

**HARGITAI LÁSZLÓ**

**Az Európai Unió jövője:  
legitimáció és verseny**

**2003**

## Tartalomjegyzék

1. Bevezető.....	3
2. Elméleti keretek.....	4
2.1. A Multi-Level Governance módosított változata.....	5
2.2. A legitimáció.....	9
2.3. A külső legitimáció.....	10
2.4. Az elméleti keret összegzése.....	12
3. A belső legitimáció kérdésköre.....	12
3.1. A procedurális legitimáció megerősítése.....	13
3.1.1. A hatalom vertikális elosztása.....	13
3.1.2. A közösségi jogrendszer ellentmondásossága.....	16
3.2. A szociális legitimáció kérdésköre.....	17
4. A külső legitimitás.....	20
4.1. A nemzeti szint dominanciája a külpolitika terén.....	20
4.2. A nemzeti szinten irányított külpolitika lehetőségei és korlátai.....	24
4.3. A külső legitimációval kapcsolatos kérdések és válaszok összefoglalása.....	26
5. Következtetések.....	27
Hivatkozások jegyzéke.....	29

## 1. Bevezető

Az Európai Unió bő ötven éves múltja tekinthet vissza. Története során olyan gazdasági-politikai formációvá vált, ami sohasem létezett azelőtt. Folyamatos fejlődése során kialakult az igény egy Európai Alkotmány megalkotására. Habár több alkalommal is felmerültek ilyen irányú tervek, végül is a XXI. század hajnalára érkezett el a politikai akarat arra a pontra, hogy kézzel fogható közelségbe kerüljön az Alkotmány létrejötte. Az Alkotmány tervezetét az Európai Konvent idén nyáron véglegesítette, és napjainkban – október 4. óta – tárgyalnak a tagállamok vezetői annak módosításáról és elfogadásáról. Nagy vonalakban megvan a politikai akarat az Alkotmány elfogadására, amennyiben néhány sarkalatos kérdésben sikerül egyezsége jutni.

Amennyiben az Alkotmányt a tagállamok szentesítik, az Unió újabb nagy feladatot tudhat majd maga mögött. Az Európai Unió ugyanis unikális jelenség: több mint nemzetközi szervezet, kevesebb mint állam. Az alkotmány létrejötte pedig újabb –habár meglehetősen formális – érvet adhat azok kezébe, akik az Uniót államnak szeretnék tekinteni, illetve államá akarják változtatni.

A föderalisták álmai mellett azonban más érvek is egy alkotmány létrehozása mellett szólnak. Az Európai Konvent felállításáról határozó 2001. decemeberi laekeni csúcstalálkozón a tagállamok állam- és kormányfői a bővítés intézményi hátterének megteremtését, az eurozóna szükségletét a további politikai integrációra, az eredményesebb nemzetközi szereplést és az Unió polgárainak bizalmi válságát emelték ki.<sup>1</sup> Ez a dolgozat az utóbbi hárommal kíván foglalkozni.

Alapvető koncepcióm, hogy amennyiben az Uniót egy félig föderációként, félig nemzetközi szervezetként leírható formációként kezeljük, mindhárom kérdés az egyes szintek legitimitációjához köthető. A következőkben felállítandó elméleti rendszer minhárom területen számos következtetés levonására ad lehetőséget.

<sup>1</sup> The Economist, Vol 264 No 8282 25.o.

## 2. Elméleti keretek

Az Európa Unióval kapcsolatban sokszor felmerül a kérdés, mennyire tekinthető szupranacionális entitásnak, azaz mennyire jellemezhető föderációként, és mennyire szuverén államok közösségként. A föderáció általános definíciójaként elfogadhatjuk, hogy:

„Egy alkotmányos államrendszer akkor szövetségi [=föderális], ha a törvényhozó hatalom megoszlik a központi törvényhozó testület és a szövetséget alkotó államok vagy területi egységek között.” (Hitseker (szerk.) [1995] 149.o.)

Az Európai Unió definíciószerűen tekinthető föderációnak. A közösségi joganyag felérendelt viszonyban áll a nemzeti joggal, ami alapvető szerepet kapott mind az Unió eddigi története során, mind az Alkotmánytervezet szövegében.<sup>2</sup> A közösségi jogszabályokat pedig központi törvényhozó testület fogadja el: a döntéshozatali folyamat során a Tanács a Bizottsággal és a Parlamenttel működik együtt. Ugyanakkor az Unió berendezkedése eltér minden korábbi föderális szerkezettől: az EU nem rendelkezik olyan kompetenciával, amelyeket a tagállamok teljes egészében ráruháztak volna – még az ún. kizárólagos kompetenciák szűk körén belül is szükség van a Tanács konszenzusára, ami a gyakorlatban a tagállamok közötti konszenzust jelenti.(Lehmann [2002] 63. o.)

Az is nyilvánvaló azonban, hogy az EU nem tekinthető szuverén államok közösségének. Az Unió felépítésének alapvető eleme ugyanis, hogy a tagállamok szuverenitásuk egy részét az Unióra ruházzák át, és közösen gyakorolják.<sup>3</sup> Másrészt az Unió létrejöttében nagy szerepet játszott a II. Világháború után kialakult válság, nevezetesen a nemzetállami eszme csődje. Az integráció sok szempontból azon az elgondoláson alapult, hogy a nemzetállam nem képes megfelelően ellátni feladatait, és egy újfajta politikai felépítménnyel kell helyettesíteni. (Kiss J. [2002] 11. o.) Az Unió történetét végigkíséri az igény az integráció mélyítésére, azaz újabb és újabb kompetenciák közösségi szintre való delegálására.

<sup>2</sup> CONV 850/03, 10. cikkely 1. bek.

<sup>3</sup> CONV 850/03 9. cikkely 1. bek.

Tekintve, hogy egyik nézőpont sem alkalmazható az EU-ra nézve, egyfajta kompromisszumos megoldásra van szükség.

## **2.1. A Multi-Level Governance módosított változata**

A Multi-Level Governance (továbbiakban MLG) elmélete ötvözi a liberális neofunkcionalizmust és a realista kormányköziséget hangsúlyozó elméleti megközelítést. Az MLG szerint az integráció egy olyan

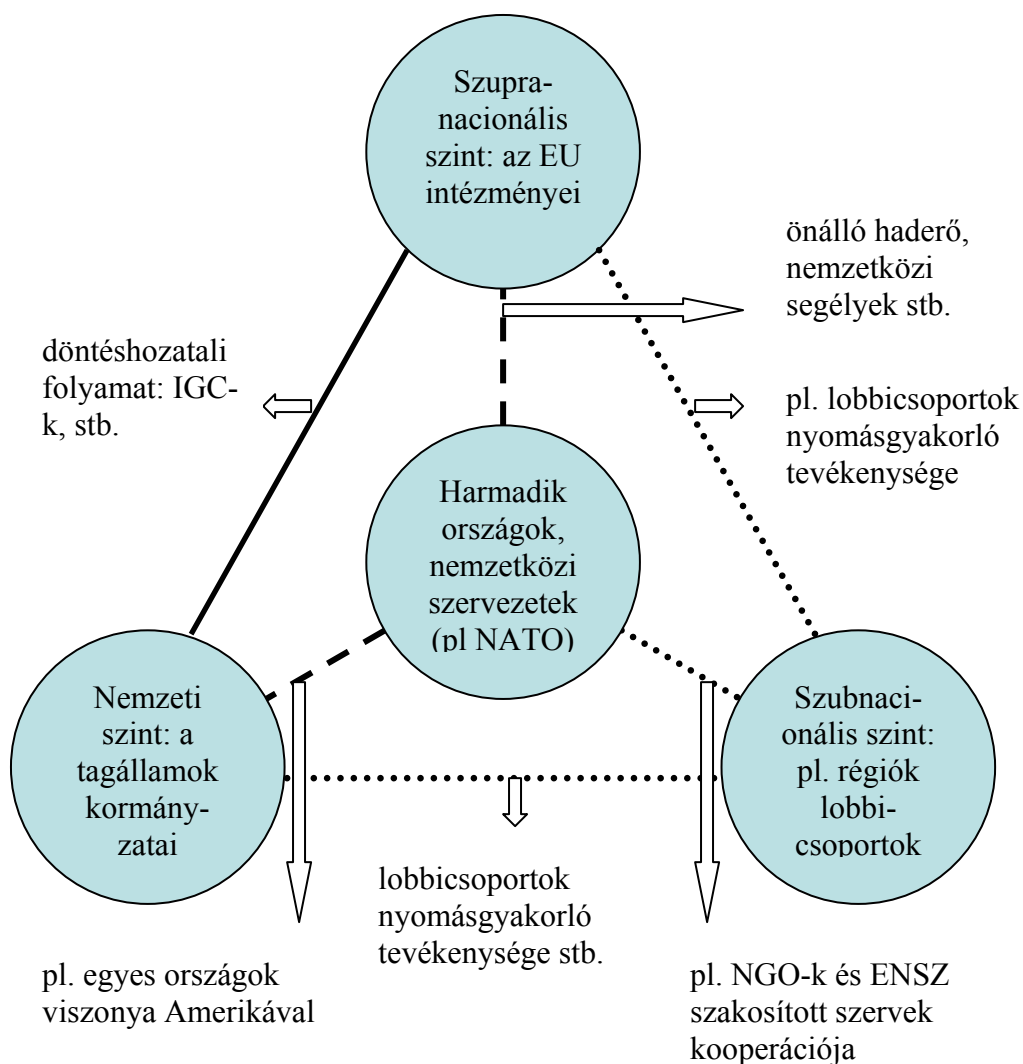
„sok szinten megvalósuló kormányzási folyamat, amelyben a döntéshozatali kompetenciák különböző nemzeti, szupra- vagy szubnacionális szintek között oszlanak meg, s amelyben a tagállamok politikai rendszerei többé már nincsenek elválasztva egymástól.” (Kiss J. [2002] 16. o.)

Az MLG megközelítést alapul véve: léteznek, sőt jelentős befolyással bírnak, vagy bírhatnak az Unió politikai rendszerében olyan szupranacionális intézmények, mint például a Bizottság, illetve olyan szubnacionális szerveződések, mint például a régiók vagy a lobbicsoportok. Míg azonban a neofunkcionalizmus a hangsúlyt ezen szervezetekre fektette, addig a történelmi tanulságokat figyelembe véve az MLG – a kormányköziség talaján állva – meghagyja a lehetőséget arra, hogy a nemzetállam továbbra is az Unió fő alkotóeleme és a végső döntés letéteményese legyen. Az MLG végső soron a különböző szintek viszonyát versenyként definiálja, hiszen minden szint eredendően saját érdekeit próbálja érvényesíteni, még ha az érdekek általánossága és a szükséges eszközök kérdésében nem is beszélhetünk egyensúlyról.

Amennyiben elfogadjuk, hogy az Unió politikai rendszerében a biztonsági kérdések legalább olyan fontos helyet foglalnak el, mint például a pénzügyi közösség kérdései, vagy más politikai területek, mindenképpen figyelembe kell vennünk, hogy milyen szerepet játszik az Unió életében a transzatlanti közösség. A II. Világháború óta ugyanis a nyugat-európai államok védelmének letéteményese Amerika, így a politikai rendszer intézményei között mindenképpen

figyelembe kell vennünk a NATO-t, illetve az egyes biztonságai kérdésekkel kapcsolatban a tagállamok vagy az Unió kapcsolatát az Egyesült Államokkal. (Hoffmann [2003] 1030. o.) Figyelmet érdemel az is, hogy egyes tagállamok hogyan közelítenek az EU felé. Franciaország példának okáért az Uniót külpolitikai támaszként kezeli, és arra próbálja használni, hogy világpolitikai ügyekben véleménye nagyobb súllyal essen latba. (Gazdag [1996] 259-262. o.) Így az Unió politikai rendszerét leíró elméleti keret meghatározásakor indokoltnak látom a NATO, mint intézmény, az Amerikával való kapcsolat, mint orientációs pont, és az egyéb harmadik országokkal való kapcsolat, mint célmező beemelését. Nézetem szerint tehát az MLG-től eltérően nem csak az EU-t felépítő, hanem külső tényezőket is figyelembe kell vennünk a kormányzási folyamat egyes szintjeinek elemzésekor.

Ha az egyes szinteken szereplő szerveződések és intézmények versenyét a fentiek nyomán kibővítjük az EU-n túli tényezőkkel, a következőképpen ábrázolhatjuk az egyes szintek által alkotott politikai rendszert.



A következő kérdés az, hogy amennyiben a fenti ábra által bemutatott viszonylatban az egyes szintek versengenek egymással, milyen kritériumok alapján határozható meg a siker ebben a versenyben.

Először is: az ábra a teljesség kedvéért torzít. A szubnacionális szint korántsem szerepel akkora súllyal ebben a versenyben, mint a szupranacionális vagy a nemzeti szint. A nem hatalmi jellegű szervezetek, mint például a szakszervezetek, a TNC-k<sup>4</sup>, vagy egy-egy üzletág lobbija nem törekszik több kompetencia megszerzésére. Ugyanakkor érdekükben áll, hogy a kéréseiket

<sup>4</sup> transznacionális vállalatok

teljesítő hatalmi központ megfelelő kompetenciákkal rendelkezzen, és segítségével érdekeiket eredményesen érvényesíthesse. A hatalom vertikális megosztásában részt vevő régiók esetenként (ld. Belgium) folytathatnak kvázi-önálló EU-politikát, azonban a hagyományos föderális berendezkedésben a külpolitika tervezése és végrehajtása a föderális központ feladata, az egyes államok EU-politikái pedig nagyrészt a külpolitika égisze alá tartoznak. A centralisztikus berendezkedésű országok esetében, mint például Franciaország, természetesen nem beszélhetünk ilyesmiről. Nagy jelentősége van az olyan, határokokon átívelő, de egy gazdasági térséget alkotó régióknak is, mint például Elzász-Lotharingia. Ezek a régiók azonban ismét nem rendelkeznek olyan eszközökkel vagy lehetőségekkel, amelyek a kompetenciaelosztásban folytatott folyamatos versenyben előnyökhöz juttatnák, illetve számukra végső soron mindegy, hogy a lefelé átruházott kompetenciák a nemzeti vagy a szupranacionális szintről származnak. Így a szubnacionális szint esetében eltekintek a versenyben való siker vizsgálatától – sokkal inkább a másik két szint sikerességének mérőeszközeként használok a szupra- és szubnacionális, illetve a nemzeti és szubnacionális szintek közötti viszonyt.

A jelenlegi – és imént vázolt – helyzetben indokoltnak tartom, hogy a kompetenciákért való küzdelmet nagyrészt a nemzeti és szupranacionális szint közötti zéró összegű játékként, bizonyos területeken pedig (pl. biztonságpolitika) a nemzeti, szupranacionális szintek és a külső tényezők versengéseként definiáljam. A nemzeti és szupranacionális szint közötti versenyben következésképp egy-egy kompetencia közösségi szintre delegálása jelenti a sikert a szupranacionális szint, annak megakadályozása pedig a nemzeti szint számára. *A hatalom vertikális megosztása szempontjából tehát annál inkább „polgárok uniójának” tekinthetjük az Uniót, minél több kompetenciával rendelkezik a szupranacionális szint. A minél önállóbb, egységesebb, európai társadalmi-politikai közösséggé alakulás kulcsát ebben látom, és fordítva, az EU mindaddig „nemzetek uniója” marad, ameddig a nemzetállamok sikeresen meg tudják akadályozni az integráció mélyítését.* Már amennyiben a kompetenciákhoz kapcsolódó hatalmat a különböző szintek szereplői legitimálni tudják.



## 2.2. A legitimitáció

Egy-egy kompetencia átruházása formai aktus. Ahhoz, hogy valamelyik szint az adott kompetenciához kapcsolódó hatalmát eredményesen gyakorolni tudja, szüksége van hatalma legitimitációjára – ez a szükséglet az uralom viszonyának reflexív jellegéből fakad. (Bayer [1999] 78. o.) A fenti rendszerben az e fajta eredményesség a további versenyben előnyt jelent.

A hatalom legitimitációja alapvetően kétféleképpen valósulhat meg:

1. Procedurális legitimitás: egy alkotmányos demokráciában a jogállamiság és a népképviselési elv érvényesülése a legitimitás egyik fő bázisa
2. Szociális legitimitás: a jóléti államnak biztosítani kell polgárai számára a szociális biztonságot ahhoz, hogy hatalmát legitimnek tekintsék (Bayer [1999] 80. o.)

A procedurális legitimitás tekintetében tehát azt mondhatjuk, hogy ha egy hatalom a jogállamiság elve mentén épül fel, és működik, valamint a hatalom gyakorlása során a népképviselési elv kerül alkalmazásra, úgy a hatalom legitimnek tekinthető. A szociális legitimitás pedig a gyakorlatban a gazdasági sikerességet és társadalmi újraelosztás igazságosságát jelenti.

A fenti rendszerrel kapcsolatban a legitimitáció definíciói közül a legáltalánosabb, szekularizált ám mégis idealisztikus habermasi megközelítést szeretném kiemelni. Habermas szerint a társadalmi rendszer valamennyi intézményét egyre inkább hatalmi-politikai értelemben vett társadalmi megállapodások eredményének tekinthetjük. Amennyiben egy ilyen megállapodás ellenkezik azon egyének akaratával, akikre a megállapodás vonatkozik, úgy vagy misztifikálják azt, és önként elfogadják szabadságuk korlátozását (ld. sorkötelesség), vagy gyűlöletes kényszert látnak bennük, ami ellenkezik szabadságukkal (ld. sorkötelesség). Egy hatalom legitimitációja attól függ, mennyire képes a megállapodásokat közelíteni az alárendelt egyének reflektív akaratához, ami a nyílt, demokratikus viták folyamatában formálódik. (Hitseker (szerk) [1995] 148-9. o.)

Az Európai Unió, és az egyes szintek versenyének kapcsán két következtetésre juthatunk. Egyrészt ha az Unió szupranacionális szintje a pótlólagos kompetenciák által ráruházott hatalmát eredményesen akarja gyakorolni, úgy:

1. meg kell teremtenie a jogállamiság feltételeit, és el kell oszlatnia a népképviselői hiányosságaival kapcsolatos kételyeket
2. sikeres gazdaságpolitikát kell követnie, miközben a szolidaritás elvét szem előtt tartja
3. meg kell teremtenie egy összeurópai, közvetlen, nyílt, folyamatos és demokratikus vita számára a teret, hogy a különböző szabályozások elnyerhessék a szóban forgó egyének hozzájárulását

Másrészt pedig számot kell vetnünk azzal, hogy a legitimitáció fogalma alatt eddig felsoroltak csupán az egyes hatalmi pozíciók *belső legitimitációjára* vonatkoztak. A 2.1. pontban felvázolt többdimenziós rendszer értelmében azonban a *külső legitimitáció* kérdésével is foglalkoznunk kell.

### 2.3. A külső legitimitáció

Amennyiben a szupranacionális szintre olyan kompetenciát ruháznak át, ami a külső szektort is érinti, illetve felmerül az esélye egy ilyen átruházásnak – és napjainkban a viták homlokterébe került az önálló védelmi képességek kiépítésének terve, tehát egyszersmind aktualitásokról van szó – mindenképpen felmerül, hogy az Unió az adott kompetenciához kapcsolódó hatalmát a harmadik országok szintjével szemben mennyire tudja majd eredményesen gyakorolni – ebben az esetben nem elég a belső legitimitást elnyerni, a változást a külső szektorban is legitimitálni kell.

A nemzetközi jog az államot, mint a nemzetközi rendszer alapvető entitását a következőképp definiálja:

„Az állam, mint nemzetközi jogi személyiség a következő feltételeknek kell, hogy megfeleljen: I. állandó lakosság, II. meghatározott terület, III. kormány, IV. képesség a más államokkal való kapcsolat felvételére.” (Az idézet az Amerikai Államok Konferenciájának montevideói üléséről {1933. december 26.} származik, idézi Bokorné [2003] 105. o.)

Az Európai Unió ugyan nem állam, sőt nem merülnek fel olyan kérdések, hogy rendelkezik-e állandó lakossággal, vagy meghatározott területtel, ráadásul jogilag az egységes

kormányzat kérdése is megoldottnak tekinthető. Ezt a három kritériumot egyébként viszonylag széles körű egyetértéssel használják az állam definiálására. (Kiss J. [2002] 20. o.) A negyedik kritériumot viszont, annak ellenére, hogy sokan vitatják alkalmazhatóságát a kapcsolatfelvételre való hajlandóság kölcsönössége miatt (Bokorné [2003] 105. o.), a külső legitimáció megszerzése szempontjából meglehetősen nagy súlyúnak érzem. Az eredeti megfogalmazást egy kissé átalakítva ugyanis azt mondhatjuk, hogy az állam (külső legitimációja) szempontjából nélkülözhetetlen, hogy *kölcsönösen képes és hajlandó legyen felvenni a kapcsolatot más államokkal*. Egy olyan állam ugyanis, akit de facto semmilyen más állam nem ismer el, vagy csupán a többi állam egy töredéke ismeri el, geopolitikailag időzített bombának tekinthető, és csak idő kérdése, meddig képes ellátni egyik alapvető feladatát: lakosságának védelmét.

Mint említettem, az EU nem állam. Ugyanakkor a föderalisták számára nem új keletű a vágy az iránt, hogy az Unió a nemzetközi rendszer entitásává váljék. Nem gondolom, hogy az állam definíciója a nemzetközi rendszerben, azaz a nemzetközi rendszer entitásainak meghatározása egy olyan világban, amelyben kevésbé volt valószínű a nem állami szereplők felértékelődése, ne lenne alkalmazható a nemzetközi rendszer entitásaira jelenleg, amikor ezek a szereplők már igen jelentős súllyal rendelkeznek. Mindenesetre függetlenül attól, hogy vitathatónak tartjuk-e azt, hogy a lakosság, terület és kormányzat kritériuma a nem állami entitások esetében is alkalmazandó maradjon, úgy vélem az egyes entitások nemzetközi rendszerben való legitimációja fontos kérdés marad, sőt talán még fel is értékelődik. Amennyiben tehát a nemzetközi rendszert napjainkban különböző – állami és nem állami – entitások meghatározott intézmények által szabályozott összességének tekintjük, úgy a legitimitás habermasi megfogalmazásának átültetésével elmondhatjuk, hogy a nemzetközi rendszerben *egy entitás( külső) legitimációja attól függ, hogy külpolitikáját mennyire képes közelíteni a többi nemzetközi szereplő reflektív akaratához, ami az egyes politikaterületek esetében a megfelelő nemzetközi intézményekben alakul ki*. Amennyiben az EU a megfelelő kompetenciák átruházása után képesnek bizonyul külpolitikáját a többiekéhez közelíteni, egyszersmind sikerre vinni, úgy nem lesz kérdéses a további, külső szektort érintő kompetenciák esetleges átruházásának külső legitimációja.

## 2.4. Az elméleti keret összegzése

Az Európai Unió nem értelmezhető föderációként, vagy államként a szó modern értelmében. Sokkal inkább egyfajta posztmodern kormányzási rendszer, amelyben az egyes szintek (nemzeti, szupra- és szubnacionális) versengenek a különböző kompetenciákhoz kapcsolódó hatalom elnyeréséért. A dolgozat elméleti háttéréül szolgáló modell azonban az MLG-n kívül kiegészül exogén változókkal: a harmadik országokkal, illetve egyéb nemzetközi szervezetekkel, különös tekintettel az Egyesült Államokra és a NATO-ra. Az egyes kormányzási szintek versenyében a szubnacionális szint nem tölti be az igazi versenytárs szerepét, viszonyt fontos legitimáló tényezőt alkot. A nemzeti és szupranacionális szint, illetve a külső szektor és a szupranacionális szint versenyét zéró összegű játéknak lehet tekinteni: valamely szint térnyerése a másik szint térvészését jelenti. A térnyerés/térvészés illetve siker/sikertelenség fogalmai az egyes szintek kölcsönhatásaiból következő változások legitimációjának fényében nyerik el végleges értelmüket: semmilyen pótlólagos kompetencia elnyerése nem jelenthet előbbrejutást a versenyben a felmerülő feladatok megoldásához szükséges eszközök, illetve az eljárás más szereplőkkel való elfogadtatása nélkül (ami természetesen nem jelenti az összes szereplővel való elfogadtatást).

## 3. A belső legitimáció kérdésköre

Örökzöld témának számít az Európai Unió legitimitás-deficitjéről (illetve demokrácia-deficitjéről) beszélni. A probléma immanens része az Uniónak, amire a kisebb-nagyobb a kiigazítások ellenére máig sem sikerült hathatós megoldást találni.

Ahhoz, hogy a szupranacionális szint további kompetenciák átruházására alkalmassá váljék, ezen problémák kiküszöbölése nélkülözhetetlen lenne. A belső legitimáció megszilárdításához a 2.2. pontban kifejtett gondolatok értelmében két dologra lenne szükség: a

procedurális legitimitás megerősítése szupranacionális szinten, illetve a szociális legitimitás megerősítése a gazdasági/pénzügyi unió berkeiben.

### **3.1. A procedurális legitimitás megerősítése**

A belső legitimitás procedurális oldalát érintő deficit oka az Unió jogi felépítésében keresendő. A procedurális legitimitás-deficitnek alapvetően két oldala van: az egyik a kompetenciák és a hatalom vertikális elosztásából következő demokratikus veszteség (~népképviselési kritérium), a másik a közösségi jogrendszer ellentmondásos volta (~jogállami kritérium).

#### **3.1.1. A hatalom vertikális elosztása**

Ezt a kérdéskört szokás az Unió demokrácia-deficitjének nevezni. A probléma a következőképpen fogalmazható meg. A közösségi joganyag felérendelt viszonyban áll a nemzeti joganyaggal, ennek teljesülését az Európai Bíróság ellenőrzi. A rendszer demokratikusságát azonban megkérdőjelezi az, hogy az Unió jogalkotási folyamatában a központi helyet a Tanács foglalja el. A Tanácsban természetesen az egyes nemzetek kormányai vesznek részt, ugyanakkor a honi jogszabályok esetében fennálló alkotmányos kontroll (akár az egyes országok parlamentje, akár az alkotmánybíróság által) itt nincs jelen. Ráadásul a Bizottság, mint javaslattevő és végrehajtó szerv egyre nagyobb befolyással bír a döntéshozatali folyamatokban, és itt még csak a kormányok valamelyes népképviselési jellegére sem hivatkozhatunk. A Parlament népképviselési jellegének emelése azáltal, hogy a képviselőket közvetlenül választják, illetve a Parlament bevonása a döntéshozatali folyamatokba a konzultációs, az együttműködési, a hozzájárulási, az együttdöntési és a költségvetési eljárások kialakítása által nagyban emelte a Parlament szerepét, azonban a Tanács abszolút elsőbbségét nem lehet vitatni. (Horváth [2002] 155-175. o.) Közjogi értelemben tehát nagy szükség van egy olyan Európai Alkotmányra, ami a közösségi,

vertikális hatalommegosztás alapelveit lefektetné, és a közösségi *checks&balances* rendszerét egyértelműen meghatározná.

A procedurális legitimitás definíciójában szereplő egyik kritérium, a népképviselő elvének kritériuma az Unió jelenlegi formájában jelentősen sérül. Mindaddig, amíg nem sikerül ezen érdekműben változtatni, aligha várható újabb kompetenciák szupranacionális szintre való átruházása. Az Alkotmánytervezet az eddigi próbálkozásokkal – ti. az Európai Parlament szerepének erősítése – szemben más utat jár. Egyrészt létrehoz egy flexibilis rendszert az egyes kompetenciák hovatartozásának meghatározására: ez a szubszidiaritás és arányosság elve. A két alapelv értelmében az Unió döntéseket, amennyiben az Alkotmány nem rendel az egyértelműen valamelyik szinthez, lehetőleg a polgárokhoz legközelebbi szinten kell meghozni. Az Uniónak csak abban az esetben engedi meg egy-egy kérdésben a döntési jogkör átvételét, amennyiben közösségi szinten az adott szabályozás hatékonyabban megvalósítható, mint az alsóbb szinteken. Ezt megindoklandó, a Bizottságnak (lehetőleg) mennyiségi ismérvekkel alátámasztott jelentést kell készítenie. Másrészt a két alapelv alkotta rendszeren belül megnő a nemzeti parlamentek súlya: a Bizottságnak a jogalkotásról szóló javaslatát el kell küldenie az egyes tagállamok törvényhozó szerveinek, akik hat héten belül jelezhetik, sérülne-e a két alapelv a javaslat elfogadásával. Amennyiben a nemzeti parlamentek egyharmada, kitüntetett esetekben egynegyede megfelelő indoklással ilyen bejelentést tesz, úgy a Bizottságnak el kell készítenie az imént említett jelentést. Amennyiben a közösségi szint mégis a javaslat elfogadása mellett dönt, az egyes nemzeti parlamentek jogorvoslati kérelemmel fordulhatnak az Európai bírósághoz.<sup>5</sup> Kevésbé kérdéses azonban, hogy a Bíróság joggyakorlata melyik szintnek kedvez.<sup>6</sup> Hiszen végső soron az EU közpolitikáinak az Unió kohézióját kell növelnie, amelyre nagy valószínűséggel a jövőre nézve, és a tapasztalatok alapján a szupranacionális szint alkalmasabb.<sup>7</sup>

Nem gondolom tehát azt, hogy az Alkotmánytervezet sikeresen kezelte a problémát. A nemzeti parlamentek bevonása a döntéshozatali folyamatba, illetve a két alapelv teljesülésének ellenőrzésébe növelheti valamelyest a szupranacionális szint legitimitációját, az alapvető dilemmát ugyanakkor nem oldja meg. Egyrészt azért nem, mert a nemzeti parlamentek végső soron a

<sup>5</sup> Id. CONV 850/03 9. cikkely, illetve Az arányosság és szubszidiaritás elvének alkalmazásáról szóló protokoll, 229. o., illetve az Országgyűlés Külügyi Hivatalának jelentésében [2003]

<sup>6</sup> Id. Sariyannidou [2003] 35. o., illetve Horváth [2002] 192-193. o.

<sup>7</sup> Id. The Economist 2003. Vol 369 No 8344 28. o.

nemzeti szinten nyerik el legitimitásukat azáltal, hogy nemzeti választások útján jönnek létre – miközben a közösségi szintnek hatalmához összeurópai keretekben kellene legitimációt szereznie<sup>8</sup>. Másrészt pedig azért, mert jellemzően nem kisebbségben kormányzó kabinetek miniszterei vesznek részt a Tanács munkájában. Következésképp ha egy miniszter a Tanácsban támogat egy javaslatot, úgy a kormány, melynek tagja, valószínűleg a nemzeti parlamentben is meg tudja szerezni a szükséges támogatást. Tehát a rendszer az amúgy is lassú Uniós döntéshozatalt tovább lassítja az egyes országok belső hatalmi viszonyainak közösségi szintre való átszivárogtatásával, amellet hogy érdemben nem növeli az eddig is a Tanácsban részt vevő miniszterek döntéseinek legitimációját.<sup>9</sup> Harmadrészt az eddigi rendszer alapjaiban nem változott, hiszen a szupranacionális szint hatalmának „bújtatót” növekedése a Bíróság joggyakorlatának következtében ezután is folytatódhat.

Az alapvető paradoxon ezután is fennmarad. A hatalmi jogkörök szempontjából ugyanis – a fenti modell alapján – nincs értelme a szupranacionális szint belső legitimációjának növeléséről beszélni mindaddig, amíg fennmarad az az áldatlan állapot, hogy a szupranacionális szint, habár önálló jogi entitás<sup>10</sup>, valójában a nemzeti szint vezetőiből áll, hiszen végső soron ez saját legitimitásuk csökkenését eredményezné. Amennyiben sikerülne olyan kompetenciákat kialakítani, amelyekért a felelősséget exkluzíve a szupranacionális szint gyakorolná, mindezt olyan intézményeken keresztül, amelyeket a polgárok közvetlenül választanak, úgy lehetségessé válna az ilyen keveredésből származó legitimitás-problémák kiküszöbölése. A 2. fejezetben felálított rendszer értelmében azonban mindaddig nem jöhetnek létre ilyen kompetenciák, ameddig a *status quo* viszonyai közepette a szupranacionális szintnek nem sikerül legitimációját megerősítenie. Ameddig ez a paradox helyzet fenn áll, a szupranacionális szintnek érdekében áll minden olyan kérdésben legitimitásának erősítése, ahol technikai, hatékonysági problémákról van szó. Ezekben a területeken ugyanis lehetőség van arra, hogy a nemzeti szintek vezetői legitimitásuk csökkenéséből más részterületeken tőkét kovácsoljanak azáltal, hogy a szupranacionális szint sikerét saját sikerükként állítják be.<sup>11</sup> Előbb-utóbb pedig nagy

<sup>8</sup> Id. 2.2.

<sup>9</sup> Hiszen az egyes miniszterek munkáját eddig is ellenőrizte a nemzeti törvényhozó szerv.

<sup>10</sup> legfőképp az Alkotmánytervezet értelmében, ld. CONV 850/03 6. cikkely

<sup>11</sup> Kitérő példa az EMU esete. Az euro bevezetésével, és a monetáris politikák Európai Központi Bank általi irányításával a gyakorlatban a nemzeti szint legitimációja csökken mindaddig, amíg az euróövezet gazdasági sikereket mutat fel (hiszen bebizonyosodik, hogy egy közpolitika-terület hatékonyabban irányítható szupranacionális

valószínűséggel fel fog merülni az említett, ténylegesen exkluzív kompetenciák kialakítása, melyek létrehozásához a kisebb részsikerek jó referenciát nyújtanak majd.

### 3.1.2. A közösségi jogrendszer ellentmondásossága

A közösségi joganyag ellentmondásossága nagyban érinti a szupranacionális szint legitimitását, és olyan részterület, amelyen lehetőség lett volna a siker elérésére. A jogállamiság, a joguralom alapvető kritériuma ugyanis, hogy a közösségi joganyag megőrizze belső moralitását. Erre hívta fel a figyelmet Lon Fuller, aki nyolc alapelvet határozott meg, amelynek teljesülése a joguralom szükséges feltétele. Ebből a procedurális legitimitációval kapcsolatban kettőt emelnék ki: egyrészt a jogszabályok ellentmondás-mentességét, másrészt a törvények és a jogszabályok közötti összhangot. (Lánczi [2000] 183-4. o.)

Az EU jelenlegi jogrendszere a másodlagos jog kötelező erejű jogszabályait a szerint különbözteti meg, hogy milyen joghatás kapcsolódik hozzá. Az egyes jogszabályok joghatása egyrészt attól függ, hogy mennyire avatkozik be az egyes országok nemzeti jogrendjébe, másrészt attól, hogy mennyire illeszkedik a közösségi joganyagba. Ebből kifolyólag a rendelet, az irányelv és a határozat nem alkot formai szintű hierarchiát, és nem kapcsolódik szorosan az egyes kompetenciákhoz. Ezek hiánya a jelenlegi jogrendszert bizonytalanná és átláthatatlanná teszik, leginkább az Unió polgárai számára. (Hable [2002] 5-6. o.)

Az alkotmánytervezet 32-43. cikkelyei erre a problémára kívánnak megoldást nyújtani. Egyrészt megteremtik az *európai törvény* fogalmát, másrészt létrehozzák a közösségi *jogszabályok hierarchiáját* (a törvényhozó és végrehajtó aktusok viszonylatában, illetve tételes felsorolás formájában, harmadrészt pedig katalogizálják az egyes kompetenciákhoz kapcsolódó jogszabályokat, egyesítve az eddig felmerült technikai lehetőségeket. Ugyanakkor három fő hiányossággal számolnunk kell az alkotmánytervezet kapcsán:

---

szinten). Ugyanakkor az egyes nemzeti kormányok legitimitációja is növekszik azáltal, hogy a gazdasági eredményesség növeli a lakosság jólétét.



1. az európai törvény európai rendelet felé rendeltsége sérül azáltal, hogy a rendelet meghatározásába is belekerült az Alkotmány végrehajtásának szolgálatát előíró kritérium, amivel csökken a Parlament kontrollja
2. a katalogizáció két szempontból is hiányos
  - a. nem határozza meg pontosan a rendelet és a delegált rendelet közötti különbséget
  - b. nem tartalmazza az atipikus jogszabályok felsorolását, amelyeket a jogalkotónak kerülnie kellene, habár eddig előszeretettel alkalmazta (Hable [2003] 30-36. o.)

A közösségi jogrendszer ellentmondásosságának megszüntetése tehát jó úton halad, habár a siker korántsem mondható teljesnek a közösségi szint szempontjából. A részleges kudarc abból a szempontból okoz további problémákat, hogy az Alkotmány elvileg hosszú távra szól, tehát a jelenleg kiküszöbölhetlen hibák orvoslása valószínűleg évekig nem talál majd támogatásra – ezalatt akadályt fognak jelenteni a kompetenciákért való versenyben.

### **3.2. A szociális legitimitáció kérdésköre**

A szociális legitimitációval kapcsolatban a kibővített MLG-modell alapján a következő kérdés fogalmazható meg: melyik szint biztosítja a lakosság jólétét megfelelőbben, nemzeti vagy szupranacionális szint?

Az Európai Unió gazdasági sikerességét nehéz lenne vitatni. Legnagyobb eredményei éppen ezen a téren jelentkeztek: az ESZAK és az EGK létrehozása, a Közös Agrárpolitika működtetése, a vámhatárok lebontása, az Egysége Belső Piac megteremtése, az egyes országok monetáris politikáinak közelítése, az Európai Monetáris Unió, s vele kapcsolatban az árstabilitás megőrzése, mind egy sikertörténet mérföldkövei. A gazdasági sikeresség és a szupranacionális szint legitimitációjának kapcsolata azonban több kérdést is felvet.

Egyrészt egyáltalán nem biztos, hogy a jólét növekedése az Unió legitimitását növeli, még ha szoros kapcsolatban állnak is. Az egységes belső piac, a monetáris Unió és a többi vívmány mind hozzájárulnak az egészségesebb felépítésű és gyorsabban növekvő európai gazdaság

létrejöttéhez. Ez a kapcsolat azonban az egyes országok állampolgárai számára nem ennyire egyértelmű. Jelenleg az Unió lakosságának csak 50 százaléka gondolja azt, hogy a tagság több nyereséggel mint veszteséggel járt, és 29 százaléka a fordítottját (Eurobarometer 59, 39. o.).

Másrészt míg az Unió éves költségvetése a tagállamok összesített GDP-jének mindössze elenyésző részét teszi ki (1,25 % 1999-ben), addig az egyes tagállamok költségvetéseinek összege az összesített GDP-nek mintegy 45 százalékát. (szintén 1999-es adat, forrás Bánfi-Sulyok-Pap [1999] 86. o.) Ilyenformán könnyen érthető, hogy a lakosság a nemzeti kormánytól várja szociális helyzetének javítását, s gazdasági kérdésekben is a nemzeti szint legitimációja nagyobb. Ugyanakkor vannak olyan területek is ahol a szupranacionális szint jelentős legitimációval rendelkező sikereket könyvelhet el: ilyennek tartom az euro 2002-es bevezetését. Az egységes valuta létrejötte ugyanis nem csak az olyan közgazdasági aspektusból jelentős eredmények miatt fontos, mint az Uniós költségvetés könnyebb végrehajtása és ellenőrizhetősége, a valutaátváltással kapcsolatos tranzakciós költségek megszűnése, az árfolyamkockázat eltűnése, az árak átláthatósága, a valuta hitelessége, a pénzügyi piacok egységesülése, valamint az euroból, mint nemzetközi elszámolási, forgalmi és tartalékképzési eszközökből származó *seigniorage* bevételek (Bánfi-Sulyok-Pap [1999] 100-102. o.), hanem abból a szempontból is, hogy az Unió kézzelfogható valósággá vált. Az emberek nap mint nap eurot költenek az üzletekben, és fizetésüket euroban kapják. Az eurozóna államaiban élők 75 százaléka támogatja az egységes valutát, míg a 15 tagállam átlagát tekintve ez az arány 66 százalék (Eurobarometer 59, 63-4. o.).

A további gazdaságpolitikai centralizációban, azaz további gazdaságpolitikai kompetenciák szupranacionális szintre való átruházásában még jelentős lehetőségek rejlenek. A gazdaságpolitikai kompetenciák egyes szintek közötti elosztására vonatkozóan ellentmondásos elméletek születtek. Szintézisként azonban annyi leszögezhető, hogy szükség lenne egy rugalmas kompetencia-elosztási rendszer létrehozására, ami képessé tenné az EU-t az aktuális gazdasági környezethez való alkalmazkodásra.<sup>12</sup> (Breuss et al. [2003] 45-49. o.)

A kompetenciák elosztásának rugalmas rendszere több aktuális témával kapcsolatban is szükséges lépésként merül fel. Példaként néhány:

<sup>12</sup> Egy ilyen rendszer összhangban állna a 2. fejezetben leírt rendszerrel is.

1. Az Európai Unió költségvetésének durván felét a Közös Agrárpolitika veszi el. Ugyanakkor egyre nagyobb igény mutatkozik a protekcionista, következképp versenyképességet romboló gyakorlatok beszüntetésére.
2. A védelmi képességek kialakításával kapcsolatban felmerült a hadiipari termelés összehangolásának igénye, mint a közös védelem szükségszerű feltétele.
3. A különböző országok különböző adóztatási gyakorlata az egyes országokban való termelés versenyképességét kiszámíthatatlanná teszi, ezért felmerült a teljes adóharmonizáció kérdése.
4. Általánosságban elfogadott, hogy a világgazdasági versenyben való minél sikeresebb szereplés érdekében minden olyan centralizációt végre kell hajtani, ami a hatékonyságot szolgálja.

Összefoglalóan azt szögezném le, hogy az Unió szupranacionális szintjének objektíve legsikeresebb és a legnagyobb legitimációval rendelkező alrendszere a gazdaság. Ugyanakkor az szupranacionális szinten elérhető lehetőségek és a szint számára adott eszközök nincsenek egyensúlyban, aminek fontos következménye, hogy e területen a közösségi szint legitimációja jóval alatta marad az általa elért sikerek mértékének. A dolgozat alapjául szolgáló modell azonban azt prognosztizálja, hogy amennyiben kiépül a gazdasági kompetenciák rugalmas elosztását lehetővé tevő rendszer, úgy a közösségi szint kompetenciái és legitimációja egymással kölcsönhatásban megsokszorozódnak –ezen a területen ugyanis lehetséges a sikerek elérése, illetve azok megfelelő közvetítése a lakosság felé.<sup>13</sup> Másrészt a világgazdasági kihívások, valamint a hadiipari termelés esetleges összehangolásának ügye jól mutatja, hogy a gazdasági alrendszert érintő kérdések szoros szálakkal kapcsolódnak a külső szektorhoz is. Erre szolgál kitűnő példát Mundell felvetése, aki az euro-t és a dollárt 1:1 arányban egymáshoz kötné 2 centes ingadozási sávval (idézi Petterson et al. [2002] 78. o.). Összességében elmondható, hogy a külső szektorban a szupranacionális szint gazdasági tevékenységének legitimitása legalább akkora, ha nem nagyobb, mint a belső viszonylatban. Az Egyesült Államok, mint Hoffmann rámutat,

---

<sup>13</sup> Id. euro fentebb

„a nagyobb védelmi képességekkel rendelkező Európát vágyálomnak, pénzkidobásnak és az irritáció forrásának tartja, míg Európa gazdasági és pénzügyi erejében Amerika elsődlegessének veszélyeztetőjét látja.” (Hoffmann [2003] 1036. o.)

## 4. A külső legitimitás

Az, hogy az Európai Unió melyik szintje exponálja magát a nemzetközi rendszerben, attól függ, hogy mennyire sikeres a Maastrichti Szerződésben lefektetett Közös Kül- és Biztonságpolitika (továbbiakban CFSP), illetve a Nyugat-Európai Unió reinkarnációjaként létrejövő Európai Biztonság- és Védelmi Politika (továbbiakban ESDP). Bármelyikben történjen is előrelépés, a szupranacionális szint új lehetőségekre tesz szert.

### 4.1. A nemzeti szint dominanciája a külpolitika terén

Az Unió egyes szintjeinek a harmadik országokkal, illetve a külső szektor egészével szembeni szereplését jól példázza a közelmúlt egyik legnagyobb vihart kavarázó eseménye, az iraki háború. Az iraki háború kapcsán az Unió tagállamai a közös külpolitikai álláspont kialakítását szorgalmazták, ugyanakkor egyikük sem volt hajlandó engedni saját követeléseiből. Franciaország, Németország és Nagy-Britannia, az Unió három legjelentősebb tagállama sem egymással, sem a kisebb tagállamokkal nem tudtak egyezsége jutni. Ez egyrészt megmutatta a CFSP kiforratlanságát, másrészt pedig ösztönzőleg hatott a témában felmerülő problémák kezelésére. Ha valaki fel is fedezett bármiféle együttműködést az Unió – jelenlegi és leendő – tagállamai között, az Donald Rumsfeld amerikai védelmi miniszter volt, aki az Európai Uniót két csoportosulás, a Régi Európa (értsd érdekeinek beszámításához ragaszkodó államok) és az Új Európa (értsd az új amerikai külpolitikai irányvonalhoz egyoldalúan alkalmazkodni hajlandó vagy kénytelen államok) halmazaként definiálta. Ahhoz tehát, hogy megismerjük az egyenlőre

még kialakítás alatt álló CFSP-ben és ESDP-ben rejlő távlati lehetőségeket, meg kell vizsgálnunk a külpolitika területén egyelőre abszolút dominanciával rendelkező nemzeti szint belső mechanizmusait.

Az Unió-t alkotó tagállamok közül már a második világháborút megelőzően is csak három számított nagyhatalomnak: Nagy-Britannia, Franciaország és Németország. A második világháború azonban mindhármukat középhatalommá gyengítette, akár a győztes, akár a vesztes országok oldalán álltak. Németország számára ez a helyzet egyértelmű volt, hiszen a hitleri vereség okozta erkölcsi periferizálódás miatt jó ideig nem számított egyenrangú tárgyalópartnernek, és kettéosztotta a világháború után kialakuló hidegháborús struktúra. Franciaország és Nagy-Britannia azonban csak jóval később döbrentek rá, hogy nem képesek a nyugati szuperhatalomtól, az Egyesült Államoktól független külpolitikát folytatni. Franciaországnak előbb még gyaramatainak elszakadása miatt hatalmas áldozatokkal terhes háborúkat kellett elveszítenie, míg végül a szuezi válság kapcsán mindkét ország vezetése bizonyosságot nyert középhatalmiságáról. A három ország gyakorlatilag mindmáig azért küzd, hogy elvesztett nimbuszának egy részét visszaszerezhesse, és sajtá sorsa felett ismét érdemben rendelkezessen. A hasonló célok különböző feltételeket és eszközöket rejtenek. (Kissinger [1994])

Franciaország számára a napóleoni időkből örökölt *grandeur*<sup>14</sup> irányzat meghatározó. Ez jellemezte de Gaulle külpolitikáját, és napjainkban Chirac elnök is ezt az iskolát követi. Jacques Chirac még előző kormánya idején a következőkben határozta meg országa célkitűzéseit:

- Franciaország alapvető érdeke a sokpólusú világrend fokozatos kialakulása.
- Az Európai Unió arra hivatott, hogy ezen pólusok – valószínűleg a két vagy három legerősebb pólus – egyikévé váljon.
- Az Európai Unión belül Franciaországnak minden adottsága megvan ahhoz, hogy vezető helyen maradjon, és elérje, hogy partnerei kövessék, osztva a francia elképzeléseket és ambíciókat.

<sup>14</sup> A *grandeur* irányzat alapvető gondolata, hogy Franciaország nagyhatalmisága, a nemzetközi rendszerben való egyenrangúsága és függetlensége elsőrendű prioritás. (Kissinger [1994] 587-615)

Mindez kiegészült azzal a felhívással, hogy a mindenkori francia külpolitikának meg kell akadályoznia a mondializáció (v. globalizáció) káros hatású folyamatait. Chirac arra is kitért beszédében, hogy „Európa egyben csodálatos megsokszorozója befolyásunknak a világban”. (Bárány [2001] 77-81. o.)

Ezek a célkitűzések, habár Chirac nyolc évvel ezelőtt fogalmazta meg őket, ma is érvényesek.<sup>15</sup> Sőt, ezek a célkitűzések gyakorlatilag a hatvanas évek óta adóttak. Amikor de Gaulle belátta, hogy külpolitikai elképzelései és Franciaország kapacitásai között mekkora úr tátong, az európai integrációban találta meg a mankót. Amennyiben ugyanis az egyes számú francia érdek a mellérendelt szerep (vagy annak látszatának) megőrzése a nemzetközi porondon, kézenfekvő, hogy az ehhez szükséges és hiányzó erőforrásokat egy olyan európai közösségben lehet megszerezni, amelyben Franciaországé a vezető szerep. Az integráció mélyítésében illetve szélesítésében mindig is ez jelentette Franciaország számára a fő motivációt (Gazdag [1996]).

Nincs ez másképp Jacques Chirac esetében sem. Franciaország azért fogadta el az európai alkotmány megalkotásáról szóló koncepciót, mert vezetése hitt abban, hogy ez érdekeit szolgálja. Hitt abban, hogy az alkotmány révén megújuló Unióban megőrizheti, sőt növelheti befolyását, illetve ezúton az Unió hatékonyabban szolgálhatja a francia álláspontok nemzetközi felértékelődését (Lafebvre[2003] 1. o.).

Németország esete nagyban különbözik a franciától. A hidegháború folyamán a két Németország határa az egyik legfontosabb frontot jelentette: emiatt a NATO országainak érdekében állt az NSZK minél szorosabb benntartása a nyugati blokkban, és külpolitikai mozgásterének minél kisebbre szűkítése. Bonn pedig, egyrészt mivel világháborús szereplése miatt nem kezdetett fegyverkezésbe, másrészt mivel erőforrásait a szovjet potenciál jóval meghaladta, Washington védelmére szorult. A szociáldemokrata vezetés hetvenes években folytatott, kiegyezést kereső politikája a kelet-közép-európai kisebb országokkal (*Ostpolitik*) volt az egyetlen nagyobb léptékű önálló német akció, ami ugyanakkor nagyban illeszkedett a Nixon-kormányzat enyhülési politikájába. (Kissinger [1994] 732-762. o.) A fal leomlása új helyzetet teremtett: a kelet-német területek szanálása, és a keleti fenyegetés megszűnése egyrészt gazdasági nagyhatalommá tette Németországot, ami a regionális hegemon törekvések veszélyével fenyeget,

<sup>15</sup> A francia kormány honlapján – kicsit hosszasan tárgyalva ugyan – ugyanezeket a célokat nevezi meg. (Lásd a <http://www.france.diplomatie.fr/france/gb/politiq/01.html> című honlapon.)

másrészt külpolitikájában az Amerikához való alkalmazkodást értelmetlenné tette. Németország azonban, habár a Schröder-kabinet egyre önállóbb hangú külpolitikára törekszik, a nemzetközi porondon még mindig nem érvényesítheti érdekeit szabadon. Amíg minden német külpolitikai térnyerés egy közép-európai hegemon tényező kialakulásával fenyeget, Berlinnek szüksége van arra, hogy lépéseit Franciaország legitimálja (Szemplér [2001] 82-83. o.). Mindazonáltal leszögezhető, hogy Németország számára az EU jelentős lehetőség a nemzetközi rendszerben való emancipálódásra.

Nagy-Britannia a franciával ellentétes álláspontot képvisel. Míg Franciaország az egypólusú világban az Amerikával való egyenrangúság elérésére törekszik, addig London szoros kapcsolatokat ápol Washingtonnal. A szoros kapcsolat azonban sokkal inkább a belülről való alkudozást, a mérsékeltebb amerikai vezetőkkel való kiegyezést szolgálja, miközben az EU, mint háttér, ezen alkufolyamatokban megnövelheti Nagy-Britannia zsarolási potenciálját. Ahogy Tony Blair fogalmazott:

“Kívánatos az európai szuperhatalom létrejötte, de nem kívánatos az európai szuperállam.”<sup>16</sup>

Az Alkotmányról folyó vitával kapcsolatban a következő tényezőket tartom kiemelendőnek. Németország az Alkotmány által megreformált Uniót a német föderációs modell felfelé való kiterjesztéseként képzelte el<sup>17</sup>. Nagy-Britannia és Franciaország nagyobb hangsúlyt fektetnek nemzeti szuverenitásuk megőrzésére, ugyanakkor Franciaország a nagyhatalmi szerepért cserébe hajlandóbbnak mutatkozik alkuk kötésére. Az alkotmánnyal kapcsolatos, nemzeti szinten megvalósuló viszonyrendszer így egy olyan háromszög, melynek csúcán Franciaország áll. *Párizs Németországot föderalista követeléseinek mérséklésére tudja kényszeríteni azzal, hogy London kormányköziséget hangsúlyozó álláspontjára helyezkedik, és fordítva, olyan, a szupranacionális szinttel kapcsolatos átalakításokat tud keresztülvinni, amelyek valamelyest sértik a brit álláspontot, hiszen London fél attól, hogy a megerősödő német-francia tengely felett végképp elveszti befolyását.* Így gyakorlatilag a francia érdekek érvényesülnek mindaddig, amíg nem ütköznek objektív korlátokba. Ez az állapot addig marad fenn, amíg a brit-német közeledés, vagy Németország emancipálódása meg nem valósul. A brit közeledésnek azonban szükséges feltétele, hogy Nagy-Britannia csatlakozzon az eurozónához. Ennek azonban,

<sup>16</sup> The Economist Vol 362 No 8262, 31. o.

<sup>17</sup> lásd Joschka Fischer 2000. májusi beszédét, idézi (Grüber-Zalai-Mátrai[2001] 33. o.)

tekintve, hogy népszavazást kellene rendezni a kérdésről, egyelőre csekély a valószínűsége: felmérések szerint Nagy-Britanniában a lakosság mindössze 24 százaléka gondolja úgy, hogy az euró bevezetése szükséges, szemben 65 százalékkal, akik ellenkező véleményen vannak. (Eurobarometer 59, 63. o.) Németország emancipálódása pedig csak hosszú távon képzelhető el. Mindaddig a lentebb kifejtett külső, objektív korlátok akadályozzák meg Párizst abban, hogy a szupranacionális szintet saját érdekei szerint alakítsa át.

#### **4.2. A nemzeti szinten irányított külpolitika lehetőségei és korlátai**

Az Unió tagállamok külpolitikai ambícióival kapcsolatban széles körben hangoztatott az a nézet, hogy nem lehet eredményes külpolitikát folytatni, és nem lehet az európai régiót világszinten mérvado tényezővé tenni a nélkül, hogy megfelelő katonai képességeket hoznának létre. Mielőtt azonban megvizsgálánk ennek lehetőségét, a fenti modellt, mely a nemzeti szint kapcsán a három legjelentősebb államot veszi számításba, ki kell egészítenünk a kisebb tagállamokkal is.

Ebből a szempontból a nemzeti szinten irányított külpolitika jövőjét két, egymással ellentétes irányú hatás befolyásolja. Az egyik a bővítés. A csatlakozás után olyan új államok is tagjai lesznek az Uniónak, amelyek nem osztják a jelenlegi mechanizmusok eredőjeként létrejövő álláspontot. Ezen államok számára egy esetlegesen megszilárduló ESDP kapcsán erősen kérdéses, hogy az európai védelmi közösség valódi alternatívát jelent-e majd a NATO-hoz képest. Kelet-Közép-Európa államai ugyanis több szempontból inkább Washingtonhoz kötődnek, mint Nyugat-Európához, már ami a védelmi kérdéseket illeti. Ennek okai elsősorban abban keresendők, hogy ezek az államok Amerikát a szovjet rabságból való kiszabadulás megteremtőjének látják, akihez hobbesiánus hozzáállásuk miatt is szoros szálak kötik. S míg általában a rendszerváltás utáni politikai konszolidációban nagy szerepet játszott az EU-s tagságért folytatott küzdelem, addig biztonságpolitikai kérdésekben a NATO játszotta ezt a szerepet. (Smith [2003] 948. o.) A bővítéssel bekerülő államok mellett számolni kell még az olyan tagállamokkal is, akik nem tagjai a NATO-nak (pl. Svédország), illetve az olyan NATO tagállamokkal is, akik nem tagjai az EU-nak (pl. Törökország). Habár ezek az államok együtt



jelentős ellenállást tudnának kifejtteni a francia ihletésű tervekkel szemben, mind az Unió története, mind az alkotmánytervezet megoldást nyújthat a kérdésben. Történelmi párhuzamokat keresve ugyanis leszögezhetjük, hogy a gazdaságilag jelentős tagállamok végső soron – akár különalkuk keretében – meg tudják győzni a kisebb, emiatt gazdasági függésben álló tagállamokat az együttműködésről. Amennyiben ez sem sikerülne, az Alkotmánytervezet megadja a lehetőséget a megerősített együttműködésre, azaz néhány tagállam többieket ki nem záró, bizonyos politikaterületeken mélyebb együttműködésére.<sup>18</sup> Összességében tehát elmondhatjuk, hogy a kisebb tagállamok esetleges erőteljes ellenreakciója a francia-angol-német alkufolyamat eredményét meg tudná változtatni, de a megerősített együttműködés a három nagynak mégis kiutat jelent – így eltekintek a kisebb államok nézőpontjaitól, nagyban alapul véve azt is, hogy a nagy államok valószínűleg nem kényszerülnek mindannyiukkal alkuk kötésére.

A védelmi képességek kialakításának alapvető kérdése, hogy milyen képességeket lehet illetve szükséges kialakítani, valamint hogy mennyi időbe telik az adott képességek kialakítása. Nagyon valószínű az a perspektíva, amely szerint:

- az elkövetkezendő öt évben olyan védelmi képességek kerülnek kialakításra, melyek összhangban állnak a petersbergi tervekkel: alacsony- és középszintű képességek, melyek kormányközi irányítással és nemzetállami források igénybevételével, valamint ENSZ mandátum alatt működtethetők
- öt-tíz éven belül, az előbbi feladatok sikeressége esetén a tevékenységek nagy valószínűséggel földrajzilag kibővülnek, és a magas szintű amerikai akciók kiegészítőjeként szerepelnek majd
- tíz-tizenöt éven belül valószínű a helsinki feladatokra való képesség kialakulása, azaz magas szintű harci feladatok önálló ellátása, a biztonság belső és külső aspektusainak integrálása, valamint az egységesült CFSP (Pullinger et al. [2002] 2-7. o.)

A forгатókönyv megvalósulásának van azonban egy külső korlátja.

<sup>18</sup> A megerősített együttműködés eredetileg a német jobboldal terve volt (ld. Mag-Európa terv). A gondolatot később a német baloldal (pl. Fischer), illetve olyan jelentős francia politikusok, mint Delors vagy Giscard d'Estaing is magukévá tették. (Grüber-Zalai-Mátrai [2001] 34. o.) A megerősített együttműködésről az Alkotmánytervezet 43. cikkelye (CONV 850/03 43. cikk) rendelkezik.

Az akadály nem más, mint az Egyesült Államok, illetve a szeptember 11-ét követő külpolitikai fordulat miatt beállt változás a transzatlanti kapcsolatokban. Hoffmann rámutat arra, hogy Washington és az európai államok más helyen keresik a nemzetközi rendszer biztonságosabbá tételének lehetőségét. Míg Amerika a terrorizmusban látja a fő ellenséget, addig a vezető európai államok rámutatnak arra, hogy a terrorizmus felett – a hagyományos háborúktól eltérően – nem lehet végső győzelmet aratni<sup>19</sup>, illetve hangsúlyozzák a többi világméretű beavatkozást igénylő probléma fontosságát, így például az elszegényedését vagy a nem megújuló erőforrások tartalékainak csökkenését. (Hoffmann [2002] 1032. o.) Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom Kissinger megfigyelését is, amely szerint egy esetlegesen kialakításra kerülő önálló európai védelmi rendszer, és az Amerikától független európai akciók a Nyugat-Európa biztonsága iránt vállalt amerikai garanciák miatt biztonsági kockázatot jelentenének az Egyesült Államok számára (Kissinger [2001] 42-43. o.) Ugyanakkor felhívnam a figyelmet arra, hogy ezek a biztonsági kockázatok kölcsönösek. Tekintve, hogy a terrorizmus elleni háborúról, és nem állami ellenségekről van szó, az önálló európai katonai akciók nem jelentenének nagyobb kockázatot Amerikára nézve, mint amekkora kockázatot Washington egyoldalú katonai akciói jelentenek Európára nézve. Ebből következően Washingtonnak be kell látnia az unilateralista külpolitika veszélyességét, és az Európával fennálló biztonságpolitikai érdekközösséget, Európának pedig le kell mondania az önálló, nem csak békefenntartó, hanem béketeremtő képességek kialakításáról<sup>20</sup>. Ehhez pedig nélkülözhetetlen az imént megfogalmazott doktrinális különbségek csökkentése.

### **4.3. A külső legitimitációval kapcsolatos kérdések és válaszok összefoglalása**

A nemzeti szinten irányított közösségi külpolitika jelenleg nem rendelkezik sem belső, sem külső legitimitással.<sup>21</sup> A legitimitás hiányát a védelmi képességek hiányának számlájára szokás írni. A Franciaország primátusával működő belső, nemzeti szintű mechanizmusok révén,

<sup>19</sup> ... emiatt a háború megelőzésének doktrínáját értelmetlen felcserélni a megelőző háború doktrínájával ...

<sup>20</sup> Tehát egy NATO-tól független, helsinki feladatokat ellátni képes védelmi közösség létrehozásáról.

<sup>21</sup> Gondoljunk csak a koszovói beavatkozásra.

és részben az amerikai unilateralizmusra válaszul, felmerült a védelmi kompetenciák szupranacionális szinten való kialakítása és továbbfejlesztése. Ennek francia olvasata a magas szintű, béketeremtésre is alkalmas képességek kialakítása

középtávon. Egy ilyen kompetencia-átvitel nem csak belül szerezne nehezen legitimitációt, de külső elfogadottsága, és a külső szektor ellenreakciói miatt eredményessége is megkérdőjelezhető. Valószínű azonban egy olyan kompromisszum létrejötte<sup>22</sup>, amely a magas szintű amerikai képességeket alacsony és középszintű európai képességekkel egészítené ki. Ezzel olyan rendszer jönne létre, amely megfelelő mértékben elosztja a beavatkozás terheit, ugyanakkor mindkét fél részvételének szükségessége miatt segít a véleménykülönbségek áthidalásában. Az ehhez szükséges intézményi átalakításokat (megerősített együttműködés, szavazási rend reformja a CFSP-t érintő ügyekben, Európai Külügyminiszter kinevezése stb.) az Alkotmánytervezet tartalmazza. A rendszer létrehozása nagyban emelné a szupranacionális szint külső legitimitását, és valószínűsíthető sikeressége esetén hosszú távon – a megfelelő gazdasági háttér megléte esetén, és hatékonysági okokból – további kompetenciák átruházásához vezetne.

## 5. Következtetések

A hatalmi jogkörök vertikális elosztásában a felvázolt modell alapján fellelhető belső ellentmondások, és az egyes szinteken jelen lévő megoldatlan problémák miatt csak hosszú távon várható változás. Amennyiben egy ilyen változás bekövetkezik, az valószínűleg nem a jelenlegi elosztás rendszeréből fakad majd, hanem olyan egyéb, az Unió kormányzási rendszerét érintő területeken manifesztálódó okokból, mint a gazdasági alrendszer jellemzői és a védelmi unió kérdései.

A szupranacionális szint pótlólagos sikereket érhet el, és legitimitációt gyűjthet a további versengésben elérhető kompetenciagyarapodáshoz, amennyiben megoldást talál saját szintjén olyan problémákra, amelyek a térség gazdaságát hosszú távon veszélyeztetik. Olyan kihívásokra

<sup>22</sup> A napjainkban folyó viták is ebbe az irányba mutatnak.

gondolok, mint például a Kína és India egyre gyorsuló gazdasági fejlődése okozta világgazdasági versenyhelyzet, az európai régiót jellemző demográfiai változások (előregedés, bevándorlás) vagy az északi államok gazdagodásának déli elszegényedésben való tükröződése. Közelebbi példaként az európai gazdaság növekedésének újraindítását célzó „gigatervet” említeném. Amennyiben sikeres lesz, úgy a jelenlegi rendszer legitimációja erősödik. Amennyiben nem, és megoldási tervként további centralizációs törekvések merülnek fel, amelyek hosszú távon sikeresnek bizonyulnak, úgy a szupranacionális szint tovább erősödik, és a szintek versenyében való szerepléséhez további muníciókat nyer. Ez a hatalmi jogkörök elosztásában is le fog csapódni.

Az ESDP sikeressége abban az esetben növelheti a szupranacionális szint előrejutását a hatalmi jogkörök elosztásában, amennyiben esetleges sikereit uniós, és nem nemzeti erőforrásokra támaszkodva éri el. Ezzel a kérdéssel kapcsolatban fontos számításba venni az Egyesült Államokkal való megegyezést is biztonságpolitikai kérdésekben. Hosszú távon létrejöhetnek olyan tényezők, amelyek a nemzetállam védelmi képességebe vetett hit további leértékelődéséhez vezetnek, és így a fenti rendszerben automatikusan további kompetenciák szupranacionális szintre való ártuházását okozzák. Olyan, előre nem jelezhető, eseményekre gondolok, mint például egy Európa valamelyik világvárosában elkövetett nagyszabású – esetleg tömegpusztító fegyverekkel véghezvitt – terrormerénylet, vagy egy politikai fordulat útján megújuló keleti (Oroszország és Ukrajna), vagy déli (Balkán, Észak-Afrika) fenyegetés.

Az Unió jelenleg sok szempontból sokkal inkább nemzetek, semmint polgárok uniójaként jellemezhető. A jelenlegi rendszer tulajdonságai miatt ez a felállás patthelyzetként jellemezhető. Ahhoz, hogy érdemi változás törénjek, nagyszabású és veszélyes kihívást okozó változásnak kell végbemennie olyan területeken, ahol az EU eddig is legitimitással rendelkező sikereket ért el (például a gazdaság), illetve olyan területeken, ahol a nemzetállamok nem rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal, és eddigi történetüket inkább kudarcok jellemzik (például védelem). Így hát paradox módon annak, hogy az Unió önálló, egységes társadalmi-politikai közösségé váljon, szükséges feltétele valamilyen nagyszabású válság bekövetkezése.

## Hivatkozások jegyzéke

1. Bárány, Péter[2001]: Az Európai Unió francia elnöksége in Külpolitika, 2001. 7. évf. 1-2. sz., Teleki László Intézet, Budapest
2. Bayer, József [1999]: A politikatudomány alapjai, Napvilág Kiadó 2001
3. Bánfi, Tamás – Sulyok-Pap, Márta (szerk.) [1999]: Pénzügytan II., Tanszék Pénzügyi és Szolgáltató Kft., Budapest 1999
4. Bokorné, Szegő Hanna [2003]: Nemzetközi jog, Aula Kiadó, Budapest 2003
5. Breuss, Fritz et al. [2003]: Efficiency and Federalism in the European Union in IEF Working Papers, 2003. 50. sz., Forschungsinstitut für Europafragen, Wirtschaftsuniversität Wien 2003 letöltve a [fgr.wu-wien.ac.at/institut/ef/wplist](http://fgr.wu-wien.ac.at/institut/ef/wplist) oldalról 2003. november 26-án
6. CONV 850/03, Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, 2003. július 18., letöltve a <http://www.europa.eu.int> oldalról 2003. november 24-én
7. The Economist
  - i Vol 264 No 8282 25.o.
  - ii Vol 362 No 8262, 31. o.
  - iii Vol 369 No 8344 28. o
8. Eurobarometer 59, 2003. tavasz (megjelent júliusban)
9. Gazdag, Ferenc [1996]: Franciaország története 1945-1995, Zrínyi Kiadó, Budapest 1997
10. Grüber, K. – Zalai, Cs. – Mátrai, Zs.[2001]: Nemzeti érdekek, integráció és jövőkép (2000-2010) in Európai Tükör, 2001. 6.évf. 1.sz., MEH-ISM, Budapest
11. Hable, Angelika [2003]: Handlungsformen und Kompetenzen in der europäischen Verfassungsdebatte in IEF Working Papers, 2003. 53. sz., Forschungsinstitut für

- Europafragen, Wirtschaftsuniversität Wien 2003 letöltve a [fgr.wu-wien.ac.at/institut/ef/wplist](http://fgr.wu-wien.ac.at/institut/ef/wplist) oldalról 2003. november 26-án
12. Hitseker, Mária (szerk.) [1995]: Politikai filozófiák enciklopédiája, Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1995
13. Hoffmann, Stanley[2003]: US-European Relations: Past and Future in International Affairs, 2003. 79. évf. 5. sz. letöltve a [http://www.riia.org/pdf/int\\_affairs/inta\\_352.pdf](http://www.riia.org/pdf/int_affairs/inta_352.pdf) oldalról 2003. november 24-én
14. Horváth, Zoltán [2002]: Kézikönyv az Európai Unióról, Magyar Országgyűlés 2002
15. Kissinger, Henry A. [1994]: Diplomácia, Panem-Grafo, Budapest 1999
16. Kissinger, Henry A. [2001]: Korszakváltás az amerikai külpolitikában? A XXI. századi Amerika diplomáciai kérdései, Panem-Grafo, Budapest 2002
17. Kiss J., László [2002]: A nemzetállamtól az integrált nemzetállamig. Integráció, nemzeti érdekek és identitás az Európai Unióban in Kiss J. László (szerk.) [2002]: A tizenötök európai, Osiris Kiadó, Budapest 2002
18. Lefebvre, Maxime[2003]: France and the Convention: Between National Interests and a European Vision in IFRI Working Papers 2003. február, letöltve a [http://www.epin.org/pdf/debate\\_france.pdf](http://www.epin.org/pdf/debate_france.pdf) oldalról 2003. november 24-én
19. Lánczi, András [2000]: A XX. század politikai filozófiája, Pallas Stúdió, Budapest 2000
20. Lehmann, Wilhelm [2002]: Attribution of Powers and Dispute Resolution in Selected Federal Systems in European Parliament's Working Papers Constitutional Affairs Series, European Communities 2002 letöltve a <http://www.euparl.eu.int/studies> honlapról 2003. november 27-én
21. Petterson, Ben et al. [2002]: Background to the Euro in Directorate-General for Research Working Papers Economic Affairs Series, European Communities 2002 letöltve a <http://www.euparl.eu.int/studies> honlapról 2003. november 27-én
22. Pullinger et al. [2002]: Defence Equipment for European Crisis Management in Directorate-General for Research Working Papers Political Series, European

Communities 2002, letöltve a <http://www.euparl.eu.int/studies> honlapról 2003. november 27-én

23. Sariyannidou, Eve [2003]: Democratic Legitimacy in the EU Legislative Process in Journal of European Affairs, 1. évf. 1. sz., <http://www.eupolicynetwork.org.uk/JournalOfEuropeanAffairs.pdf> oldalról 2003. november december 8-án
24. Smith, Julie [2003]: The Future of the European Union and the Transatlantic Relationship in International Affairs, 2003. 79. évf. 5. sz., letöltve a [http://www.riia.org/pdf/int\\_affairs/inta\\_346.pdf](http://www.riia.org/pdf/int_affairs/inta_346.pdf) oldalról 2003. november 24-én
25. Szemplér, Tamás [2001]: Kanyarban a tandem: érdekviszonyok az EU-ban in Európai Műhelytanulmányok, 2001. 79. sz., MEH-ISM, Budapest