

BALÁZS PÉTER

Az európai regionális integráció jövője

Kormányzási és elosztási dilemmák

A globális rendszerhez hasonlóan az Európai Unió is az államokat emeli a legmagasabb akciós szintre. Ez magában hordozza, sőt kontinentális méretekben újratermeli a „vesztfáliai paradoxont”, vagyis mindazokat a politikai és szervezeti ellentmondásokat, amelyek az államok szuverenitásának és egyenlőségének korlátlan érvényesítéséből származnak. Az EU bővülése nyomán a tagállamok hangsúlyos szerepéből származó feszültségek egyre élesebbé váltak, és veszélybe sodorhatják a mintaszerűnek indult, sokrétű szövetség pozitív hatásainak érvényesülését. Az uniós együttműködési struktúra mindenekelőtt két fontos kormányzati tevékenység hatékonyságát bővíti: az egyik a döntéshozatal szintek szerinti tagolása a szubszidiaritás elvi alapjain, a másik az elosztási konfliktusok tompítása a tágabb politikai cselekvési térben. Bár a részt vevő államok mindkettőnek haszonélvezői, kiteljesedésüknek éppen séggel az állami keretekbe zárt politikai érdekképzés a legfőbb akadálya.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F15, N44.

A tovább élő vesztfáliai rendszer

A globális közmegegyezés a vesztfáliai béke óta – mintegy négy évszázada – folyamatosan az államoknak juttat kivételes szerepet és jogokat, amelyeket más, nem kevésbé fontos aktoroktól megtagad. Bár manapság a nemzetközi vállalatok, pénzintézetek, politikai és civil mozgalmak stb. nagyobb erővel és befolyással rendelkeznek, mint az államok többsége, mégsem léphetnek be azokba a tárgyalótermekbe, ahol a világ sorsáról fontos döntések születnek, és ahol az államok képviselőit, tényleges súlyuktól és teljesítményüktől függetlenül, párnázott helyek várják. Miközben a vesztfáliai szellem minden más aktort kizár a fontos nemzetközi játszmákból, de legalábbis a közvetlen részvétel lehetőségeiből, a legkülönfélébb méretű és erejű állami alakulatok közé elvi egyenlőségjelet tesz. Ezt az erősen vitatható esélyelosztást nevezzük „vesztfáliai paradoxonnak”.

Balázs Péter az MTA doktora, a CEU emeritus professzora, az Európai Bizottság első magyar tagja, volt külügyminiszter (e-mail: balazsp@ceu.edu).

A kézirat első változata 2024. március 7-én érkezett szerkesztőségünkbe.

DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2024.5.483>

A vesztfáliai szemlélet és rendszer mára nyilvánvalóan elavult, mert a valóság több tekintetben meghaladta, de az államok privilégiumait néhány egyszerű szempont a 21. század globális világában is fenntartja, sőt erősíti. Mindenekelőtt az állam mint terület-hez kötött politikai struktúra könnyen azonosítható, és a térkép tarka színeire festve az állami aktorok egyszerű földrajzi kritériumok szerint egyértelműen elhatárolhatók egymástól. Ezekon a territoriális szegmenseken kell a szuverénként tisztelt államhatalomnak rendet, békét és megélhetést biztosítani az ott lakó (az állampolgárság intézményével oda kötött) emberek számára, sőt bizonyos feltételek mellett gondoskodnia kell az oda érkezőkről is. A bipoláris rendszer összeomlása után az államok hasadása, megszűnése vagy keletkezése Európában újból napirendre került. Ha egy területileg meghatározott állam elnyeri a többiek elismerését, vagyis befogadják a mintegy kétszáz fős társaságba,¹ az ott keletkező politikai hatalmat a külvilág általában szuverénként elfogadja, függetlenül annak eredetétől és minőségétől. A világ államainak jelentős része azonban nem működőképes,² de ez sem a létüket, sem a cselekvésüket nem akadályozza. A szuverén állami struktúra oly erősen zárt, hogy a külső beavatkozás még nyilvánvalóan súlyos esetekben is rendkívül körülményes (lásd például *Bajoria–McMahon* [2013]).

A jelenleg érvényes világrendet, amely a második világháború végén kialakult erőviszonyokra épült, az ENSZ szabályai szentesítik. A világszervezet alapokmányának is sarokpontja a vesztfáliai elv, az államok „szuverén egyenlősége”, ami igazságosnak és demokratikusnak tűnhet, mivel a lehető legkülönbözőbb erejű és minőségű aktorok között teremt azonos jogokat, ám ezzel fékezi a világszervezet működését. Ugyanakkor ez a rendszer a kisebb államok számára óriási esélyeket kínál: a nemzetközi tárgyalóasztaloknál a legnagyobbakkal egyenlő módon foglalnak helyet és kaphatnak szót. A képviselő azonban nem pótolja a hiányzó erőt, amit a kisebb aktorok szövetségek létesítésével igyekeznek növelni, elsősorban a nagyokhoz kapcsolódva. A szövetségek hagyományos terepe a katonai erők egyesítése: ehhez zárkózott fel a 20. században a gazdasági együttműködés mint a védelmi-katonai kapacitás materiális alapja.

Kimerülő integrációs indítékok

Az Európai Unió elődszervezete a közvélekedés szerint gazdasági integrációként született, valójában azonban több fontos hadigazdasági funkció egyesítésére épült.³ Ennek ellenére eredendően hiányzik belőle a katonai dimenzió, mivel a védelmi

¹ Az ENSZ-nek jelenleg 193 állam a tagja, de a világszervezet statisztikái ennél több államot tartanak nyilván.

² Az ENSZ a Millenniumi Fejlesztési Célok meghirdetése idején, az ezredfordulón 35–50 államot sorolt a „sérülékeny” (*fragile*) kategóriába. A Világbank az ezredforduló utáni években a LICUS (*Low Income Countries Under Stress*) programja keretében foglalkozott az ilyen országok politikai és intézményi helyzetével; ma ez az intézmény is a „sérülékeny” kategóriát használja.

³ A nyugat-európai integráció alapját a világháború másnapján a hadigazdaságra emlékeztető szövetség képezte: az Európai Szén- és Acélközösség az előző konfliktusok hadiiparát vonta közös ellenőrzés alá, az Európai Atomenergia Közösség (Euratom) a következő háború legfőbb fegyverét kezelte regionális szinten, az Európai Gazdasági Közösség pedig az önállóságra épülő közös mezőgazdasági politika és a közös szállítási politika révén a honvédelem szempontjából kulcsfontosságú két ágazatát integrálta.

teendőket ugyanezek az államok a szélesebb és erősebb NATO körében és biztonsági garanciái alatt intézték. Márpedig katonai erő nélkül külpolitikát is nehéz érvényesíteni, hiszen annak első és legfontosabb célja az adott közösség élet- és vagyónbiztonságának őrzése, eszköze pedig a bevethető katonai erő. Enélkül az Európai Unió külkapcsolatainak gerincét a mai napig viszonylag „puha” eszközök, főleg gazdasági tartalmú jutalmak és szankciók képezik. Ami a belső konfliktuskezelést illeti, az európai együttműködés szellemét és politikai tartalmát meghatározta az a körülmény, hogy tegnapi ellenfelek ültek le a megbékélés asztalához. Szövetségüket az az őszinte szándék vezette, hogy az egymás közötti viták megoldásának eszköze ezentúl a konstruktív kompromisszumkeresés lesz. A közös szabályoktól való eltérést fel sem tételezték, ezért korrekciós vagy büntető intézkedéseket csak igen lágy formában irányoztak elő. Az együttműködés szabályait hosszú távra fektették le, egyes kitételek szinte a végtelenbe vezetnek (például az „egyre mélyebb uniót” tűzték ki célul, a tagságot „minden európai állam” számára kínálták). Az alapítók tartós kötelezettségeket vállaltak, és nem számoltak azzal, hogy a tagállamok demokratikus választásai és a bekövetkező kormánycserék később megingathatják ezek betartását. Minthogy kevesen voltak, az intézmények általában a tagállamok közvetlen képviselőire épültek, és minden újabb belépő ehhez a rendszerhez csatlakozott. Az európai integrációs szervezet egy jóléti övezet magjában létesült, amely a periféria, majd a tágabb szomszédság számára rendkívül vonzóan bizonyult, ezért a taglétszáma folyamatosan nőtt, és még most is, az alapok lerakása után több mint hét évtizeddel, sorban állnak a csatlakozni szándékozók.

A regionális integrációk, élükön a modellként is szolgáló Európai Unióval, ismeretesen két fő indíték eredményeként születtek. Egyrészt az államok felismerték, hogy az önkéntes összefogás segítségével képessé válhatnak olyan feladatok megoldására, amelyekkel külön-külön nem tudnak megbirkózni. A közös cselekvés igénye funkcionális szervezetek sokaságát hozta létre. A nemzetközi kormányzati externáliák mozgósításának elsődleges terepét azok a funkciók képezik, amelyek területhez kötött kihívások formájában manifesztálódnak (közlekedési és távközlési hálózatok, energiahálózatok, környezetszennyezés, vízgazdálkodás stb.). A másik indíték a két világháború súlyos tanulságaiból adódott. A nemzetközi konfliktusok fő okozóinak az államokat tekintették, amelyek kisebb-nagyobb területekhez kötött érdekcsoportokat jelenítenek meg, ezeket mesterségesen felfűtött („nemzeti”) identitásokba öltöztetik, majd az erőforrások elosztásáért vívott küzdelemben egyenruhákba bújtatva egymás értékeit pusztítják, katonáit és polgárait halomra ölik. Az integráció hívei úgy vélték, hogy ha az állami struktúrákat sikerül tágabb politikai keretekben feloldani, akkor a konfliktusok forrásai is megszűnnek, de legalábbis kezelhetővé válnak.

Ám napjainkban azt tapasztaljuk, hogy a két eredeti indíték már alig működik, határokhoz érkezett, sőt regresszív folyamatok forrásává válhat, ugyanis minden erőfeszítés ellenére a nemzetközi viszonyok elsődleges szereplői a 21. században is az egymással versengő és ütköző államok. A területhez kötődő kormányzati funkciók integrálása megköveteli, hogy az illető államok nagyságuktól és erejüktől függetlenül működjenek együtt, különben a közlekedési, környezetvédelmi stb. rendszerekben és hálózatokban hiányok, szakadások keletkeznének. Egyre több azonban az olyan

globális kihívás (nagyobb népmozgások, járványok, természeti ártalmak és katasztrófák stb.), amelyek kezeléséhez elsősorban a legnagyobb államok összefogására van szükség. Ezt jelzi az amúgy informális, de egyre céltudatosabban szerveződő G20 szerepének növekedése. Ami a tompított konfliktuskezelést illeti, az elmúlt háborúk emléke három-négy emberöltővel később megfakul, az újabb érdekütközések pedig kemény válaszokat igényelnének, minthogy ezek túllépnek a megbékélés és együttműködés szervezeteinek normáin. Az EU által sugárzott híres „szelíd erő” (*soft power*) nem általános csodaszer – hatása térben és időben korlátozott módon érvényesül (lásd Balázs [2023]). Az ENSZ alapokmányát éppenséggel az egyik alapító ország utóda, a világ békéjére felügyelő Biztonsági Tanács állandó tagja, Oroszország szegte meg a szuverén Ukrajna megtámadásával.

Sokasodó államok

Az EU (a NATO-val párhuzamosan) az egyik leggyorsabban növekvő nemzetközi szervezetnek bizonyult, taglétszáma az eredeti hat országról több mint ötszörösére növekedett, miközben a szervezeti felépítés lényegében változatlan maradt. Az eredeti konstrukció kevés számú, hasonló fejlettségi szintű állam részvételével még megfelelően működött, azonban a bővíthetőség egy ponton túl korlátokba ütközik olyan felépítés esetén, ahol lényegében minden fontos kérdés plenáris fórumokon (a Tanácsban) dől el. A közvetlen részvételre épülő testületek általában 12–18 tagig működnek, a fölött a tevékenységük lelassul, akadozni kezd, az érdekek szegmentálódnak. Az EU-ban a végrehajtó intézménybe, az Európai Bizottságba is tagállami képviselőket ültetnek: a biztosokat a kormányok jelölik, és a megbízatásukat csak ordító alkalmatlanság esetén lehet visszautasítani. Midőn az EU tagállamainak száma átlépte a húszat (a 2004-es „nagy” bővüléskor), meg kellett volna erősíteni a Bizottság végrehajtó szerepét, és csökkenteni kellett volna a Tanács hatalmát; ennek azonban éppen az ellenkezője történt. Az Európai Tanács csöndben a szőnyeg alá söpörte az Európai Unióról szóló Szerződésnek (EUSZ) azt a rendelkezését, amely már 2014-től kezdve a tagállamok számának kétharmadára csökkentette volna a Bizottság létszámát [EUSZ 17. cikk (5) bekezdés].

A taglétszámmal kapcsolatos problémák egyik forrása az volt, hogy az 1990-es évtizedben az államok osztódással hirtelen szaporodni kezdtek Európában. Tudomásul kellett venni, hogy három volt szövetségi állam (a Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia) eltűnt a térképről, és a helyükön 24 új állam keletkezett (közülük 19 európai). Ennek következtében egy sor nemzetközi szervezet (ENSZ, EBESZ, EBRD stb.) taglétszáma ugrásszerűen megnőtt, miközben az adott területekre vonatkozó népességszám összességében semmit nem változott. A geopolitikai földrengést a transzatlanti közösség is megérezte, először úgy, hogy megsokasodott a csatlakozni szándékozók száma. Ezt még mind a NATO, mind az EU elégedetten nyugtázta, a saját alkalmasságuk és népszerűségük bizonyítékát látván benne. Nem foglalkoztak azonban kellő alapossgal azokkal a minőségi kihívásokkal, amelyeket a merőben más gazdasági-politikai rendszerekből érkező társadalmak támasztottak velük szemben. Abban az illúzióban

ringatták magukat, hogy ha az új jövevények aláírják a csatlakozási okmányokat, és formailag megfelelnek a nyugati alapokra épülő jogi és intézményi követelményeknek, akkor hamar hasonulnak az illető szervezetek normáihoz. Azért is táplálhattak ilyen naiv hitet, mert a belépő országok – a biztonság és a jólét centruma felé igyekezve – maguk is bizonygatták a megfelelés szándékát és képességét.

Az Európai Unió államok szövetségéként született, és kizárólag konszolidált államokat képes felvenni. Ezt az elvet erősen próbára tették a posztjugoszláv háborúk és a posztszovjet régióban Oroszország agresszív expanziója. Az EU belső fejlődése és külső terjeszkedése az államok expanzióját utánozza: szövetségi államok mintájára szerveződik (bár a föderális szinttől még igen messze van), és következetesen a kontinentális szomszédokat fogadja be tagként.⁴ Ezzel szemben szubnacionális szereplőkkel nem képes érdemi viszonyt létesíteni, eltekintve a határ menti lokális együttműködéstől.⁵ A szubnacionális szint a szervezeten belül is igen hátrányos helyzetben van. A Régiók Bizottságát eredetileg az egyébként erős legitimitással rendelkező tartományok, városok kollektív intézményének szánták, amely segít mérsékelni a központi kormányok domináns szerepét. Ehelyett csupán vitafórum és tanácsadó testület vált belőle, az uniós döntéseket érdemben befolyásoló hatalmat nem sikerült magához ragadnia. Az EU további bővítését az ukrajnai háború ismét napirendre tűzte, további állami szereplők felvétele azonban az adott szervezeti rendben immár a végletekig kielezné az aktorok mennyiségével és minőségével kapcsolatos problémákat.

Szuverenitás, identitás, egyenlőség

Az EU működési torzulásainak kialakulásában a hatáskörök felhígulása is szerepet játszott. Nem igaz az a szuverenista gyanú, hogy az Unió legyengíti a „nemzetállamok” cselekvési lehetőségét azáltal, hogy mind több hatáskört ragad magához. A tisztán uniós hatáskörök bővítése ugyanis egy korai stádiumban megrekedt, és az úgynevezett vegyes hatáskörök terjedtek el,⁶ ahol a tagállami és az uniós kompetencia közötti határok homályban maradnak, ezért csak együttesen gyakorolhatók. További lazulást hozott a tagállami akciók uniós koordinálása⁷ és az úgynevezett nyílt koordinációs módszer bevezetése.⁸ Ez utóbbi már megelégszik közös célok kitűzésével és teljesítésük nyilvános értékelésével, s mintegy a jó és rossz példák erejével minősíti a tagállamok

⁴ Görögország az egyetlen EU-tagállam, amelyet hagyományosan a tengeri kapcsolat köt szorosabban Európa szárazföldi tömbjéhez.

⁵ Felmerült például korábban elméletben Kárpátalja számára egyfajta különleges társult státusz létesítése addig is, amíg Ukrajna egészével továbbfejleszthető a jelenlegi viszony, vagy az Oroszország részét képező Kalinyingrád különleges beruházási övezetté alakítása a kínai Szenhszenhez hasonlóan.

⁶ Az alapszerződés öt kizárólagos uniós és 11 vegyes hatáskört sorol fel (EUMSZ 3. és 4. cikke).

⁷ A tagállamok az EU keretében koordinálják a gazdaságpolitikát, a foglalkoztatási és a szociális politikát (EUMSZ 5. cikke), továbbá az Unió „támogat, koordinál és kiegészít” hét tagállami hatáskörben lévő politikát (EUMSZ 6. cikke).

⁸ A nyitott koordinációs módszer a kormányközi együttműködés szervezett formája, amelyet az EU versenyképességi programjával (az úgynevezett lisszaboni stratégiával) kapcsolatban 2000-ben vezettek be.

„házi feladatainak” megoldását. A külpolitikában csupán kormányközi együttműködésre van mód. Ilyen vegyes képletekben fennáll a veszély, hogy a sokféle hatáskör közül a leggyengébb megoldás válik vonzóvá. Ez történik az EU fórumain is, ahol a kormányközi alkukban az egyhangúság igénye terjedt el, aminek természetes tartozéka a közös cselekvést akadályozó egyéni vagy kics csoportos vétó.

Közkeletű tévhit az is, hogy az integrációs szervezet a tagállamoktól elvont szuverenitászeletekből nemzetek fölötti hatalmat épít. Ezt a nézetet a korai integrációelméletek is alátámasztották, abból kiindulva, hogy az államok összefogásán alapuló szervezet máshonnan nem nyerhet legitim hatásköröket, csupán az őt létrehozó tagországaitól. Ez eredendően így van, de az is bebizonyosodott, hogy az egyesített hatáskör új minőségként kezd funkcionálni, „felpörög”, és ez a tovaterjedő (*spill-over*) hatás újabb és újabb hatásköröket vonz magához. A közösen gyakorolt kormányzati tevékenység azonban nem üresíti ki a tagállamokat, minthogy a nemzeti hatóságok szakértelmére és állásfoglalásaira az integrált, felsőbb szintű politikai döntésekhez is szükség van. Az egyik legelső közös európai szakpolitika például a mezőgazdaságban valósult meg, de ettől a tagállamok agrárminisztériumait még nem zárták be, csupán megváltozott a tevékenységük: egyes ügyekben odahaza döntenek, másokban viszont a közös tanácskozásokra és döntéshozatalra készülnek fel, azután gondoskodnak a döntések végrehajtásáról a saját területükön. Az EU-ban megvalósuló kétszintű kormányzás a valóságban nem csökkenti, hanem ellenkezőképpen: kitágítja a tagállami szuverenitást. Az ügyek előkészítése, intézése, végrehajtása a szűk tagállami keretektől kontinentális szintre emelkedik. Az uniós intézmények látószögéből minden tagállam több információhoz jut, a döntésekben összegződik az egyes országok tapasztalata és bölcsessége, a politikai cselekvés következményei európai dimenziókban bontakoznak ki, így az EU képes hatni más globális aktorokra, például akár az Egyesült Államokra vagy Kínára is.

Az integrációellenes érvek lényeges eleme, hogy az európai egység építésének útján haladva az egyes nemzetek elveszítik az identitásukat, feloldódnak valamilyen szintelen, összeurópai, sőt globális eleyben. Ezzel szemben mindennapos uniós tapasztalat, hogy éppenséggel az EU a nemzeti önazonosságok egyik legfőbb megtartója. A Tanács munkája és ülésrendje naponta hangsúlyozza a tagállami identitásokat, amelyek éppen a többi uniós országgal együtt vagy szemben kapnak kemény foglalatot. A kisebb európai nyelvek jószerével csak az EU-ban használatosak hivatalos nyelvként szóban és írásban. Ráadásul az EU nyelvi rezsimje éppen abban a történelmi pillanatban sietett a segítségükre, amikor szűkebb, szuverén nemzeti keretek sokasága született meg a korábbi föderális államok felbomlása nyomán. Az észt, a szlovák vagy a szlovén identitás az EU erős nyelvi támogatása nélkül hamar elkopna a globális angol világban vagy a nagyobb szomszédok nyomása alatt, így azonban az uniós jog közvetítőjeként is erősödött.

Elsősorban a kisebb tagállamok érdekeit szolgálja, hogy az EU átvette és tovább erősítette az ENSZ-nek az államok szuverén egyenlőségére vonatkozó alapelvét. Egyenlők a tagállamok a nemzeti nyelvek, zászlók és jelképek használatában; egyenlően sorakoznak fel a fontos eseményeket követő „családi fotókon”, és legfőképpen egyenlő eséllyel foglalnak helyet és kapnak szót a tanácskozásokon a legkisebb szakértői

munkacsoporttól egészen a kormányfői testületig. A tanácsi szavazásoknál alkalmazott úgynevezett kettős többség egyedül a lakosság számát veszi figyelembe differenciáló tényezőként, de ezt is lényegesen tompítja a kisebb országok javára. A formai egyenlőség azonban olykor feledteti a valódi különbségeket, például a teherviselésben, amikor az átlagnál szegényebb országok természetes járandóságként elvárják, hogy a tehetősebb tagok támogassák őket az uniós költségvetés újraelosztási csatornáin keresztül.

Az egység felbomlása

A nagymértékű területi terjeszkedés fokozta az Unió belső széttagoltságát, ezáltal lépésről lépésre csökkentette az EU eredeti egységét, mivel a táguló geopolitikai térben többféle adottság és érdek találkozik egymással. A szoros integrációt építő alapítókhoz először a lazább, szabadkereskedelmi típusú EFTA-ból átlépő tagok csatlakoztak, élükön az Egyesült Királysággal; ettől kezdve rendszeressé váltak a belső viták az integráció természetéről és végcéljáról. Egy következő hullámban a központi maghoz kevésbé fejlett dél-európai agrárországok zárkóztak fel, amelyek nem vitatták az integrációs elveket, viszont új elosztási igényekkel jelentkeztek: rendszeres támogatásra tartottak igényt, ami a tehetősebb tagok befizetéseiből származik. A szovjet-orosz birodalom összeomlása után már nemcsak NATO-tagok, hanem semleges nyugat-európai államok is csatlakozhattak az EU-hoz, emiatt viszont hasadások mutatkoztak a közös külpolitikai akciók egységét illetően. Végül a közép- és kelet-európai félperiféria országai egy másfajta fejlődési pályáról fordultak rá a Nyugat-Európába vezető útra, és a homogén szervezet már említett illúzióival szemben egyrészt hatalmas korrupciós kockázatot hoztak magukkal, másrészt egyesek a belépésük után nem sokkal regresszív irányba kanyarodtak, szembeszálltak az Unió értékeivel és normáival. A rendszerváltást követő belső hatalmi harcaik még nem értek véget, és ennek a helyzetnek az Unió egysége is áldozatul esik.

A hosszú szovjet rabságból kiszabadult nemzeteknek az európai integráció a többszörösen megakasztott modernizáció folytatását és – a történelemben először – valódi beteljesítését ígérte. Ehhez az EU a megfelelő jogállami keret modelljét kínálta, és közvetlen anyagi segítséget is ajánlott. Egyes belépők (például a baltiak vagy időnként Szlovákia) éltek a lehetőséggel, aminek megvan a látható eredménye. Mások azonban populisták csapdájába estek, akik regresszív nacionalista-vallási ideológiákkal, identitáspolitikai trükkökkel és retorikával próbálják letéríteni országukat a felemelkedés amúgy meredek és fáradságos útjáról. A sokszoros bővüléssel az Unió a lezáratlan európai konfliktusokat is internalizálta. Ma az EU-n belüli diplomácia próbálja megoldani azokat a vitákat és ütközéseket, amelyek hajdan a különféle szervezetek (például az EK–EFTA kapcsolatok), sőt a rendszerek közötti párbeszéd fórumainak napi-rendjén szerepeltek az akkori időknek megfelelő tálalásban (például az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának vagy az EBESZ-nek az ülésein). A keleti irányú bővülés és annak nyomán a „nem együttműködő tagállamok” kategóriájának megjelenése importálta a korábbi rendszerszintű konfliktusokat, nevezetesen a piacgazdaság és a jogállam működésére vonatkozó éles felfogásbeli ütközéseket. Egyes EP-képviselők,

illetve tagállami kormányok közvetítésével az integrációt bomlasztó orosz érdekek is átbújtak a küszöb alatt, és megjelentek az EU belső vitáiban.

A politikai vagy ideológiai ellentétek leple alatt rendszerint kitapinthatók az erőforrásokkal kapcsolatos érdekütközések. A legélesebb belső konfliktusok az Unió hét-éves költségvetési keretvéneke tárgyalásakor jelentkeznek, amikor a nettó befizető és a nettó kedvezményezett tagállamok két póluson csoportosulnak, és az érdekeik diametrálisan ütköznek egymással. Az EU sokrétű tevékenységéből az is következik, hogy a legkülönbébb elosztási problémák léteznek egymás mellett.⁹ Kényes helyzet, ha viszonylag kevesen viselik a költségeket, miközben sokan profitálnak az eredményből – ilyenkor a teherviselők megbéníthatják a döntéshozatalt. Hasonlóan érzékeny téma, ha a terhek széles körben eloszlanak, viszont a haszon keveseknél jelentkezik, akik megpróbálják az előnyeiket a többség rovására megőrizni. A terhek és az előnyök eloszlása tekintetében mindkettő széles terítésének ideális esete sem ritka, például a transzeurópai hálózatok kiépítéséből az EU-költségvetés támogatása mellett mindenki kiveszi a részét, és mindenki élvezheti az előnyeiket. Az ilyen típusú elosztási döntések demokratikus többségi szavazással meghozhatók.

Az érdekek és a politikai szándékok divergenciájának viszonylag újabb keletű komplex példája a déli irányból érkező, Európán kívüli migráció kezelése. Ebben az ügyben az EU tagállamai négy érdekcsoportra válnak szét. Az elsőt a migránsok belépésének országai alkotják (Görögország, Olaszország, Spanyolország), amelyek közvetlen felelősséget viselnek a területükre a tengeren át érkező emberek ellátásával, azonosításával, további sorsának intézésével kapcsolatban. A második csoportba a tranzitországok tartoznak (köztük Magyarország). Ezek is nyomásnak vannak kitéve, jóllehet a belépési országokhoz képest jóval kisebb mértékben, és a vándorló tömegek túlnyomórészt nem is akarnak náluk megtelepedni, hanem jobb körülmények felé sietnek tovább. A harmadik kategóriába a célországok sorolódnak, amelyek a belépési helyekhez hasonló kihívásokkal szembesülnek – azzal a különbséggel, hogy a befogadásról is dönteniük kell, viselve annak minden tartós következményét. Végül az EU-tagok negyedik csoportját a migráció semmilyen tekintetben nem érinti. Mindezek a különbségek megjelennek a tagállami tárgyalási mandátumokban: az uniós országok megpróbálnak egymással szolidáris, közös megoldásokat találni a saját lakosságuk érdekeit érintő és a migránsok helyzetét is méltánylandó problémákra – vagy ellenkezőképpen: nem vállalnak szolidaritást a többiekkel, hanem a saját belpolitikai hasznukra próbálják fordítani az együttműködés elutasítását.

A megoldás esélyei

Az Európai Unió a vesztfáliai elvekre épülő és az ENSZ által keretezett jelenlegi világrend szerves része, amely kivételesen magas szintű és széles terjedelmű együttműködést valósít meg. Az európai integráció ügyét a tagállamokban kezdettől fogva és hosszú időn át széles körű támogatás övezte, az úgynevezett megengedő konszenzus,

⁹ Az elosztási konfliktusok kategorizálását lásd *Wilson* [1980], idézi *Young–Roederer–Rynning* [2010].

amely általában felhatalmazta a kormányokat (és rajtuk keresztül az EU intézményeit), hogy gyakori visszakérdezés nélkül haladjanak előre a mind szorosabb együttműködés felé. Az EU azonban a saját sikerének áldozata lett: a növekvő taglétszám változó politikai dinamikát eredményezett, és a hatékony működés gátjává vált.¹⁰ Nemcsak a részt vevő államok száma nőtt, hanem a közösen kormányzott ágazatoké is, amelyek ráadásul ötféle hatásköri szintet képviselnek. 27 ország 20 ágazatban, öt kompetenciakörben való együttműködése olyan óriási Rubik-kockát ad ki, amely mindinkább szétfeszítette az eredeti szervezeti kereteket. Bár az alapszerződést folyamatosan módosították, az elsősorban újabb jogi szabályokkal és intézményekkel bővült,¹¹ de a szervezeti felépítés lényege, kivált a tagállamok túltengő közvetlen képviselése az uniós intézményekben nem változott.

Az Európai Unió helyzetéről szóló beszédében Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke 2023. szeptember 13-án az Európai Parlamentben jelezte, hogy a következő bővítéshez, amely 30 feletti taglétszámot tervez, szükség lesz intézményi és működésbeli reformokra.¹² Utalt a legutóbbi nagy reformhullámra, amikor összeült egy Európai Konvent, és javaslatai nyomán módosult az alapszerződés,¹³ de hozzátette, hogy nem kell feltétlenül szerződésmódosításra várni, hanem anélkül is lehet és kell cselekedni. Néhány nappal később az Általános Ügyek Tanácsának ülésén rendhagyó javaslat került az asztalra: egy neves szakértők által jegyzett munkaanyag (Szabó [2023]), amelyet nem egy tagállam kormánya vagy egy uniós intézmény terjesztett elő, hanem bevallottan Németország és Franciaország állt mögötte. A tanulmány az uniós szervezetek működésének javításáról szólt, azon belül felelevenítette két fontos intézmény, az Európai Parlament és az Európai Bizottság karcsúsítását, vagyis létszámuk csökkentését, szorgalmazta a többségi döntések kiterjesztését, a jogállami normák számonkérését, kezdeményezte az uniós költségvetés revízióját és az EU biztonságpolitikai szerepének erősítését.

A koncepció fontos eleme, amit a kommentárok is kiemeltek, hogy egész Európát négy koncentrikus körbe rendezné, amelyek az integráció különféle fokozatait képviselik (*Vela-Sorgi* [2023]). A struktúra nem új, ezt már Jacques Delors, az Európai Bizottság 1985–1995 közötti elnöke is felvetette a szovjet összeomlás utáni Európa számára, mintegy az EU-bővítés alternatívájaként. A négy fokozat közül három már létező viszonyokat építene be a rendszerbe. A két külső kapcsolódás jogi-intézményi keretei eleve adottak. A társulás kezdettől fogva létező intézmény, amelynek több

¹⁰ Szervezetszociológiai szempontból másként működik egy 6, 12 vagy 27 tagú testület. A létszám növekedésével csökken a résztvevők közötti interakció gyakorisága, és redukálódik a tartalma. Például 6 tagállam még 15-féle kétoldalú kapcsolatot létesíthetett egymással, 27 ország esetében ez a szám már 351. Egy ponton túl elkülönül a plenáris tanácskozás, és szükség mutatkozik végrehajtott intézmény létrehozására.

¹¹ A közös biztonság- és védelempolitika keretében megjelent például az „állandó strukturált együttműködés”, amely az eredeti szándékkal ellentétben nem egy tette kész „kemény mag” szorosabb akciója, hanem Dánia és Málta kivételével minden tagállam részt vesz benne. Az uniós hatáskör felvételét képviseli a korábban említett „nyílt koordinációs módszer” is.

¹² State of the Union, 2023 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_23_4426).

¹³ Az Európai Konvent 2002–2003-ban ülésezett, az Európai Unióról szóló új (lisszaboni) szerződés 2009. december 1-jén lépett életbe.

változata alakult ki. Az európai szomszédok számára a társulás egyben az EU-tagság előszobájaként is értelmezhető, minthogy az EUSZ 49. cikke értelmében a csatlakozás lehetősége elvben „minden európai állam” számára nyitva áll.¹⁴ A második külső kört az Európai Politikai Közösség (*European Political Community, EPC*) alkotja. A kontinens egészét felölelő fórumot Emmanuel Macron francia elnök kezdeményezte az ukrajnai orosz támadás után, 2022. május 9-én. Eddig három ülést tartottak,¹⁵ amelyekre 45 európai állam volt hivatalos, beleértve a nyugat-európai miniállamokat, a Balkán egészét, Törökországot és az európai posztszovjet államokat (Oroszország és Belarusz nem kapott meghívót). A kormányközi tanácskozás meghirdetett célja az Európa jövőjével kapcsolatos politikai és stratégiai kérdések megbeszélése. A nem hivatalos német–francia javaslat elsősorban az EU-n belül teremtené új viszonyokat azáltal, hogy a jelenlegi EU-tagsági státus megtartása mellett a szorosabb és gyorsabb integrációra hajlandó államok egy „kiegészítő reformszerződéssel” szűkebb belső kört hoznának létre, amelyben kiterjesztenék a minősített többségi szavazást, ezáltal csökkentenék a vétók lehetőségét.

Uniós prioritások 2024-ben

Az előremutató német–francia kezdeményezés, amelynek a két kulcsállam szakértői háttere ad politikai súlyt, nem kapott a tartalmához és időszerűségéhez méltó figyelmet, aminek két fő oka van. Egyrészt megjelenése után az orosz agresszió ellen védekező Ukrajna támogatása került az EU közös cselekvésének középpontjába, másrészt küszöbön áll az ötévenként ismétlődő uniós tisztújítás. Az Európai Parlament 2024. júniusi újraválasztása a következő öt évre meghatározza a testület politikai összetételét. A mandátumbecslések a szélsőjobb pártok erősödését jelzik, ugyanakkor Németországban az év elején nagy tömegek tüntettek a szélsőséges jobboldali nézetek és pártok ellen. Júniusig még sok minden történhet, ami akár erre, akár arra billentheti az arányokat, nem valószínű azonban, hogy az első két helyen álló pártcsalád, az Európai Néppárt, illetve a Szocialisták és Demokraták vezető pozíciója változna. Az sem tételezhető fel, hogy az újjáalakuló szélsőjobb pártcsaládok együttesen több szavazattal rendelkeznenek, mint a polgári centrumot alkotó néppárti, szocialista, liberális és zöldtábor informális koalíciója. Élesedhet viszont a vita az integráció további fejlődésének irányáról. A szuverenista szélsőjobb visszabontaná az Európai Uniót, csökkentené a közös intézmények súlyát és befolyását, az Európai Parlamentet is lefokozná a kormányközi szervezetek parlamenti közgyűléseinek szintjére, ahová a tagállami törvényhozás képviselői járnak hazai parlamenti munkájuk mellett, mintegy kiegészítésként.

¹⁴ Közkeletű tévedés ezt a viszonyt „társult tagságnak” nevezni, mivel az EU jogrendjében ilyen belső társulás (korlátozott tagság) nem létezik, csupán szoros külső kapcsolódás számos előnnyel, de az EU belső intézményeiben és döntéseiben való részvétel nélkül. Társult tagság az Európai Szabadkereskedelmi Társulásban (EFTA) létezett, például Finnország esetében.

¹⁵ Az EPK első ülését 2022. október 6-án Prágában tartották, a másodikat 2023. június 1-jén Chisinauban, a harmadikat 2023. október 5-én a spanyolországi Granadában.

Az új Európai Bizottság összetétele a 2024 nyarának elején hivatalban lévő tagállami kormányok kezében van: ők jelölhetnek biztosokat, akik azután öt évig a helyükön maradnak, miközben a küldő kormányok bizonyosan változnak, de legalábbis szembenéznek egy választással. Az EU csúcspozícióiról¹⁶ is a tagállamok döntenek, de ebben a kevésbé átlátható folyamatban igazából csak a legnagyobbak jutnak szóhoz. Ily módon az EU két fontos intézményi pillére, a Parlament és a Bizottság pártpolitikai színezete és szerkezete a 2024. nyári tagállami politikai hangulat lenyomata lesz, miközben a harmadik – és egyben a legfontosabb – intézmény, a Tanács összetétele a kormányváltások karusszelének megfelelően állandóan változik. Az új Bizottság egyik legelső feladata a következő hétéves költségvetési keret (2028–2034) tervezetének kidolgozása lesz, amelyet 2026 végéig jóvá kellene hagyni mind a Parlamentben, mind a Tanácsban, ehhez pedig a vitáját 2025-ben meg kell kezdeni.

Az EU jövőbeli teljesítménye azon múlik, hogy a fő intézményeinek együttműködése mennyire hatékony. A kétszintű kormányzás komplex mechanizmusai akkor adnak jó eredményt, ha a tagállami és az uniós cselekvés fogaskerekeként kapcsolódnak egymáshoz, és olajozottan működnek, senki nem szór homokot a gépezetbe. A két szintnek együttesen kell kiadnia a kontinentális méretű politikai ciklust: érzékelnie a külvilág történéseit, döntéseket hozni és azokat végre is hajtani, mindehhez megnyerni az uniós polgárok többségének támogatását. Az EU hosszú időn át viszonylag zavartalan külső körülmények között és erős belső támogatás mellett fejlesztette önmagát. Napjainkban nemcsak új háborús gócok követelnek figyelmet, hanem az integrációt ellenző belső szélsőségek hangja is fölerősödött. Mindkét kihívás gyors reagálást és kemény, határozott válaszokat igényel. A bizonytalanság akár a belső, akár a külső fronton a másik dimenzió konfliktuskezelő kapacitását is gyengíti. A tagállamok sikere azon is múlik, hogy mennyiben képesek az uniós externáliákat beépíteni és hasznosítani a kétszintű kormányzás döntő fontosságú, hazai kereteiben. Az Európai Uniónak a vezető intézmények idejű megújulása friss lendületet adhat, de kérdés: a tagállamai milyen feladatokat tűznek a szervezet elé, és milyen feltételeket biztosítanak a végrehajtásukhoz.

Hivatkozások

- BAJORIA, J.–MCMAHON, R. [2013]: The Dilemma of Humanitarian Intervention. Council on Foreign Relations, Washington, D.C., június 12. <https://www.cfr.org/backgrounders/dilemma-humanitarian-intervention> Utoljára elérve: 2024. március 7.
- BAJÓZS PÉTER [2023]: Az euro-atlanti szövetségi rendszer kihívásai és Magyarország. Megjelent: *Ágh Attila* (szerk.): Polikrízis a multipoláris világrendszerben. Gondolat Kiadó, Budapest, 17–22. o.
- SZABÓ DÁNIEL [2023]: Leválaszthatják Magyarországot az EU fősodráról – kész a német-francia reformterv. Portfolio.hu, szeptember 19. <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/>

¹⁶ Általában egy csomagban születik döntés, különféle egyensúlyi szempontokat figyelembe véve, az Európai Tanács, az Európai Parlament, valamint az Európai Bizottság elnökéről, továbbá a kül- és biztonságpolitikai főmegbízottról.

20230919/levalaszthatjak-magyarorszagot-az-eu-fosodrarol-kesz-a-nemet-francia-reformterv-640467.

VELA, J. H.–SORGI, G. [2023]: France and Germany back four-speed Europe. Politico.eu, szeptember 19. <https://www.politico.eu/article/france-germany-europe-enlargement-accession-ukraine/>.

WILSON, CH. [1980]: The Nature of Equilibrium in Markets with Adverse Selection. *Bell Journal of Economics*, Vol. 11. No. 1. 108–130. o.

YOUNG, A.–ROEDERER-RYNNING, C. [2010]: The European Policy Process in Comparative Perspective. Megjelent: *Wallace, H.–Pollack, M. A.–Roederer-Rynning, C.–Young, A. R.* (szerk.): *Policy Making in the European Union*. Oxford University Press, 45–68. o.