

VÁNDOR JÁNOS¹

GONDOLATOK AZ EURÓPAI UNIÓ JÖVŐJÉRŐL FOLYÓ VITÁK KAPCSÁN²

I.

A 2000. évben lebonyolított és a nizzai csúcsértekezlettel lezárult újabb kormányközi konferencia (IGC) elé – miközben az integrációt figyelők tisztában lehetnek azzal, hogy végül is ez a tárgyalássorozat csak korlátozott területen hozhat eredményt – nagyon sokan várakozásokkal tekintettek. Az optimisták abban reménykedtek, hogy a majdan elfogadott intézményi reformok túlmutatnak, netán túlvezetnek a közösségi intézmények belső kérdéseinek rendezésén, és mindegy irányt szabnak az integráció továbbhaladásához. A reménykedés részben azon is alapult, hogy az IGC-vel párhuzamosan folyt az Alapvető Jogok Chartája néven ismertté lett dokumentum kimunkálása is.³ A bizakodók azzal számoltak, hogy most már valóban megkerülhetetlen lesz az Európai Unió előtt álló alapkér-

¹ BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar Európai Unió Intézete Gazdaságdiplomáciai Tanszékének docense, a politikatudomány kandidátusa.

² A Budapesti Gazdasági Főiskola 2001. november 6-i tudományos konferenciáján elhangzott felszólalás szerkesztett és bővített változata. Az itt közzétett gondolatok széleskörű politikai és szakmai irodalmi bázisra, de nem konkrét tanulmányokra épülve fogalmazódtak meg. Nincsenek közvetlen források, amint hivatkozások sem. Ezért tekintett el a szerző irodalom-jegyzék megadásától.

³ Az egyébként valóban történelmileg páratlan mélységű és kiterjedésű európai integrációs gyakorlathoz képest ismételt „újat” hozó Charta, legalábbis ami annak kidolgozásának formáját és menetét illeti, azonban nem került a Nizzai Szerződésbe. E Szerződésnek „csak” mellékletét képezi, a tagállamok nyilatkozata formájában.

dések megvitatása és rendezése, mindenekelött a továbbfejlődés irányának meghatározása. Hiszen a jaltai rendszer összeomlása, a közép- és kelet-európai országok demokratizálódásának kiteljesedése (és egyben Nyugat-Európa irányába történő fordulása) óta hányszor elhangzott már, hogy az európai együttműködésben résztvevőknek most már tényleg egyértelműen állást kell foglalniuk nem csak – a valóban mind határozottabb szükségszerűségként jelentkező – intézményi reformokkal, de a kontinentális összefogás további kibontakoztatásával kapcsolatban is.¹

Nizza nem teljesítette az elvárásokat. A fenti remények, és dolgozatunk központi eleme szempontjából – a nem lebecsülendő intézményi reformok mellett – nem sok minden írható a franciaországi csúcstalálkozó javára. Kétségtelen, megnyílni látszik az út a keleti bővítés előtt, illetve biztosítottak mutatkozik a közösségi intézmények, és így az Unió működése is az elkövetkező években. Rendeződtek a döntéshozatali mechanizmussal összefüggő, főként technikai kérdések is.² Nizza és az integráció jövője kapcsolatában legfeljebb és leginkább az nevezhető előrelépésnek, hogy a tagállamok (és az Európai Parlament, valamint az Európai Bizottság) vezetői aláírták, bár a közösségi jogok közé mégsem illesztették az Alapvető Jogok Chartáját. Továbbá – a „hogyan tovább” kérdés nyitottságának tudatában – elfogadták a 2004-ben lefolytatandó, az integráció jövőjéről szóló kormányközi konferencia gondolatát.

Persze nem ez lesz az első alkalom, amikor az integráció tagjai egyértelműen a jövőbeni fejlődés elvi és gyakorlati problémáinak szentelnek egy IGC-t. Ilyen kérdések álltak a középpontban az Egységes Európai Okmány (EEO) kidolgozását megelőző tanácskozásokon is. Amint a Maastrichtban született szerződéshez (EUSZ) vezető, eredetileg két szálon futó, majd összekapcsolódó kormányközi konferenciák is az európai kooperáció központi – és legkényesebb – elemeiről szóló vitákat közvetítették. Kevésbé érvényesült ez Amszterdamban, majd Nizzában.

Mind az Egységes Európai Okmány, mind az Európai Unióról szóló Szerződés új utakat nyitott és valóban jelentős állomást jelentett az összefogásban. Persze lehetne történelmietlen vitát folytatni arról, hogy ezen alkalmakkor a tagállamok – a természetesen aligha számszerűsíthető és reprodukálható – feltételek között a „lehető legjobb” eredményekkel rukkoltak-e elő vagy adósak maradtak-e további, fejlődést ösztönző megállapodásokkal. A lényeg az, hogy mind az EEO, mind az EUSZ komoly előrelépést jelentett az integráció megszilárdításában és elmélyítésében.

¹ Meg kell jegyeznünk, hogy a keleti bővítés, bármennyire fontos is hazánk és a többi jelölt számára, legfeljebb apropót, semmint közvetlen indítékot szolgáltat a jövőről szóló vitához. Ez a vita egyidős az integrációval és fennmarad mindaddig, amíg ez a kooperációs forma létezik, illetve esetleg más jellegű politikai formát nem ölt. Emiatt állíthatjuk, hogy a belső viták inkább ürügyet szolgáltatnak a bővítés elhalasztására, semmint hogy annak függvényében alakulnának.

² Bármennyire fontos politikai, sőt, önmagában elvi problémát takar is a döntéshozatal szempontjából a tagállami súlyok megoszlásának, a minősített többségi szavazásnak, vagy éppen az együttdöntési – intézményközi – eljárásnak kérdése, a hosszú távú fejlődés irányának és tartalmának tekintetében ezek most „másodlagos”, technikai jellegű faktorok. A Nizzai Szerződésben foglalt reformok komoly haladást jelentettek az intézmények működőképességének fenntartásában, de nem jelentettek lényegi eltérést a megelőző évtizedekben kibontakozó trendekhez képest, nem hoztak magukkal érdemi új elemeket az integráció továbbfejlesztésének elősegítése érdekében.

sében. Szemben az utóbbi két konferenciával, amelyeken ugyancsak el lehetett sikert könyvelni, de bizony csak korlátozottakat.¹ A célunk azonban itt nem az elvesztett eredmények fölötti kesergés. Sokkalta inkább azt szeretnénk jelezni, hogy az európai összefogás folyamatában – hosszabb időszakokat vizsgálva – azért egy természetes fejlődési folyamat valósul meg. Olyan folyamat, amely nem feltétlenül gyorsan, de fokozatosan minőségi változásokat eredményez egy vagy több specifikus területen, (mint amelyre a közös piac, majd az egységes piac kiépülése is példát szolgáltat a gazdaság terén), illetve inkább szakaszos, periodizálható előrehaladást biztosít más szférákban. Utóbbival összefüggésben említhetjük akár a (kül)politikai, akár a belügyi együttműködést. A fejlődési trend – legalábbis eddig – feltétlenül egyenes vonalúnak mutatkozott, de ezért nem volt mentes a törésektől, elakadásoktól.² Esetenként az integrációnak, benne a tagállamoknak, de a közösségi intézményeknek is időre van szükségük, hogy erőt gyűjtsenek az újabb előrelépéshez. Másként fogalmazva, bizonyos feltételeknek meg kell érniük ahhoz, hogy a haladás bekövetkezzék. De mindez kiegészíthető azzal is, hogy az integrációnak és szereplőinek megfelelő nyomás alá kell kerülniük, hogy rákényszerüljenek bizonyos lépések megtételére.

Maastrichtól kezdődően, úgy tűnik, az „erőgyűjtés” és a nyomás-fokozódás időszakát éljük. Hogy közel tíz év nem volt elegendő a megfelelő belső lépéskényszer kialakulásához az önmagában nem csodálható, hiszen az európai összefogás olyan magas szintekre jutott fel, amelyeken már szinte minden lépés inkább „minőségi”, mint „mennyiségi” jelleget ölt. Bár vannak még tartaléka a gazdasági együttműködés elmélyítésének, de a kérdések most már nem a (nemzet)gazdaságok egységesítésére, hanem inkább a politikai rendszerek összeolvasztására, a nemzetállami lét alapvető elemeinek megőrzésére vagy feladására vonatkoznak.

S éppen miután az integrációs szereplők számára érzékeny kérdéskörök napirendre tűzése várható – annak ellenére, hogy mind nyilvánvalóbb a tagállamokra és a közösségi intézményekre nehezedő nyomás –, még aligha mérhető fel, hogy mit hoz 2004. Az elkövetkező kormányközi konferencia témái alapvetően adottak. A központi kérdés, az Európai Unió jövőjének problematikája ismert. Mégsem tudni ma még, hogy lesz-e elég megállapodási készség, lesz-e elég bátorság a felekben egy világos jövőkép kialakításához. S ami nem kevésbé fontos, hogy ez a

¹ Hiba lenne nem érzékelni, hogy az európai integrációban érvényesül egyfajta tehetetlenségi erő, amelynek következtében a kormányközi tárgyalások mindenkor előrébb lendítik az együttműködést. Eddig tényleges visszalépésre még sohasem volt példa, „legfeljebb” a még nagyobb haszon elmaradása okozhatott kiábrándulást az integrációt pártolóknak. Egyes területeken Amszterdam, (a kül- és biztonságpolitikai együttműködés, Schengen részleges beemelése a közösségi politikák közé stb.), másutt (az intézmények elismerten jelentős átalakítása terén) Nizza volt eredményes. Itt amiatt sajnálkozunk, hogy a hosszú távú irány-meghatározás terén bizonyultak e tárgyalás-sorozatokat sikertelennek.

² A folyamat egészét tekintve kimutathatóak jelentős kudarcok is. A luxemburgi kompromisszummal kapcsolatos események évtizedeken keresztül negatív hatással voltak az integráció fejlődésére. Vagy ugyancsak kudarcként értékelhető a Werner-terv megghiúsulása. Összességében azonban a nagy „bukások” száma csekély, s megfigyelhető, hogy előbb-utóbb a Közösség sikeresen orvosolja a gondokat, visszatér a megghiúsult elgondolásokhoz és azok ismét napirendre kerülnek, majd – többségükben, előbb-vagy utóbb, de – meg is valósulnak.

jövőkép valóban az optimálishoz közelítő utakat, illetve ezzel együtt irányt, módszereket, eszközöket vetíti-e elénk? Vagy netalán 2004 ismét csak egy közbenső elakadást jelent-e majd? Nem feltétlenül haszontalannak tűnő párbeszédet, (mint tette ezt Amszterdam), de nem is Maastrichtot!

II.

A 2004-es IGC-n megvitandó kérdések körét már Nizzában fölvezelték a tagállamok. Mint ismert – a ma érvényes, bár korántsem véglegesnek tekinthető napirend szerint – a következőkben kell egyezsége jutni:

- a közösségi és (nemzet)állami hatáskörök szétbontása;
- az Alapvető Jogok Chartájának kezelése;
- a közösségi szerződések egyszerűsítése, átláthatóságának biztosítása;
- a nemzeti parlamentek helye és szerepe, beilleszkedése az integrációs rendszerbe.

A négy témakör – látszólag – elég specifikus ahhoz, hogy egymástól azokat könnyen elkülönítsük. Az integrációval foglalkozók azonban tudják, hogy a ténylegesen napirendre tűzött kérdések összetettebbek, semmint, hogy könnyedén elszakíthatóak legyenek egymástól. A hatáskörök elosztása ugyanis „nemcsak” annak pontosítását jelenti, hogy mely területeken kapja meg a döntés- és intézkedéshozatal jogát a Közösség, illetve hol rendelkeznek hatalommal egy tagország vagy annak belső közigazgatási szerve (a szubszidiaritás elvével összhangban), hanem hogy a jövőben mely irányban fejlődjen az Unió, végbemegy-e közösségi szinten a hatalmi koncentráció, vagy sem? (Itt, mintegy kiegészítésként, még úgy is felvetődik a kérdés, hogy milyen közösségi hatalom-koncentrációt fogadnak el, viselnek el a tagállamok?) De benne foglaltatik e kérdésben az is, hogy milyen lesz, legyen a viszony a közösségi intézmények között, mindenekelőtt az EP-Tanács-Bizottság háromszögön belül? A hatáskörök megosztása természetesen összegződhet egy olyan dokumentumban, mint az Alapvető Jogok Chartája. A Charta azonban, maga sem „egyszerűen” a társadalmi-politikai jogok összefoglaló dokumentuma szerepét töltheti be, hanem szorosan kapcsolódik hozzá egy közösségi alkotmány létrehozásának kérdése is. Ismert, hogy sokan tartják szükségesnek egy uniós alkotmány kidolgozását és a Charta születését e vonatkozásban az alapok lefektetéseként értékelték. De az alkotmányosság problémája maga is számos olyan alkérdést felvet, amely ismét csak kapcsolódik ahhoz, hogy miként haladjon tovább az integráció. Felvetődik bizony az, hogy hol is helyezhető majd el az európai integráció akkor, amikor már nem „egyszerű” nemzetközi szerződésekre, nem is csak egy sajátos jogrendszerre épül, hanem – egy, az önálló nemzetállamokra jellemző – egységes alkotmány szabályozza az Európai Unió alkotó elemeinek, a tagországoknak életét? Az alapszerződések átláthatóbbá, közérthetőbbé formálása, leegyszerűsítése sem sorolható a pusztán technikai műveletek kategóriájába. Nem csak arról kell döntenie, hogy mi kerüljön esetleg egy rövidebb, közérthetőbb alapidokumentumba, hanem, hogy mi célt szolgáljon ez a dokumentum, milyen kereteket teremtsen a napi közösségi élethez (és annak gyakorlásához), de a hosszabb távú fejlődéshez is. S végül a nemzeti parlamentek által eljátszandó szerep témája is szervesen kötődik ahhoz a kérdéshez, hogy milyen Uniót

kívánjunk magunknak. Sőt, mondhatjuk, hogy a nemzeti parlamentek szerepének alakítása csak egy mellékszála annak a témakörnek, amelynek központi eleme – ismét csak – a jövőbeni integrációs politikai és hatalmi struktúrának mibenléte. A hatáskörök megosztásának rendezése, egy esetleges új integrációs szerkezet kiépítése megelőzi a nemzeti parlamentek helyének meghatározását. Amint viszont a nemzeti parlamentek törekvése visszahat a majdani struktúra formálódására.

Fentiekben tulajdonképpen azt kívántuk jelezni, hogy a 2004-es IGC-n várhatóan megvitatandó kérdések egyrészt egymáshoz szorosan kapcsolódnak, másrészt, s számunkra itt ez fontosabb, mindegyikük kötődik az Európai Unió jövőképehez. A köztük megmutatkozó szoros korreláció alapján feltételezhető, hogy e kérdések vitájakor, majd megválaszolásakor áthatások érvényesülnek. Az egyik témakörben elfoglalt egyéni, illetve közösségi állásfoglalások befolyásolják a többi kérdésre adott válaszok tartalmi elemeit is.¹

Mit várhatunk egyébként az IGC-től? Nagyon nagy számú válasz-variáns dolgozható ki. Például annak ismeretében, hogy a tagállamok eddig szinte mindenkor a legkisebb ellenállás irányában mozdultak el, még az sem zárható ki, hogy 2004-ben bizony túl sokat nem mondó, bár a fenti témákat mégiscsak érintő új dokumentum születik.² Persze „valami” még az ilyen dokumentum(ok)ban is lehet, hiszen a fenti témák mindegyike nagyon jelentős az Európai Unió jövője szempontjából és a kis előrelépés is hasznosnak bizonyulhat. A haladás mértéke azonban ekkor nagyon csekély, mérsékelt. Ez tekinthető talán a legpesszimistább scenáriónak.

A másik végletet, egyfajta „legoptimistább” variánst az jelenthetne, ha 2004-ben egy hosszabb távra, mondjuk egy-két évtizedre előretekintő, az integrációs továbblépésnek, az együttműködés további mélyülésének és szélesedésének egyaránt helyet adó menetrend és keret kerülne elfogadásra. Persze itt a gondot az jelentheti, hogy akad-e bárki, nem is egyén, hanem politikai, szakértői csoport, amely vállalkozhat arra, hogy a feltételek jelenlegi rendszeréből, az európai államok mai és holnapi valós(!) érdekeiből kiindulva, az előttünk álló évek változásait

¹ Ezen állításunkkal ellentétes következményekre, tehát egymástól elkülönített válaszok megadására legfeljebb azon – igencsak sajnálatos – esetben számíthatunk, ha az Unió (és annak meghatározó szereplői) 2004-ben még felkészületlenül bizonyulnak a „korszakváltó” döntések meghozatalára és elodázzák az európai integráció fejlődési irányának meghatározását. Amennyiben viszont ténylegesen érdemi válaszok nem születnek, akkor – leegyszerűsítve – tulajdonképpen talán mindegy is lesz, hogy milyen semmitmondó vagy látszólagos eredményekkel zárul majd az IGC.

² Az integráció eddigi – és várhatóan jövőbeni – fejlődése is azt igazolja, hogy a tagországok mindenkor a „legnagyobb közös nevező” szintjén állapodtak meg. Azaz, azon a lehetséges legmagasabb szinten, amelyen egy megoldás még valamennyiük számára elfogadható. A tárgyalásokon mindenki – saját törekvéseit tükröztetve – „távolabb mutató” célokat tűz maga és a Közösség egésze elé, hogy majd az alkudozások során – az erőviszonyoknak megfelelően – a célok „zsugorodjanak”, az álláspontok rugalmasabbá váljanak, és végül az elfogadható közös álláspontban összegződjenek. Az érintetteknek a közösségi egyezkedésekkel szemben mindenkor több volt az elvárása, mint amilyen eredményekkel reálisan számolni lehetett. Ugyanakkor az is tény, hogy az eredmények mindenkor fölülmúlták azokat a célokat, mint amelyeket a legkevésbé haladni vágyók tűztek maguk elé. Ez a gyakorlat, függetlenül az adott témáktól, a szereplők egyéni törekvéseitől, a jövőben is érvényesülni látszik.

beazonosítva megmondja, hogy mi tekinthető reális és egyben követendő célnak, illetve, hogy ezen célhoz miként juthatunk el. Miközben világunk folyamatosan változik, és ezen belül Európa helye és az európai belső viszonyok is folyamatos átalakuláson mennek keresztül, ki veszi a bátorságot, hogy a pontos célmegjelölésre kísérletet tegyen?

Amivel – a 2004-es IGC-t illetően – reálisan számolni lehet az az, hogy a két szélsőséges megoldás közötti síkban kerül sor a tagállami megegyezésre. Hogy az elért megállapodás melyik végponthoz esik majd közelebb, azt belső (integrációs) és külső faktorok egész sora határozza majd meg. A belső faktorok közé sorolhatóak olyan elemek, mint a tagállamok elképzelései az Európai Unió fejlődésével kapcsolatban, a közösségi intézmények közötti viszony alakulása, vagy éppen az EU belső gazdasági és politikai helyzetének alakulása, s mindezekkel összefüggésben az említett szereplők közötti erőviszonyoknak az alakulása.¹ A külső tényezők sora sem rövid. A globális politikai-biztonsági feszültségek, (l. terrorizmus) ugyanúgy hatást gyakorol(hat)nak, mint az európai földrész egészének helyzete, a keleti bővülés megvalósulása stb.² Másrészt viszont az is bizonyos, hogy a jelenlegi helyzetből történik kimozdulás. A feltett kérdések tartalma önmagában biztosítja, hogy az Unió olyan döntéseket hozzon, amelyek valamennyire túlmutatnak a mai állapotokon. Azt nem tudjuk, hogy milyen messzire mutatnak, de nem kell jóstehetség annak előrejelzéséhez, hogy megállapodások születnek.³ Feltehetően egyes témákban viszonylagosan előrébb jutunk, másokban kevésbé sikerül majd áttörni a szereplők közti válaszfalakat.⁴

¹ Túl azon, hogy milyen célokat tűz az IGC elé az Unió két meghatározó hatalma, Francia- és Németország, de a többi tagállam is, messze nem mellékes a 2004-es párbeszéd eredménye tekintetében, hogy mennyiben sikerül kezelni az európai gazdasági vagy/és politikai kérdéseket, (pl. az EMU-végrehajtását), miként képesek megvalósítani a tagállamok olyan terveket, mint a közös haderő felállítását, szükség szerinti alkalmazása stb. S ugyan-csak korántsem másodlagos, hogy miként alakul az elkövetkező két évben a három determináns közösségi intézmény, az EP, a Tanács és a Bizottság egymás közti viszonya, hatalmi pozíciója. S még tucatnyi tényezőt lehetne említeni, amelyek közvetlenül vagy közvetve, de kihathatnak a folyamat alakulására.

² A belső és külső tényezők között nehéz határokat húzni, amint hatásuk is nehezen felmérhető. Például magam inkább a külső faktorok közé sorolom az egyes tagállamokban tartandó választásokat, hiszen azok „csak” közvetve kötődnek az integrációs folyamathoz. Miközben egyértelmű, hogy a választások előtt álló politikai szereplők, így a kormányok is jelentősen eltérő magatartást tanúsíthatnak a választások előtt, mint azt követően.

³ Az EK/EU mindenkor nagyon vigyázott arra, hogy a maga elé tűzött célokat időben és „szó szerint” teljesítse. Azaz, ha elfogadott egy feladatot és ahhoz kapcsolatosan egy határidőt, pl. esetünkben az IGC-t 2004-ben, akkor azt az adott időben meg is valósította. Az integráció és a tagállamok nem engedhették meg maguknak – főként politikai okokból -, hogy vállalásaikat ne teljesítsék. A kérdést sokkalta inkább a teljesítés tartalmi megvalósítása jelentette. Ezek alapján biztosra vehető, hogy 2004-ben sor kerül a kormányközi konferenciára, s azon döntés születik a napirendi kérdésekben. Azt viszont ma még nem látjuk, hogy a döntések valóban érdemiek lesznek-e, vagy éppen semmitmondóak, rendezik-e az adott kérdést, vagy áthárítják-e ezt a feladatot egy későbbi IGC-re.

⁴ Megpróbálkozhatunk azzal, hogy a ma ismert négy téma között „könnyű”, illetve „nehéz” kérdések szerint különbséget tegyünk. Látszólag a hatáskörök megosztása az utóbbi kategóriába sorolható, míg az alapszerződések átláthatóbbá, érthetőbbé tétele terén gyorsab-

Kiemeltük azt, hogy a napirendre szánt kérdések szorosan kötődnek egymáshoz. Ezen nem csodálkozhatunk, hiszen amennyiben a feltett kérdések felszíni burkát megbontjuk, azok alatt felsejlik valamennyi témakör egyazon központi „magja”. Nevezetesen az a probléma, hogy milyen irányban fejlődjen tovább az Európai Unió? Leegyszerűsítve úgy is feltehető a kérdés, hogy a nemzetállami „önálló döntéshozatali hatalom” korlátozásában a tagállamok térjenek-e arra a fejlődési útra, amely a napjainkban legmagasabb szintű összefogásnak tekintett föderáció (szövetségi állam) létrehozását célozza, avagy, egy másik leágazást követve, haladjanak-e egy lazább kooperációs forma, mondjuk egyfajta konföderáció (államok szövetsége) irányában.¹ Amennyiben kevésbé diplomatikusan vagy politikusan fogalmazunk, akkor a kérdés úgy is megformázható, hogy a belátható jövőben ragaszkodjunk-e Európában az önálló nemzetállami lét fenntartásához, tehát magukhoz a nemzetállamokhoz, avagy engedjük-e feloldódni ezt a történelmi formációt egy (elméletileg) magasabb rendű összekapcsolódási formában? Ez a megfogalmazás azt a képzetet keltheti, hogy itt az európai nemzetek létéről, sajátosságainak, másoktól elkülönítő jegyeinek, (nyelvének, kultúrájának, szokásainak, hagyományainak stb.) feladásáról vagy egy ilyen folyamat elutasításáról van szó. Hogy ez a képzet megalapozott-e arra alább kísérünk meg választ adni.

III.

A 2004-es tárgyalások kimenetelére az integrációban általánosan jellemző, korábban körvonalazott feltételek mellett még két faktor gyakorolhat komolyabb hatást. Egyrészt, a meghatározó politikai szereplők készsége az eddig megtett út őszinte értékelésére, és a múltban és jelenben érvényesülő feltételek alapján kikövetkeztethetően járható útnak megint csak őszinte beazonosítására. Másrészt annak a széleskörű vitának kimenetele, amely az Európai Unió jövőjével összefüggésben beindult és folyik napjainkban is.

Az előbbi tényezőn mindenképp az értendő, hogy az Unió jövőjének meghatározásához elengedhetetlen meghatározni azt, hogy hol is állunk most, meddig, hova jutottunk, és az eddig megtett úton milyen eredményeket értünk el. Ez a látszólag egyszerű feladat azonban komoly fejtörést okoz a politikusoknak. Nem

ban egyetértésre juthatnak a tagállamok. Az integráció fejlődése azonban azt mutatja, hogy az úgymond egyszerűbb témák idővel bonyolultabbá válhatnak, illetve végül könnyebb lesz egyetértésre jutni a kezdetben fajsúlyosabbnak mutakozó témákban. A megállapodások nagyok sok-ismeretlenes egyenletekből állnak össze, amelyeknél a számítások kezdetén még bizonytalanok a végeredmények.

¹ Az Európai Unióval kapcsolatos fejleményeket, az évtizedek óta jelenlévő, de 1999-től ismét felerősödő integrációs vitát akárcsak felszínesen is követő megfigyelőknek aligha szükséges részletesebb tájékoztatást adni e polémia alakulásáról, vezető „hivatalos” politikusok (Fischer, Jospin, Chirac, Blair, Prodi stb.), politikai tekintéllyel bíró személyiségek (Delors), vagy a tudomány képviselői (Peter Ludlow, Ben Hall, stb.) nézeteiről, a vitához való hozzászólásairól. A véleménynyilvánítások tömeges mérete miatt még próbálkozni sem érdemes az úgymond fontosabb dokumentumok jelzésével. A vita ráadásul oly mértékben a nyilvánosság előtt folyik, hogy az érdeklődőknek mérsékelt erőfeszítésébe kerülhet csak a vonatkozó források felkutatása.

az eredmények számbavétele nehéz, hanem azon helyzet leírása, amelyre a jövő alapozódik. Állításunk megvilágítása érdekében a következő összegzést adhatjuk: az európai integráció fejlődése fokozatosan szétfeszítette a nemzetállami – hagyományos – együttműködés kereteit. Az 1950-es évek közepétől kibontakozó „közösségi” összefogás egyértelműen a hagyományos nemzetállami kapcsolatokat meghaladónak, más szóval nemzetek felettinek bizonyult számos tekintetben. A szakemberek által széleskörűen vizsgált témakör részletezése helyett csak példaként említjük azt, hogy szupranacionális jellegű intézmények közreműködésével valósul meg a tagállamoktól elkülönülten érvényesülő közös politikák egész sora, hogy az előbbiektől korántsem függetlenül, a tagállamok számos területen átengedték a nemzetállami szuverenitást jelképező döntési jogosultságot a tőlük független integrációs szerveződésnek. Létrehoztak továbbá egy olyan jogi rendszert, amely a társadalmi-politikai élet mind szélesebb területein a nemzetállami szintek fölötti pozícióból szabályozza mind az Unió, mind annak tagjai életét. Az indokok felsorolása folytatható, amint ezt már számosan meg is tették. Számunkra itt elsődlegesen annak tényszerű megállapítása fontos, hogy az integráció már túllépett azokon a kereteken, amelyekben belül a „kormányközi” jelzővel illelhető összefogás még meghatározó. Olyan magasabb politikai szintre emelkedett a kooperáció, amely már nem igazán a konföderációs forma érvényesülését jelzi.

Eddig azonban soha senki nem merte felvállalni annak – politikai – ódiomát, hogy nyilvánosan megállapítsa, az európai integrációnak eddig azért nem lett konkrét és célirányos megnevezése, definíciója – hiszen az Európai Unió ennek nem tekinthető –, mert ki kellett volna mondani, hogy az európai integráció fejlődése egyértelműen a föderációs forma kiépülésének irányában mutat. Miután a föderáció fogalmát a közvélemény, de a politikusok és a szakemberek többsége is még a korábban kialakult, de ma is fennálló esetek, (mindenekelőtt az USA példájának) alapján határozza meg, s ez a föderáció az európai népek(?), nemzetek(?), illetve azok közvéleménye számára nem kívánatos, az integrációs helyzet szakavatott ismerői is helyesebbnek tartják a kérdés feszegetésének, nyílt felvetésének elodázását.

A föderációs formától való tartózkodás központi elemét természetesen a nemzeti kötődések, illetve a nemzeti hovatartozással összefüggő kulturális, nyelvi, részben etnikai, részben vallási, egyértelműbben történelmi stb. tényezőkhöz való ragaszkodás adják. Ez érthetőnek tekinthető. Az „Európa-pártiak” között is aligha akadnak sokan, akik pl. ma az európai identitást előnyben részesítik a nemzeti hovatartozással szemben. A gondot azonban nem is a nemzeti kapcsolódás jelenti, hanem annak szem elől tévesztése, hogy – a társadalmi-történelmi kategóriák egész sorához hasonlóan – a föderáció, mint államforma, mint politikai kategória is változásokon, tartalmi fejlődésen és/vagy kiigazodáson mehet keresztül. Ennek lényeges eleme, hogy ami tegnap kizárólagos példának tűnt, az mára „csak egy sajátos forma”-ként is felfogható. Hogy állításunk érthetőbb és egyértelműbb legyen: amint a nemzetközi politikai-gazdasági és társadalmi viszonyok fejlődése és kölcsönhatása – és ezt az európai integráció maga igazolja – új nemzetközi együttműködési formákat hívott életre, ugyanúgy a föderáció tartalma is módosulhatott. Miközben az Amerikai Egyesült Államok esetében még természetesnek tűnhetett – bár szerintünk ez teljesen sohasem valósult meg –, hogy a nagy amerikai olvasztótégelyben az egyes (eredeti) nemzeti és etnikai sajátosságok felol-

vadnak, ma korántsem szükségszerű, hogy ez Európában is hasonló módon menjen végbe.¹ Sőt, azt állítjuk, hogy Európában kialakítható egy olyan föderális rendszer, amelyben a mai nemzetállamok „nemzeti” jellegének továbbélésre, sőt, erősödésre van lehetőség, miközben az „állami” sajátosságok és feladatok átadásra kerülnek egy központi szervezetnek, illetve talán alacsonyabb szinten érvényesülhetnek a regionális, önkormányzati szinteken. Igenis, módot látunk arra, hogy egy európai föderáció éppen a mai nemzetállamokra építve valósuljon meg, biztosítva a „nemzet” lényegi és tartalmi fennmaradását. S ezzel Európában – a történelmi szükségszerűségekre reagálva – egy magasabb szintű kooperáció valósul meg. A második kiemelendő faktort ugyanis az jelenti, hogy a globális hatalmi- és erőviszonyokból fakadóan mind szükségszerűbbnek mutatkozik az erők, energiák, továbbá az akciók, fellépések stb. összehangolása, egyesítése is. Világos ugyanis, hogy az elkövetkező évtizedekben csak az egységesülő nagyobb térségek, (regionális vagy azt meghaladó „kontinentális” csoportosulások), mint önálló szereplők léphetnek fel hatékonyan érdekeik védelmében.

Magunk ezt az elkövetkező kor feltételeiből fakadó szükségszerűségnek tekintjük. Ugyanakkor elismerjük, hogy – talán éppen a nem megfelelő politikatudományi előkészítettség okán – ezt ma még rendkívül nehéz „eladni” a közvéleménynek. Amint nehéz elfogadtatni az „európai állampolgárokkal” azon – a jövőről folytatott vita szempontjából ugyancsak fontos – felismerést, hogy a tagállamok által tanúsított önkorlátozás (szuverenitás-vesztés) mértéke már meghaladta azt a szintet, amelyről még vissza lehet lépni. Kétségtelen, a politikai, biztonságpolitikai és egynemely más területen az összefogás mértéke korlátozott, minősége elmarad a gazdasági együttműködésben elértékhez képest. Mégis a gazdasági-kereskedelmi, és ahhoz kapcsolódóan jelentős mértékben politikai kooperáció is a tagállamok – napjainkra – szervessé vált összeolvadását idézte elő. A kapcsolódások olyan erősek, hogy azokat egyetlen tagország sem szakíthatja szét „büntetlenül”.² Sőt, egy ilyen jellegű önkirekesztés (vagy adott esetben kizárás) igencsak megnehezíti a nemzeti érdekek képviseletét. Miközben az európai integráción

¹ Megjegyezhető, hogy noha ez az USA-ban sem szövetségi, sem szövetségi állami szinten nem látszik determináns tényezőként jelentkezni, de közismert, hogy az etnikai, nyelvi, „faji” stb. sajátosságok mégiscsak érvényesülnek. Nem véletlen, hogy tovább élnek az olasz, kínai, egyéb ázsiai stb. közösségek. Vagy ismert a déli államok „spanyolodásának” folyamata. Pedig e népcsoportok esetében nem is volt olyan nyilvánvalóan meghatározó a földrajzi és történelmi determináltság, mint amilyen az európai népeknél érvényesül. Mindez számunkra itt azért érdekes, mert ezzel is alátámaszthatónak mutatkozik az, hogy még a „nagy tégelyben” sem olvadnak fel könnyedén a nemzeti kötődések.

² Nem az integrációtól való elhatárolódás – inkább elvi, semmint gyakorlati – lehetőségét kérdőjelezzük meg. (Bár mint tudjuk, a Római Szerződés, de az azóta született alapküldetmények sem tartalmazzak utalást az EK/EU-ból való kilépés mikéntjére vonatkozóan és eddig senki sem kívánta elhagyni az integrációt. Grönland esete feltétlenül sajátosnak tekinthető.) Mindössze azt jelezzük, hogy a milliárdnyi összekötő kapocs ma már aligha szakítható el úgy, hogy az esetleg eltávolodó tagország ne veszítsen többet, mint amit a kilépéssel nyerne. Az pedig külön kérdést jelent, hogy Franciaország és Németország nélkül nincs európai integráció. E két állam elhatárolódása az európai együttműködéstől feltétlenül az európai összefogás széteséséhez vezetne. Egy ilyen eset bekövetkezte azonban egyben az európai megbékélés és biztonság korszakának végét is jelentené.

belül ma tudatosan megvalósított politikát jelent a nemzeti sajátosságok erősítése, védelme.¹

Előbbieknek nem is csak fel-, hanem elismerése jelenti a politikusok számára a nagyobb gondot. Ekkor ugyanis számot kellene adni arról, miként „engedhették”, hogy az integráció eddig jusson. A közvélemény ugyanis kevésbé fogékony a történelmi szükségszerűségekre, mint a nemzeti érzelmekre. Jólal nehezebb megértetni, hogy az európai államoknak nem igen volt más választásuk a történelmi ellentétek feloldására, mint a szerves összekapcsolódás. Aligha lehetett volna az évszázados ellentéteket viaszszorítani az európai integrációban megvalósult kölcsönös ellenőrzés, felügyelet és egyben összefogás nélkül.²

IV.

A közvélemény, mint a potenciális szavazók tömege a politikusok számára nagy urat jelent. A közvélemény, mint egységes egész, alapvetően nem igen érdeklődik az európai ügyek iránt. Az Eurobarometer 2001-es felmérései³ szerint az egyes tagállamokban eltérő mértékben, de még a legaktívabb tagországban is legfeljebb a lakosság fele mutat legalább közvetett érdeklődést az Unió iránt.⁴ A többség számára az Európai Unióban való tagság egyrészt már „természetes adottság”, másrészt alkalmas indok politikai feszültségek levezetésére. Az integrációról szerzett ismeretek korlátozottak, gyakran felszínesek és tévesek. Ennek ellenére a közvélemény viszonya az integrációhoz és szerepe annak formálásában korántsem írható, festhető le ilyen egysíkúan.

Van ugyanis egy csoport, amely az általános érdektelenséggel vagy közömbösséggel szemben igen nagy figyelmet tanúsít a közösségi ügyek iránt. E csoport egyik oldalát képezik azok, akik fenntartásokkal tekintenek az Európai Unió irányában. A másik oldal viszont erőteljesen elkötelezett az európai együttműködés

¹ Az európai integrációtól való távolságtartás, (vagy sarkítva, a globalizálódás és „európaizálódás” határoktól való távöltartása) látszólag erősítheti a nemzeti sajátosságok, így pl. a kultúra, a nyelv, a szokások, vagy éppen a nemzetgazdaság nemzeti jellegének védelmét. Az azonban aligha feledhető, hogy az úgymond politikai és gazdasági önállósággal párosuló pozíció-gyengülés, pozícióromlás a „nemzet” egészének érdekvédelmi képességeit korlátozza. Így következhet be az, hogy az önálló utat követés több kárt, mint hasznot hoz magával.

² Azt aligha érdemes vitatni, hogy – elvileg – lehetett volna más utat is bejárnia az európai államoknak. Viszont az sem igen kérdőjelezhető meg, hogy a hagyományos – II. világháború végéig jellemző, majd a globális szintéren továbbra is érvényesülő – államközi kapcsolatok bizonyíthatóan nem vezettek eredményekhez, míg az európai együttműködés fél évszázada igazolta a követett út és politikák helyességét és sikeres voltát.

³ Általánosító értékelésünk az Eurobarometer 2001. évi rendkívüli – az egyes tagországokban külön-külön végzett felmérésen alapuló – kiadása alapján készült.

⁴ Közvetett módon érdeklődőkön értem azon személyeket, akik az Európai Unió iránti érdeklődésre vonatkozó kérdésre igenlő feleletet adtak, illetve akik „befogadják” az integrációval kapcsolatos információkat, de nem feltétlenül járnak az információk után. A „közvetlenül” érdeklődők aránya természetesen jóval kisebb lehet, mint az előző csoportba sorolt válaszadóké.

mellett. A két oldal aránya aligha számszerűsíthető könnyedén. Magunk azonban úgy látjuk, hogy az Európa-pártiak markánsabban jelen vannak az integrációról folytatott vitákban, mint az ún. „euroszeptikusok”.¹ S ennek a csoportnak juthat fontos szerep a jövőről folytatott vitákban.

Az Alapvető Jogok Chartájának kimunkálása során ugyanis egy korábban nem alkalmazott, széles körű egyeztető fórum született. Míg megelőzően a kormányközi konferenciák jellegéből fakadóan a kormányok képviselői tárgyaltak egymással és döntöttek el – az EP mérsékelt bevonása mellett – a kérdéseket, addig a Charta összeállítása, vitája során a tagállami hivatalnokok mellett a korábbinál nagyobb szerep jutott az Európai Parlamentnek, de ami még fontosabb, a nemzeti parlamentek képviselőinek, az Európai Bizottságnak, sőt, más – az Európai Unióon kívüli - nemzetközi szervezeteknek is. Ezt a gyakorlatot a nizzai csúcsértekezlet támogatta, a 2004-es IGC tekintetében követendőnek ítélte.

Ennek tudható be, hogy a nizzai tanácskozást követően mind a Tanács, mind a Bizottság felszólította az Unió (és a felvételre váró országok) lakosságát, hogy vegyen részt az Unió jövőjéről folyó vitában, adjon hangot nézeteinek, fejtse ki véleményét. Nem csak az egyes polgárokat, hanem általában a civil társadalmat is buzdítják az aktív részvételre. Magyarán, a nem-kormányzati szféra képviselői sohasem tapasztalt nyitottságot érezhetnek és eddig páratlannak tűnő módon járulhatnak hozzá a gondolatok formálásához.

A civil terület helyzetének értékelésekor nem téveszthető szem elől, hogy – noha az IGC-n alkalmazott döntéshozatal módja még nem egyértelműen ismert² – aligha várható, hogy a nem-kormányzati szervezetek akár egyetlen képviselőt is delegáljanak a konkrét tárgyalási fórumokra. Viszont adott annak lehetősége, hogy a polgárok egyenként, illetve különböző szerveződéseiken keresztül közvetlenül a közösségi intézményekkel ismertethessék meg nézeteiket. Mindhárom kiemelkedő intézmény a hagyományos és a legkorszerűbb információs eszközöket egyaránt alkalmazva igyekszik bevonni a közvélemény tagjait a vitába. Az internet adta lehetőségek mellett viták, konferenciák sokasága áll az érdeklődők rendelkezésére.

Önmagában a fentiekben leírt gyakorlat is újszerű. Fontosabbnak tűnik azonban azon kérdés megválaszolása, hogy a civil társadalom képes lesz-e élni a felkínált eshetőséggel és valóban hozzá tud-e járulni a viták menetének irányításához? Ha eltekintünk a konkrét döntéshozatal szintjétől, amelyen mint jeleztük a közvélemény képviselőjének aligha biztosítanak még helyet, akkor a felelethez két oldalról közelíthetünk. Egyrészt kérdéses, hogy a valóban ezerarcú, és ennek megfelelően

¹ Ezzel nem azt kívánjuk jelezni, hogy az összefogás-pártiak aránya nagyobb. Sőt, valószínűsíthető, hogy a fenntartással viseltetők létszáma nagyobb. Köztük azonban több a passzív, illetve közömbös, mint az aktív szerepet vállaló.

² A kormányközi konferenciák eddigi gyakorlata szerint a végső döntéseket – amint az IGC fogalma is tartalmazza, tükrözi – a kormányok képviselői hozzák. A korábbi alkalmakkor az EP korlátozott számú képviselője, (szám szerint kettő) jogot nyert az előkészületi vitákban való részvételre, míg az Európai Parlament elnöke hivatalos volt a csúcsértekezletekre, ahol ismertethette az EP álláspontját. Most viszont az EP azzal a határozott igényrel lépett fel, hogy az IGC ne maradjon a tagállamok kizárólagos „hitbizománya” és az EP is megfelelő döntéshozatali pozíciókhoz juthasson. A tagállamok várhatóan igyekeznek fenntartani a korábbi gyakorlatot, de ez még nem tekinthető „lefutott” játszmának.

rendkívül tarka civil társadalom miként tudja, képes-e egyáltalán a vélemények sokaságából a valóban reális, a politikai képviselők számára is felvállalható nézeteket kiemelni. Aligha lehet cél a gondolatok uniformizálása. A közösségi intézmények maguk is éppen a sokszínűséget bátorítják, a szerteágazó gondolatokból pedig kikövetkeztethetők egy-egy (lakossági) csoport vagy egyén elvárásai, szülehetnek nemcsak ésszerű, de feltétlenül hasznosítható ötletek is. A túlságosan nagy gondolati kavalkád azonban a markáns megjelenítést akadályozhatja.

Másrészt, fentiekől korántsem függetlenül, meghatározza a civil társadalom hozzájárulási képességeit a polgári szerveződések (érdek)képviselési potenciálja, a nyomás-gyakorlási erők szétforgácsoltsága vagy éppen egyesítése. Amennyiben sikerül – nem is csak a nézeteket, hanem a fellépést, szereplést – koordinálni, akkor hatványozódhat a nem-kormányzati, a hivatalos politikai csoportosulásoktól elkülönült szerveződéseknek a hatás-gyakorlási képessége. Megfelelő szintű egység esetén a civil társadalom véleménye megkerülhetlenné válik.

S ha mindehhez visszaidézzük korábbi megjegyzésünket, miszerint az (integrációs ügyben) aktív lakosság körében viszonylag magas az Európa-pártiak aránya, akkor feltételezhetjük, hogy az állampolgárok és szerveződések részéről érkező állásfoglalások többsége az integráció elmélyítését támogatja majd. Ez pedig jelentős ösztönzést jelenthet a döntéshozók számára, hogy tovább lépjenek azon az úton, amelyről letérni aligha lehet már.