közelíteni a csatlakozási kritériumokhoz. Vagy pedig a Tanács, amely a tagországok képviselőit fogja össze, inkább szívén viseli a konkrét stratégiai egyensúlyt, és jobban integrálja az európai szomszédságpolitika előnyeit a közös kül- és biztonságpolitikába. A második tényező, amely ebből a meghatározási bizonytalanságból származik, a különböző szereplők azon hajlama, hogy az európai szomszédságpolitikát a saját érdekeik irányába tereljék. Ez a hajlam árulkodó az európai szomszédságpolitika fontosságáról és törékenységéről egyaránt:

Fontosságáról, mivel a szomszédok meghatározása visszanyúlik a saját határok meghatározásához, tehát hogy az EU abbahagyja a bővítést és végre a saját intézményei elmélyítésének és belső stratégiai érdekei meghatározásának szentelje magát. Bizonyos szempontból az Alkotmány és a közös kül- és biztonságpolitika egyaránt feltételei egy sikeres európai szomszédságpolitikának.
A törékenységéről is árulkodik, mivel a nyomás egyértelműen a bővítés dinamikájának folytatása, tehát az európai szomszédságpolitika tagadásának irányába mutatnak. Hogy felelhessünk a választ az európai szomszédságpolitika természetéről szóló a kérdésekre és a változási kockázatokra, egy különböző léptékű – a legátfogóbbtól a helyi viszonylatokig terjedő – megközelítés látszik legmegfelelőbbnek, hogy értékelhessük a különböző aktorok nyomását az európai szomszédságpolitika földrajzi és intézményes területén.

I – Világléptékben: egy globális hatalom perifériájának ellentmondásos törekvése

A/ Európai szomszédságpolitika, illetve közös kül- és biztonságpolitika: a szomszédság beillesztése az európai biztonsági stratégiába

A brüsszeli Európai Tanács december 12-én jóváhagyott szövegében, Javier Solana nagyon ambiciózus célokat tűzött a közös kül- és biztonságpolitika számára, melynek bizonyos fejezetei röviden de közvetlenül a szomszédsággal foglalkoznak:

„A globalizáció korszakában, a távoli veszélyek éppolyan nyugtalanítóak, mint a legközelebbiek… Gyakran külföldön fog húzódni az első védelmi vonal. Az új veszélyek dinamikusak… Sohasem lehet elég korán megelőzni a konfliktusokat és veszélyeket.”

Kissé lejjebb megjelenik az európai szomszédságpolitika:

„Nem érdekünk, hogy a bővítés új választóvonalakat hozzon létre Európában. A gazdasági és politikai együttműködés előnyeiben kell részesítenünk keleti szomszédainkat oly módon, hogy támadjuk azokat a politikai problémákat, melyek ezekben az országokban jelen vannak. Ezen túl nagyobb és aktívabb érdeklődést kell mutatnunk Dél-Kaukázus problémái iránt, amely, amikor majd eljön az idő, ugyancsak szomszédos területet fog alkotni."

Tehát az európai szomszédságpolitika beilleszkedik egy intervencionista egység stratégiájába, amely egyrészt dinamikus, mivel egyes régiók, melyek még nem csatlakoztak, arra vannak jelölve, hogy az előre látható jövőben érintettekké válnak, valójában 2004. júniusától Dél-Kaukázus. Másrészt modell-alkotó, mivel arról van szó, hogy az EU keleti határterületein a koppenhágai kritériumok által meghatározott modelljét elfogadtassa, megtiltva, hogy megtörjék az európai egységet, és új törést alkossanak, abban az esetben, ha az EU nem avatkozna be, vagy ha ezek a határterületek nem fogadnák el beavatkozását.
Tehát világosan körvonalazódik egy birodalmi logika, amelyben az EU a jó modell birtokosának tekinti magát, és majdhogynem parancsoló feladatot engedélyez magának perifériáin, avégett, hogy biztosítsa a távolra ható hatalom kivetüléséhez nélkülözhetetlen belső nyugalmat.
Ugyanakkor legalább két általános érvényű behatároló tényező sérti ezt a törekvést.

B/ A globális szereplők és a saját európai dinamika zavarai

Valójában egyrészt az EU nem az egyetlen szereplő ebben a térségben, amelyet alapvetőnek ítél, másrészt a birodalmi helyzet feltételez egy szilárd központi magot, mint hódító kiinduló bázist, amellyel az EU nem rendelkezik, mivel saját maga az egyik fő hátráltatója saját globális hatása nemzetközi színtérre történő kiterjesztésének.

1/ A hiperhatalom jelenléte az „európai alsóházban"

Az Amerikai Egyesült Államok 2001. szeptember 11-e óta katonai támaszpontokat hozott létre vagy erősített meg nemcsak az európai szomszédságpolitika országaiban, mint Grúzia, hanem az első és a második bővítés országaiban is, mint például Magyarország, Románia vagy Bulgária[269]. Azonkívül az Amerikai Egyesült Államok tapintatosan pártfogol egy informális államcsoportot az európai szomszédságpolitika övezetében, a GUUAM országokat – Grúzia, Ukrajna, Üzbekisztán, Azerbajdzsán és Moldávia – mely megfelel az amerikai olaj- és katonai tervnek a Fekete-tenger és Kaukázus körül.

Ez az országcsoport egyszerre játssza ki az amerikai védelem és az európai integráció ütőkártyáit: eredetileg az volt a szerepük (1997-ben), hogy folyosóként szolgáljanak az Oroszországot elkerülő Baku–Tbiliszi–Ceyhan olajvezetéknek; a tervet 2004. májusában egy strasbourgi parlamenti ülésen revitalizálták egy második, Pakisztán–Irán–Örményország–Törökország–Közép-Európa olajvezeték tervével. Ukrajnát és Moldáviát összekapcsolnák a két olajvezetékkel, és így kiküszöbölnék a Moszkvától való energiafüggést, amely örömmel töltené el az EU új és jövőbeli, közép-európai tagországait[270].
Egyes elemzők szerint, ez nem okozna problémát egy európai hatalom meghatározásában. Mert lényegében egy funkcionális alapon történő felosztásnak feleltethető meg a *high politics* – azaz nagyjából világméretű diplomáciai és katonai képességek – eszközeivel rendelkező amerikai

[269] Ld. a « Bases américaines sur la masse eurasiatique » térképet. In: Chaliand, Gérard, *Atlas du nouvel ordre mondial*, Robert Laffont, 2003, pp. 34-35.
[270] « Sub presiunea evenimentelor. GUUAM, alternativă la CSI » (Az események nyomása alatt. A GUUAM, a CEI egyik alternatívája), Constantin Lupu cikke. In: *România liberă*, 2004. május 29. (elektronikus változat).

globális hatalom és a csak a *low politics* vonatkozásában globális – tehát gazdasági fegyverrel rendelkező – és az amerikai politikával harmonizálva megfogalmazódó európai hatalom között. Mint például jelenleg Irán esetében, ahol az európaiak azzal fenyegetnek, hogy teret engednek a katonai eszközöknek, ha Teherán nem enged a diplomáciai felszólításoknak és az európai gazdasági együttműködés távlatának.

Mindamellett Európa szomszédaira alkalmazva ez a funkcionális felosztás nem kedvez egyrészt az EU globális hatalmi törekvéseinek, másrészt egy bizonyos „befolyási kizárólagosságnak", melyre minden hatalom számot tart a közeli idegen országokban. Így tehát felmerül a kérdés, hogy az új szomszédok valójában nem-e a Lengyelországban, Magyarországon, Romániában, Bulgáriában, Grúziában és Közép-Ázsiában „lábát megvető" Egyesült Államok országai-e inkább.

2/ Az EU nemzetközi dinamikája káros az európai szomszédságpolitikára

Az európai szomszédságpolitika célja az volt, hogy megállítsa a bővítés folyamatát, azért hogy az EU a mélyítésre fordítsa minden erejét, amelyet jogosan véltek problematikusnak, és ami egyébként az is maradt az alkotmányozó majd a lisszaboni szerződésre vonatkozó népszavazásokkal. Pontosan, maga az európai alkotmány rendszere okozott problémát: a mélyítés kudarca 2003. decemberében, az iraki válság során az amerikaiak közvetett segítségével kisiklatta Európa hatalmi törekvéseit. Egyes elemzők, mint például Anne-Marie Le Gloannec, a CERI kutatója, úgy vélik, hogy még ha a Európa mint hatalmi tényező kudarca sokkal korábbról, a 90-es évekből származik, amikor Franciaország elutasította a németek javaslatát egy behatárolt és egységes Európára Maastricht és a Schäuble-Lamers dokumentum során. Az európai vezetőknek le kellene vonni a következményeket:

„Az EU bizonyos mértékig egy izmos soft power-t gyakorol a közeli idegen országokban, amely hatékonyabb, mint a híres kül- és biztonságpolitikája… Azt is mondhatjuk, hogy a bővítés az Unió legjobb külpolitikája[271]."

A reményvesztettség mögött körvonalazódik az a szándék is, hogy ne öntsék ki a vizet az európai gyerekkel együtt a nizzai kádból, amikor utoljára – de ismét egy alkalommal többször – Franciaország visszautasította, hogy Németország a magáéval azonos európai státust kapjon, és az Európai Tanácsban átadta döntéshozó hatalmat a kis és közepes méretű országoknak.

Valójában, a közös kül- és biztonságpolitika és hozzá közeli mértékben az európai szomszédságpolitika hivatalos, mondhatni intézményes védőinek is ilyen irányú következtetést kell levonniuk. Ugyanis Dov Lynch (volt EUISS kutató; Javier Solana *think tank*-je) elemzései világosan különbséget tesznek a globális terveket szövő NATO/OTAN és az európai ambíciókkal bíró EU között; a következmény teljesen világos:

„Továbbá itt van az európai határ jövőbeni korlátainak alapvető kérdése. Nem szükséges, hogy az EU most válaszoljon Ukrajna jövőbeni bekerülésének kérdésére… Mindenesetre Ukrajna egy új Keleti Kérdést vet fel. Az EU-nak továbbra is azt kellene válaszolnia, hogy a perspektíva nyitott[272]."

Az EUISS (volt) vezetője, Nicole Gnesotto, ugyanezt mondja az európai politikáról szóló egyik nagyon derülátó tanulmánya végkövetkeztetésében, azt állítva, hogy a jövőbeni bővítések és a kísérő elmélyítés összeegyeztethető:

„Nem kétséges, hogy a török kérdés idővel az európai építkezés egyik legnagyobb történelmi kihívása lesz. Mindenesetre, ami az Unió politikai hatalma növekedésének megjósolhatatlan irányait illeti, relativizálni kéne azon feltételes elméleti modellekhez való ragaszkodást, melyek a jövőben a politikai Európa

[271] Anne-Marie Le Gloannec, « Après le sommet des Vingt-cinq, le « soft-power » plutôt que l'union politique », *Le Figaro*, 2004. december 18.

[272] Dov Lynch, « A new 'Eastern Question' », *Lettre de l'IES* n°13, 2005. január.

megalkotását vetítik előre." Nem kéne felvállalni annak a kockáztatát, hogy összeegyeztethetőnek nyilvánítjuk a többiek demokratikus integrációjának a tervét magának az Unió politikai integrációjának a tervével[273]."

Felmerül a kérdés, hogy ami minket illet, nem tévesztjük-e össze a bővítést a túlterjeszkedéssel, az elmélyülést az összeomlással.

Ebben az összefüggésben az európai szomszédságpolitika nyilvánvalóan kudarcra van ítélve, mivel ha közös kül- és biztonságpolitika nem szilárd, akkor az EU csak szomszédaira gyakorolhat közvetlen hatást, amely távolról sem növelve meg az európai szomszédságpolitika megvalósítási lehetőségét, összezúzza azt az elsorvadt közös kül- és biztonságpolitika és az EU külső megjelenésének egyedüli élesztőjeként számon tartott EU-bővítés között. Az európai szomszédságpolitika nem játszhatja többé az előre neki szánt szerepet, azaz a privilegizált *köztes* befolyási térség kijelölését, mivel ez az unió *egyetlen* befolyási övezete. Ez a tény megváltoztatja az EU pozícióját is, mely ezáltal a globális- és világhatalomtól visszacsúszva gyakorlatilag csak helyi és részleges hatalommal rendelkezik.

II – Az európai szomszédságpolitika mint védelmi eszköz, a helyi hatalmak közötti ütközőzóna felügyelője

Ahogy Javier Solana nevéhez köthető biztonságpolitikai stratégia, ugyanúgy az európai szomszédságpolitika különböző szövegei is gondoskodnak arról, hogy kiváltságos partneri helyet biztosítsanak Oroszországnak. Ennek ellenére „a [szomszédos] országok politikai problémái", amelyeket az EU hivatott fellépni a kontinentális egység nevében – aminek kockáztatásában egyébként maga is szerepet játszik –, nagyrészt függnek az orosz akarattól, melynek célja, hogy megőrizze befolyását egy olyan térségben, amely nemrég még az övé volt.

Tehát az európai szomszédságpolitika, aluldimenzionált változata szerint Oroszországgal a lehető legkevésbé konfliktusos kondomíniumra vágyik az EU-orosz pufferzónában. A probléma az, hogy az EU úgy általában, néhány tagja meg kiváltképp szeretne együttműködni Oroszországgal olyan fontos területeken, mint az energiaellátás, a belső biztonság a tiltott kereskedelemi tevékenységekkel szemben, sőt még az aktuális amerikai hatalom nagyratörő, multipoláris alapokon történő kiegyensúlyozása.

A/ Az európai híd…

Az EU és Oroszország közötti kapcsolatokat már felépítették az EU – Oroszország partnerségen belül, de tartalmuk a tét nagysága tükrében elég soványnak mondható: ugyanis az 1997-ben aláírt Partnerségi és Együttműködési Egyezmény kerete olyan „viselet", amely egyszerre túl szűk – az olyan kapcsolatok számára, amelyek már a második és harmadik pillér bizonyos aspektusait érintik –, és ugyanakkor a nézeteltérésekből adódóan nehezen tágítható a kapcsolatok lényegét tekintve.

Az európaiaknak az oroszokkal való kapcsolatukban két fő szempontot áll érdekükben megvédeni: a gazdasági együttműködést – nevezetesen az energiaszektort – és az egyszerre kiegyensúlyozott és mégis távolságtartó területi érintkezést.

Ennek érdekében az EU két mozgatóerőt használ: egyrészt megpróbálja a segítségeket az Oroszországgal való összehangolás feltételéhez kötni a közösségi joganyag alapján, főleg a verseny és a szabadkereskedelem területein – például nyomásgyakorlás által azzal a szándékkal, hogy felemelje az energiaárakat az orosz belső piacon, abból a célból, hogy megfossza az orosz gazdaságot komparatív előnytől, amit az EU visszaélés-jellegűnek tart. Másrészt az EU megpróbálja hasonló módon befolyásolni a külső államokat („új szomszédok" az EU nézőpontjából, és „közel-

[273] Nicole Gnesotto, « L'Europe politique, une idée neuve », *Bulletin de l'IES* n°13, 2005. január.

külföld" orosz szemszögből), hogy inkább hidat képezzenek az EU és Oroszország között, minthogy konfliktusokkal terhes kondomínium-térségek legyenek. De ezeknek a hidaknak csak a keresett árukat szabad szállítaniuk és az európai normáknak megfelelően… Egyszóval meg akarják nyitni az orosz piacot, de nem óhajtják azokat a biztonsági kockázatokat, amelyeket ez különféle tiltott kereskedelmi tevékenységek formájában magával hozhat.

Mindent összevetve Oroszország szempontjából az európai szomszédságpolitika az EU „csendes" politikáját folytatja, amely gazdasági segítség fejében megpróbálja megfosztani őt a fejlődés és a társadalmi béke erejétől. Az európai szomszédságpolitika ezen helyi dinamikája egy híd szervezőjévé teszi, amelynek egyszerre kell védőkíséretet adnia az előnyös áruknak és ugyanakkor megfertőznie Oroszországot az európai liberális eszmékkel, hogy csökkentse birodalmi ambícióinak kísértését a környező országok felé, politikai rendszerének demokratizálása által. Ekképpen az ukrajnai válság során a környező országok bizonyos vezetői feleleventették a gondolatot, hogy a perifériák liberális eszmékkel fertőzhetik meg a moszkvai központot[274]. Ezt a félelmet maga Vladimir Putyin is említi 2004. december 23-án tartott nagy sajtókonferenciáján:

„December 23-án, csütörtökön az orosz elnök, Vladimir Putyin óvott … az *„állandó forradalmaktól"*, amelyek *„jugoszláv"* konfliktusba sodorhatják a volt szovjet térséget. Ez egy olyan *„felbomlási"* forgatókönyv, amelyet Putyin kizár a *„volt szovjet térség"* számára… Amikor a lengyel elnök, Alexander Kwasniewski által említett azon gondolatról kérdezték, hogy Washingtonnak jobban tetszene egy *„Ukrajna nélküli Oroszország"*, Putyin tudni szerette volna, ez azt jelenti-e, *„hogy azon kívánságukat akarják kifejezni, miszerint korlátozzák Oroszország szomszédaival való kapcsolatépítésének lehetőségeit, Oroszország elszigetelése céljából"*. *„Nem gondolom, hogy ez lenne az Egyesült Államok politikájának iránya"*, tette hozzá, bejelentve, hogy George W. Bush elnökkel való következő, 2005. februárra Szlovákiában tervezett találkozásakor fel fogja neki tenni ezt a kérdést. *„Ha így lenne, akkor érthetőbbé válna Amerika álláspontja Csecsenfölddel kapcsolatban (...), ez azt jelentené, olyan körülmények kialakítására törekszenek, hogy megrázkódtassák az Orosz Föderációt"* tette hozzá Putyin[275]."

B/ ... Vagy nyugati máz?

Meg kell állapítani, hogy az európai szomszédságpolitika egyszerre megnyugtató és magabiztos nyelvezete a hidegháborúra nyúlik vissza, a kontinens „új felosztás"-ával – amelyet úgymond szeretnének elkerülni – konkrétabban pedig az érzékeny érintkezési pontokkal egyetemben Kalinyingrádban, Ukrajnában, Grúziában és hamarosan Moldáviában : Ez utóbbiak közül az első már nem érinti az új szomszédokat, amióta felvették az első bővítési körben. A másik három nemrégiben gondokat okozott, miként Vladimir Putyin sugalmazta feljebb, a maga módján.

A születendő európai szomszédságpolitikának összhangban kellett működnie az amerikai politikával, azt a benyomást keltve, hogy az európai-orosz határon „komoly dolgok"-ról van szó, s ehhez az amerikai támogatás nélkülözhetetlen volt. Így amikor az orosz diplomácia volt vezetője kijelölte az át nem hágandó határokat az EBESZ 2003. decemberi tanácskozásán, visszautasítva a moldáviai (az oroszbarát és a szeparatista Transznisztria) és grúziai (ugyancsak szeparatista beékelt területek, mint Abházia, de Adzsaria is) katonai támaszpontok bezárására tett ígéret tiszte-

---

[274] Ld. Salomé Zourabichvili grúz külügyminiszter nyilatkozatait. In: *Le Figaro*, 2004. december 29: „Ukrajna végleges kilépése az orosz poszt-birodalmi térségből nem fogja gondolkodásra késztetni Oroszországot a jövőjével és a lényegével kapcsolatban. Amennyire a grúziai forradalom nem késztette alapvető újragondolásra – Oroszországra bízva, hogy ingadozzon a birodalom álma és a modern állammá válás megadása között – annyira Ukrajna nyújtja ezt a választást, de sokkal alapvetőbb módon. Ez lehetőség számunkra, de maga Oroszország számára is. Mert ha Moszkva nem nyugszik bele, hogy elhagyja a birodalmat, olyan hibát fog elkövetni, amelyet már többször megtett történelme folyamán anélkül, hogy sikerült volna újjáépítenie magát."

[275] « Putyin met en garde contre une déstabilisation de l'ex-URSS », *Le Monde*, 2004. december 23. (elektronikus változat)

letben tartását, Colin Powell nagy súlyt fektetett az orosz ígéretre[276], ami megerősítette az amerikai megbízhatóság érzését a közép- és kelet-európai országok körében[277].

Ehhez kapcsolódva Javier Solana és Jaap de Hoop Scheffer – a NATO főtitkára – 2003. novembere végén nyomást gyakoroltak Voronyin moldáv elnökre, hogy ne fogadja el az orosz Kozak tervet – melynek neve Putyin kabinettfőnökének nevéből származik – amely a moldáviai-transznisztriai föderalizálásra irányul. Ez a terv a moldáv parlamentet kiszolgáltatná Transznisztria moszkvai hatás alatt álló oroszbarát, blokkoló kisebbségének[278]. A föderalizálás kudarca júniusban cserejavaslathoz vezetett a Putyin-hoz közeli orosz politológusok részéről: Moldávia egyesülne Romániával, kivéve Transznisztriát, amely valószínűleg orosz beékelt területté válna[279].
Ez a vonzó terv egy esetleges válság hatástalanítására irányuló kísérletként jelentik meg az európai szomszédságban: De fennáll(t) annak a veszélye, hogy egy EU vagy a NATO közvetítés nélkül előkészített szimpla orosz-román négyszemközti beszélgetés eredményeként Oroszországnak sikerül létrehoznia egy új, militarizált enklávét, amely elvágná Ukrajnát az EU-tól, és Bukarestet Moszkva adósává tenné. Így teljessé válna az orosz támaszpontok Kalinyingrádtól, az ukrainai Sébastopolon át, Grúziáig ívelő láncolat. És amikor a Javier Solanahoz közel álló szakértők megnyilvánulnak a Moldáviában lévő európai-orosz szomszédsággal kapcsolatban, az amerikaiakat hívják segítségül, párhozamosan a Moszkvával való párbeszéddel[280].

Eljutottunk ahhoz a ponthoz, hogy a probléma megoldásában erős európai részvételt szorgalmazó elemzők a közös kül- és biztonságpolitikához kapcsolódó eszközök használatát óhajtják[281], míg az európai szomszédságpolitika törekvése sokkal mélyebb változás előidézése, mint amelyet a közös kül- és biztonságpolitika el tud érni. Már csak az kellene, hogy az EU-n belül meglegyen az akarat az unió erre való felhatalmazásához.
Éppígy az ukrajnai válság során az európai diplomácia a közvetítés élén haladt, ahogy erre Nicole Gnesotto büszkén emlékeztet. Kijevben ott láttuk Javier Solanat, Aleksander Kwasniewskit és Adamkust. De néhány nappal korábban más szereplők nyilatkoztak az EBESZ minisztertanácsa során Szófiában:

„Az amerikai államtitkár, Colin Powell, aki éppen az orosz miniszter után szólalt fel, felemelte a hangját: *„Továbbra is aggasztó, hogy bizonyos államok nem tartják be ígéreteiket a demokrácia és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása kérdésében”* – mondta. *„Ugyancsak aggasztóak egyes Oroszországban végbement változások, különösen azok, amelyek a sajtószabadságot és a jogállam tiszteletét érintik.”* Ugyancsak szemére vetette Oroszországnak, hogy az *„nem tarja be „arra vonatkozó ígéreteit, hogy egyrészt kivonja katonai erejét Moldáviából, másrészt megegyezik Grúziával a katonai jelenlét időtartamáról”*.
Ukrajnával kapcsolatban több állam rögtön be is jelentette, EBESZ megfigyelők kiküldését szorgalmazzák. Az amerikai államtitkár megerősítette, hogy az USA ezt támogatná, Németország és Nagy-Britannia mintegy száz megfigyelőt ajánlott, Franciaország pedig anyagi támogatást[282].”

---

[276] « Putyin et Powell vantent le partenariat Russie-USA malgré les différends », AFP In: *Le Figaro*, 2004. január 26. (elektronikus változat)
[277] Ld. pl. a román sajtó ironizálását „a KGB volt ügynökével, Vladimir Putyin-nal” kapcsolatban: « La Moscova, îngheț » (Moszkvában, a fagy), in: *România liberă*, 2004. január 28.
[278] George Dura, « The EU in Moldova : the last post-Cold War battle in Europe ? », in: *Eurojournal (Journal of Foreign Policy of Moldova)*, 2003. december 16., www.eurojournal.org
[279] « Et si on échangeait la Transdniestrie contre la Moldavie ? », dossier du *Courrier international* n°711 2004. június 17-23.
[280] « The EU should continue to coordinate its position closely with the US to apply greater pressure on the separatist leadership. » The Russia-EU Partnership and the Shared Neighbourhood, par Dov Lynch, report presented to the "Eastern Europe and Central Asia" Working Group (COEST), The Hague, 2004. július, rendelkezésre áll a IES honlapján: www.iss-eu.org
[281] Nicu Popescu, *The European Union in Moldova – settling conflicts in the Neighbourhood*, IES, 2005. október, 46 p., p.6.
[282] Henri de Bresson, « Américains et Russes haussent le ton à l’issue de la conférence de l’OSCE, à Sofia », in: *Le Figaro*, 2004. december 8. (elektronikus változat)

Egyszóval, az EBESZ hangneme és keretei egyaránt a hetvenes évekre emlékeztetnek. Emlékezzünk arra, hogy az amerikaiak és a kanadaiak voltak az elsők, akik vitatták az ukrajnai első választási forduló eredményeit, az EU szorosan követte ezt a politikát ezáltal kompromittálta magát az oroszokkal szemben, míg Washington élvezettel vett részt az előző évi béketengely gyöngítésében.

Lényegében a szomszédságpolitikát illetőleg és különösen a kikényszerített válságokban az EU tagjai nem összetartók, és megközelítésük sem egységes. A minimum, amit az európai szomszédságpolitika el tudott érni, hogy létrejött a megegyezés az EU tagok között az Ukrajnával és Moldáviával történő jogi és határellenőrzési együttműködésre vonatkozóan. Mindez a közeledési perspektívák tekintetében bíztató, de meglehetősen távol esik ezen országok mélyreható kormányzati reformokat igénylő gondjaitól[283]. Ennek értelmezése ambivalens lehet: vagy az EU kezeli úgy ezeket az országokat, hogy ezek belátható időn belül nem képezik részét a bővítési programnak, ami megfelel az európai szomszédságpolitika által kitűzött célnak. Vagy az európai szomszédságpolitika – mint a második és harmadik pillérre kapcsolatos egész közösségi politika – lényegében egy *a minima* megegyezésre értékelődik le. Az EU keleti környezetével kapcsolatos belső viták nyerssége inkább ez utóbbi feltételezés felé billenti a döntést.

III – Az európai szomszédságpolitika, az EU belső vitájának tárgya

A kontinens két fele közti megosztottság a távoli iraki kérdés kapcsán csak a szomszédság szerkezetileg árnyalt felfogásában rejlő különbségek felszín fölé emelkedő részét jelentették. Még amikor az Amerika mellé letett voks elhomályosul[284], az új tagok körüli gondolkodást akkor is természetesen és tartósan meg fogja határozni az Oroszországgal szembeni bizalmatlanság, s ez alapvetően megkülönbözteti őket a nyugat-európaiaktól[285]. Egyes nyugat-európaiak jobban szeretik bevonni Oroszországot nemzetközi többpólusosságra irányuló kutatásaikba kétoldalú kapcsolataikon vagy az ENSZ Biztonsági Tanácsának kiegyensúlyozottságán keresztül. Dominique de Villepin oroszországi utazása január 23-án megerősítette a francia szándékot a szoros nemzetközi együttműködésre. A francia diplomácia mértéktartása az ukrán ügyben, a demokratikus szavazásra való felhívás ellenére, jelentős belső árnyalatokkal bír az EU számára:

„Az ukrán válság által érintve, amely kényes pillanatban veti fel ismét az EU keleti határának megoldatlan kérdését, Franciaország a tartózkodás és a Brüsszel általi közvetítési erőfeszítések támogatásának irányvonalát követette. Az inkább realista, mint moralista francia diplomácia olyan tartós rendezést törekszik előmozdítani, amely tiszteletben tartja a demokráciát Kijevben, anélkül, hogy provokálná Moszkvát és az ország felosztását okozná, amely destabilizálná egész Kelet-Európát.

Ennek következtében Franciaország kitér azelől, hogy az egyik tábort válassza a másik ellenében, amíg az urnák nem döntenek a vitathatatlan feltételekről. Továbbá bírál minden külső beavatkozást, bárhonnan is történjen erre próbálkozás. *„Az ország vezetőinek, az ukrán intézményeknek kell először keresni és megtalálni a békés és politikai megoldást erre a válságra”*, jelentette ki tegnap Michel Barnier külügyminiszter[286].”

---

[283] Heiner Hänggi és Fred Tanner, *Promoting Security Sector Governance in the European Union's Neighbourhood*, IES, 2005. július, 104 p., pp. 54-56.

[284] Ld. Traian Sandu, « Les PECO au cœur du schisme occidental : trouble identitaire et écartèlement géostratégique lors de la deuxième guerre d'Irak », dans SANDU, Traian (coordinateur), *Identités nationales, identité européenne, visibilité internationale,* Actes du colloque organisé les 5 et 6 décembre 2003 par le Centre Interuniversitaire d'Etudes Hongroises de Paris III et l'Ecole Doctorale de Littérature comparée de Paris IV, Paris, L'Harmattan, coll. *Cahiers de la Nouvelle Europe*, 2004.

[285] Missiroli, Antonio, compte-rendu du colloque « CFSP and ESDP after enlargement », organisé par l'IES et par l'Institut des Relations internationales à Prague, les 14 et 15 mai 2004, megtekinthető az IES honlapján: www.iss-eu.org

[286] Luc de Barochez, « Paris soutient la démocratie à Kiev tout en ménageant Moscou, la diplomatie française embarrassée”, in : *Le Figaro,* 2004. december 1.,

Michel Barnier és Michèle Alliot-Marie oroszországi utazása 2005 januárjában ugyancsak arra irányult, hogy csökkentse azokat a feszültségeket, melyeket az új tagállamok által olyan-amilyen formában menedzselt európai szomszédságpolitika az EU keleti határain felvállalt :

„A miniszter nem rejtette véka alá, hogy Párizs jól érzi magát Oroszország Európával, és főként az új tagokkal fenntartott, olykor nehéz kapcsolatainak „megkönnyítője" szerepében. … Számos amerikai vagy közép-európai politikus mindenesetre szkeptikus ennek a francia „soft diplomáciá"-nak a hatásait illetőleg, amely Párizst arra ösztönzi, hogy alulbecsülje az erős tekintélyuralmi törekvéseket, melyek Moszkvát négy éve jellemzik[287]."

Közép- és Kelet-Európa országai számára meg épp ellenkezőleg, Oroszország mindenek előtt veszélyforrás, és energetikai függőségük a régi gyámsági helyzetük továbbélését segíti elő „közel-külföldön". A régi, nyugati tagok számára viszont mindez lehetőséget jelent arra nézve, hogy megszabaduljanak a a jelenleg különösképpen zavarossá váló közel-keleti beszerzésektől, melyek egyre inkább az amerikai étvágyat elégítik ki.

Az energiaellátás által a régi és új tagok között támadt feszültség 2005 szeptemberében tört ki: Vladimir Putyin és Gerhardt Schröder a két ország közti közvetlen, a Baltikum alatt menő, és a zavaró szomszédokat elkerülő gázvezeték tervét írta alá Berlinben[288]. Közép- és Kelet-Európa országai – jelen esetben Lengyelország és Magyarország – ugyancsak aktív Ukrajnát – mint köztük és Oroszország közötti ütköző államot – támogató politikát folytatott. Sokatmondó a 2004 végi válság során Kwasniewski elnöknek a nyugatbarát ukrajnaiak által kedvezően fogadott közvetítő szerepe :

„Semmi kétség, hogy Javier Solana jelenléte és a nyugati államok nagy részének figyelme a folyamatban lévő ukrajnai eseményeknél nagy jelentőséggel bír. A lengyeleké a legnagyobb érdem. *„Volt egy tervünk a válságból való kilábalásra"*, állítja Adam Rotfeld, a közvetítésben résztvevő lengyel külügyi helyettes államtitkár. *„Sajátos szerepet játszottunk a két országunk különleges történelméből adódóan. Spanyolországnak kivételes kapcsolatai vannak Marokkóval. Ukrajnával kapcsolatban mi kompetensebbek vagyunk a legtöbb európai országnál[289]."*

De a lengyel kezdeményezés iránya az EU határán – a kezdeményezési jogot, amely az új határ menti tagok különleges szerepe, egyébként hivatalosan elismeri az európai szomszédságpolitika – explicit módon Ukrajna EU-s felvétele felé mutat, amely a két világháború között Pilsudski nevével fémjelzett ütközőállamok régi politikáját folytatja:

„Lengyelország volt az első állam, amely elismerte Ukrajna függetlenségét 1991-ben, és ugyancsak az első ország volt, amely december 27-én, hétfőn, gratulálva a *„megválasztott elnöknek"* [amikor a hivatalos eredményeket még be sem jelentették], mindenkit megelőzött. *„Az ukrán nép által december 26-án hozott döntés jó választás és egy fontos választás Ukrajna számára, az Ukrajna és Lengyelország, illetve Ukrajna és Európa közötti kapcsolatok számára"*, tudatta a lengyel elnökség hivatalos közleményében. Az Ukrajnával határos Lengyelország a volt szovjet állam EU-s csatlakozásáért küzd."

A lengyel nyilatkozatot így lehetne összefoglalni: ami jó Lengyelországnak, az jó Európának, ha megkockáztatják Európa bővítésének kierőltetését, akkor azt is kockáztatják, hogy feszültté válnak kapcsolataik a keleti határokon. Ugyanezt a magatartást követte egyébként Magyarország is, igaz visszafogottabban, főként a Kárpát-medence kisebbségeiről tartott referendumának kudarca után. Franciaország pedig nyiltan kizárta az ukrán csatlakozást[290].

---

[287] Laure Mandeville, « Alliot-Marie en mission d'apaisement à Saint-Pétersbourg », in: *Le Figaro*, 2005. január 21.

[288] Federico Bordonaro, « German-Russian Pipeline Plans upset Neighbours », in: *ISN Security Watch*, 2005. szeptember 28.

[289] « La Pologne rêve de voir Kiev rejoindre à son tour l'Union européenne », in: *Le Monde*, 2004. december 25.

[290] Thomas Ferenczi, « Michel Barnier, ministre français des affaires étrangères, a écarté catégoriquement cette éventualité, estimant que la politique de voisinage représente déjà une offre intéressante pour l'Ukraine. » in: *Le Monde*, 2004. december 7.

A keleti határokkal kapcsolatos Európán belüli felosztásokról szóló rész összegzéseként megállapíthatjuk, hogy egy elég „széthangzó többszólamúság" szól egyrészt Varsó, Budapest, Bukarest, másrészt Párizs és Berlin között a szomszédságpolitika orosz dimenziójában.

Összegzés

Az európai szomszédságpolitika az európai gazdasági növekedés és identitás válságának neuralgikus pontja : Az a döntés, miszerint megállítjuk az egyébként mindig törékeny növekedésünket, abból a célból, hogy megerősítsük meghatározott entitásunkat és politikai akaratunkat a világban, mindezt szomszédainkon kezdve, akik a leginkább hasonlítanak ránk, de mégsem azonosak velünk a családunkkal, nos ez egy igen nehéz döntés: Erős a kísértés, hogy hagyjuk magunkat a meghatározatlan bővítés, a „nyitott ajtók" jóindulatú politikájának tehetetlenségébe esni, hogy elkerüljük az érzékenységeket és az idegességeket, de ami ugyanakkor ellehetetleníti egy szorosabb értelemben vett politika meghatározását.

A szomszédságpolitikával kapcsolatban felidéztük az Oroszországhoz fűződő bonyolult kapcsolatot. Van egy másik szomszédság, amelyet ritkábban említünk, mint olyat, az Egyesült Államokkal való bizalmasabb és összetettebb kapcsolatunk. Egyrészt bizalmasabb, mivel az amerikai bázisokat nyugaton leépítik, hogy az új és leendő EU tagállamok területén, így az európai szomszédságpolitika által érintett bizonyos országokban rendezkedjenek be tartósan, tehát az EU keleti határának két oldalán : Másrészt összetettebb, mert az EU legtöbb országa és az Egyesült Államok együttesen tagjai a biztonságukat feltehetően garantáló szervezetnek.

Ez a szomszédság számomra mindamellett problematikusnak tűnik, mert azok, akik a harmonikus megjelenési mód tézisét képviselik, mind földrajzi téren a világhatalom és az európai hatalom között, mind funkcionális téren a globális (diplomáciai-katonai) hatalom és a részleges (diplomáciai-gazdasági) hatalom között, valójában elfelejtik, hogy Európában háromtényezős a játszma, beleértve Oroszországot is. Összességében minden úgy történik, mintha az EU az amerikai hatalom új szomszédja lenne Oroszországgal kapcsolatban, és mintha az amerikai központ mintegy alvállalkozásba adná nekünk az Oroszországgal való érzékeny kapcsolat szabályozását, biztosítva minket a támogatásáról, de minket engedve az első vonalba, hogy mi kiálthassunk győzelmet és mi kompromittálódjunk. Ez nem azt jelenti, hogy engedni kellene az orosz rossz hangulatnak; ugyanakkor azt jelenti, hogy magunknak kell hasznot húznunk egy ilyen kemény diplomáciai ténykedésből.

Az aktuális helyzet (2005) ellenállhatatlanul felidézi számomra, azonos körülményekkel számolva, az osztrák diplomácia hirtelen és bizakodó elvakultságát a fiatal és hatalmas porosz szövetséges irányában a szomszédos dán hercegségek háborújában, 1865-ben: egy évvel később bekövetkezett Sadowa. Az Alkotmányával kapcsolatban bizonytalan és tapogatózó Európa nem érzi magát egy kicsit öregnek és gyengének? Hogy mindez ne következzen be rendelkezik egy fiatal, jó formában lévő szövetségessel, aki gyakorlott az erőskezű „State building"-ben.

(Kézirat lezárva : 2006 április)

Válogatott bibliográfia

Chaliand, Gérard, *Atlas du nouvel ordre mondial*, Robert Laffont, 2003

Dov Lynch, « A new 'Eastern Question' », *Lettre de l'IES* n°13, 2005. január.

Nicole Gnesotto, « L'Europe politique, une idée neuve », *Bulletin de l'IES* n°13, 2005. január.

Sandu, Traian (coordinateur), *Identités nationales, identité européenne, visibilité internationale,* Actes du colloque organisé les 5 et 6 décembre 2003 par le Centre Interuniversitaire d'Etudes Hongroises de Paris III et l'Ecole Doctorale de Littérature comparée de Paris IV, Paris, L'Harmattan, coll. *Cahiers de la Nouvelle Europe*, 2004.

Az Európai Unió bővítési politikájának működése és hatásmechanizmusai

Reich Anna[291]

Bevezetés

"A bővítés az Európai Unió egyik leghatékonyabb politikai eszköze[292]." Az EU vezető döntéshozói és tisztségviselői gyakorta hangoztatják ezt az érvet, miközben a közép-kelet európai országok sikeres integrációját hozzák fel az EU transzformációs képességének legjobb példájaként. Valóban, a Szovjetunió felbomlása óta a közép-kelet európai térségben végbement reformfolyamatok részben az unió vonzerejének és szigorú szabályrendszerként felállított normáinak átvételének is köszönhető. A demokratikus átalakulás hosszú folyamata magában foglalta a liberális demokrácia normáinak megfelelő intézményrendszer kialakítását, a szocialista tervgazdaságról a működő piacgazdaságra való áttérést, valamint a jogállamiság megszilárdítását. Az EU tagság a folyamat sikeres lezárásának méltó jutalmát nyújtotta a térség országainak. Az Európai uniós tagsággal járó előnyök vonzereje kétségtelenül hozzásegítette a térség országait ahhoz, hogy stabil, békés és sikeres demokráciákká váljanak. A bővítési kör lezárásával közelebb került Európa ahhoz, hogy történelmi megosztottságát felszámolja, a békét és a jólétet a kontinens egyre nagyobb részére terjessze ki.

E tanulmány bemutatja azt a folyamatot, amely révén az EU képes volt befolyásolni a határaitól keletre zajló reformfolyamatokat, valamint számba veszi az eszközöket, amelyeken keresztül transzformációs hatását kifejtette. A tanulmány megvizsgálja azt a kérdéskört, hogy vajon milyen mértékben befolyásolják az EU által csatlakozási kritériumként megszabott feltételek a csatlakozásra vágyó országokban zajló átalakulási folyamatokat. Az uniós bővítési politika hatásainak és következményeinek vizsgálata azért is elengedhetetlen, mert a bővítési politika jövője egyike az integráció előtt álló legnagyobb kihívásoknak. Az Unió keleti és délkeleti határai mentén csatlakozni vágyó országok sora várja, hogy a tagságot nyerjen az unióba. Azonban egyre gyakrabban merül fel a kérdés, hogy vajon meddig bővíthető az Európai Unió. Másként megközelítve a kérdést, vajon meddig tudja a közösség pozitív hatását érvényesíteni a vele szomszédos térségekben? A tanulmány bemutatja, hogy az EU transzformációs hatása elengedhetetlen a fiatal demokráciák reformfolyamatainak megszilárdításában, és ezáltal hozzájárul ahhoz, hogy Európában stabilitás, béke és jólét uralkodjon. A bővítési stratégia folytatása tehát Európa polgárainak alapvető érdeke.

A tanulmány első fele a bővítés elméleti hátterét tekinti át, beleértve transzformációs erejének hatásait és korlátait, és a feltételhez kötöttség, a kondicionalitás működőképességét. A tanulmány második fele a bővítési politka jelenlegi működését, valami jövőbeli alakulásának lehetőségét mutatja be.

Bármely közösség bővülése kétoldalú folyamat. Egyrészről a csatlakozni kívánó félnek eleget kell tennie a csatlakozási követelményeknek. Másrészről a bővülő intézmény képes kell legyen az új csatlakozók befogadására. Ez Európai Unió bővítésének ez utóbbi aspektusára az utóbbi időben egyre inkább az előtérbe tolódott. Intézményrendszere és döntéshozatali mechanizmusa adoptálható kell legyen bővülő taglétszámhoz annak érdekében hogy működése zökkenőmentes maradon. Jelen tanulmány kereteit azonban meghaladja, hogy a unió befogadási képességeit elemezze. A tanulmány azt mutatja be, hogy miként segítette hozzá az Európai Unió a közép-kelet európai

[291] A szerző a Közép-európai Egyetemen (CEU) működő EU Bővítési Központ kutatója.

[292] Az Európai Közösségek Bizottsága: Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2007-2008, p. 2.

országokat stabili demokratikus rendszer kiépítéséhez, és hogy miként felytheti ki ezt a pozitív hatását a most csatlakozi vágyó országokra. A pozitív transzformációs hatások pedig rávilágítanak arra, hogy az unió alapvető érdekében áll a bővítési politika aktív folytatása.

Az EK és a közép-kelet európai országok

A Szovjetunió felbomlásával, a szocializmus kötelékeiből szabadulva, közép-kelet Európa országai elindultak azon reformfolyamat útján, amely a liberális demokratikus politikai berendezkedés és a piacgazdaság adoptálásához vezetett. A frissen (vissza) szerzett függetlenséget kelet- és nyugat Európa egyaránt történelmi esélyként értelmezte a kontinens újraegyesítésére. Ezen történelmi küldetés, az 'európaizáció', része volt a nyugati biztonsági és gazdasági egyezményekbe történő belépés kezdeményezése. Az 'európaizáció' a közép-kelet európai országok esetében egyszerre jelentette a csatlakozást az európai integrációhoz, és a tágabb értelemben vett visszatérést Európához[293], azaz a demokrácia és a piacgazdaság megszilárdulását. A közép-kelet európai országok csatlakozási folyamata jó példával szolgál arra nézve, hogy a közösség miként tudja pozitívan befolyásolni az átalakulásban lévő országok reformfolyamatiat, azaz, hogy miként érvényesül az unió transzformációs hatása.

A közép-kelet európai bővítés folyamata három fázisra bontható[294]. Az egyes időszakok jól elkülönülnek egymástól a bővítés határköveiként szolgáló események által. Ahogy a tagjelöltek szorosabbra fűzték kapcsolataikat az unióval, ill. csatlakozási tárgyalásokba kezdtek, úgy szigorodtak a feltételek. Ezáltal egyben az unió transzformációs hatása is egyre erősödött a tagjelölt országokban.

Az első periódus a kezdeti kapcsolatfelvétel időszakát jelöli. A szocialista rendszerek felbomlása után nem volt kétség afelől, hogy a volt KGST országok és az EU tagok közötti kapcsolatok konszolidációja szolgálja legjobban a kontinens stabilizációját. Az első lépések megtétele a kereskedelmi kapcsolatok felvételét jelentette, valamint gazdasági segélyprogramok felállítását a PHARE keretein belül[295], először Magyarország és Lengyelország számára, majd kiterjesztve a térség országaira. A rendszerváltó országok azonban a kapcsolatok szorosabbá fűzését szorgalmazták, és egyes esetekben a tagsági igény is megfogalmazódott[296]. Az EK a szorosabb kapcsolatfelvétel igényeire társulási tárgyalások megkezdésével válaszolt 1990 decemberében, amely társulási megállapodások megkötéséhez vezetett, összefogó néven az Európa Megállapodásokhoz. A megállapodások célja a kereskedelmi korlátok lebontása volt, ám a korábbi hasonló megállapodásokhoz képest ezen túlmenően a politikai kapcsolatokat is szorosabbá fűzte az EK és a társult országok között, valamint jogharmonizációs kötelezettségvállalásokat is tartalmazott[297]. Az Európa Megállapodások a "négy szabadság" (az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke) megvalósulá-sát tíz éves időintervallumon belül vázolta fel. A közép-kelet európai országok ekkorra már kinyilvánították csatlakozási szándékukat, az Európai Közösség azonban még nem tett ígéretet az új tagok befogadására.

Az Európa Megállapodások megkötésével a közösség transzformációs hatásmechanizmusai még igen csekély mértékben érvényesültek. A Megállapodások nem tartalmaztak olyan feltételrendszert, amelyen keresztül az unió különösebben hatással tudott volna lenni a csatlakozni

---

[293] Heather Grabbe: The EU's transformative power, p.5.
[294] Ibidem, pp.7-22.
[295] A PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies) pénzügyi segélyalapot 1989-ben állította fel az Európai Közösség a két ország politikai és gazdasági átalakulásának segítsége érdekében.
[296] Horváth, p. 400.
[297] Grabbe, *op.cit.*, p. 9.

vágyók politikai fejlődésére vagy reformfolyamataira[298]. Az EU és a közép-kelet európai országok közötti kapcsolatok e korai fázisában az unió még csak passzív befolyással bírt a tagságra vágyó országok belpolitikai életére. A betagozódás az EU intézményrendszerébe, illetve az uniós piac gazdasági vonzereje elég attraktívvá tette a tagságot ahhoz, hogy azt a tagságra törekedők elsődleges célként tűzzék ki.

A koppenhágai kritériumok

A csatlakozási folyamatban új fázis vette kezdetét az 1993-as koppenhágai Európai Tanács megállapításaval. A tagországok felismerték és elfogadták a térség országainak igényét a tagságra, és belátták, hogy az új bővítés kör lebonyolítása elkerülhetetlen. A később koppenhágai kritériumokként elhíresült feltételrendszer keretében megállapodás született arról, hogy melyek azok az alapvető feltételek, amelyeknek minden csatlakozásra váró ország meg kell feleljen. E lépésnek történelmi jelentősége van minden további potenciális bővítés számára is. Azelőtt ugyanis a Római Szerződés 237 cikkelye csupán annyit mondott ki, hogy bármely európai ország kérvényezheti felvételét az Európai Közösségbe[299]. A koppenhágai kritériumok evvel szemben, még ha általános megfogalmazásban is, de konkrét feltételekhez kötik a taggá válást. Ezek szerint a tagjelölteknek politikai, gazdasági és jogi kritériumoknak kell megfelelnie. A politikai feltételek között található, hogy a tagjelölt ország működő demokrácia legyen, amely demokratikus intézményrendszerre épül, biztosítja az alapvető emberi jogokat, valamint a jogállamiságot. Az ország piacgazdaságként kell működjön, valamint képes kell legyen átvenni a Közösség teljes joganyagát, az ún. *acquis communautaire*-t.

A kritériumok lefektetése kettős célt szolgált[300], egyrészről megnyugvást biztosított a tagállamoknak afelől, hogy a csatlakozni vágyók stabil demokráciák. Másrészről a játékszabályok lefektetésével segítséget nyújtott a csatlakozásra vágyóknak a tagsági kritériumoknak való megfelelésben. A szabályrendszer meghatározásának legnagyobb jelentősége azonban abban rejlik, hogy kijelölte azt az utat, amelyet a közép-kelet európai csatlakozásra váró országoknak követniük kell. A Koppenhágában meghatározott kritériumok viszonlag tág értelmezésnek adnak teret. Vitatható például, hogy mikor számít pontosan működő piacgazdaságnak egy ország. Ugyanakkor pusztán az alapvető kritériumok lefektetése már jelentősen behatárolta a rendszerváltó országok fejlődési pályáját.

Mindemellett elemzők rámutatnak[301], hogy az Európai Unió által megkövetelt feltételek teljesítéséhez szükséges reformok nagy része hasonló azokhoz, amelyeket más nemzetközi szervezetet javasolnak rendszerváltó országoknak a demokrácia és a piacgazdaság megszilárdítása érdekében. Sőt, a tagság összekötése a demokratikus feltételrendszerrel nem csak az EU sajátjának mondható, hanem több nemzetközi szervezetre is jellemző[302]. Mindennek ellenére a koppenhágai kritériumok és az általa létrejött demokratikus feltételrendszer a közép-kelet európai országok európaizációjában az első lépcsőfokot jelentette. A feltételek és az azok teljesítésének fejében ígért jutalom (a tagság elnyerése) a koppenhágai kritériumokban jelent meg először.

---

[298] Mindemellett meg kell említeni, hogy a megállapodások tartalmaztak egy felfüggesztési záradékot, arra az esetre ha a megállapodó felek nem tartják tiszteletben a jogállamiságot, többpártiságot és az alapvető emberi jogokat. Grabbe, *op. cit.* p. 9.

[299] A tagság elnyeréséhez a közös joganyag átvétele a korábbi bővítéseknél is követelmény volt.

[300] Grabbe, *op.cit.,* p.10.

[301] Milada Vachudova, *The Leverage of International Institutions on Democratizing States,* European University Institute, 2001., 43 p.

[302] Frank Schimmelfennig és Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, 2005., 274 p.

A viszonylag tágan megfogalmazott koppenhágai szabályrendszer után az unió az 1994-es esseni Európai Tanácson elfogadott ún. előcsatlakozási stratégiában szolgált pontosabb útmutatással a csatlakozni vágyók részére a teendőket illetően. A stratégia a társult tagokkal való együttműködést strukturált párbeszéd keretében vázolta fel, amely a szorosabb kapcsolatok megteremtését szorgalmazta különösen a transzeurópai kérdések tekintetében, rendszeres miniszteriális és miniszterelnöki találkozók által. A stratégia konkrétan felsorolta, hogy melyek azok a követelmények, amelyeknek a csatlakozni vágyóknak meg kell felelni ahhoz, hogy sikeresen integrálódni tudjanak az egységes európai piacba valamint a közös politika formálásba. Az előcsatlakozási stratégia pontosabban fogalmaz a feltételeket illetően, mint a koppenhágai kritériumok, liberalizációt és szabályozási harmonizációt szorgalmaz a tagságra vágyó országokban. Jelentősége mégis inkább politikai, mint technikai jellegű. A dokumentumnak nagy hatása volt a közép-kelet európai országok felkészülési folyamataira, amelyek ezután különböző gyorsasággal kezdtek a reformfolyamatok végrehajtásába és a követelmények teljesítésébe.

A kondicionalitás alkalmazása

Az 1995-ös madridi Európai Tanácson az állam és kormányfők felkérték az Európai Bizottságot, hogy minden csatlakozási igénnyel élő országról készítse elő országvéleményét (az ún. *avis*-t). A felkérés lényege az volt, hogy a Bizottság véleményei alapján az Európai Tanács döntést tudjon hozni arról, hogy mely országok felkészültsége engedélyezi a csatlakozási tárgyalások megkezdését. Az 1997 júliusában kiadott dokumentum végül az országokra lebontott véleményeken túl ajánlásokat is megfogalmazott arra nézve, hogy mely országokkal kellene tárgyalásokat kezdeni. Az ajánlások megfogalmazása szigorúan a feltételrendszereknek való megfelelés alapján történt. Ennek megfelelően a Bizottság öt közép-kelet európai országgal (valamint Ciprussal) javasolta a tárgyalások megkezdését, ezek Lengyelország, Észtország, Szlovénia, Csehország és Magyarország. A döntés azonban az állam és kormányfők kezében volt. A végeredmény pedig az Európai Unió új bővítési körének elindítása volt.

Az 1997-es luxemburgi Európai Tanácson az EU tíz közép-kelet európai országgal valamint Ciprussal új bővítési kört kezdeményezett. Az Európai Unió ezzel végleg elkötelezte magát a bővítés mellett. A döntés történelmi jelentősége vitathatatlan. A bővítési procedúra elindítása a kontinens megosztottságnak vetett véget és egyúttal elősegítette Európa újra egyesítését az unió keretein belül. A bővítés hivatalosan a külügyminiszterek 1998. március 30-i találkozójával vette kezdetét. Az ebben részt vevő tizenegy ország közül azonban, a Bizottság eredeti ajánlásának megfelelően, a csatlakozási tárgyalások megindítását a hat legfelkészültebbnek ítélt országgal kezdték meg. Az ún. 'regatta megközelítés' értelmében azonban a kimaradó hat ország bármikor beérhette a korábban csatlakozási tárgyalásokat kezdőket. A Bizottság minden évben átfogó riportot készített a tagjelöltek felkészültségéről. Amint a jelentés úgy ítélte, hogy egy ország a koppenhágai kritériumrendszer teljesítését elérte, úgy az ország egy kormányközi konferencia keretein belül elkezdhette a csatlakozási tárgyalásokat.

A luxemburgi Európai Tanács döntése tehát a bővítési folyamat szempontjából mindenképpen mérföldkőnek tekinthető. Az unió által gyakorolt befolyás szempontjából azonban a Tanácsi döntést megelőző országjelentések hosszú távon nagyobb jelentőséggel bírnak. Ez volt az első alkalom ugyanis, hogy a feltételeknek való megfelelés konkrét jutalommal illetve büntetéssel járt. Ez a tipusú összefüggés a teljesítés és az azt követő jutalom között, illetve a teljesítés hiánya és az azt követő büntetés között a feltételhez közöttség, a kondicionalitás alapja. Az Európai Unió befolyása a tagjelölt országokra a kondicionalitáson keresztül valósul meg. A kondicionalitás első aktív használata az Európai Bizottság első országjelentéseiben ill. az azt követő Európai Tanácsi döntésében valósult meg. A Bizottság értékelése alapján ugyanis a jól teljesítő országokat a csatla-

kozási tárgyalások megkezdésével jutalmazták az állam és kormányfők. Azon országokat pedig, amelyek nem mutattak hajlamot az együttműködésre, azaz a feltételeknek való megfelelés érdekében szükséges reformfolyamatokat nem teljesítették, a tárgyalások megkezdésének elhalasztásával büntették.

A kondicionalitás alkalmazásával EU korábbi passzív befolyása után aktív hatással lett a tagságra vágyók belpolitikai életében. A koppenhágai kritériumrendszer és az előcsatlakozási stratégia alapján a térség országai tisztában voltak avval, hogy mely reformokat kell végrehajtaniuk. Sőt a reformfolyamatokat a lakosság felé is igazolni tudták, mint elengedhetetlen feltételét a tagságnak. A Bizottság országjelentései előtt a közösség nem ellenőrizte a reformfolyamatok eredményét, illetve a haladás ütemét[303]. Egészen addig tehát azok az országok, amelyek politikailag nem voltak elkötelezve a reformfolyamatok mellett, tovább hangoztathatták igényüket a tagságra, anélkül, hogy annak érdekében bármit tettek volna. Az első országvélemények kiadásával azonban az unió passzív befolyása a jutalmak illetve büntetések alkalmazásával aktív befolyássá tudott válni.

A kimaradó országok számára világossá vált, hogy amíg a koppenhágai kritériumok teljesítését nem vitték véghez maradéktalanul addig a csatlakozási tárgyalások megkezdése nem valósulhat meg. A rendszerváltó közép-kelet európai országok mindegyikében deklarált külpolitikai célként jelent meg a nyugati biztonsági és politikai intézményekhez való csatlakozás. Azokban az országokban azonban, ahol a csatlakozást komolyan vették, ott a folyamatnak komoly belpolitikai hatásai is voltak[304]. A reformfolyamatok véghez vitele politikai kockázatokkal járt. Azokban az országban ahol a politikai elit elkötelezett volt a reformfolyamatok mellett, (ide sorolhatók azok az országok, amelyek 1998-ban csatlakozási tárgyalásokat kezdek) a demokratikus feltételrendszer teljesítése nem jelentett gondot. Ahol azonban a csatlakozás csupán a politikai elit retorikájában jelent meg, ott a reformfolyamatok csak addig teljesültek, amíg azok nem veszélyeztették a politikai elit újraválasztási esélyeit. Tipikus példája ennek Szlovákia, Románia, és Bulgária a 90-es évek elején. Ezek voltak azok az országok, amelyeket a Bizottság értékelése nem ítélt érettnek a csatlakozási tárgyalások megkezdésére.

A szlovák-EU kapcsolatok alakulása Mečiar 1994-től 98-ig tartó miniszterelnöksége alatt jól példázza az EU kondicionalitás működését. Erre az időszakra Mečiar autoriter kormányzása, a demokratikus jogok háttérbe szorítása, a korrupció elburjánzása, a kisebbségi jogok korlátozása és a nyugattal ápolt kapcsolatok fokozatos romlása volt a jellemző. A Bizottság már 94-től kezdve aggodalmát fejezte ki a szlovák fejlemények kapcsán[305], és 96-tól csatlakozási esélyeinek romlását is világossá tette. A szlovák közvélemény tisztában volt az ország romló nyugati megítélésével, és a tagsági perspektíva távolodásával. Elemzők rámutatnak, hogy a demokratikus átalakulást nem követő országokban az unió kondicionalitása nem a politikai vezetésre volt hatással, hanem a választópolgárok preferenciájára, és az ellenzék magatartására[306].

Az Európai Unió aggodalmának kifejezésével, demokratikus átalakulás folyamatának lelassulásáért konkrét büntetést tudott alkalmazni, a csatlakozási tárgyalások megkezdésének elhalasztása által. Rosszallása hatása volt az ország sorsát meghatározó választópolgárok preferenciáira, amely a nacionalista kormány távozását követelte, és az EU normák felé való közeledést. A demokratikus átalakulást megkövetelő kondicionalitásra így a reformfolyamat éllovasainak számító országokban tulajdonképpen nem is volt szükség. Magyarország, Lengyelország vagy Szlovénia a koppenhágai kritériumoknak az EU által alkalmazott büntetések bevetése nélkül is megfelelt. Ott

[303] Grabbe, *op.cit.,*p.13.
[304] Vachudova, *op.cit.*
[305] Frank Schimmelfennig és Ulrich Sedelmeier, *op.cit.*
[306] Schimmelfennig és Sedelmeier: *op.cit*, Vachudova: *op.cit.*

azonban, ahol a politikai elit nem volt elkötelezett a reformfolyamok mellett, a választópolgárok a változásokat és a nyugati orientációt követelve leváltották a kormányokat. Az Unió rosszalló szavainak, és a kapcsolatok elhidegülésének mindenképp hatása volt a választások kimenetelére, és a nem-demokratikus politikai vezetőség leváltására.

A kondicionalitás erősödése

Az 1998-tól a bővítés deklarálásával egy újabb periódus következett az EU kiterjesztésének történetében. Az unió aktív befolyása a csatlakozni vágyókra innentől kezdve nyert igazán értelmet. 1998-ban határozott az EU az ún. Csatlakozási Partnerség létrehozásáról, amelyet 1999-től kezdve publikáltak. A program lényege az volt, hogy az 1997-es döntés szerint a bővítési körben szereplő minden ország számára évente iránymutatást nyújtson az unió a felkészülés elősegítésére. Az évente megjelenő riportok a Bizottság országjelentéseire épülnek, a prioritásokat az alapján meghatározva, hogy az adott ország a felkészültség mely fokán tart. A Csatlakozási Partnerség megkötése független volt attól, hogy az ország már csatlakozási tárgyalások folytat, vagy még nem. A program az unió befolyását jelentősen felerősítette, leginkább a társégnek szánt segélyeken keresztül, azok felhasználását ugyanis feltételekhez kötötte. A Csatlakozási Partnerség ugyanis a támogatás felfüggesztését helyezte kilátásba arra az esetre, ha a tagjelölt nem teljesíti a társulási szerződésekben előírtakat, vagy eltér az EU követelményrendszerétől[307].

A csatlakozási tárgyalásokat megkezdő országok számára a kondicionalitás alapját már nem a koppenhágai kritériumok adták, hiszen a demokratikus követelményeket ezek az országok már teljesítették - bár azok tiszteletben tartása továbbra is követelmény maradt. A kondicionalitás új alapja az uniós joganyag, az *acqui* átvétele lett. Schimmelfennig és Sedelmeier ezt *acqui kondicionalitás*-nak nevezni. A Csatlakozási Partnerségek így az érintett országok számára az *acqui* átvételében nyújtott technikai segítséget. A teljes Európai Uniós joganyag átvétele nagy kihívást jelentett a demokratikus átalakuláson nemrég átesett országoknak. Ráadásul a csatlakozási tárgyalások megkezdésével a kapcsolatrendszer meglehetősen aszimmetrikus jelleget öltött. A játékszabályokat a tagállamok diktálták, amelyek szerint a tagjelölteknek az unió közös joganyagát teljes egészében implementálniuk kellett nemzeti törvényhozásukba. Amennyiben a feltételek nem teljesültek maradéktalanul annak akár a pénzügyi segélyek is kárát láthatták, illetve késleltethette a tagságot. Ráadásul a teljes joganyag átvétele azt is jelentette, hogy olyan szabályozásokat is alkalmazni kellett (ha csak a későbbiekben is) amelyekből a régi tagállamok kimaradásukat kérhették – mint például a határok lebontása a Schengeni egyezmény szerint vagy a közös pénznem bevezetése az Európai Monetáris Unió keretein belül.

Két dolog magyarázhatja, hogy a tagjelöltek a tárgyalások aszimmetrikus jellegének ellenére alkalmazkodtak a feltételekhez[308]. Egyrészt az adoptálással járó jutalom jelentősége, azaz az uniós tagság elnyerése hatalmas haszonnal kecsegtetett. Gazdasági értelemben a tagság az uniós piacokon való érvényesülést és hozzáférhetőséget jelentette, amely egyben a jólét zálogaként tűnt fel. Politikai értelemben pedig az unió a stabilitást és a biztonságot jelentette, valamint a visszatérést Európába[309]. A tagsággal járó előnyök tehát jelentősek voltak, így a politikai elkötelezettség is erős volt a követelmények teljesítése érdekében. Másrészről a tagság elnyerése hihető perspektíva volt. A tagjelöltek tudták, hogy amint maradéktalanul teljesítik a feltételeket és lezárják a csatlakozási tárgyalásokat, tagságuk valósággá válhat. Sőt a csatlakozási tárgyalások előrehaladtával ez egyre inkább megerősödött. E két feltétel függvényében a tagjelöltek vállalták az adoptációval

[307] Grabbe, *op.cit.,* p.15.
[308] Schimmelfennig és Sidelmeier, *op.cit.*
[309] Milana Anna Vachudova, *Europe Undivided*, Oxford University Press, 2005., p.228.

járó áldozatokat és költségeket, annak ellenére, hogy a csatlakozási folyamat, és a tárgyalások jelentős feladatokkal jártak.

A csatlakozási tárgyalások tehát azok aszimmetrikus jellegének ellenére folyatódtak. Sőt, az 1999. decemberi helsinki Európai Tanácson döntés született arról, hogy a korábban kimaradt öt országgal (Bulgária, Románia, Szlovákia, Lettország, Litvánia) és a csatlakozási kérelmét 1998-ban benyújtó Máltával is kezdje meg az EU a csatlakozási tárgyalásokat. Erre 2000. február 15-én került sor. Következő fontos lépésként az EU a 2000. decemberi nizzai Európai Tanács lezárta a szükséges intézményei reformokat, és 2002-re a tárgyalások lezárását prognosztizálta a legfelkészültebbekkel. Végül a 2002. decemberi koppenhágai csúcson született döntés a 2004. május 1-i bővítésről, amikor is tíz országgal bővült az Európai Unió. A történelmi bővítési kört Románia és Bulgária 2007. január 1-i csatlakozása zárta le. A két ország felkészültségbeli lemaradási miatt kényszerült későbbi csatlakozásra. A csatlakozási tárgyalásokat egyenként zárták le a tagjelölt országokkal, de a csatlakozás alapvetően a 'big bang' megközelítés szerint zajlott le – azaz több ország csatlakozott egyszerre, egy nagy bővítési kört alkotva[310]. A történelmi küldetés tehát beteljesült – a közép-kelet európai országok 'visszatértek Európába', megfeleltek az unió által felállított követelményeknek, és működő demokráciákként a közösség keretein belül érvényesíthetik érdekeiket.

Bővítési politika működése ma

Az ötödik, és egyben az unió történetének eddigi legnagyobb bővítési körének lázárulta után a bővítési politika tárgyai új célországok lettek. Több új szomszédos ország jelezte csatlakozási szándékát, az EU pedig a megfelelő követelmények teljesítése esetén tagságot ígért. A tanulmány második része a bővítési politika jelenlegi állását mutatja be, felvázolja a unió kapcsolatainak alakulását ezen országokkal. Ezt követően pedig rámutatunk arra, hogy milyen hasonlóságok illetve különbözőségek vannak EU transzformációs hatása tekintetében ezen országok ill. a közép-kelet európai országok irányában.

Az EU bővítési politikája alá jelenleg hét ország tartozik, amelyek tagjelölt és potenciális tagjelölt státuszuk által különülnek el egymástól. Tagjelölt státusszal bír a már csatlakozási tárgyalásokat folytató Horvátország és Törökország, valamint Macedónia. Ez utóbbinak további reformokat kell végrehajtania amíg az Európai Bizottság a csatlakozási tárgyalások megkezdésére érettnek nem ítéli a helyzetet. A potenciális tagjelölt országok csoportjába tartozik Albánia, Bosznia-Hercegovina, Montenegro, és Szerbia[311].

A bővítési politika alá eső országok közül az unió legkorábban Törökországgal intézményesítette kapcsolatait. A török-EU kapcsolatok hosszú múltra tekintenek vissza. Az ország már 1959-ben jelezte társult tagsági igényét az Európai Gazdasági Közösség (EGK) felé. Az 1963-ban aláírt társulási megállapodás (Ankarai Megállapodás) célja a török termékek speciális piacra jutási feltételeinek biztosítása, pénzügyi segélyek folyósítása, a vámunió létrehozása, és végső soron a török csatlakozás voltak. A tagsági perspektíva tehát már itt megfogalmazódott, a kapcsolatok szorosabbá fűzésére azonban hiányzott a politikai elkötelezettség (mindkét oldalról). Ennek legfőbb oka, hogy Törökország alapvető demokratikus követelményeknek sem felelt meg sokáig. Különösen a kisebbségek védelme, az intézményi feltételek és a politikai kritériumok teljesítésé-

[310] Technikailag Románia és Bulgária is ugyanezen bővítési körhoz tartozik.

[311] Koszovó az EU bővítéspolitikának szentelt honlapján mint külön ország van feltüntetve, annak ellenére, hogy a közösség nem minden országa ismerte el Koszovó függetlenségét. Az ország egyelőre azonban gyakorlatilag egy nemzetközi protektorátusként működik, így csatlakozására eddig csak homályos célzásokat tett az Európai Bizottság. Hosszú távon azonban valószínűsíthető, hogy Koszovó is benyújtja külün csatlakozási kérelmét.

nek hiányában halasztotta el az unió a kapcsolatok szorosabbra fűzését. A vámunió végül 1996. januártól lépett életbe[312]. Törökország az 1999-es helsinki Európai Tanácson kapta meg a tagjelölt státuszt, a csatlakozási tárgyalások azonban csak 2005-ben kezdődtek meg.

A tagság lehetőségének első megjelenése és a csatlakozási tárgyalások megkezdése között eltelt majd négy évtized az ország speciális helyzetének tulajdonítható. Törökország sok tekintetben különbözik az utolsó bővítés és a jelenlegi bővítési politika célországaitól, egyebek között földrajzi elhelyezkedése, mérete, kulturális és vallási különbözősége tekintetében. Törökország 71 milliós lakossága alig kevesebb mint a 10 közép-kelet európai új tagországé összesen[313]. Egy főre eső GDP-je ugyanakkor a 25 tagú EU 30% alatt van. Ez a mutató az új tagországok esetében körülbelül 50%[314]. Törökország csatlakozása tehát az unió összlakosságát jelentősen növelné, míg a fejlettségbeli különbségek is megnövekednének az unión belül. Ez egyben hatalmas kihívás elé állítaná az EU nagy újraelosztó politikáit, a közös agrárpolitikát, a kohéziós és strukturális politikát és a közös költségvetést is.

Törökország kivételes helyzetét mutatja az is, hogy a csatlakozási tárgyalásokra vonatkozóan még azok megkezdése előtt több kitételt szabtak az uniós vezetők. Ezek közé tartozik, hogy a csatlakozási tárgyalások vége nyitott, azaz kimenetelét nem tudja garantálni a közösség. Az EU több esetben hosszú átmeneti, derogációs periódusokat vetít előre több tárgyalási fejezet megnyitása előtt, sőt a tárgyalások teljes felfüggesztését is kilátásba helyezi arra az esetre ha Törökország súlyosan megsértené az alapvető demokratikus követelményeket[315]. Részleges felfüggesztésre 2006-ban került sor - a 35 tárgyalási fejezetekből az EU állam és kormányfők nyolcat felfüggesztettek miután Törökország nem nyitotta meg vizi és légi kikötőit Ciprus előtt, és ezáltal nem teljesítette az Ankarai Megállapodásban foglaltak kiterjesztését az új tagállamokra. A 2008 júliusában a török kormányzó párt, az Izgazság és Fejlődés Pártja, (AKP) ellen kezdődött per kimenetele pedig a csatlakozási tárgyalások teljes leállásával fenyegetett. A vád szerint az AKP az ország világi berendezkedését hozta veszélybe, ezért betiltását és parlamenti képviselőinek eltiltását fontolták meg a politikától. A csatlakozási tárgyalások kimenetele, és a csatlakozás potenciális időpontja tehát Törökország esetében kétséges. Ehhez adódik hozzá sok EU tagállamok (például Franciaország) heves ellenállása a török csatlakozás ügyében.

Törökország mellett a másik nagy blokknak a bővítési politikában a dél-kelet európai térséget tekinthetjük. Románia és Bulgária csatlakozása után a Balkán félszigeten létrejött egy olyan térség (uniós szaknyelvben, a Nyugat-Balkán) amelyet minden oldalról EU tagállamok vesznek körül. Az Európai Unió területe mindegy enklávét öleli körül a volt Jugoszlávia és Albánia területét. A földrajzi közelség ellenére azonban az EU kapcsolatai a térséggel nem tekintenek vissza hosszú múltra. Igy az Unió térségre gyakorolt hatásának, azaz az európaizáció hatásmechanizmusainak szakirodaloma is jóval korlátoltabb ez esetben mint a közép-kelet európai térség esetében. A kapcsolatrendszer alakulása a térséggel egyértlemű következménye a 1990-es évek történelmi eseményeinek. Egyrészről a szocializmus összeomlása és a közép-kelet európai országok közeledése az EU felé lekötötte a közösség energiáit, minthogy a bővítési politika ezen országok irányában fogalmazódott meg. Másrészről, a Jugoszlávia felbomlása után kialakuló háborúk következményeként az EU a térség további dezintegrációjának megakadályozását tekintette prioritásnak, és a békeegyezmények érvényesítésével volt elfoglalva. A tagsági perspektíva de még a társulás sem fogalmazódott meg ilyen kürülmények között.

---

[312] Horváth, *op.cit.*
[313] CIA World Factbook
[314] Barysch, et al.: Why Europe Should Embrace Turkey, p. 14.
[315] ld. Euractiv.com – EU Turkey relations

A kapcsolatok első átfogó keretét az 1997-ben meghirdetett ún. Regionális Megközelítés jelentette. Ennek lényege a térség békéjének és stabilitásának előremozdítása országai közötti együttműködés élénkítése révén politikai és gazdasági értelemben egyaránt. A Regionális Megközelítés bár már a strukturált párbeszéd felé mutat, de kevés olyan elemet tartalmazott amely ösztönző erőként hatott volna a térségre. Ezek közül is legfontosabb megemlíteni, hogy nem ígért tagsági lehetőséget az országoknak.

A Regionális Megközelítésnél jóval erőteljesebb elkötelezettséget mutatott az EU részéről az 1999-ben meghirdetett Stabilizációs és Társulási Folyamat (SAP), amely a mai napig a kapcsolatrendszer gerincét alkotja. Az SAP célja, hogy hozzásegítse a térség országait a Stabilizációs és Társulási Megállapodás (SAA) megkötéséhez az unióval, amely megállapodás gyakorlatilag a közép-európai országokkal kötött Európa Megállapodások megfelelője a térségre vonatkoztatva. A társulási megállapodás tartalmában is hasonló, azaz szorosabb kereskedelmi kapcsolatokat, vámuniót, pénzügyi segélyeket, és esetleges tagságot tűzi ki célul (mint lent látni fogjuk, ez utóbbi nem volt automaikus a Nyugat-Balkán országok esetében). Az SAP-n keresztül tehát már a társulási szerződések megkötése előtt elkötelezi magát az unió az intenzívebb kapcsolatok mellett a célországok irányában. Az SAP segítséget nyújt a térség országainak abban, hogy megfeleljenek a társulási megállapodás feltételeinek, azáltal, hogy komolyabb kötelességeket és nagyobb ösztönzőerővel bíró jutalmakat ígér az országoknak. Egyike ezeknek a jutalmaknak maga a stabilizációs és társulási megállapodás megkötése. Fontos ugyanakkor megemlíteni, hogy a legkomolyabb jutalom amit az unió adhat, a kredibilis tagság lehetősége, az SAP elindításakor még nem jelent meg a kapcsolatokban. Ez súlyosan gyengítette az SAP hatásainak lehetőségeit az első években. Hiszen míg a tagsági perspektívával rendelkező közép-kelet európai országoknál a reformok véghezvitelét igazolni tudta a végső cél, a tagság, addig az ilyen perspektívával nem rendelkező országoknál a legnehezebb reformokat a jutalmak hiányában a politikai elitnek nincs megfelelő motivációja végrehajtani.

A tagsági lehetőség mellet (az első években annak hiányában) a penzügyi segélyek jelentek meg komoly jutalom forrásaként az SAP-ban. Az EU a stabilitási folyamat részeként a CARDS (Community Assostance for Reconstruction, Development and Stabilisation) programon keresztül nyújtott pénzügyi segítséget 2000-től[316]. A CARDS egy rugalmas pénzügyi alap, amely az adott ország igényeinek megfelelően célzott területekre nyújt pénzügyi segítséget, attól is függően, hogy az ország a stabilitási folyamat milyen szintjén tart. Felállításakor a CARDS elsősorban humanitárius segélyként szolgált, majd az újjáépítésre és a megbékélés elősegítésére helyeződött a hangsúly. Ahogy a térség stabilizálódott és a demokratikus reformfolyamatok a stabilitási folyamat mélyülését hozták magukkal, úgy a CARDS inkább a a demokratikus intézmények és a jogállamiság megerősítésére, az emberi jogok biztosítására valamint a piacgazdaság megszilárdítására ajánlott pénzügyi segélyt. A pénzügyi alapok mellett azonban nem elhanyagolható, hogy az SAP-n keresztül a térség országai kereskedelmi kedvezményekben is részesülnek, az innen származó áruk piacra jutását ugyanis kedzevő feltételek mellett biztosítja az EU.

A felállítása óta eltelt években az SAP folyamat kibővült különböző kiegészítő programokkal, és az eredetileg homályosabban megfogalmazott tagsági lehetőség is konkretizálódott. Az Európai Unió a Santa Maria Da Feria-i Európai Tanácsot lezáró elnökségi következtetésekben nyilvánított ki először tagsági lehetőséget a térség országai számára, 2000 júniusában. Egészen pontosan a kezdeményezésben részt vevő országokat „potenciális tagjelölteknek”[317] minősítette. Ez mindenképpen előrelépés a Regionális Megközelítéshez képest, ugyanakkor nem feltétlenül egyér-

[316] 2007-től a CARDS-ot az IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) váltotta fel, amely egy pénzügyi struktúrában egyesítette a korábban feldarabolt forrásokat.
[317] Santa Maria da Feira-i Európai Tanács: Elnökségi Következtetések

telmű megfogalmazás. A 2002 decemberi Európai Tanács megismételte a Nyugat-Balkán országok „európai perspektíváját”[318]. Bár ez utóbbi két deklaráció már utalt a tagság lehetőségére, ugyanakkor a kredibilis tagság lehetősége mégis a 2003 júniusi thessaloniki Európai Tanács eredményeihez köthető. Az itt aláírt Thessaloni Agenda tulajdonképpen a Stabilizációs és Társulási Folyamat megerősítése.

Az Agenda konkrétan utal arra, hogy a térség országainak helye az Európai Unión belül van, hogy tagságuk az unió prioritása[319]. Az Agenda megerősítette továbba, hogy a tagság elérésének kulcsa az egyes országok által elért eredményeken múlik az SAP és a koppenhágai kritériumokban meghatározott feltételek alapján. Az Agenda hangsúlyozta, hogy az SAP továbbra is az EU-Nyugat-Balkán kapcsolatok keretét képezi, ugyanakkor kiegészítette néhány új elemmel. Ezek közül talán a legjelentősebb az ún. Európai Partnerségek létrehozása – az ötödik bővítési kör esetén alkalmazott Csatlakozási Partnerségek alapján. A séma hasonló mindkét esetben – az Európai Bizottság rendszeres jelentései alapján minden ország számára külön jelöli meg az SAP és az egyéb feltételek teljesítéséhez szükséges prioritásokat és kötelezettségeket, evvel is segítve az országok felkészülését. Az Agenda életre hívott továbbá egy EU-Nyugat Balkán Fórumot, amely rendszeres egyeztetéseket vizionált a biztonságpolitika területén, továbbá a Twinning programot[320] kiterjesztették a térségre is.

A kondicionalitás alapját a térség irányába tehát az SAP-ben meghatározott feltételek alapozzák meg, amelyhez természetesen a koppenhágai kritériumok is társulnak. Az Agenda-ban megjelennek ugyanakkor olyan plusz elemek is amelyek a közép-kelet európai térség irányában nem voltak (nem lehettek) a kondicionalitás részei. Ilyen például a volt Jugoszláviával foglalkozó büntetőtörvényszékkel való együttműködés, azaz a háborús bűnösök kiadatása, a menekültek visszatérésének biztosítása, vagy a regionális együttműködés megerősítése. A fentiekből látszik, hogy a csatlakozást megelőző procedúra, az európaizáció a Nyugat-Balkán térség esetében egy több dimenziós folyamat. Annak célja nem kizárólag a demokratikus reformok konszolidációja (mint ahogy a közép-kelet európai térségnél volt), hanem az újjáépítés, és a megbékélés is a demokratikus reformokkal azonos fontosságú célként jelennek meg[321]. Az újonnan megjelent feltételek jelentősége óriási a térség számára.

Mert a jutalom (kereskedelmi előnyök, pénzügyi segélyek, és maga a tagság) ugyanaz mint a közép-kelet európai térség esetében volt. Ugyanakkor az ezek eléréshez szükséges feltételek jóval nagyobbak mint az előző bővítési körben voltak. Az olyan feltételek, mint a nemzetközi büntetőtörvényszékkel való együttműködés, vagy a kisebbségek politikai részvételének biztosítása olyan feladatokat róttak a térség fiatal demokráciákra amelyeket nehezen tudtak teljesíteni. A következő fejezet azt vizsgálja meg, hogy miként hatott a térség országaira az uniós kondicionalitás, és arra világít rá, hogy mely okok miatt nem működik a kondicionalitás ugyanúgy mint az előző bővítési kör esetében.

A kondicionalitás alkalmazása a Nyugat-Balkánon

A Nyugat-Balkán térség sokmindenben különbözik az 1990-es években átalakuló közép-kelet európai térségtől, politikai, gazdasági és társadalmi tekintetben egyaránt. Leeda Demetropoulou egyebek között a következő elemeket emeli ki, mint amelyek szerepet játszanak abban, hogy a térség európaizációja nehézkesebb: a demokratikus politikai kultúra hagyományának hiánya, ta-

[318] Koppenhágai Európai Tanács: Elnökségi Következtetések, p. 6.
[319] Általános Ügyek Tanácsa: Tanácsi következtetések
[320] Ennek keretében az adott országok közigazgatásában szakértőkként segédkeznek az Európai Unió közalkalmazottai.
[321] Othon Anastasakis és Dimitar Bechev: EU conditionality in South East Europe, p. 3.

pasztalatok hiánya a részvételi demokrácia tekintetében, erős politikai intézmények hiánya, alulfejlett gazdaságok, külföldi eladósodás, a piacgazdaság működésében szerzett gyér tapasztalatok, a középosztály hiánya, anti-modernizációs hozzáállás valamint sok esetben a nem véglegesített határok[322]. A térség különbözősége valószínüsíti, hogy az a tipusú kondicionalitás, amelyet a közép-kelet európai térségben alkalmazott az unió, más eredményeket fog produkálni itt.

A kondicionalitás alapját mindkét esetben a feltételek és a jutalmak, illetve azok visszatartása alkotja. A közép-kelet európai térségben a feltételek a koppenhágai kritériumok voltak, majd pedig az *acquis* átvétele, a jutalmak pedig rövid és közép távon pénzügyi segélyek, kereskedelmi preferenciák biztosítása, hosszú távon pedig a tagság. A Nyugat-Balkán esetében a feltételek megsokasodtak, a jutalmak pedig későn érkeztek és sok esetben nem voltak kézzel foghatóak. A féltetelrendszer kiegészült bizionyos ország-specifikus kitételekkel, mint például a Jugoszláviával foglalkozó büntetőtörvényszékkel való együttműködéssel Horvátország és Szerbia esetében, amely az érintett országok társadalmait napjainkig mélyen megosztó kérdés. Vagy például Macedónia esetében a feltételrendszer szerves része lett 2001 után az ohridi keretmegállapodás[323] alkalmazása.

A jutalmak ugyanakkor sok esetben nem voltak megfelelőek. Egyrészt a legfontosabb hosszú távú ösztönző erőnek számító tagság viszonylag későn jelentkezett az EU-val folyatott kapcsolatrendszerben. Másrészt a rövid és közép távú előnyök az érintett országok lakosságainak gyakran kevés konkrét előnnyel járnak. A térség országai például a mai napig vízum kötelesek, és a vízum eljárás könnyítését is csak 2006-ban kezdeményezte az Európai Bizottság[324]. A vízum kötelesség továbbra is él a térség országaival szemben, amely nagyban megnehezíti modernizációs törekvéseiket, és azt is, hogy a térség állampolgárokban pozitív kép alakuljon ki az EU-ról.

Pont a térség mássága, valamint a feltételrendszer új elemei miatt lett volna szükség már korábban a tagsági perspektíva, és a kézzelfogható előnyök biztosítására, amelyek megfelelő ösztönzőként hatottak volna a politikai elit számára a normáknak való megfelelésben. Az előző bővítési kör tanulságai is ezt diktálták volna. E szerint a komoly belpolitikai rizikókkal és költségekkel járó reformok végrehajtása csak akkor áll a politikai elitnek érdekében ha az EU szabályrendszeréhez való alkalmazkodás költségeit rövid-, közép- és hosszútávú előnyök ellensúlyozzák.A közép-kelet európai bővítés során a kötelességek és a jutalmak egyensúlyban voltak egymással. A Nyugat-Balkán térség esetében azonban a reformokkal járó belpolitikai költségek megnőttek, míg a jutalmak kevésbé voltak konkrétak. A rövid távú hátrányok (politikai veszteségek) így összességében felülmúlták a potenciális előnyöket. A Stabilizációs és Társulási Folyamat előrehaladása és a társulási megállapodás aláírásáért megkívánt reformok és kötelezettségek a legtöbb érintett országban olyan reformokat kívántak meg, amelyek belpolitikai költségei túlmutattak a közvetlen előnyökön.
A térség különbözősége ellenére azonban az unió ugyanúgy alkalmazta a kondicionalitást a Nyugat-Balkán térségben mint tette azt közép-kelet Európában, a büntetés és jutalmazás rendszerén keresztül. Ennek megfelelően a közösség megjutalmazhat egy országot a véghezvitt reformokért és együttműködéséért. Macedónia jutalma például 2000-ben a Stabilitási és Együttműködési Megállapodás aláírása volt miután együttműködött a nyugati biztonságpolitikai szervezetekkel a

[322] Demetropoulou: Europe and the Balkans, p. 91.
[323] A 2001 augusztus 13-én a macedón kormány és az albán kisebbség képviselői között létrejött megállapodás a 2001 márciusában kialakult fegyveres konfliktusnak vetett véget biztosítva az albánok politikai és társadalmi jogait.
[324] A könnyítés 60 euróról 35-re csökkentette a schengeni vízum költségét, ugyanakkor a hosszadalmas procedúrán továbbra is mindenkinek át kell esnie. A helyzet különösen olyan szempontból abszurd, hogy Jugoszlávia felbomlása előtt állampolgárai vízum nélkül utazhattak nyugat-Európába (ellentétben a közép-kelet európai régió állampolgáraival).

koszovói válság idején[325]. Az ilyen tipusú jutalom célja, hogy az azt követő reformok és együttműködés könyebben elfogadtattható legyen a hazai közvéleménnyel. Ugyanakkor jutalmat adhat az unió olyan megfontolásból is, hogy annak pozitív hatása megakadályozza azt, hogy az országban lelassuljanak a reformfolyamatok, vagy esetleg viszájukra forduljanak.

Jó példa erre a közelmúltból az Európai Unió döntése, hogy aláírja az SAA-t Szerbiával 2008 április 29-én[326]. A bejelentés közvetlenül a parlamenti választások előtt érkezett (ahol az Európa barát politikai erők vesztésre álltak) avval a céllal, hogy a jutalom ténye az Európa barát Demokrata Pártot erősítse a választásokon[327]. A másik megközelítés amikor az unió a jutalom megvonása révén ill. annak feltételekhez kötése által próbálja meg kikényszeríteni a reformokat. Ez történt például Bosznia-Hercegovinában, ahol a rendőrségi reform véghez viteléhez kötötték a Stabilitási és Társulási Megállapodás aláírását[328]. A példák azt hivatottak alátámasztani, hogy a jutalmazás és büntetés politikáját hasonló módon alkalmazta az unió a Nyugat-Balkán térségben mint a közép-kelet európai országokban. Hatásai azonban nem működtek ugyanúgy, hiszen amint arra fent rávilágítottunk, a jutalmak és a kötelességek nincsenek összhangban egymással.

Annak ellenére azonban, hogy kondicionalitás nem hozott olyan gyors eredményeket a Nyugat-Balkánon mint közép-európában, az SAP keretein belül elért eredmények jelentősek. Ma már Horvátország csatlakozási tárgyalásokat folytat, és mint ilyen legközelebb áll az uniós tagsághoz. A társulási megállapodások aláírására Macedóniával 2001-ben, Albániával 2006-ban, Montenegróval pedig 2007-ben került sor. 2008 júniusában Bosznia-Hercegovinával is megkötötte az unió a Stabilitási és Társulási Megállapodást, amelyet 2008 áprilisban Szerbia is aláírta, habár annak érvénybe lépése továbbra is az ország további együttműködésétől függ a a hágai nemzetközi büntetőtörvényszékkel[329]. A csatlakozási folyamat első fontos állomásáig tehát már minden Nyugat-Balkán ország ejutott, amelyben az unió által alkalmazott kondicionalitás feltétlen fontos szerepet játszott. A reformfolyamatok fenntartása ill. azok felgyorsítása érdeklében azonban a közösségnek határozotabban kell elköteleznia magát a térség csatlakozési perspektívája mellett.

A bővítési politikát folytatnia kell az uniónak, hiszen transzformációs hatása pozitívan befolyásolja a országok demokratikus átalakulását illetve a reformok konszolidációját. Ugyanakkor Európa érdekét is szolgálja a bővítés folytatása hiszen az unió határainak kibővítése, a jólét és a demokratikus normák terjedése a kontinens stabilitását segíti elő. Az uniónak azonban tisztában kell lennie azzal, hogy a jelenlegi bővítési politika alá eső országok más fejlődési szintről, más politikai kultúrából, és történelmi háttérrel indultak el az átalakulás útján. A demokratikus normák átvétele és az uniós feltételeknek való megfelelés itt nagyobb erőfeszítéseket és áldozatokat követelnek. Ahhoz tehát, hogy a kondicionalitás itt is működépes legyen, kézzelfogható és közvetlen jutalmakra van szükség. Ilyen lehet például a vízum liberalizáció bevezetése a térség országaival szemben, vagy oktatási együttműködések az EU tagországokkal. A lakosság számára kézzel fogható előnyökkel járó jutalmak azt eredményezhetik, hogy az integrációt sürgető politikai elitet fogják támogatásukban részesítani. Ugyanakkor a jutalmak a döntéshozók számára is megfelelő ösztönző erőként szolgálnak a reformok véghez viteléhez.

---

[325] Anastasakis és Bechev, *op.cit*, p.7.

[326] Delegation of the European Commission to the Republic of Serbia – EU General Affairs and External Relations Council, Council Conclusions, April 29, 2008.

[327] A 2008 május 11-én tartott parlamenti választásokon valóban a Demokrata Párt szerzett több voksot.

[328] Az Európai Közösségek Bizottsága: Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report.

[329] Ennek az együttműködésnek az egyik lépése volt Radovan Karadzsics elfogása és kiadatása Hágának 2008 júliusban.

Összegzés

Európa stabilitásában, a demokrácia és az Európai Unió fejlődéstörténetében vitathatatlan szerepe van a bővítésnek. E tanulmány bemutatta, hogy nem kis mértékben az Európai Unió húzóerejének és szigorú feltételrendszerének is köszönhető, hogy a közép-kelet európai térségben viszonylag rövid idő alatt életképes demokráciák és működő piacgazdaságok jöttek létre. A tanulmány ismeretette hogy az unióhoz való csatlakozás perspektívája miként képes az átmeneti szakaszban lévő demokráciák megerősítésére. Láttuk, hogy a csatlakozás előfeltételeként megszabott szabályrendszer szintén hozzájárul az EU szomszédságában található térségek stabilizációjához. A stabil demokráciákkal és jól működő piacgazdasággal rendelkező szomszédok pedig egyértelműen az Unió érdekeit szolgálják.

A közép-kelet európai térséggel folytatott bővítési kör egyik tanulsága az volt, hogy miként tudja az Európai Unió pozitívan befolyásolni a demokratikus átmenetet a tagságra vágyó országokban. Két dolog ösztönözte a tegjelöltek alkalmazkodását a szigorú szabályrendszerekhez: egyrészt a tagsággal járó jelentős előnyök, másrészt pedig a tagság perspektívájának hitelessége. Reális tagsági esélyek mellett a csatlakozni vágyó országok politikai vezetése képes elkötelezi magát a reformfolyamatok mellett, hiszen elérhető közelségben látja az erőfeszítések eredményeként járó jutalmat. Ennek jegyében kell az Európai Uniónak eljárni az elkövetkező bővítések esetében is. Az Európai Uniónak tisztában kell lennie saját attraktivitásával, és avval, hogy az milyen húzóerőként tud hatni a tagságra vágyók reformfolyamataira. A jövő egyik jelentős kihívása az EU számára abban rejlik, hogy miként tudja fenntartani pozitív befolyását a tagságra vágyók körében. A tanulmány rávilágított, hogy valóban igaz az állítás miszerint a bővítés az EU egyik leghatákonyabb eszköze. Az unió alapvető érdeke, hogy ez a jövőben továbbra is így maradjon.

(Kézirat lezárva: 2008 május)

Válogatott bibliográfia

Általános Ügyek Tanácsa : *Tanácsi következtetések*, 2003 június 13.

http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_agenda_en.htm

Anastasakis, Othon és BECHEV, Dimitar: *EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*.

http://www.cespi.it/STOCCHIERO/dossierBalcani/conditionality.PDF , 2003 április.

Barysch, Katina; EVERTS, Steve; GRABBE, Heather: *Why Europe Should Embrace Turkey*. Center for European Reform, London, 2005.

Demetropoulou, Leeda: Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe. *Southeast European Politics*, 2002/Vol.III. No.2-3.

Dimitrova, Antoaneta L. (szerk.) *The European Union's Enlargement Viewed from the East*. Manchester University Press, Manchester, 2004.

Az Európai Közösségek Bizottsága, *Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2007-2008.* 6 November, 2007

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_hu.pdf

Grabbe, Heather: *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Pagrave Macmillan, New York 2006.

Henderson, Karen (szerk.): *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*. UCL Press, London, 1999.

Horváth, Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Hetedik, átdolgozott, bővített kiadás. HvgOrac Lap- és Könyvkiadó Kft. 2007.

Koppenhágai Európai Tanács: *Elnökségi Következtetések*, 2002 december 12-13.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf

Santa Maria da Feirai ET: *Elnökségi Következtetések*, 2000 június 19-20.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en0.htm

Schimmelfenning, Frank - Sedelmeier, Ulrich (szerk.) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell University Press, Ithaca and London, 2005.
Vachudova, Milada Anna: The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union. *EUI Working Papers,* RSC No. 2001/33.
Vachudova, Milada Anna: *Europe Undivided: Democracy, Leverage & Integration After Communism*. Oxford University Press, Oxford, 2005.

Kül- és biztonságpolitikai, energiapolitikai (nemzetközi) demográfiai és migrációpolitikai témakörökben rendelhet tőlünk szakelemzéseket magyar, angol, francia nyelven. Különös figyelemmel kísérjük a frankofón és amerikai témákat, naprakész információt nyújtva. További kiemelt szakterületeink: átfogó európai uniós elemzések; az uniós elnökségek kutatása; Közép- és Közép-Kelet Európa kutatások.

Gyorselemzés
Az Europa Varietas Intézet megrendelésre a naprakész tájékoztatást elősegítendő gyorselemzéseket készít 1-4 oldalas terjedelemben.
Adott esetben napi szintű tanácsadást, felkészítést is vállalunk, adott hírek ún. gyorskomment (0,5 oldal) értékelését is.

Elemzés
Intézetünk megrendelésre átfogó elemzéseket, kutatásokat készít megközelítőleg 8-20 oldalas terjedelemben.
EuVI Elemzések : Tekintse át publikus elemzéseinket itt.
Tekintse át a hazai szaksajtóban megjelent szakcikkeinket.

Mélyelemzések
Intézetünk megrendelésre mélyelemzések készítését is vállalja megközelítőleg 30-50, (adott esetben 100-) oldalas terjedelemben.
CERPESC Analyses: Tekintse át francia/angol nyelvű publikus elemzéseinket itt.

Képzések
Az Europa Varietas Intézet külön megrendelésre végez európai uniós ismeretekkel, és nemzetközi kap-csolatokkal foglalkozó képzéseket, tanfolyamokat, előadásokat.

Régiófigyelés
Intézetünk kiemelt feladatának tekinti, hogy Magyarország számára, illetve a nemzetközi kapcsolatok szempontjából különösen fontos régiókkal kiemelten is foglalkozzon. Hasonlóan kiemelt figyelmet fordítunk az Európai Unió tagállamaival kapcsolatos kutatásoknak, a változó világrend vizsgálatának (Egyesült Államok, Oroszország, Kína és a nemzetközi rend), illetve olyan kiemelt régiókkal kapcsolatos kutatásoknak, mint a Közel-Kelet.

Kockázatelemzés
Az Europa Varietas Intézet rendszeres időközönként megismételt (longitudinális) kockázatelemzéseiben nagy hangsúlyt fektet arra, hogy tényszerű és hiteles képet mutasson az egyes országok változó politikai folyamataiban rejlő kockázatokról.

Média
Intézetünk alapos, színvonalas de ugyanakkor közérthető publicisztikai jellegű politikai elemzések, háttéranyagok összeállítását is vállalja az írott és az elektronikus média számára.
Angol/francia/német/orosz belpolitika események alapján is tudunk médiafigyelést végezni, akár egy speciális téma alapján.
Munkatársaink adott esetben külpolitikai és európai uniós témájú televíziós és rádiós szakmai műsorokban való közreműködést is vállalnak.
Tekintse meg az Europa Varietas Intézet Blogját itt.

Bővebb információ : info@europavarietas.eu

Az európai integráció kétségtelenül megadja a lehetőségét annak, hogy fokozatos, hosszú távú bizalmi lépések és megsokszorozott együttműködések árán csökkentsük a népek közötti különbségeket. Ez mára immár történelmi távlatban is járható útnak tűnik. A jövő kérdése, az integráció elmélyítése kapcsán, hogy a csupán hosszabb távon rendezhető vagy, kellő mélységében nem kezelt problémák és konfliktusgócok a jövőben képesek-e láncreakcióba lépni, vagy legalábbis egymást felerősítve az integráció számára komoly kockázati tényezőkké válni.
Mindezen problémákra a megoldást egy jelenleg még „arcnélküli" uniónak kell megtalálnia. Egyrészt az alkotmányos szerződés válságával belső fejlődésünk számára sem sikerült határozott, vagy legalább többé-kevésbé határozottan körvonalazódó irányokat lefektetni. A probléma az Európai Unió nemzetközi definíciója kapcsán is hasonló mértékű: Az európai integráció kutatóközpontjaiban, tudományos műhelyeiben általános vita folyik arról, hogy az unió nem rendelkezik közös vízióval, világszemlélettel, szemben például az Egyesült Államokkal, melynek minden külpolitikai lépése egy világos koncepcióba illeszkedik...

Dr. Türke András István Ph.D (2008)

Europa Varietas Alapítvány
1135 Budapest Szent László út 15. 5. em. 8.

info@europavarietas.org
www.europavarietas.org