

	Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola
---	---

Gálik Zoltán

**A közös európai külpolitika elmélete
A neoföderalizmustól a külpolitikai döntéselméletig**

Ph.D. értekezés

Budapest, 2006

TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETŐ	8
1.1 A kutatás tárgya, a kutatási probléma megfogalmazása	8
1.2 A kutatás módszertana, a kutatás során felhasznált anyagok.....	15
II. A NEMZETKÖZI POLITIKAELMÉLET INTEGRÁCIÓ ÉRTELMEZÉSEI.	
A KÖZÖS KÜLPOLITKA KERETE	21
2.1 A neorealizmus és az európai integráció	22
2.2 A neoliberalizmus és az európai integráció	23
2.3 A „tiltakozás teremtette lehetőségek” elmélete.....	26
2.4 A liberális kormányköziség elmélete	28
2.5 A reflektív iskola, a szociálkonstruktivisták és az európai integráció	32
III. A KÖZÖS EURÓPAI KÜLPOLITIKAI ÉRTELMEZÉSE	37
3.1 A közös külpolitika természete és eszközrendszere.....	37
3.2 Érdek, legitimáció, célkitűzések	43
IV. A KÖZÖS KÜLPOLITKA ELMÉLETE: ÚTKERESÉS A NEMZETKÖZI KAPCSOLAT	
ELMÉLETEI ÉS AZ INTEGRÁCIÓELMÉLETEK KÖZÖTT	48
4.1 A közös külpolitika elemzések főbb csoportjai és hiányosságai	50
4.2 Az értelmezés szintje.....	51
4.3 A közös külpolitika kialakulásának értelmezése.....	53
4.3.1 A civil hatalom, katonai hatalom, normatív hatalom diskurzus	56
4.3.2 Közös külpolitika – közös normarendszer?	57
4.3.3 A neofunkcionalizmus és a közös külpolitika	58
4.3.4 A föderalizmus, a neoföderalizmus és a közös külpolitika.....	61

4.3.5 A liberális kormányköziség alkalmazásának kudarca: a közös külpolitika	64
4.3.6 A többszintű kormányzási modell és közös külpolitika	67
4.3.7. A sui generis vita és a közös külpolitika	70
4.3.8. Kormányköziség helyett kormányokon átívelő együttműködés	77
4.3.9 A közös európai külpolitika és a szuverenitás	81
 V. A KÜLPOLITIKAI DÖNTÉSELMÉLET ÉS AZ EURÓPAI KÜLPOLITIKA.....	86
5.1 Az európai külpolitika eltérő megközelítései.....	86
5.2 Az integráció mint a nemzetközi rendszer szereplője és a „jelenlét” kérdése ..	90
5.3 A külpolitikai döntéshozatal alkalmazhatósága az Európai Unió külpolitikájára..	91
5.4 Az európai külpolitika vizsgálata a külpolitikai döntéselmélet segítségével....	90
 VI. A KÖZÖS KÜLPOLITIKA SAJÁTOSSÁGAI	112
6.1 A jogi személyiség kérdése.....	112
6.1.1 A jogi személyiség kérdése az Európai Politikai Közösség és Fouchet-tervek korszakában.....	112
6.1.2 A jogi személyiség kérdése az Európai Politikai Együttműködés korszakában.....	116
6.1.3 A jogi személyiség kérdése az Európai Unió és az Európai Közösség viszonyában.....	117
6.1.4 A jogi személyiség kérdése az Alkotmányos Szerződésben	122
6.2 „Birtokháborúk” a közös külpolitika területén?.....	125
6.3 A külső határok és a földrajzi véglegesség („finalité”)	126
6.4 Közösségi költségvetés – közös külpolitika	128
 VII. A KÖZÖS KÜLPOLITIKA BIZTONSÁGI KOMPONENSE	131
7.1 A biztonság és a védelem értelmezése	131
7.2 A biztonságelméletek és a közös külpolitika	140
7.3 Biztonságpolitika közös biztonsági stratégiával	144

VIII. A KÖZÖS EURÓPAI KÜLPOLTIKA EGY SAROKPONTJA: NAGY-BRITANNIA ESETE....	149
8.1 A brit külpolitikai európaizálódása	150
8.2 Intézményi alkalmazkodás	161
8.3 Nagy-Britannia és a föderális Európa	166
IX. KÖVETKEZTETÉSEK ÖSSZEGZÉSE	174
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	177
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	186

I. BEVEZETŐ

1.1 A kutatás tárgya, a kutatási probléma megfogalmazása

Az értekezés a közös európai külpolitika elméleti kutatásával foglalkozik.

A téma szűk hazai szakirodalommal rendelkezik, noha az utóbbi években a nemzetköz tudományos életben intenzív diskurzusok zajlanak ezen a területen. Egyik alapvető célom, hogy a hazai szakirodalom gazdagításával betekintést nyújtsak a nemzetközi politikaelmélet és az integrációelméletek mostohagyermekének számító európai külpolitika-elméletek tárgyalásába.

Az értekezés szerkezetileg két nagy egységre bontható. Az első, a dolgozat legnagyobb részét kitevő részben a közös európai külpolitika elméleti kereteit fogjuk elemezni, míg a második részben az elmélet alkalmazhatóságát vizsgáljuk meg egy tagállam, Nagy-Britannia esetében. Alapvető célunk a nemzetközi politikaelmélet és az integrációelméletek alkalmazhatóságának vizsgálata a közös európai külpolitika elméleti kutatására. Az elemzés során törekedtem arra, hogy a nemzetközi politikaelmélet, a nemzetközi jog és nemzetközi gazdaságtan tudományterületeinek felhasználásával összetett, multidiszciplináris megközelítésben kapjunk képet a közös külpolitika elméleti kereteiről.

A közös európai külpolitika létrehozása az integráció története során mindig is az elérendő célok között szerepelt. Volt időszak, amikor az európai államok az integráció előfeltételeként határozták meg (Európai Védelmi Közösség / Európai Politikai Közösség), volt, amikor a közös külpolitika létrehozásának lehetősége maga akadályozta meg az integráció elmélyülését (Fouchet-tervek). Leginkább arról a hosszú, látszólag eredménytelen időszakról kezdünk emlékezni rá, amit az Európai Politikai Együtműködés hetvenes évek elejétől létrehozott formája jelentett. A pillér-formában létrehozott Európai Unió politikaterületei között nevesíti a közös külpolitikát, mégis a nemzetközi rendszer válságaira nem adott kielégítő választ a

kilencvenes években. 2000 után viszont látványos fejlődésnek lehetünk tanúi – elsősorban a Európai Biztonság és Védelmi Politika fejlődése kapcsán. Joggal merül fel a kérdés: a korábbi időszak felejthető próbálkozásai után a biztonsági/védelmi komponens jelentheti a kiutat? Az értekezés rá fog mutatni arra, hogy a közös külpolitika a látszólagos kudarcok és a saját tehetetlensége ellenére erőteljes, belső fejlődésen keresztül ment, erős jogi alapokon létrehozott együttműködési formává vált, amely pontosan körbehatárolható változtatásokkal képes az Európai Uniót a nemzetközi rendszer aktív, meghatározó szereplőjévé tenni.

A közös külpolitika elemzések egyik sarokpontja a közös külpolitika kapcsolatrendszerének, működési módjának minősítése. A legalapvetőbb kérdés, ami az európai integráció tanulmányozása során az integráció szinte minden területének vizsgálatakor eszünkbe juthat: nemzetek feletti vagy kormányközi az együttműködés módja? Annak ellenére, hogy ez a kérdésfeltevés a fogalmak pontos ismerete és alapos tudományos felkészültség nélkül rendkívül félrevezető eredményekre vezethet, mégis a kormányköziség lesz az egyik központi fogalma intellektuális barangolásunknak. A közös külpolitika elméleteinek elemzése során rá fogunk mutatni arra, hogy az európai államok közötti kormányköziség értelmezése a nemzetközi politikaelmélet iskoláinak csakúgy gondot jelent, mint az integrációelméleteknek, mégis egyik eszközünk lesz egy több tudományterületet is átfogó elméleti keret kijelölésében.

A nemzetközi kapcsolatok diszciplínájának keretén belül az európai politikai integrációt elemző diskurzusok középpontjába gyakran kerül annak az ellentmondásos helyzetnek az elemzése, amely a hatalmas gazdasági potenciállal rendelkező Európai Unió nemzetközi rendben elfoglalt – óvatosan fogalmazva is – „háttérbe szoruló” hatalmi helyzetéről szólnak (Peterson [1998], Paul [1999], Menon[1999], Grémion [1999]). Az integrációelméletek a politikai integráció kérdésével a nyolcvanas évek második felétől újult erővel kezdenek foglalkozni [Pinder[1986], Moravcsik [1991], Hill [1991]), keresve azt az elméleti keretet, amely a hatékonyabb nemzetközi és nemzeti érdekérvényesítés kiépítését jelentené a tagállamok számára. A kutatók álláspontja szerint az integráció belső dinamikája olyan fejlődési pályát határozott

meg, amely a közös külpolitikai és biztonságpolitikai mechanizmusok kiépülése mentén halad a politikai integráció irányába (ld. Smith [2002]). Az integráció története folyamán számos alkalommal merült fel a nyugat-európai államok többségét tömörítő önálló közös kül- és biztonságpolitika létrehozásának gondolata, de a próbálkozások többnyire kudarcba fulladtak és a szándékok nem valósultak meg. Jogosan merül fel a kérdés, hogy a tagállamok számára jogi kötelezettségekkel bíró, Uniós szintre emelkedett „közös” külpolitika lendületet adhat-e az integrációnak, és megalapozhatja-e a jövőbeli közösségi együttműködést. Az értekezés célja, hogy betekintést adjon azokba a tudományos diskurzusokba, amelyek a közelmúltban illetve napjainkban a közös európai külpolitika vonatkozásában a nemzetközi kapcsolatok elméletében, illetve az integrációelmélet területén zajlanak

Miközben a hidegháború lezárulása után a nemzetközi politikaelmélet maga is a megfelelő kereteket kereste az erősen megváltozott nemzetközi kapcsolati rendszer politikai folyamatainak minél teljesebb értelmezéséhez, az integrációelméletek is új utakat kutattak: a mainstream-be tartozó neofunkcionalista elmélet, amely megfelelő modellbe ágyazta az integráció fejlődését a hatvanas évek végéig, a hetvenes évek elejének megtorpanása után a háttérbe szorult. Az integrációval foglalkozó tudományos iskolák nem találtak megfelelő keretet a politikai integráció lehetséges értelmezéséhez. Az integrációs viták elsősorban gazdasági szinten folytak, és csak részben érintették a közös külpolitika kialakításának kérdését (ld. többszintű kormányzási rendszer elmélete – Stuart. A. Scheingold, Leon Lindberg). A nyolcvanas évek közepétől érzékelhető változásokra, a változások dinamikájára és minőségére a nemzetközi kapcsolatok elmélet új elméleti rendszerek kidolgozásával válaszolt (kooperatív stratégiai elmélet – Grieco, Powel, Snidal, rezsim elmélet – Keohane, Young, Ruggie). A neoföderalista, liberális kormányköziség, többszintű kormányzati modell elméletek többnyire a nyolcvanas évek második felében bekövetkezett változásokra kínálnak elméleti alapokat. A hosszú megtorpanás után ismét dinamikus fejlődésbe kezdett integrációs folyamatokban az egységes külpolitikai és biztonságpolitikai intézményrendszer és döntési mechanizmus kialakítása döntő jelentőséget kapott. Az alap kutatások területén a nyolcvanas évek közepén

megfogalmazott neoföderalista elmélet hozott újdonságokat. A föderalizmus, liberális kormányköziség, a többszintű kormányzati modellek vetekedése messze túlmutat az európai integrációs folyamatokon: a nemzetközi együttműködések intézményi kereteinek kialakítása során állandó dilemma a megfelelő modell kiválasztása.

Az értekezés részletesen elemzi azokat az elméleti kereteket, amelyek a közös európai külpolitika kialakításához kapcsolódnak. Számba veszi azokat a hagyományos és új gondolatokat, amelyek a nemzetközi kapcsolatok diszciplínáján belül, valamint az integrációelméleten belül keresik az elmélet megalkotásának lehetőségeit, valamint érvel amellett, hogy az egységes külpolitikai és biztonságpolitikai intézményrendszer és döntési mechanizmus irányába tett gyakorlati lépések kitűnően modellezhetők azzal a neoföderalista elmélettel, amelynek alapjait az 1980-as években John Pinder, a londoni Policy Studies Institute kutatója az Unió szerződésének aláírása előtt fogalmazott meg (Pinder [1986]).

Az európai közös kül- és biztonságpolitika nemzetközi elméleti szakirodalma viszonylag fiatal, elsősorban brit, német, svéd és spanyol kutatóközpontok munkájára épül. A hazai szakirodalomban elsősorban Gazdag Ferenc munkásságát kell megemlítenünk, aki több nagyobb lélegzetű publikációjában is alaposan feldolgozza az európai kül- és biztonságpolitika történeti részeit. Az értekezés kiemelt célja, hogy a hazai szakirodalmat a közös külpolitika elméleti kutatásainak, legújabb irányzatainak bemutatásával gazdagítsa, ezzel kiegészítve a közös külpolitika megvalósításának gyakorlati oldalát elemző műveket.

A neofunkcionalista integrációelmélet és a tágabban értelmezett institucionalista megközelítések azt sugallják, hogy az integráció fejlődése a nemzetek feletti együttműködések számának növelésével és minőségének javulásával képes dinamikáját megőrizni. A disszertációban a közös külpolitika példáját felhasználva rámutatunk, hogy a kilencvenes években ezen a terület bekövetkezett eseményeket és az integrációs modell változását figyelembe véve ez a feltételezés korántsem megfelelő. A közös kül- és biztonságpolitika kormányközi mechanizmusának

változása önmagában jelentheti az integrációs dinamika megtartását. A föderalizmus, liberális kormányköziség, a többszintű kormányzati modellek vetekedése messze túlmutat az európai integrációs folyamatokon: a nemzetközi együttműködések intézményi kereteinek kialakítása során állandó dilemma a megfelelő modell kiválasztása. Az értekezésben megvizsgáljuk azokat az okokat, amelyek lehetetlenné tették a föderális irányú együttműködés kialakításának alapjául szolgáló külpolitikai és biztonságpolitikai együttműködést a múltban, valamint részletes vizsgálatnak vetjük alá a kilencvenes évek közös külpolitikai és biztonságpolitikai mechanizmusait. A következő fejezetében ismertetésre kerülő hipotézisek igazolása esetén egy olyan koherens modellt tudunk felmutatni, amely hozzájárulhat a politikai integrációs folyamatok elméleti keretének megalapozásához. Az értekezés két pillérre épül. Egyrészt vizsgálja a nemzetközi politikaelmélet és az integráció eleméletek alkalmazhatóságát a közös külpolitika elméletére, másrészt a nemzetközi politikaelmélet egy ágának a külpolitika elemzésnek (foreign policy analysis, FPA) az alkalmazhatóságát és kapcsolatait a közös külpolitika elméletre (az elemzésen belül kerülnek értelmezésre a nemzeti érdek, a szuverenitás-koncepciók és a hatalommegosztás kérdése integrációelméleti szinten, a külpolitika változó természetével foglalkozó új elméleti irányzatok).

A közös európai külpolitika rendszerével a nemzetközi politikaelmélet és európai integrációelméletek rendkívül óvatosan, bizonyos ágai pedig azt mondhatjuk, szinte nem is foglalkoznak, mivel sem politikaelméleti oldalról, sem integrációelméleti oldalról nem lehet a hagyományos premisszákból kiindulva értelmezni a közös külpolitika jelenségét. Ahhoz, hogy elméleti keretet adjunk a közös külpolitikának értelmeznünk kell a politikaelméleti és az integrációelméleti diskurzusok kudarcának okát.

A közös külpolitika az európai integráció legkorábbi szakaszától kezdve az integráció szerves része. Közösségi szinten a közös külkapcsolati rendszerre épülő külpolitikát a hetvenes évektől váltotta fel a Európai Politikai Együttműködés rendszere, majd 1993-tól az Európai Közös Kül- és Biztonságpolitika. A közös

külpolitika jelentőségét mérhető eredményei alapján hajlamosak lebecsülni. A dolgozat második alaptézise szerint a közös külpolitika a reálszférában tapasztalható sikertelenségek dacára az integráció kezdete óta sajátos fejlődési pályán, dinamikusan fejlődött, és olyan szerves fejlődési pályát futott be, amely alkalmassá teszi arra, hogy Európa a jövőben a nemzetközi rendszer meghatározó hatalma legyen.

A közös külpolitikának ma már része a közös európai biztonság- és védelempolitika. A biztonságpolitikával foglalkozó elméletek a hidegháború lezárulása óta maguk is nagy fejlődésen mentek keresztül. Az értekezésben csak részlegesen foglalkozunk biztonságelméletekkel. A biztonságpolitikát természetesen a külpolitika fontos funkcionális területeként értelmezzük, és a közös külpolitika – különösen a kilencvenes évek második felében – a biztonságpolitikai komponensen keresztül állt dinamikus fejlődési pályára. A biztonság fogalma, a biztonságpolitika tárgya, eszközei, feltételrendszere maga is rendkívüli fejlődésen ment keresztül a kilencvenes években. Az általunk választott keretben, a külpolitika elméletekben más irányból közelítjük meg a kérdést: a nemzetközi politikaelmélet és az integrációelméletek irányából. Ezzel nem célunk lebecsülni a biztonságpolitika komponens szerepét, hiszen fontos elméleti probléma az integrációelméletek és a biztonságelméletek közelítése is (ld. biztonsági közösség problémája). A dolgozat csak azokban az esetekben foglalkozik a biztonságpolitikával kapcsolatos elméleti megközelítésekkel, ha a nemzetközi politikaelmélet illetve az integrációelméletek, valamint a külpolitika elméletek érintik azt.

Az értekezés utolsó fejezetében részletesen megvizsgáljuk az elmélet alkalmazásának lehetőségét egy tagállam, Nagy-Britannia esetében. Egyik hipotézisünk, hogy a közös külpolitika és biztonságpolitika integrációja csak abban az esetben mehet végbe, ha a politikai integrációs modellnek leginkább ellenállni látszó Nagy-Britannia nemzeti érdekeinek és integrációs politikájának harmonizálásával feltétel nélkül bekapcsolható a folyamatba. Szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a hipotézis igazolása egy elméleti probléma megoldását követeli meg, nem pedig gyakorlati lépések kikényszerítését, azaz itt annak az elméleti keretnek a

megalkotásáról van szó, amelyben Nagy-Britannia nemzeti érdekei és a (neo)föderalizmus, mint integrációs logika összeegyeztethető.

* * *

Szerzőként külön köszönetemet szeretném kifejezni mindazoknak a nemzetközileg elismert, az európai közös külpolitika fejlődését tanulmányozó tudományos kutatóknak¹, akikkel 2002 és 2006 között az Európai Bizottság Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikai fejlődésének kutatását végző FORNET tematikus hálózatának keretében együtt tudtam működni. A konferenciákon, műhelybeszélgetéseken elhangzott előadások, viták eredményeképpen a FORNET közreműködésével számtalan publikáció, egyetemi kurzus és jegyzet készülhetett el, amely a külpolitika-elemzés új fejezetét nyitotta meg a közös külpolitika tanulmányozásával.

A feldolgozott szakirodalom nagy része, a számtalan konferencia és kerekasztal-megbeszélés munkanyelve az angol volt. A külpolitika elmélettel, nemzetközi kapcsolatok elméletének kimagasló gondolkodói és gondolatai főleg angolszász eredetű iskolákból kerülnek ki, illetve angol nyelvű publikációkon keresztül terjednek. Nagy a kísértés, hogy a nemzetközi politikaelmélet és az integrációelmélet félig magyarosodott szakkifejezéseit a szerző változatlan formában adja közre. Mivel a dolgozat a maga nemében úttörő vállalkozás, amely a hazai szakirodalomban egy új terület megismertetésére és problémáinak feldolgozására törekszik, ezért szándékosan törekedtem arra, hogy magyar szakszavakkal és kifejezésekkel írjak le egy-egy jelenséget, még akkor is, ha nem létezik megfelelő magyar szó, vagy, ha a magyar fülnek inkább az idegen hangzású kifejezés hallatszik jobban csengőnek.

¹ Christopher Hill, Wolfgang Wessels, Simon Nuttal, Ben Tonra, Willam Wallace, Stephan Keukeleire, Christian Franck, Esther Barbé, Karen E. Smith

1.2 A kutatás módszertana, a kutatás során felhasznált anyagok

Az elemzést a nemzetközi politikaelmélet irányából kezdjük. A nemzetközi politikaelmélet nagy iskolái számos kísérlet ellenére sem tudják kielégítően magyarázni az európai politikai integráció hidegháború lezárulása óta tartó mélyülési folyamatát. Az értekezés abba a kutatási folyamatba kapcsolódik, amely a külpolitikai döntéseméleten keresztül kísérel meg összetettebb képet festeni az európai külpolitikáról.

A nemzetközi politikaelmélet mainstreamje a neorealizmus struktúra központú elméletével. a realizmus államközpontú elméletével nem tudja az államok közti együttműködést kielégítően magyarázni. A neorealizmus iskolája szerint az államok funkcionálisan egyformák, a nemzetközi rendszer struktúrája határozza meg az államok viselkedését, az elmélet központi gondolata a biztonsági dilemma, és nem foglalkozik azzal, hogy az intézményrendszer és az intézményrendszeren belüli döntéshozatali rendszer változása hogyan hat az integráció fejlődésére. A realizmus szerint a nemzetközi rendszerben anarchia van, az államok „billiárdgolyó” modelljével nem tudja magyarázni az államok egymásra gyakorolt hatását és erőszak nélküli együttműködését.

A neoliberális institucionalizmus intézményközpontú elmélet, az európai integrációt az integrációs intézmények szintjén magyarázza. A hidegháború lezárulása után, a kilencvenes évek elejétől az európai integráció eltér az addig megszokott fejlődési pályától, és az elméletek szempontjából alapvetően máshogy kezd viselkedni, mint ahogy azt elemzési kereteikben addig vizsgálták. Az új európai külpolitikai integrációs folyamatok külső és belső változásaira a hagyományos elméletek megpróbálnak ugyan magyarázatot adni, (ld. Grico és Morvacsik), de nem tudnak elszakadni premisszáktól: a neorealizmus a funkcionálisan egyforma államoktól, az institucionalizmus pedig nem foglalkozik a tagállamok külpolitikáival, pontosabban a tagállami külpolitikák hatásával a közös külpolitikára (csak az ellentétes iránnyal, azaz az intézmények hatásával az nemzetállami külpolitikákra).

A kutatás feltevése szerint az elméleti értelmezés lehetőségét a nemzetközi politikaelmélet egyik területének, a külpolitikai döntéselméletnek a segítségével teremthetjük meg. A külpolitikai döntéselmélet azonban alapvetően az ötvenes/hatvanas évek nemzetközi rendszerét elemezte, nem pedig a kilencvenes évek európai integrációját. Tézisünk szerint azonban összetett megközelítésével alkalmas a közös külpolitika elemzésére. A külpolitikai döntéselmélet segítségével az integráció külügyi tevékenységét „európai külpolitika” néven definiálhatjuk (a kutatás az európai külpolitika fogalmát három nagy területen vizsgálja: a tagállami külpolitikák, másodszor a Közösségi külpolitika és harmadszor az Uniós külpolitika területén). Az elmélet alkalmazásával nem esünk abba a hibába, hogy szűken értelmezzük a külpolitika fogalmát (és csak az Uniós külügyeket vizsgálánk), hiszen nagyon fontos, hogy az minden külügyi tevékenységet bevonjuk a vizsgálatba.

Azaz helyesen kell megválasztani a vizsgálat TÁRGYÁT, ez pedig csak *az összes külügyi tevékenység* lehet. A nagy politikaelméleti iskolák ezzel a megközelítéssel szemben általában csak egy-egy területet emelnek ki, és azon a területen végzik el az elemzéseket. A vizsgálat tárgyának kijelölése hozzásegít minket, hogy az Európai Unió külkapcsolati tevékenységéhez kapcsolódó döntési folyamatok teljességét vizsgálhassuk (policy making).

Második feladatunk meghatározni a vizsgálat KERETÉT. Fontos kiemelnünk, hogy választott vizsgálati módszerünk szerint nem a döntési folyamat eredményére vagyunk kíváncsiak (mint a nagy politikaelméleti iskolák), akik azt vizsgálják, hogyan születnek a külügyi döntések, majd ezeket magyarázzák), hanem magára a döntési folyamatra a három vizsgált területen. Mindhárom területnek megvannak a maga sikerei és kudarcai, más-más döntéshozatali mechanizmussal, szavazási rendszerrel rendelkeznek, más szereplők vesznek részt a politikák létrehozásában, eltérőek az együttműködési mechanizmusai, ráadásul a kölcsönösen befolyásolják egymást (gondoljunk az tagállami politikák európaizálódására).

A vizsgálat KERETÉT és a vizsgálat TÁRGYÁT is a nagy elméleti iskolák módszerétől eltérően határozzuk meg (a kutatást nem köti a nagy iskolák premisszarendszere), éppen ezért azt várjuk, hogy a vizsgálat képes lesz az összetett közös külpolitikai folyamatokat mélyebben megmagyarázni.

Az értekezésben elsőként elemezni fogjuk a nemzetközi politikaelmélet nagy iskoláinak európai integrációt értelmező megközelítéseit. Célunk nem a realizmus/neorealizmus, liberalizmus/neoliberalizmus iskoláinak és a konstruktivizmus iskolájának teljes körű áttekintése vagy bemutatása, hanem azon téziseiknek a vizsgálata, amelyek a későbbiekben a közös európai külpolitika elméleti kereteinek megtalálásban hasznunkra lesznek. Ezután ugyanezzel a céllal áttekintjük Grieconak és Moravcsiknak a nagy politikaelméleti iskolákat az európai integrációra alkalmazni kívánó elméleteit, valamint a szociálkonstruktivizmust, majd pár gondolat erejéig a reflektív megközelítéseket. Első elemzési egységünk végén a korábbi elemzési keret kiterjesztjük az integrációelméletekre.

A második lépésben a nemzetközi politikaelmélet egyik területét a külpolitikai döntéseméletet fogjuk felhasználni a közös európai külpolitika természetének elemzésére. Ahhoz, hogy ezt megtehessük, első feladatunk lesz kialakítani azokat a kereteket, amelyben a közös külpolitikát értelmezni fogjuk. Megvizsgáljuk, mit értünk az európai külpolitika (közös külpolitika) fogalma alatt, elemezni fogjuk, hogy az európai integráció szereplői, mint a nemzetközi közösség tagjai milyen külkapcsolati tevékenységet folytatnak (tagállami, közösségi, Uniós külpolitikák) és elvégezzük ezeknek a fogalmaknak a kifejtését és pontos vizsgálatát. Ezek után sorba vesszük a külpolitikai döntésemélet téziseit, rávilágítunk alkalmazhatóságuk lehetőségeire, majd meghatározzuk az elmélet korlátait. A külpolitikai döntésemélet a ötvenes években született a nemzetközi politikai viszonyok elemzésére, amikor az európai integráció még gyerekcipőben járt. Megvizsgáljuk, hogy miért nem lehet változtatások nélkül alkalmazni az elméletet napjaink európai integrációs folyamatán belül a közös külpolitikára. Az ötvenes évek óta a nemzetközi rendszer alapvető változásokon ment keresztül. Megkíséreljük a külpolitikai döntéseméletet a mai nemzetközi rendszer

keretei között alkalmazni a közös európai külpolitikára, hiszen ez az integrációelméleti értelmezéseknél sokkal mélyebb elméleti megközelítést tesz lehetővé. Vizsgálni fogjuk a szuverenitás, a hatalom, a legitimitás, a kormányköziség fogalmát csakúgy, mint a közös külpolitika bürokratikus szerkezetének fejlődését és a döntéshozatali képességek alakulását.

Miután mindezekkel végeztünk, megvizsgáljuk azokat a sajátosságokat és jellemzőket, amelyekkel a közös külpolitika rendelkezik, így elemezni fogjuk a kormányköziség fejlődését, a jogi személyiség kérdését, a döntési folyamatok egyediségét. A közös külpolitika biztonsági dimenziója a kilencvenes évek végétől látványos fejlődésének indult. A kutatás szempontjából fontos tényező, hogy a külpolitikai és biztonságpolitikai folyamatokat megkülönböztessük egymástól, ezért elválasztjuk a külkapcsolatok, a külpolitika, a biztonságpolitika, a védelempolitika és a katonai politika fogalmát és folyamatait. A politikai integráció közös kül- és biztonságpolitikájának kritikusai a legfőbb vádként azt a hangoztatják, hogy közös, európai stratégiai kép megfogalmazása nélkül nem lehet hatékony integrációt létrehozni. A disszertációban elsődleges jogforrásokra támaszkodva bemutatjuk, hogy ez az érvelés önmagában téves, mivel az integráció szerződéseit más nemzetközi intézményhez hasonlóan már születésüktől kezdve alkalmasak a stratégiai keret megteremtésére.

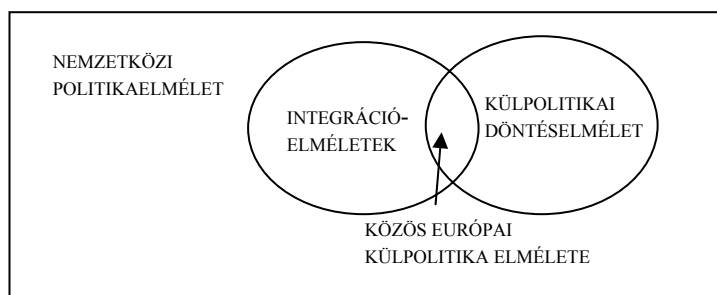
A kutatás során kiválasztásra kerültek azok az irányzatok, amelyek a nemzetközi kapcsolatok diszciplínáján belül a hidegháború utáni nemzetközi rendszerrel, valamint integrációelméleti kérdésekkel foglalkoznak. Érdekes aspektusa a kutatásnak a diskurzuselemzési módszertan bemutatása, amelyet Henrik Larsen dolgozott ki az európai integráció nyolcvanas éveken belüli külpolitikai és biztonságpolitikai együttműködéseinek tanulmányozására (Larsen [1997])². A nemzeti Európa politikák külpolitikai döntéshozatalának mechanizmusát az elmélet a diskurzus

² A modell kidolgozás ugyanaz az szellemi műhely – a London School of Economics and Political Science – támogatta, amely napjainkban is tevékenyen részt vesz politikai integrációs modell kutatásában (Tepsa).

analízis segítségével magyarázza. Larsen megállapítja, hogy a közösségi külpolitikai cselekedetek mozgatói az európai nagyhatalmak, Nagy-Britannia, Franciaország és Németország lehetnek. Amennyiben ezen országok közül bármelyik nem vesz részt a mechanizmus működésében, akkor maga a mechanizmus is életképtelen. A nyolcvanas évek Európai Politikai Együttműködése (EPC) keretében született eredmények és kudarcok az elmélet szerint nagyban a politikai döntéshozók között zajló politikai diskurzusoktól függenek. Az elmélet a külső környezet leírására a neorealista értelmezést választja, amelyben a struktúra normakövető magatartásra kényszeríti az államokat. A módszer kiválóan alkalmazható a kilencvenes években a közös külpolitika területén bekövetkezett változások modellezésére (a kutatás kizárólag a kilencvenes évek diskurzusait elemzi). A diskurzus analízist a disszertáció elemzése kiegészíti egy olyan komparatív megközelítéssel, amely alkalmat ad az eltérő nemzeti érdekekből fakadó külpolitikai cselekedetek magyarázatára. A hidegháború utáni nemzetközi rend intézményi átalakulásai (különös képen a biztonságpolitika területén) az integráció keretein belül elbizonytalanították a tagállamokat. A közös külpolitika és biztonságpolitika kodifikálása nem hozott létre hatásos döntéshozatali mechanizmusokat: ezen a területen kiemelkedően fontos szerep jutott Nagy-Britannia, Franciaország és az egyesült Németország hatalmi érdekérvényesítési törekvéseinek. Az integráció klasszikus, inkrementalizmust követő folyamata számos külső folyamat hatására formálódik (ilyen hatás például az Európai Védelmi Identitás és az Európai Védelmi Politika strukturális áthatása, vagy a Nyugat-európai Unió, a NATO és az Európai Unió viszonyának alakulása.).

A nemzetközi politikaelmélet, az integrációelmélet és a külpolitikai döntésemélet alapvető téziseinek áttekintésére a nemzetközi kapcsolatok elméletének tudományos irodalmát használtam fel. A szakirodalom alapvetően angol és francia nyelvű művekre épül, azonban korántsem kizárólag brit és francia kutatók munkáit dolgozza fel. A disszertáció európai kül- és biztonságpolitikai elemzésénél kifejezetten törekedtem arra, hogy Európa alapvetően különböző külpolitikai és biztonságpolitikai orientációval rendelkező országai kutatóműhelyeinek minél szélesebb tárházát vonultassam fel (semleges országok, mediterrán országok, kelet-európai

kutatóműhelyek). Az elemzések nagyban támaszkodnak azokra az elsődleges forrás elemzésekre, amelyek az Európai Politikai Közösség terveire, a Fouchet-tervekre, a Nyugat-európai Unió Parlamenti Közgyűlésének jegyzőkönyveire, valamint a brit Parlament dokumentációs szolgáltatásával elérhető parlamenti viták szolgáltatnak. A nemzetközi jogi dokumentumok közül kutatásom során felhasználtam az európai integráció szerződéseit, az Európai Tanács 1990 után határozatait, a biztonságpolitikai szervezetek és egyes tagállamok stratégiai koncepcióit.



II. A NEMZETKÖZI POLITIKAELEMÉLET INTEGRÁCIÓ ÉRTELMEZÉSEI. A KÖZÖS KÜLPOLITKA KERETE

Az európai integrációt a realizmus dominálta nemzetközi politikaelmélet soha nem tudta kielégítően magyarázni. Már az integráció korai szakaszának klasszikus magyarázatai is olyan kérdéseket vetettek fel – hogyan lehet meghaladni az anarchiát, a politika fogalma alatt inkább a kormányzás mikéntjére és az együttműködésre koncentráltak, nem pedig az atomizált és autonóm nemzetközi szereplők hatalmi kapcsolataira – , amellyel a realista iskola nem tudott mit kezdeni. Rámutattak többek között a kül- és belpolitika határainak elmosódására, amely a közös politikák megindulásával, a politikaterületenkénti („*issue area*”) szövetségkötési technikák finomodásával egyre jelentősebb szerepet kapott az Unió működésében. Az integráció elméletekben egyre nagyobb súllyal szerepelt az együttműködés és egymás megismerésének szerepe, hogy hogyan hatnak az államok egymásra, miként alakítják egymást. A hagyományos politikaelméletre mindez óriási kihívást jelentett. A realizmus a megválaszolandó kérdéseket többnyire azzal intézte el, hogy ha az Európai Közösség/Unió majd rendelkezni fog az államok tulajdonságaival, vagy ha majd a közösségi politikák érinteni fogják az ún. „*high politics*” területét, akkor a realizmus lesz a legmegfelelőbb magyarázó elmélet. Addig viszont az integráció a nem állami szereplők ún. „*low politics*” területein zajlik, azok magyarázata pedig nem a realizmus főbb feladatai közé tartozik, hiszen a realista megközelítés az államközi hatalmi viszonyokra koncentrált. Ebben a felfogásban az európai integrációt magyarázó elméletek nem tartoztak a nemzetközi politikaelmélet „mainstream”-jébe, főbb csapásirányába. De a neorealizmus és a neoliberalizmus fejlődési irányai egyre inkább összeértek, a két nagy elmélet egyre több területen fedte egymást. A legjobb példa erre éppen az európai integráció.

Az utóbbi időben mind a neorealizmus, mind a neoliberalizmus az Egyesült Államokban meghatározó kooperációs elméletek talajáról kiindulva kezdte az integráció fejlődését magyarázni. A kiindulópont az a neoliberális megállapítás, hogy a neorealizmus túl nagy hangsúlyt helyez a relatív nyereségre és nem veszi figyelembe a

nemzetközi szervezetek hatását a nemzetközi rendszerre. A neorealizmus fenti, neoliberális kritikája jól illusztrálható az Európai Unió jelenlegi fejlődésén. Éppen ezért a legtöbb mai megközelítés vegyíti a két nagy iskola módszereit. Elsőként röviden szemügyre vesszük a két nagy iskola integráció-elméletét, majd megnézzük azt a két elméletet, amely az utóbbi időben a legnagyobb hatással volt az integráció elméleti fejlődésére.

2.1 A neorealizmus és az európai integráció

Annak ellenére, hogy a neorealista teoretikusok a neoliberálisokhoz hasonlóan az Európai Uniót a hidegháború termékének tekintették, mégis alapvető különbségek vannak a két iskolának az európai együttműködésre és az Európai Unió jövőjére adott magyarázatai között. Mivel az Európai Unió fejlődését jelentősen elősegítette a hidegháborús nemzetközi rendszer logikája, sok realista (ld. Mearsheimer) azt várta, hogy a hidegháború vége aláássa az európai államok közötti együttműködést.

A fenti várakozás két nagy realista elgondoláson alapult. Először is a realizmus azt feltételezte, hogy a hidegháború vége növelni fogja az európai államok közötti relatív nyereségeket. Márpedig a realista logika szerint az államok relatív nyereség iránti igénye akadályozza az együttműködést. Még ha szövetséges, vagy baráti államokról beszélünk is, mint az Európai Unió tagállamai, minél nagyobb relatív nyereségre lehet szert tenni annál nehezebb az együttműködés. Az államokat mindig is a relatív nyereség megszerzése motiválta – mondják a realisták – mivel ez következik a nemzetközi rendszer anarchikus struktúrájából. Grieco véleménye szerint az állam relatív nyereség iránti igénye változó, de mindig is a relatív nyereség iránti vágy fogja mozgatni őket (Grieco, 1993:323). A másik elgondolás szerint az intézmények nem tudják átlépni az együttműködés fenti problémáját. Mearsheimer szerint (Mearsheimer, 1995) például az intézmények minimális hatással vannak az államok viselkedésére, és éppen ezért nem játszanak túl nagy szerepet a hidegháború utáni nemzetközi rendszer stabilitásában. Ennek oka pedig, hogy az intézmények alapvetően az állami érdekek megtestesítői, az önérdekek a relatív hatalommaximalizálásra törnek, éppen ezért egy-

egy intézmény mindig az adott hatalmi egyensúly megtestesítője. Az intézményeknek ennél fogva – mondja a realista logika – nincs sok önálló hatása az államok viselkedésére. Mearsheimer szerint a neorealizmus ugyan sötét, de legalább pontos képet fest a nemzetközi viszonyokról. Azok a politikák, amelyek az intézményekbe vetett hitre épülnek, el fognak bukni. Az államok között lehetséges ugyan a együttműködés, de azt mindig is korlátozni fogja a relatív nyereség. Maguk az intézmények pedig a legerősebb tagállam érdekeit tükrözik, mivel a legerősebb tagállam alkotja azokat a szabályokat, amelyek létrehozták az adott intézményt. A nemzetközi intézmények ezért az államok közötti versengés színterei, pusztán az erőegyensúly mechanizmus eszközei.

2.2 A neoliberalizmus és az európai integráció

Ezzel ellentétben a neoliberálisok vitatják az anarchia és a relatív nyereség neorealista feltételezését. Szerintük a nyugat-európai együttműködés természete a bizonyíték arra, hogy a neorealizmus rossz nyomon jár. A neoliberálisok ugyan készséggel elismerik az államok relatív nyereség iránti vágyáról szóló neorealista érv jelentőségét, de szerintük a realista logika nem képes a jelenlegi európai együttműködés leírására és magyarázatára. A legfontosabb jellemző az erőszak hiánya az európai együttműködő partnerek között. A neoliberálisok számára az erőszak hiánya megkönnyíti az államok közötti együttműködést.

Az államok azon félelme, hogy partnerük relatív nyereségre tesz szert az együttműködésből, csak abban az esetben jelenti az együttműködés akadályát, ha ezeket az előnyöket a másik ellene használhatja fel. A neoliberalizmus szerint, ha az államok szövetségesei egymásnak, akkor nem ez a tényező motiválja őket. Az államokat csak addig érdekli a relatív nyereség, ameddig a rendszer összetartásában az erőszaknak szerepe van. Egy olyan együttműködés, amely egyenlőtlen abszolút nyereséget produkál nem teremthet kiegyensúlyozott rendszert. Ha az erőszak lehetőségét végképp kizártuk, az egyik állam nem fordulhat a relatív veszteség miatt a másik állam ellen. A relatív nyereség többé már nem számít, az együttműködés haszna

nagyobb, tehát az államok együttműködnek. A neoliberális iskola szerint, csak akkor tudjuk a relatív nyereség tanát felhasználni, ha az államok fenyegetik egymás biztonságát. Ha az együttműködési tárgyalások egyértelműen a relatív nyereségről szólnak, akkor a neoliberálisok szerint nehezen lehet megkülönböztetni a relatív nyereség miatt felmerülő félelmeket attól, amit Keohane „kemény alku” nevez (Keohane, 1993:279). Keohane szerint alapvető különbség van a realisták által lefestett államközi alkufolyamat konfliktusossága és azok között a tárgyalások között amelyekben az államok egyszerűen saját érdekeiket igyekeznek maximalizálni. Hogy a relatív nyereség és a „kemény alku” közti különbséget megvilágítsák, a neoliberálisok szerint az államnak biztosnak kell lennie abban, hogy az együttműködésből származó előnyöket hosszú távon partnere hátrányára fordíthatja. Ha akad is olyan együttműködésből származó előny, amelyet az állam a másik állam ellen fordíthat, a neoliberálisok szerint ilyenfajta motiváció nem érhető tetten a nyugat-európai partners országok között. Még ha az együttműködésből származó aszimmetrikus nyereségek növelik is egyes államok hatalmát, az együttműködésből származó nyereségek nagyobbak, mint az együttműködés hiányából eredő relatív veszteség lenne. Éppen ezért nem nyerhet egy állam annyit azzal, hogy nyereségét partnere ellen fordítja, mint amennyit a vele való együttműködésen nyer.

Végül a neoliberálisok, mint például Robert Keohane szerint elég ránézni Nyugat-Európa intézményrendszerére, hogy lássuk, az államoknak sikerült leépíteni azokat az akadályokat, amelyeket az együttműködés ellen elméletben a realisták emeltek. A nemzetközi intézmények nem küszöbölték ki a nemzetközi rendszer anarchikus állapotát, hiszen nem hoztak létre a tagállamok felett hierarchikus struktúrát. Ugyanakkor lehetőséget teremtettek és ösztönzik is tagállamaikat, hogy különböző együttműködési mechanizmusokon keresztül hangolják össze érdekeiket. Azaz, az intézmények lehetőséget teremtenek arra, hogy a tagállamok rögzítsék elvárásaikat a többi tagállam viselkedésével és elvárásaival kapcsolatban.

Sőt, az intézmények alakíthatják is a tagállamok érdekeit. Bár a neoliberálisok úgy ábrázolják az államot, mint „racionális egoista” szereplőt, amelyet alapvetően az

önérdek vezénnyel, idővel az intézmények norma- és szabályrendszerük révén szerepet játszhatnak az érdekek megfogalmazásában. Végül a realistákkal szemben a neoliberálisok úgy látják, hogy azok a konfliktusok, amelyek megosztják az államokat a nemzetközi rendszerben, még növelhetik is az intézmények szerepét. Az intézmények megkönnyíthetik az együttműködést azzal, hogy segítenek a konfliktusok elrendezésében. Röviden azt mondhatjuk, hogy a neoliberálisok számára az intézményeknek öt kiemelt szerepe van. Először is bátorítják az együttműködést azzal, hogy keretet teremtenek, másodszor kapcsolatok („*linkage*”) teremtenek a különböző politikaterületek („*issue-area*”) között, harmadszor növelik az elérhető információ mennyiségét, negyedszer csökkentik a tranzakciós költségeket, végül növelik a nyereségeket, így mindenki számára nagyobb nyereséget biztosítanak. A neoliberálisok szerint ezek nem állandó, vagy feltétlenül bekövetkező hatások. Inkább úgy fogalmazzuk, hogy bizonyos kontextusban valószínűbb a megjelenésük, és Nyugat-Európa pontosan ilyen környezetet jelent. A hidegháború végén ugyanis Nyugat-Európa csak igen-igen halványan emlékeztetett a tankönyvek által lefestett világra, amely szerint az anarchikus rendszerben szuverén államok önérdekeiket követik.

Azok a problémák, amelyet az Európai Unió vet fel a neorealizmus számára, egyre több vezető neorealista szerző munkájában tűnnek fel. Joseph Grieco elismerte, hogy az európai integráció a nyolcvanas évekbeli és a kilencvenes években tapasztalható felpezsdülése megkérdőjelezi a neorealizmus pesszimizmusát az európai együttműködést illetően. A neorealista elvárásokkal ellentétben a hidegháború után az európai együttműködés erősödött, ráadásul az intézményrendszeren keresztül. Még ha el is buknak, vagy csak korlátozott sikereket érnek el, akkor is tény marad, hogy az EK országai erősíteni kívánják intézményrendszerüket. Az alábbi részekben megnézzük, hogy hogyan próbálja egy neorealista és egy neoliberális szerző az integráció jelenségét napjainkban pontosabban magyarázni.

2.3 A „tiltakozás teremtette lehetőségek” elmélete

Joseph Grieco „tiltakozás teremtette lehetőségek”³ („voice opportunities”) elmélete kísérletet tesz arra, hogy a neorealizmus számára problémát jelentő integrációs jelenségeket magyarázza. Grieco alapkérdése, hogy miért mentek bele az Európai Közösség tagállamai a Maastrichti Szerződés és az Európai Gazdasági és Monetáris Unió ambiciózus és kockázatos integrációs képződménybe? (Grieco, 1995:23). Pontosabban Grieco szerint a neorealizmusnak arra megtalálnia a választ, hogy vajon az Európai Unió tagállamok regionális középhatalmai miért döntöttek amellett, hogy egy gazdasági együttműködés formájában társulnak egy potenciális hegemon partnerrel. A fentieket szem előtt tartva Grieco egy olyan elméletet dolgozott ki, amely felülírja a neorealizmus középhatalmakról és azok érdekeiről szóló elméletét. Az elmélet azt vizsgálja, hogy mi motiválja az egyes tagállamokat abban, hogy nemzetközi intézményeken keresztül náluk erősebb államokkal működjenek együtt. Grieco szerint az együttműködés kétféle hasznot hozhat a tagállamoknak: egyrészt gazdasági előnyöket (például a közös piac keretében megvalósuló árstabilitás, a szabad tőkeáramlás), másrészt a politikai befolyásolás növelésének lehetőségét. Grieco itt Albert Hirschmann elméletét⁴ hívja segítségül a „kivonulásról” és a „tiltakozásról”. Hirschmann logikáját követve Grieco úgy érvel, hogy az államok az együttműködési megállapodásokban egyrészt azok hasznát keresik, másrészt olyan keretet látnak benne, amely lehetőséget teremt a hatékony tiltakozásra. A „tiltakozás lehetőségét” úgy határozza meg, hogy az államok az intézményi jellegzetességek miatt a tagországok (ideértve a viszonylag gyenge tagállamokat is) nem csak kifejezhetik véleményüket, hanem valós befolyásuk van az együttműködési megállapodások hatálya alá eső döntésekre. Ha az Európai Uniót nézzük, a „tiltakozás teremtette lehetőségek” egyet jelentenek azzal, hogy az intézményi kereteken belül az államok egyrészt hatással lehetnek erősebb partnereikre, másrészt tiltakozhatnak az együttműködésből származó nyereségek esetleges egyenlőtlen elosztása ellen. Grieco

³ Fordítás tőlem.

⁴ Albert Hirschmann magyarul is megjelent alpműve, a „Kivonulás, tiltakozás, hűség” címmel.

szerint tehát a neorealizmust felül kell bírálni, tökéletesebbé kell tenni a nemzetközi intézmények jelentősége tekintetében. A „tiltakozás teremtette lehetőségek” elmélete szerint a gyengébb, ám még mindig jelentős államok számára az intézményi keretek egyfajta „második legjobb” megoldást teremtenek, hogy kölcsönösen előnyös közös akciók keretében együttműködjenek az erős államokkal, ám azok mégse tudják őket dominálni. Az első legjobb megoldás továbbra is, hogy erősebbek legyenek, így jobb feltételeket alkudjanak ki a maguk számára, vagy ne is legyen szükségük egyáltalán az együttműködésre.

Grieco megkísérelt a neorealizmus keretein belül, annak pontosításával választ adni az európai integráció közös külpolitikája által támasztott elméleti kihívásra. Kritikusai szerint azonban több probléma merül fel Grieco elmélete kapcsán. A legtöbben azért támadják, mert azzal, hogy megtartotta a neorealizmus elméleti alapvetésének magját, feladta a realizmus együttműködésről vallott alaptételét úgy, hogy nem is magyarázta tökéletesen az európai integráció működésének újabb irányát. Amikor Grieco arról beszél, hogy az államokat elsősorban a képességek/a relatív hatalom elosztása érdekli, akkor félreérti az európai integráció természetét. Az elmélet számára az intézmények létrehozása nem szolgál más célt, mint hogy a nemzetközi rendszer viszonylag gyenge államai befolyásra tegyenek szert az erős, hegemon államok felett. Azzal, hogy megtartja a realizmus államközpontú szemléletét, nem ismeri el a szupranacionális intézmények hatását az államokra, illetve azok érdekeire és viselkedésére. Kutatásunk szempontjából pedig a közös külpolitika külkapcsolati rendszerének értelmezésekor ez döntő tényező lehet. A neorealisták szerint az Európai Unió, olyan önkéntes együttműködés, amelyben az államok nem azért működnek együtt, hogy közösen meghatározott céljaikat elérjék, hanem, hogy saját érdekeiket érvényesítsék, nyereségüket maximalizálják. Az érdekek már az együttműködés előtt is léteztek és attól teljesen függetlenek. Sőt, a szuverén államok együttműködésre vonatkozó racionális döntését az állam bármikor megváltoztathatja, ha eltérően értelmezi saját érdekeit. Az Európai Unió is olyan politikai szervezeti modell irányába fejlődik, amelyet nem ír le többé az állami szuverenitás koncepciója. Grieco kísérlete, hogy a nemzetközi politikaelmélet ortodoxiájába beemelje az Európai Uniót, elfedi,

hogy a szupranacionális nyomás hogyan lehet hatással az államérdekre, vagy hogy hogyan kötelezi az államokat olyan együttműködésre, amelyre nincs túl sok befolyásuk.

2.4 A liberális kormányköziség elmélete

Andrew Moravcsik Európára alkalmazott liberális kormányköziségről szóló elmélete nagy port kavart fel megjelenése idején, főként a kilencvenes évek első felében. Sokak szerint Moravcsik elmélete „a” kiindulópont – nem csak a mai nemzetközi politikaelmélet számára – hanem az európai integrációról szóló kutatások számára is. Munkája elsősorban a nagy elméletek kritikája, mint pl. a neofunkcionalizmus, amely az európai együttműködés szupranacionális dimenzióját elemzi (Moravcsik, 1991). A neofunkcionalizmus nemzetek felettiségére helyezett hangsúlyával ellentétben Moravcsik az európai integrációt kormányközi alkuk sorozataként értelmezi. Moravcsik szerint pl. az Egységes Európai Okmány megkérdőjelezi azt a közkeletű hiedelmet, hogy az intézményi reformokat az Európai Közösség hivatalnokai és a pán-európai üzleti körök elit szövetsége hozza létre. A tárgyalások története sokkal jobban érthető, ha az Európai Közösség reformjait Nagy-Britannia, Franciaország és Németország közötti alkufolyamatként látjuk. Az Egységes Európai Okmány nem a neofunkcionalista elmélet „*spill-over*” folyamatként értelmezhető, hanem az európai nagyhatalmak akarataként jött létre. Létrehozásában a kormányközi institucionalizmus három fő aspektusa érvényesült: a kormányköziség, a legkisebb közös többszörös elvén folyó tárgyalások és a szuverenitás védelme. Moravcsik végkövetkeztetése: az integráció az állami érdekek következménye, mindegyik államot a relatív hatalom megszerzése hajtja Brüsszel felé. Moravcsik egyik legfőbb tézise, hogy az Európai Unió megerősíti az államokat. Az Európai Közösség intézményei a nemzeti politikai elit vezető státuszát erősítik meg az ország egyéb társadalmi/politikai csoportjaival szemben. Az Európai Unió ebben az értelemben az állam saját belpolitikai nyomásaitól való függetlenedésének és a nemzeti politikai elitnek a védelmezője. A neorealizmussal szemben Moravcsik a kormányközi alku elméletét vegyíti az államérdekek forrásáról szóló tézisével. Ebben a modellben az

államok határozott céllal mozognak a nemzetközi porondon, de ezeket a célokat mindig az állami szinten definiálják. A nemzeti kormányok külpolitikai céljai a politikai elit változásától függnnek, azok változásával az előbbiek is változnak. Bár a két nagy nemzetközi politikaelméleti iskola elméleteit sokan ellentmondónak látják, Moravcsik vegyítette az állami preferenciák liberális tanát az államközi alku és az intézményteremtés kormányközi megközelítésével.

Az Egységes Európai Okmány megszületése után az integráció elméleti értelmezésében a neofunkcionalizmus megújult erővel képviseltette magát. A kilencvenes éveket az államközpontúság és a neofunkcionalizmus gondolatiságát továbbvivő több szintű kormányzás modellje között kialakult élénk vita jellemezte. Moravcsik erősen kritizálta a neofunkcionalizmus reneszánszát, és munkáiban az európai integrációs folyamatok államközpontú megközelítését erősítette. Elmélete szerint az Egységes Európai Okmány egy Nagy-Britannia, Franciaország és Németország között született, neoliberális szemléletből táplálkozó belső piaci programban való megegyezés volt. Moravcsik a „liberális kormányköziségről” szóló elméletében az államok primátusa mellett érvelt, ahol a nemzetközi szervezetek teszik lehetővé a kormányok számára a pozitív összegű játékot. Elmélete szélesítette a nemzetközi politikaelméleti iskolák értelmezési keretét, hozzájárult hogy a Közösség fejlődését, a belső döntéshozatali eljárásokat és a belpolitika (tagállami érdekcsoportok) és a nemzetközi együttműködés közötti kapcsolatot értelmezni tudják. A „liberális kormányköziség” egyrészt a nemzeti érdekképviselések, a szövetségekötési magatartás és az államközi alkufolyamatok közötti kapcsolatot kívánja magyarázni. Moravcsik elmélete az integráció korábbi államközpontú megközelítésétől annyiban tér el, hogy az általános nemzetközi politikaelméletet három területét – a rezsimelméletet, a tárgyaláselméletet és a kormányköziséget – összevonja, ezzel lehetővé teszi az integráció indítékainak szélesebb körű feltárását. Moravcsik szélesebb elméleti keretei között arról elmélkedik, hogy egyrészt hogyan jön létre a nemzeti érdek, mit mond erről a liberális iskola⁵, másrészt racionálisan viselkednek-e az

⁵ A liberális iskola a kül- és a belpolitikai folyamatok összekapcsolódását már korábban is vizsgálta.

érdekeiket érvényesítő szereplők, harmadrészt pedig, hogy a Közösségen belüli hogyan működnek az államközi alkufolyamatok (amely a rezsimelmélet elsődleges vizsgálati területe). Moravcsik államköziségének kiemelt eleme, hogy továbbvisz egy sor gondolatot az államon belüli politikai rend és a gazdasági napirend közötti kapcsolatokról és a kormányközi Tanácson belül a kollektív döntéshozatal és szövetségkötés mikéntjéről.

Moravcsik szerint a közösségi intézmények két területen erősítik meg az államokat: először is hatékonyabbá teszik az államközi alkufolyamatot, másrészt pedig megerősítik a tagállami elitet a tagállamon belüli egyéb partikuláris csoportokkal szemben. Az állami végrehajtó hatalom – mondja az elmélet – a belpolitikai érdekek és a Közösség között közvetít, az integráció eredményeit a tagállami kormányok alkuereje és a nemzeti érdekek megoszlása határozza meg. A gondolatmenet szerint a nagyobb államok nagyobb befolyással bírnak az integráció játékszabályaira és megállapodásaira. Moravcsik elméletének ereje éppen abban a liberális-pluralista megközelítésben rejlik, ahogy a kormányköziség elméletét a legitimáció belpolitikai forrásaival kapcsolatba hozza. A tagállami politikák pontos ismerete az államok közötti kapcsolatok megértésének feltétele és nem kiegészítője. Moravcsik elméletének lényege, hogy a Közösség egy sor kormányközi alkun keresztül fejlődik, amelyek mindegyike napirendet ad a megállapodások után következő konszolidáció időszakára. A közösségi intézmények Moravcsik szerint igen érzékenyen reagáló – egyfajta passzív struktúrán belül működő – szereplők, amely az államérdeket szolgálják. Az állam érdekeinek szolgálataért cserében további hatalmat delegál a szupranacionális intézményeknek, hogy azok a regionális és nemzetközi interdependenciák nyomásának jobban ellenálljanak, illetve hogy a tagállami politikai elit bizonyos politikaterületeken saját belpolitikai csoportjaival szemben mozgásterét növelhesse. Moravcsik új kormányköziségét éppen a szupranacionális intézmények (elsősorban a Bizottság és az Európai Bíróság) nemzetek feletti szerepének tagadásáért kritizálják. Moravcsik szintén tagadja, hogy a transznacionális szereplők és folyamatok (érdekképviselések, hálózatok, a transznacionális társadalom egyéb szereplői) a normák létrehozásával, valamint kiegészítő szabályok megalkotásával döntő befolyással bírnak az államok

magatartására, növelik az integrálódó területeket és ezzel meghatározzák az integráció fokát és kiterjedését. Moravcsik szerint az, hogy a Közösség költségcsökkentő funkciója⁶ intézményesedett, hogy az intézményi képviselő, vagy a szuverenitás-pool összevonódik, magasabb szintre került – különösen a Tanácsban a többségi szavazással – egy újfajta tárgyalási rend kialakulásához járul hozzá. Az új tárgyalási rend olyan kormányközi rezsím, amely a gazdasági interdependenciák kezelését szolgálja. A liberális kormányköziség kísérletet tesz a neofunkcionalizmus elméleti hiányainak kitöltésére. Olyan államközpontú kutatási programot állít fel, amely az integráció mélységének és ritmusának meghatározásában a kormányközi alkufolyamatokra helyezi a hangsúlyt.

Moravcsik elméletének két nagy kritikája van. Először is a kritikák szerint az állami politika és az államérdekek kapcsolatának ez a fajta értelmezése túlságosan is leegyszerűsítő. Moravcsik szerint a nemzetközi konfliktust és kooperációt úgy modellezhetjük, mint két egymást követő színpadon zajló eseményeket. Először a kormányok definiálják nemzeti érdekeiket, majd elkezdenek egymással alkudozni, hogy megvalósítsák azokat. Alexander Wendt erősen kritizálta ezt a racionalista kétlépcsős modellt, amelyen a liberális kormányköziség elmélete alapszik (Wendt, 1994). Az érvelés szerint az érdekek az interakció keretein kívül jönnek létre, majd az utóbbit úgy kezelik, mintha az épp csak hatással lenne az államok viselkedésére. Moravcsik azon állításával kapcsolatban, hogy az európai integráció az államok számára a belföldi nyomás alóli felszabadulás nyereségét jelenti, általában az a kritika hangzik el, hogy ezen a ponton Moravcsik önmagával keveredik ellentmondásba. Moravcsik szerint mint korábban említettük, a belpolitika határozza meg az állami preferenciákat. Ha az Európai Unió az államok számára a belpolitikai nyomás alóli függetlenedést jelenti, akkor az integrációban az államot nem korlátozza tovább a belpolitikai nyomás. Ha pedig ez így van, akkor Moravcsik nem tudja magyarázni azt, hogy honnan származik az államérdek. Moravcsik preferencia-elméletét más kritikák is érték. Nem mindenki számára világos, hogy a kormányok hogyan tesznek különbséget saját érdekeik és a belpolitikai csoportok érdekei között. Legjobb szándékai ellenére is – mondja a kritika – Moravcsik nem ismeri fel az érdekcsoportok

⁶ Az információk és a tárgyalások költségei csökkennek elsősorban az intézményesüléssel.

és kormányok közötti függőségi viszonyokat. A Moravcsik elméletét támadó második nagy kritika azt hangsúlyozza, hogy a kormányköziség hangsúlyozásával elfedi az Európai Unión belül a szupranacionalizmus erejét. Moravcsik az államok között kialakuló alkufolyamatokat elemzi, de éppen az Európai Közösség már létező, nemzetek feletti jellege teremti meg azokat a feltételeket, amelyekben az államok Moravcsik-féle alkufolyamata zajlik. Más szóval amikor Moravcsik az Európai Uniót elsősorban a kormányközi alkufolyamatok keretének tekinti, akkor nem veszi figyelembe, hogy a korábban kialakult nemzetek feletti együttműködések milyen mértékben befolyásolták az alkufolyamat kereteit.

A neorealizmus vagy neoliberalizmus kormányköziségén keresztül vizsgálva az európai integrációt, nem sok változást láthatunk a nemzetközi rendszer integráció előtti állapotához képest. A hatalom és a szuverenitás az államok kezében marad, az integrációs folyamat legjelentősebb szereplője az állam, amely az Európai Tanácson keresztül dönt az együttműködés mélységéről és sebességéről. A kritikák szerint az államközpontú mainstream nemzetközi politikaelméleti irányvonalakkal ellentétben az empirikus kutatások fő célpontja maga az integrációs folyamat (az állam működése az integráció keretei között) legyen, akár az állam a legfontosabb szereplő, akár nem, akár képes az integráció minden aspektusának ellenőrzésére és alakítására, akár nem. A kritikák egy része számára a racionalista megközelítés nem ad elégséges magyarázatot az integráció természetéről és fejlődéséről, sőt bizonyos esetekben még félrevezető is lehet.

2.5 A reflektív iskola, a szociálkonstruktivisták és az európai integráció

Kétségtelen, hogy az európai integrációs elméleteket a racionalista megközelítés, azon belül is a neoliberalizmus dominálja. Az európai integráció a „neo-neo szintézis” majdnem tökéletes tesztelési terepe, mivel a strukturális anarchia és az erős intézmények ritka kombinációját nyújtja. A nemzetközi politikaelmélet két nagy iskolája korlátozottan képes az integrációs folyamat magyarázatára. Az elméletek három fő korlátba ütköznek. Egyrészt a politika és az aktorság értelmezése igen szűk,

illetve kulturálisan meghatározott. A politika az atomizált és már kialakult szereplők tevékenysége, akik közt a kapcsolatot a hatalmi viszonyok jelentik, elválasztva a politikát az egyéb emberi tevékenységektől. Másodszor, éppen az első korlátból adódóan a racionalista elméletek egy sor kérdést csak igen korlátozottan tudnak megválaszolni. Az európai integráció napirendjén szereplő kérdések nagy része, azt látjuk, hogy nem illik bele a *mainstream* elméletek nyújtotta keretek közé. Végül a racionalista elméletek nem kérdőjelezik meg saját elméleti premisszáikat, amely lényegében a posztpozitivista vita⁷ területére vezet át minket. A racionális elméletek (neorealizmus, neoliberalizmus és a világrendszer elméletek is ide tartoznak) abból indulnak ki, hogy létezik objektív valóság, amely meghatározza az államok és a nemzetközi rendszer működését. Feltételezésük szerint a nemzetközi rendszer működését, szereplőinek viselkedését kizárólag objektív okokra lehet visszavezetni. Az anyagi struktúrák a meghatározóak, létezik a biztonsági dilemma, a nemzetközi rendszerben a jólét és a hatalom eloszlása egyenlőtlen, nincs a nemzetközi rendszerben legitim erőszak-monopólium, ennek eredménye a fegyverkezési verseny. A racionális elméletek tehát az államok magatartását racionális megfontolásokra vezetik vissza – az államok *homo oeconomicus* módjára gondolkoznak. A racionális elméletek elutasítják azt a feltételezést, hogy az elméleteket ne csak objektív, empirikusan is igazolható tényekre lehessen visszavezetni, és nem tesznek különbséget a természeti világ és a társadalmi világ tényei közé. A pozitivista irányzatokat meghaladó szociálkonstruktivizmus ezzel ellentétben éppen azt feltételezi, hogy míg a természeti világ tényei tőlünk függetlenül, objektíve is léteznek, a társadalomtudományok tényeit az elméletek konstituálják. A racionális elméletek szerint egy objektív, külső valóságot magyarázunk. Ezzel szemben a szociálkonstruktivista irányzat azt hangsúlyozza, hogy a világ nem determinált, nem megváltoztathatatlan és nincs minden eleve meghatározva.

Az európai integráció reflektív és szociálkonstruktivista megközelítései sokkal többet mond az identitás és a kormányzat kérdéséről, mint a racionális ortodoxia.

⁷ A posztpozitivista vita a nyolcvanas évek elején, a szociálkonstruktivizmus Alexander Wendt nevével fémjelzett elméleti irányzatának a létrejöttével zajlik.

Persze ez az irányzat még nem tekint vissza olyan régi múltra – a nyolcvanas évek elején bontakozott ki – de máris világosan látszik, hogy a politika, identitás, kormányzat, szereplők, hatalom, megismerés fogalmainak szélesebb értelmezése tágabb teret ad a kutatóknak. A reflektív irányzatok a racionális ortodoxia méltánytalanul háttérbe szorított területeire viszik el a kutatót. A kritikai elméletek például a tagság és a kizárás kérdésével foglalkoznak Európa új politikai „közösségén” belül, illetve az állam és a civil társadalom kapcsolatával, az „új” Európa politikai gazdaságtanával, valamint a demokrácia természetével. A posztmodern elmélet a „mátság” területére visz minket, hogyan definiáljuk a mást az Európai Unión belül és kívül. Foucault szerint a kormányzat fogalma végtelen lehetőséget kínál a kutatónak az új Európa politikai viszonyaira értelmezve, hiszen a régiók Európájának a nemzetállam csupán az egyik és nem „a” szereplője. Az európai integráció reflektív megközelítései ugyanúgy nem adnak teljes választ azokra a kérdésekre, amelyeket a két nagy politikaelméleti iskoláinál felvetettünk. Ugyan a két nagy iskola is folyamatosan támadja őket politika értelmezésük miatt, a reflektivisták ugyanis nem ugyanúgy értelmezik a politika fogalmát, mint az ortodox iskolák. Valójában ezen irányzatok szellemében az európai integráció folyamatainak mélyebb vizsgálatára meglepően kevesen vállalkoznak. Ilyen kísérlet Henrik Larsen elemzése (Larsen, 1997), amely a diskurzus analízist használja fel a brit és a francia Európa-politika elemzésére. Larsen a nyolcvanas évek európai integrációjának magyarázatát keresi a kulcsfontosságú politikai szereplők nyilatkozatait vizsgálva. Részben érthető, hogy kevesen vizsgálják az integrációt, hiszen ezek az iskolák elsősorban más tudományterületeken mozognak, így nem is céljuk a nemzetközi politikaelmélet keretein belül, annak kérdéseit megválaszolni. Ennélfogva a racionális ortodoxia legfőbb kritikája a szociálkonstruktivizmus lesz.

A konstruktivisták⁸ az Európai Unió vizsgálatára a racionális elméletektől eltérő kereteket ajánlanak. Az eszméket és a normákat a szociálkonstruktivizmus a politikai realitás konstituáló részének tekinti és nem csak a rendszer változóinak, ahogy a racionális megközelítés. Az iskola számára a konstruktivista kutatás legyen

⁸ Például Emanuel Adler

empirikusan megalapozott. Az elmélet a társadalom fogalmát szűken értelmezi, ezért az eszmék szerepét illetően jelentős átfedés van a neoliberális iskolával. Mint ahogy a neorealizmus egyre kevésbé tudja magyarázni a világpolitikai folyamatokat, a neoliberalizmus és a konstruktivizmus pedig egyre nagyobb területen fedi át egymást, a két iskola között alakulhat ki a nemzetközi politikaelmélet legújabb nagy vitája. A konstruktivisták leginkább az európai kormányzat fogalmának, működésének vizsgálatával járulnak hozzá az európai integrációs elméletekhez. A konstruktivisták posztpozitivistá álláspontja könnyebben, és főleg szélesebb körben járja körül a kormányzat fogalmát, mint a racionális elméletek pozitivista, kötöttebb feltételrendszere. Egyre inkább úgy tűnik, hogy az európai integráció elméleti tanulmányozásakor nem a neorealista és a neoliberális elméletek megkülönböztetésére kell fektetnünk a hangsúlyt, hanem a kettőt összevonva, racionális-institucionalista megközelítésként kell őket tárgyalnunk. A racionalista elméleteknek az intézmények szerepéről vallott felfogása miatt igen szűk a magyarázó ereje. A konstruktivisták az intézmények fogalmát mélyebben és árnyaltabban értelmezik, illetve nagyobb hangsúlyt fektetnek a történelemre és a változásra, mint a racionalisták. Az európai integráció a szuverenitás eddigi felfogását megkérdőjelezi, ami a racionalista elméletek egyik központi fogalma. Az európai integrációt magyarázó elméleteket eddig a neo-neo szintézisre fókuszáló pozitivista konszenzus dominálta. Ezen a területen azt mondhatjuk, hogy a nemzetközi politikaelmélet egészétől eltérően, inkább a neoliberális iskola vált ortodoxiává. Az elmúlt években ezt a dominanciát kezdte aláásni a konstruktivizmus és kisebb mértékben a reflektív elméletek. A konstruktivizmus mélyebb és árnyaltabb integrációs fogalmai miatt pontosabban írja le az integrációs folyamatokat, mint a pozitivista elméletek. A pozitivista elméletek kiemelik a politikai síkot, elválasztják a gazdaságtól, és figyelmen kívül hagyják a történelmi dimenziót, ezzel probléma-megoldó elméletté szűkülnek le. A vizsgálat keretei a hatalom adott viszonyai között maradnak és nem teszik fel azt a kérdést, hogy adott politikai probléma hogyan vált politikaivá. Sőt a politikának olyan formális és kormányzati értelmezését veszik, olyan szűken határozzák meg a szereplővé válás kritériumait, olyan mértékben szétválasztják az államot és a civil társadalmat, és olyan erős liberális megközelítést adják a politikai és a gazdasági sík szétválasztásának,

hogy a elméletükben a politika fogalma igen csak korlátozottá válik. A konstruktivizmus politika fogalma sokkal tágabb, így az európai kormányzat alapkérdéseit vizsgálhatjuk ezzel a megközelítéssel.

A konstruktivizmus magyarázó ereje azért is erősebb, mert az intézményeknek erősen normaközpontú magyarázatát adják, ezzel túllépnek a legtöbb korláton, amelybe a pozitivisták beleütköznek. A szociálkonstruktivizmus korlátait az eszmék és az identitás szűk értelmezésénél kell felállítanunk, így az európai integráció legizgalmasabb témáinak feltárásában – nevezetesen, az európai kormányzat változó természetének és a poszt-szuverén politika és identitás vizsgálatában – nem ad kielégítő magyarázatot. Az elméleti iskolák fogalmainak meghatározásán tehát bizonyos értelemben túllépett az európai integráció hidegháború utáni fejlődési iránya, éppen ezért az elméleteknek meg kell újulniuk, hogy kielégítően tudják magyarázni a megváltozott nemzetközi viszonyok teljes aspektusát.

III. AZ EURÓPAI KÜLPOLITIKA ÉRTELMEZÉSE

3.1 A közös külpolitika természete és eszközrendszere

A közös európai külpolitika nem az elmúlt évtized terméke, hanem hosszú, fél évszázados folyamat során alakult ki. A klasszikus külpolitika funkcionális területeit lassan kezdte magába foglalni. A Római Szerződésben felvázolt, és a hatvanas évek folyamán testet öltött közös külkapcsolati rendszer alapvetően a gazdasági integráció külső és belső feltételrendszerét volt hivatva létrehozni. Az egyre újabb és újabb politikaterületek magába foglaló közösségi együttműködés a 1999-ben létrehozott közös védelempolitika kezdeményezéssel (legalább is célkitűzéseiben) már-már lefedi a nemzetállami külpolitikák hagyományos területeit.

Első megközelítésre a közös külpolitikai együttműködés a klasszikus kormányközi együttműködések kategóriájába tartozik, hiszen a nemzetállamok külügyminisztériumaihoz (európai ügyekkel foglalkozó minisztériumaihoz) tartozó diplomaták, köztisztviselők a külügyek hagyományos funkcionális területén tevékenykednek, munkájuk eredményeképpen pedig a külkapcsolatok klasszikus „végtermékei” születnek: szerződések, stratégiák, katonai akciók.

A kormányközi együttműködések elsősorban az államok közötti problémák megoldására, az együttműködés kialakítására irányulnak. A közös külpolitika viszont értelemszerűen az integráción kívüli államokkal, régiókkal, nemzetközi szervezetekkel tartott kapcsolati rendszert jelenti. A nemzetközi politikaelmélet és az integrációelméletek ebből a szempontból ingoványos területre érkeznek, hiszen a klasszikus nemzetközi szervezetekhez képest az Európai Közösség/Európai Unió (külkapcsolati) gazdasági és diplomácia eszköztára meglepően széles. A kormányközi együttműködés természete sokkal inkább a nemzetállamok eszköztárához közelít, a közös külpolitika létrehozása pedig nem szorítkozhat tisztán kormányzati együttműködésre, hiszen az alább megjelölt területek működtetése összetett gazdasági, politika, diplomácia, katonai együttműködést kíván a tagállamok részéről.

A közös külpolitika kutatói alapvetően deduktív módszerekkel közelítenek az elméleteik megfogalmazásához. A realizmus, neoliberális institucionalizmus, a rezsim-elmélet és a világrendszer szemlélet alkalmazásának egyik legfőbb kritikája, hogy a közös külpolitikát, mint a nemzetállami külpolitikák egy-egy nyúlványát elemzik, a funkcionális területekre pedig ritkán vagy egyáltalán nem koncentrálnak. A kutatók közül a szociálkonstruktivista iskola kiindulópontját használja fel Chris Brown az közös külpolitikára. Az elmélet nem más, mint saját gondolataink visszatükröződése, és a közös külpolitikát is tudjuk így értelmezni (Brown, 1997:13). Az elméleteket három alapvető csoportba sorolhatjuk, mert alapvetően három különböző kérdést tehetünk fel magunknak környezetünkről. „Miért történnek a dolgok?” „Mit kell tennünk?” „Mi az értelme ennek?”. A „miért történnek (nem történnek) a dolgok?” kérdésre adott válaszok az értelmező (explanatory) elméletekhez vezetnek. Az európai külpolitika vonatkozásában a kilencvenes évekre gondolva szinte mindenki ugyanazt a kérdés teszi fel: miért nem avatkozott be az Európai Unió a dél-szláv válságba. A „mit kell tennünk?” kérdés (amelyre a válasz a nemzetközi szabályrendszerek betartása és/vagy a morálisan helyes választási lehetőségeket tartalmaz) a normatív vagy leíró elméletek kiindulópontja. Be kell-e avatkoznunk Afganisztánba vagy Irakba? A „mi az értelme ennek?” kérdés az értelmező (interpretive) elméletekhez vezet. A közös külpolitika értelmezésének legfontosabb alapkérdése ebben a vonatkozásban így tehető fel: mit jelent a „közös külpolitika” szóösszetételben a „közös” és mi a „külpolitika”?

A közös külpolitika első ránézésre az Európai Közösség külkapcsolati rendszeréből és az Európai Unió második pillérébe tartozó Közös Kül- és Biztonságpolitika intézkedéseiből áll. A teljes kép a Közösség/ Unió lehetőségeit és eszköztárát figyelembe véve ennél jóval árnyaltabb. A teljes gazdasági eszköztár olyan pozitív és negatív ösztönzési lehetőségeket tartalmaz, amelyek kiegészítve a diplomácia eszközökkel erőteljes külpolitikai fellépés lehetőségét hordozzák. A pozitív ösztönzés eszköztárban kereskedelmi egyezmények, együttműködési egyezmények, partnerségi egyezmények felkínálása, vámcsökkentések, kvótanövelések, az általános preferencia rendszer (GSP) kiterjesztése, pénzügyi és természetbeni juttatások

rendelkezésre bocsátása, valamint kölcsönök nyújtása áll. A negatív intézkedések csoportjába az embargók (export korlátozás), a bojkott (import korlátozás), előkészített megállapodások aláírásának késleltetése, megkötött megállapodások végrehajtásának felfüggesztése, vámok emelése, kvóták csökkentése, a GSP rendszerből való kizárás, a pénzügy és természetbeni juttatásokból kizárás és a kölcsönök folyósításának megtagadása vagy késleltetése állnak. Mindezekhez hozzájárul az Európai Unió egységes belső piaci szabályozásából fakadó előnyök közvetett eszközként való felhasználása a kereskedelem alkufolyamatok során (gondoljunk a közös mezőgazdasági politika támogatási rendszerének és mesterségesen magasan tartott árszínvonalának kihasználására az Amerikai Egyesült Államok viszonylatában a WTO tárgyalások során), regionális gazdasági együttműködésekben való részvétel.

A közös külpolitika fejlődését a kilencvenes években három konkrét, kézzel fogható változáson keresztül értelmezhetjük: 1. az Amerikai Egyesült Államokkal fenn tartott viszony több dimenzióban is új keretek közé került, 2. a Közép- és Kelet-Európa és az Európai Unió külkapcsolati rendszere alapjaiban értékelődött át, 3. a fejlődő világgal fenntartott hagyományos külkapcsolati rendszer fejlődése, intenzívebbé válása, 4. a EU békefenntartó és válságkezelő kapacitásainak kialakítása és bevetése, 5. a globális külkapcsolati rendszer intézményi szerkezetének további erősödése, az EK/EU szerepvállalás elmélyülése a nemzetközi intézmények vonatkozásában

A diplomácia eszköztár a Európai Politikai Együttműködés korszakban kezdett fejlődni, a Közös Kül- és Biztonságpolitika, 1999-től a Közös Biztonság és Védelempolitika megszületése pedig gyors bővülését hozta ezeknek a lehetőségeknek. A diplomácia eszközök közé tartoznak a démarche-ok, a deklarációk, nyilatkozat, magas szintű diplomáciai látogatások, nemzetközi intézmények kezdeményezéseinek támogatása⁹ / a támogatás elmaradása, diplomáciai szankciók és elismerések, politikai párbeszéd kezdeményezése, béketervek kidolgozása, különleges erők küldése válságterületekre, békekonferenciák szervezése és anyagi támogatása, békefenntartók

⁹ Ld. pld. Nukleáris Non-Proliferációs Szerződés felülvizsgálati konferenciáján 1995-ben az Európai Unió tagállamai közös álláspont kialakításával járultak a megállapodások sikeréhez.

küldése, közigazgatás megszervezésének támogatása és civil szakértők küldése, választási megfigyelők biztosítása, fegyverembargók bevezetése, fenntartása és feloldása, valamint társulási, csatlakozási tárgyalások folytatása, az Európai Unió való csatlakozás lehetőségének felajánlása, a tagság késleltetése („húzd meg, ereszd meg taktika”), és legújabbán az emberi jogok területén mutatott aktív szerepvállalás. A biztonságpolitika eszköztár a petersbergi feladatok integrálásával egyre árnyaltabb lehetőségeket hordoz: a béketeremtő intézkedéseket, konfliktus-megelőzéssel, konfliktus kezeléssel, konfliktus megoldással kapcsolatos diplomáciai és katonai feladatokat,

A kapcsolati rendszer a tagállam számának növekedésével egyre gyorsuló ütemben válik összetettebbé. Az alapító hat állam bilaterális kapcsolatrendszere tizenöt lehetséges variációt tartalmazott. A kilencre bővült közösség harminchat, a tizenkét tagú hatvan, a tizenöt tagú már százötöt. A variációk száma pedig egyre növekszik: a huszonöt tagállamot számláló Uniónak háromszáz, a huszonhetet számlálónak pedig háromszázötvenegy lehetséges kapcsolattal kell megbirkóznia. A növekedés egyrészt a különböző külpolitikai érdekek eredőinek modellezésénél, másrészt a közös érdekek meghatározásánál jelent egyre nagyobb problémát.

A nemzeti külpolitika és a közös külpolitika viszonyának elemzésekor már az elemzés kezdetekor le kell szögeznünk, hogy hiba lenne valamiféle autonóm, közös európai érdekek keresésére törekednünk. A közös külpolitika döntéshozatali rendszerét alapvetően megkülönböztette a hagyományos közösségi döntéshozataltól az a tény, hogy nem volt része a Közösség régóta működő, összetett alkufolyamatainak (az egymáshoz kapcsolódó politika döntéshozatali háló – „linkage¹⁰ policy” fogalma először a hetvenes években merült fel az egyre inkább kiteljesedő közösségi tevékenységekkel párhuzamosan). A helyzetet éppen Nagy-Britannia változtatta meg. A Nizzai Szerződés tárgyalásai során központi kérdés volt a Közösség intézményrendszerének átalakítása, hiszen a húsz-huszonöt tagúra bővülő integrációt még akkor is az alapító hat állam által fél évszázada létrehozott intézményrendszert

¹⁰ Ld. interdependencia elmélet 4.3 fejezet

működtette (ahogy – kis változtatásokkal – teszi azt napjainkban is). A nizzai tárgyalásokon a közös külpolitika először lett az alkufolyamat része. A britek a közös külpolitika fejlődésének akadályozását helyezték kilátásba, ha a Franciaország-Németország által szorgalmazott intézményi átalakítás túlzott mértékeket öltene. A politikai alku működött: az integráció alapvető intézményi felépítésén nem változtattak, csak alkalmassá tették a huszonöt állam befogadására, cserébe pedig a Nizzai Szerződés rendelkezett azoknak az intézményeknek a felállításáról, amelyek a közös külpolitika további fejlődését tették lehetővé (ld. Politikai és Katonai Bizottság, Katonai Törzs). Ha a brit külpolitika pár évvel korábban próbálkozott volna az alkufolyamatba bevonni a közös külpolitikát, az minden bizonnyal sikertelen vállalkozás lett volna. A megerősödött, katonai válságkezeléssel kiegészített Közös Biztonság és Védelmi Politika azonban a hagyományos alkufolyamatok egyenlő rangú szereplőjévé változtatta a közös külpolitikát.

Az egységes európai külpolitika az Európai Unió Szerződésében lefektetett keretek között elsősorban az intézményesülési folyamatokban erősödött. A hidegháború nemzetközi rendszerének összeomlása után az Amerikai Egyesült Államok hegemoniájának egyik ellensúlyként merült föl az igény közös külpolitikai modell létrehozására. A kilencvenes évek elejéig az Európai Közösség tagállamai a közösségi szinten szabályozott külkapcsolati rendszeren kívül külkapcsolatukat nagymértékben bilaterális együttműködésre alapozták az Amerikai Egyesült Államokkal (a partnerség hiánya mind a mai napig érzékelhető annak ellenére, hogy gazdasági szinten finom közeledés indult meg Európa és az Amerikai Egyesült Államok között ld. pld. Új Transzatlanti Agenda) Ellenpéldaként említhetjük a Közös Európai Mezőgazdasági Politika protekcionista jellege miatt változatlanul dúló GATT majd WTO szinten zajló csatákat. A közös külpolitika azonban vitathatatlanul erősítette a bilaterális kapcsolatokon immáron túlmutató együttműködési keretet: az amerikai-európai kapcsolatrendszer pontosan a Közös Kül- és Biztonságpolitikán keresztül kap egyre nagyobb hangsúlyt a nemzetközi rendszerben. A folyamat a NATO európai tagállamai szerepvállalásának erősítésén keresztül teljesedett ki a kilencvenes években (ld. NATO Európai Védelmi Identitás/Kezdeményezés ESDI

1994/1996, Berlin). A kezdetben félénknek mondható folyamat a 1995 után a NATO/NYEU/EU intézményrendszerének és különösen eszközrendszerek (operatív kapacitásainak) fokozatos közelítésével a történelem során először helyezte az Európai Uniót az Amerikai Egyesült Államok kétoldalú kapcsolatai közé.

Közép- és Kelet-Európa vonatkozásában az Unió a korábbi bővítési mechanizmusától eltérő stratégiát alkalmazott (ld. Európai Megállapodások, Koppenhágai kritériumrendszer, előcsatlakozási alapok rendszere). Az Unió külpolitikai sikereként könyvelhető el, hogy a korábbi csatlakozásokhoz képest fokozott gazdasági és politikai előfeltétel-rendszer elfogadását tudta elérni (ld. Portugál-Spanyol szabadkereskedelmi megállapodás vs. CEFTA, illetve a Gazdasági és Monetáris Unióval kiegészített *acquis*). Ugyancsak figyelemre méltó, hogy a külkapcsolati rendszer a ezredforduló közeledtével az bővítési körökből kimaradt európai országokat fokozott sebességgel igyekezett közelebb hozni az integrációs tömörüléshez (ld. Új Szomszédságpolitika nyugat-balkáni és kelet-európai prioritásai).

Az integráció külkapcsolati rendszerének hagyományosan erős oldala volt a fejlődő országokkal kialakított együttműködés. A gyarmati kötelékek elszakadása után az integráció alapidokumentumaiban lefektetett külkapcsolati szabályok, majd a későbbi együttműködési és társulási egyezmények, valamint a Lomé-i Konvenciók (1975-2000) elsősorban az évszázados múltra visszatekintő, alapvetően asszimetrikus gazdasági függőségek hirtelen megszűnésének következményeit voltak hivatva ellensúlyozni.

A kilencvenes évek közepétől a hagyományos külkapcsolati rendszer pillérein keresztül (azaz elsősorban az Európai Közösség szerepvállalásával) e hagyományos külkapcsolati rendszer továbbélését alapozták meg (ld. Cotonou-i Megállapodás amely pld. az ACP országok és az EK kapcsolatrendszerét körvonalazza a 2000-2020 közötti időszakra, az EuroMed kezdeményezés 1998-ban, amely a mediterrán térség országaival irányoz elő fokozott együttműködést, vagy a regionális integrációs

tömörülések irányába tett lépések az évtized folyamán (ASEAN, Mercosur), Afrika pedig 2005-ben a brit EU elnökség égisze alatt került újra a figyelem középpontjába.

Ugyancsak fokozott szerepet kapott a közös külpolitikai egyeztetés a nagy nemzetközi multilaterális tárgyalásokon (annak ellenére, hogy a jogi személyiség hiányában az Unió nem képviselheti saját magát, a külpolitikai egyeztetés informális tekintélyt nyújtott). Konkrét eredményként megemlíthetjük az ENSZ Közgyűlésen a non-proliferációs tárgyalásokon képviselt egységes álláspontot, valamint az EBESZ-szel létrehozott példás együttműködést.

Az Amszterdami Szerződés aláírása után jogosan merült fel a kérdés, hogy intézményesülési folyamatok kiteljesedése (ld. közös stratégiák, NYEU operatív kapacitások felhasználása, stratégia előrejelző egység, szavazási rendszer változása) a petersbergi feladatok vonatkozásában valóban megerősítik-e az Uniót. Noha a volt Jugoszlávia területén a kilencvenes években bekövetkezett eseményekre nem tudott hatással lenni a közös külpolitika (sőt kifejezett kudarcnak tekinthető a tehetetlenség), mégis az ezredforduló után éppen ebben a térségben kezdi meg valódi békefenntartói (illetve rendfenntartói) tevékenységét határain kívül (ld. Koszovó, Macedónia, Bosznia-Hercegovina) (v.ö. NATO területen kívüli / „out of area” műveletekre törekvése a kilencvenes évek elejének diskurzusában).

3.2 Érdek, legitimáció, célkitűzések

A közös külpolitika elméleti megközelítésének gyakori módja az „érdek”, a „legitimáció” és „célkitűzések” fogalmi kategóriából értelmezi az integrációt. Az érdekek meghatározásakor szét kell választanunk azokat az elméleti megközelítéseket amelyek a nemzetállamok külpolitikájának származékaként tárgyalják a közös európai külpolitikát, és azokat, amelyek önálló tényezőként számolnak vele. A nemzetállamok érdekeinek közös eredőjeként létrejövő európai külpolitikát elsősorban a domináns államok külpolitikai preferenciarendszerén keresztül lehet értelmezni. Az európai nagyhatalmak véglegesen középhatalmi státuszba süllyedése az elmúlt fél évszázad

folyamán alapvetően átrendezte külpolitikai eszközrendszerüket és érdekérvényesítési képességeiket. Az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország külkapcsolati rendszere alapvetően átalakult, a hidegháború szembenállás megszűnte után értelemszerűen nem térhettek vissza hagyományos külpolitikai gyökereikhez.

Külpolitika és biztonságpolitika nem választható szét egymástól. A gazdasági integráció tulajdonképpen az európai biztonság megőrzésére megindított „biztonsági-terv” volt, amelynek kimondott-kimondatlan célja, hogy az integráció nyújtotta előnyök által olyan érdekrendszer alakuljon, amely meggátolja a nemzetállamokat (elsősorban Németországot) egy új konfliktushelyzet létrehozásában. Ebben a gondolatmenetben elsősorban az integráció belső dimenziói nyújtották a biztonság alapértékeit

A legitimitást a közös külpolitikával kapcsolatban kétféleképpen értelmezhetjük: egyrészt érthetjük a tagállamok és a közös külpolitika viszonylatában („belső legitimitás”, azaz a tagállamok elfogadják-e közös külpolitikát, mint nemzetállami külpolitikájuk „meghosszabbítását”. Ebben a vonatkozásban értékelnünk kell azokat a cselekedeteket, amelyeket a közös külpolitika alapvető értékeivel és szabályaival szemben egyes tagállamok önálló külpolitika cselekedetként hajtanak végre. A legitimitás itt különösen kényes kérdés, hiszen az Európai Bíróságnak a második, kormányközi mechanizmusként alapján működő pillérben végrehajtott cselekedetekre nincs joghatósága, egy közös, írásban lefektetett normarendszer híján pedig ezek a tevékenységek bármikor előfordulhatnak. Az ilyen tevékenységek mindig csökkentik a közös külpolitika A legitimitás másik forrása a nemzetközi rendszer alapvető normáiból és szabályrendszeréből fakad. A „külső legitimitás” alapkérdése: vajon a közös külpolitika hatáskörébe tartozó akciók mennyiben felelnek meg a nemzetközi közösség (elsősorban az ENSZ Alapokmányában) lefektetett elveknek, vagy másképpen: lehet-e legitim egy olyan közös külpolitika, amely bármilyen módon figyelmen kívül hagyja ezeket az alapelveket.

A *célkitűzések* felől közelítve a közös külpolitika elméletét a leginkább elterjedt definíció a közös külpolitikát, mint az Amerikai Egyesült Államok képviselte hegemon hatalmi központ ellenpólusát értelmezi. A leginkább fogalmi párokkal érzékeltetett ellenpólusok az uni vs multipoláris nemzetközi rendszer, az unilaterális amerikai vs multilaterális európai külpolitika (amely – legalább is a franciák szerint – Giscard „mondialisme” koncepciójából gyökerezik), az erős Amerika – gyenge Európa (Mars-Vénusz), kemény-puha hatalom kettőségében pontosan körülhatárolják azokat a kereteket, amelyekben Európa saját célkitűzéseit meghatározhatja. Az elmélet szerint a közös külpolitika célkitűzéseinek megtalálása a közös európai identitás nélkül értelmezhetetlen: nem lehetnek közös céljaink, ha nem tudjuk, kik vagyunk. Talán nem véletlenül az Európai Politikai Együttműködés 1973-ban első hivatalos deklarációját az európai identitásról hozta („Declaration on European Identity”). A hetvenes évek politikai integrációs mozgalmai és az Európai Közösség ez irányú hivatalos kezdeményezései (ld. Tindemans jelentés) mind kiemelkedően fontos tényezőként tartották számon a közös európai identitás megteremtésének gondolatát. A gazdasági integráció nehézségei (ld. mezőgazdasági politika csödközeli helyzete, a költségvetési anomáliák) és a politikai integráció területén bekövetkezett kudarcok (a kétlépcsős integráció megvalósítása az ambiciózus egylépcsős integráció helyett) a nyolcvanas években „jegelte” a nagyobb projekteket. Az Európai Közös Kül- és Biztonságpolitika megvalósítása az Európai Unió Szerződésében újabb lendületet adott a célkitűzések körvonalazásához nélkülözhetetlen „identitás teremtésnek”: a európai állampolgárság létrehozása a közös külpolitika alapelveinek lefektetésével párhuzamosan burkoltan az európai „identitásképződés” reményét próbálta beváltani. A várakozások feltétlenül pozitív hozadékkal zárultak: a közös külpolitika egyes funkcionális területein valóban megjelent az Európai Unió, mint kézzelfogható, látható szereplő (ld. pld. konzuli védelem harmadik országban), a „magas külpolitika” nem tudta céltudatosan felhasználni a szerződésben lefektetett szabályozórendszereket. A kilencvenes évek jugoszláviai háborús eseményei nem építették tovább a közös identitás épületét. Az intézményesülés útjára lépett közös külpolitika valódi célkitűzések nélkül nem hallatta a hangját. A célkitűzések első konkrét körvonalazására mégis a jugoszláviai helyzet teremtett lehetőséget: az immáron operatív válságkezelő kapacitással rendelkező

Európai Unió az ezredforduló után éppen ebben a térségben aktivizálja először magát (ld. Bosznia, Koszovó, Macedónia), és saját külpolitikai identitását így önként a „gyenge hatalom” felelő építi fel.

Ennek a változásnak a megértéséhez nagyon fontos megállapítanunk, hogy az Európai Unió 1998-ban alapvetően ártértékelte a közös külpolitikai lehetőségeit, és a sikerhez vezető utat a külpolitikai célkitűzések határozottabb körvonalazásával, a kiindulópont megváltoztatásával járták végig.

Az új kiindulópont a biztonságpolitika és védelempolitika lett. A 1998 utáni St. Malo, Köln, Helsinki, Nizza nevével fémjelzett Európai Biztonság és Védelmi Politika kiindulópontja az, hogy a közös külpolitikai csak közös biztonságpolitikai célkitűzésekkel lehet sikeres. Mondhatjuk, hogy az „alulról felfele” koncepciót egy „felülről lefele” koncepció váltotta ki. A „piramis modell” szerint a célkitűzések értelmezéséhez legelőször is a széles értelemben vett külpolitikai célokat kell definiálnunk, amelyek magukba foglalják a külpolitika legtágabb értelemben vett területeit (a konzuli/diplomácia kapcsolatoktól és tevékenységektől kezdve a hagyományos gazdasági külkapcsolati rendszereken át a biztonsági és védelmi feladatokat). A második szinten helyezkednek el a biztonságpolitikai célkitűzések (amelyek nem kizárólag katonai/védelmi feladatok, hiszen ide tartoznak a belbiztonsági területei, a rendvédelem, vagy akár a polgárőrség). Erre épül rá harmadik szintként a védelempolitika, amely már konkrét katonai feladatokat is tartalmaz, a célkitűzések között a területi védelem csakúgy megtalálható, mint a globális biztonságot erősítő területen kívüli akciók, végül pedig a piramis csúcsán a konkrét katonai doktrínák foglalnak helyet. A piramis első két lépcsőjét (ezekből is elsősorban az alsót) a Közös Kül- és Biztonságpolitika keretrendszere hozta létre, a második és harmadik lépcsőt pedig a Európai Biztonság és Védelem Politika 1998 után létrejött rendszere. A konkrét katonai doktrínák megfogalmazásával még adós a rendszer. Ne feledkezzünk meg arról a tényről, hogy az Európai Unió „konstruktív kétértelműsége” gyakran nevezi annak a dolgokat, amik azok még nem. Így hiába beszélünk „Európai Védelmi Politikáról” a védelmi komponens továbbra sem része az Unió joganyagának (ezen illedelmes módon csak az alkotmányos szerződés változtatna a közös szolidaritás

ismét csak konstruktívan kétértelmű fogalmának bevezetésével), hiszen a Unió kényszerben ügylett rá, hogy a Nyugat-európai Unió közelítésével a védelmi komponens kívül maradjon. A célkitűzéseket így már több szinten is értelmezhetjük, és az eltérő szinteken gyakran eltérő sebességgel sikerül eredményeket elérni. Az utóbbi öt évben az Unió biztonságpolitikai célkitűzéseit a korábbiaknál sokkal erősebben tudja megfogalmazni. Az identitás erősödését támogatja a képességek fejlődése (NYEU Petesbergi feladatainak átvállalása, NATO ESDI, DCI koncepciók és az EU kapcsolata), az intézményesülés előrehaladása (Amszterdam, Nizza, EDA, főparancsnokság). A megerősödött identitással rendelkező Unió olyan területekre is merészkedik, amelyben a kilencvenes években kudarcra lett volna ítélve: Id. Iráni atomválságban a „direktorátus” szerepvállalása (Egyesült Királyság, Franciaország, Németország), vagy akár a libanoni békefenntartó feladatok elvállalása.

IV. A KÖZÖS KÜLPOLITIKA ELMÉLETE: ÚTKERESÉS A NEMZETKÖZI KAPCSOLAT ELMÉLETEI ÉS AZ INTEGRÁCIÓELMÉLETEK KÖZÖTT

A nemzetállami külpolitikák területén kialakult együttműködés fokozatosan korlátozott külpolitikai koordinációhoz vezetett, és hamarosan felmerült a közös külpolitika létrehozásának igénye. A közös külpolitika megszületése azonban nem jelenthette és belátható jövőn belül nem fogja jelenteni a nemzetállami külpolitikák megszűnését vagy kiváltását, hanem továbbra is egy sokkal inkább koordinációs mechanizmusként működő politikaterületet. A közös külpolitika ritkán helyettesítő, gyakran kiegészítő, de szinte egyik esetben sem kiváltója a nemzetállamok közötti globális illetve regionális kapcsolatoknak, intézményi együttműködéseknek.

Az Európai Unió közös külpolitikájának intézményi kialakítása pontosan tükrözi azokat a határokat, amelyeket az integráció meghatározó tagállamai a nyolcvanas évek végén és kilencvenes évek elején meghúztak. Az ún. pillérszerkezet létrehozása nem logikus következménye azoknak a próbálkozásoknak, amelyek a közös külpolitika létrehozására korábban megszülettek. Az Európai Politikai Közösség a politikai együttműködést és külpolitika koordinációt a gazdasági integráció előtt valósította volna meg, de nem zárta ki a gazdasági és (kül)politikai integráció szerves együttműködését. Érdekes módon a Fouchet-tervek, amelyek a nemzetállamot az integrációs modell középpontjába helyezték, is sokkal rugalmasabban kezelték a külpolitikai együttműködés kérdését, mint az Európai Unió Szerződése. A politikai integrációs modell a hatvanas évek elején átjárhatóvá tette volna a gazdasági és a politikai integrációs „pilléreket”, nem kizárva a lehetőségét annak, hogy egy tagállam csak a külpolitikai egyeztető mechanizmusok részese lehetett volna. A Tindemans jelentés egyenesen az integráció fejlődési pályájának középpontjába állította a közös külpolitika kérdését, így – amennyiben a nyolcvanas évek közepétől megvalósuló kétlépcsős integrációt (Egységes Európai Okmány + Európai Unió Szerződése) a „Tindemans-modell” két részre szaggatott változataként értékeljük –, azt mondhatjuk, hogy visszalépés az ott megfogalmazottakhoz képest. A nemzetállamok külpolitikai cselekedetei autonómiájának megőrzése érdekében választották a nemzetek feletti

közösségi együttműködések mellőzését. Az Európai Közösség /Európai Unió kettős furcsa egymás mellett élése, az Európai Unió jogi személyiségének hiánya pontosan előrevetítette az Unió cselekvőképességének határait. Ezért tehát nem magyarázhatjuk az intézményi keretek hiányával a cselekvőképtelenséget, hiszen a keretek kialakításával a nemzetállamok maguk szabták meg a közös fellépés korlátait.

Institucionalista szempontból közelítve az Európai Unió fejlődési dinamikája éppen a közös külpolitika területén mutatja a legnagyobb fejlődést. A hatvanas években kialakult, a későbbiekben ugyan több helyen módosult, de lényegében változatlan intézményi felépítést, hatalmi szerkezetet először az Európai Unió Szerződése változtatta meg, majd 2000-2002 között szinte kizárólag a közös külpolitikával (ezen belül is az Közös Kül- és Biztonságpolitikával) kapcsolatban alakultak hosszú idő óta először új intézmények (a „Mr. CFSP” pozíció létrehozása, a Politikai és Katonai Bizottság megalakítása, a Katonai Törzs létrehozása). Az intézmények működőképesség jól bizonyítja, hogy az integráció fejlődése nem kizárólag a nemzetek feletti intézményrendszer kiépítésével lehetséges, hiszen a kormányközi együttműködés és a politikaterületek koordinációja sikereket hozott.

A kilencvenes években a közös külpolitika területén bekövetkezett változások, valamint az integrációs modell fejlődése megcáfolja azt a tézist, amely szerint az integráció dinamikája csak a nemzetállamok feletti intézményi együttműködések elmélyülésével tartható fenn. A közös kül- és biztonságpolitika kormányközi mechanizmusa a látszólagos sikertelenségek ellenére eredményeket hozott. Az intézményesülési folyamatokon túl elsősorban rugalmas keretet biztosít a biztonságpolitika/katonapolitika együttműködésnek és az integráció ez irányú kiterjesztésének (ld. Közös Biztonság és Védelempolitika, NATO/NYEU/EU együttműködés, operatív kapacitások kialakítása, biztonsági stratégia megfogalmazása).

Alapvető kérdés, hogy a kül- és a biztonságpolitikai területén a hidegháború alatt a két katonai tömb szembenállásával jellemezhető nemzetközi rendszer kevesebb,

vagy több okot adott az európai nemzetállamoknak az együttműködés elmélyítésére, mint a kilencvenes évek utáni rendszer. Az Amerikai Egyesült Államok hegemon pozíciója, az új típusú biztonsági kihívások megjelenése, Afganisztán, Irak, Irán problémájának kezelése koherens külpolitikát követelne meg az Európai Unió tagállamaitól. Az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikájának intézményesülési válasza nem elegendő a globális szerepvállaláshoz.

A külpolitika elméletek számbavételénél nem szabad megfeledkeznünk arról a tényről, hogy az Európai Közösség valódi külpolitikai szereplője volt (és még most is az) a nemzetközi rendszernek. A külpolitika gazdaságpolitikával összefüggő területei, az Európai Közösség külkapcsolati rendszere már a hatvanas évektől a nemzetközi rendszer meghatározó tényezőjévé emelték a Közösséget. A különböző generációs társulási egyezmények, donorpolitikák, humanitárius segítségnyújtás a nemzetek feletti „pilléren” keresztül fejtették ki hatásukat.

4.1 A közös külpolitika elemzések főbb csoportjai és hiányosságai

A nemzetközi és a hazai szakirodalom egy csoportja az európai közös külpolitika elemzések középpontjába leggyakrabban az intézményi szerkezet kialakulását és döntéshozatali rendszert állítja. Ezeknek a területeknek a megismerése segít megérteni a közös külpolitika „politika készítésének” (policy making) folyamatát, de nem adnak választ az integrációs modell változásának és a közös külpolitika kialakulásának egymásra hatására.

A funkcionális/regionális megközelítések a politikaterületek „kimeneti” oldaláról elemzik a közös külpolitikát, betekintést nyújtva az Unió nemzetközi tevékenységére. Az elméletek a nemzetközi rendszer szintjén elemzik a Unió szerepvállalását („Union as an actor”), és – hasonlóan fontos – azokat a területeket, amelyeken nem képes, vagy nem megfelelő módon képes a szerepvállalásra (ld. Hill: „képesség/elvárás szakadék”). Az elemzések legfőbb kritikája, hogy egyrészt nem

veszik figyelembe a külpolitika természetének változását, másrészt a nemzetállamokon belül lezajló, a tagállami külpolitikára hatással lévő változásokat.

A legnehezebb, és egyszersmind legkevésbé kutatott terület a széles értelemben vett nemzetközi kapcsolatok és a szűkebb integrációelméletek irányából elemzi a közös külpolitika kialakulásának folyamatát. A nemzetközi kapcsolatok elméletének racionalista iskolája a nemzeti érdekekből levezetve igyekszik megtalálni a megfelelő modellt, míg az integrációelméletek leginkább a neofunkcionalista elméletet kitérítve látják értelmezhetőnek a Közös Kül- és Biztonságpolitika folyamatát.

4.2 Az értelmezés szintje

A nemzetközi kapcsolatok elméletében az Európai Unió mind a mai napig „nem szívesen látott” szereplő, ami nem csoda, hiszen az Unió (az Európai Közösség) olyan jegyeket hordoz magán (és olyanokat nem), amelyek miatt a klasszikus nemzetközi kapcsolatok elméletében nehezen elemezhető. Az egyik alapvető probléma, hogy a nemzetközi kapcsolatokban a külpolitikai döntéseket alapvetően államok hozzák, az Európai Unió (az Európai Közösség) pedig nem állam. Ahogy Tonra rámutat, „amennyiben az elemzés szintjét „lealacsonyítanák” az EU szintjére, úgy miért ne lehetne ebben az esetben az ENSZ-re, az „OECD”-re, az „ASEAN”-ra, vagy akár a „Coca-Cola”-ra is alkalmazni?” (Tonra 2003:5). Az Unió egyszerre alakít ki közös külgazdasági kapcsolatokat, és egyszerre tárgya államok közötti külpolitikai/külgazdasági együttműködéseknek. A nemzetközi kapcsolatok racionalista elméletei közül a neorealista és neoliberais az Európai Unió kialakulását az államok közötti együttműködésből kiindulva magyarázzák. A neorealisták álláspontja szerint az államok közötti együttműködés korlátozott mértékű, mivel bármely együttműködési lehetőségéből realizálható abszolút nyereség maximalizálásra törekednek¹¹, míg a

¹¹ A neorealista iskola sem egységes az integráció kül- és biztonságpolitikai dimenziójának megítélésében: az ún. defenzív irányzat, amely a „hatalom” elé rendeli a „biztonság” fogalmát (Stephen Walt, Charles Glaser, Robert Jervis), sokkal nagyobb teret enged az integrációnak,

liberálisok szerint az államok közötti együttműködés a relatív nyereség megszerzése esetén is megvalósul, azonban mindkét elmélet alapvetően egyetért abban, hogy a hatalom megszerzése és megtartása a politika központi eleme.

A konstruktivista elméletek a közös külpolitika elemzésének kifinomultabb megalapozását teszik lehetővé, hiszen olyan fogalmi kategóriákon keresztül végzik az elemzést (ld. identitás-képződés, normarendszer, kormányzati rendszerek), amelyek segítségével a racionalista megközelítésnél teljesebb modell vázolható fel az európai külpolitikai integrációra. A közös külpolitikai intézményrendszer és a kialakult egyeztető mechanizmusok normakövetésre és bizonyos magatartásminták felvételére készítetik az Unió tagállamait. Így a közös külpolitika nem csupán a nemzetállamok irányából egy közös politikaterület kialakítására irányuló folyamatként értelmezhető, hanem a nemzetállami külpolitikát kölcsönösen átható és formáló tényezőként is (ld. Nuttal, 1992).

Az európai külpolitika elméleti megközelítései az utóbbi időben egyre nagyobb teret szánnak az Európai Unió globális szerepvállalása elemzésének. Annak ellenére, hogy a nemzetközi kapcsolatok elmélete a korábban vázolt nehézségek miatt nem tudja az Uniót maradéktalanul beilleszteni az elemzések sorába, vitathatatlan, hogy a nemzetközi kapcsolatok alakulásában az Európai Uniónak (az Európai Közösségnek) meghatározó szerepe van. Christopher Hill 1993-ban fogalmazta meg a „képesség-elvárás szakadék” elméletét, amely a nemzetközi közösség irányából az Unió nemzetközi szerepvállalásának elvárása és a valódi képességek megléte között fennálló különbséget modellezi. Az elvárások tényezőinek meghatározása összekapcsolódik az EU nagyhatalmiságának kérdésével. Kenneth Walz 1979-ben a nagyhatalmiságot öt tényező vizsgálatával határozta meg: népesség és terület, természeti adottságok, gazdasági erő, politikai stabilitás és kompetencia, katonai erő. Erre az elméletre alapozva tett kísérletet Gibbs az európai integráció külpolitikai szerepvállalására vonatkozóan (Gibbs, 2002). Az értékelés szerint annak ellenére, hogy az EU az öt

mint az offenzív neorealisták (Mearsheimer, Walz), így a közös biztonságpolitika kialakulásának elemzése ebben az elméleti keretben értelmezhetővé válik

kritériumból a katonai erő kivételével mind a négy másik tényezőben az első helyen áll a világon, és a katonai kapacitások kialakítás – ha rövid távon nem is, de középtávon mindenképpen – megvalósulhat, egy hatodik tényező nélkül nem veheti fel a versenyt a nemzetközi életben. Hatodik tényezőként pedig a közös, koherens külpolitika meglétét feltételezi, amely közös, egységes álláspont megjelenését jelenti a nemzetközi közösség irányába, és amelyet a közös külpolitika meghatalmazott tisztségviselője képvisel a nemzetközi szinten. A közös külpolitika azonban kormányközi mechanizmusokon alapulhat.

4.3 A közös külpolitika kialakulásának értelmezése

A nemzetközi kapcsolatok elméletében és az európai integrációelméletben a hidegháború lezárulását követően több olyan alapvető változás következett be, amely az integráció keretein belül zajló külpolitikai és biztonságpolitikai folyamatok újraértelmezését követelik meg (Cerny [2000] – az új biztonsági dilemma, Christopher Hill [1993] – a külpolitika változó természete).

A közös külpolitika neorealista megközelítésének egyik módszere az Európai Uniót a nemzetközi rendszer hatalmi viszonyait alapul véve értelmezi. A közös külpolitika zéró összegű játék eredményeként jön létre. A döntéshozatal a három legnagyobb ország – Franciaország, Nagy-Britannia és Németország kezében van. A kis (és közepes) országok a három nagy által felállított szabályrendszerhez és politikai célokhoz csak alkalmazkodhatnak. Céljuk saját előnyeik, hasznuk maximalizálása az adott keretek között. A közös külpolitika eredményességét és hatékonyságát alapvetően a nagyok viselkedése határozza meg. A rendszer csak a „legkisebb közös többszörös” elvén működhet, azaz csak azokon a területeken lehet együttműködés, amely nem sérti a tagállamok érdekeit. Ha mégis megsértené, akkor a rendszer saját felépítése miatt szétesik, a közös külpolitikát divergens nemzeti külpolitikák vagy érdekszövetségeken alapuló regionális együttműködések váltják fel. Egy ilyen együttműködés csak kormányközi alapokon valósítható meg.

A közös külpolitika neoliberais premisszákon alapuló elemzésében, amely érdek alapú rendszerként értelmezi a közös külpolitikát, a megszerzhető abszolút előnyök állíthatók a középpontba. A rendszer működése továbbra is az előre meghatározott érdekekkel rendelkező tagállamokon alapul. A közös külpolitika kialakítása során a tagállamok különböző érdekeiket hierarchikusan besorolják, és árulni kezdik a többieknek. A folyamat hasonlít az interdependencia elmélet „kapcsolt politikák” („linkage policy”) modelljéhez. Az államok áruba bocsátják saját érdekeiket, a többiek pedig megveszik azokat. A végeredmény a „legkisebb közös többszörös” végeredményénél hatékonyabb helyzetet teremt. Az államok az abszolút illetve relatív nyereség maximalizálására törekednek. (ld. bővebben 2. fejezet).

Az interdependencia elmélet¹² a hatvanas évek végén, a hetvenes évek elején született meg¹³. Fő tézise szerint a nemzetállamok képtelenek az egyes politikaterületek monopolizálására, mivel a nemzetközi rendszerben az államok alatti szinteken jelentős összefonódás alakul ki a nem állam szereplők között. Az analitikus koncepcióra épülő elmélet a nemzetközi rendszerben egymással kölcsönös függőségben „interdependens viszonyban” álló államokat vizsgálja. Az interdependencia alapvetően befolyásolja a szereplők magatartását, és maguk az államok tevékenyen részt vesznek az interdependencia kialakításában (pl. nemzetközi szerződések aláírásával, nemzetközi szervezetek létrehozásával). Az elmélet különbséget tesz az államok „összekapcsoltsága” és az interdependencia („kölcsönös függőség”) között. Az interdependencia általában komplex interdependencia, ami azt jelenti, hogy a függőségek több szinten, több politikaterületen („issue area”-ban) valósulnak meg (gazdasági, kereskedelmi, katonai kapcsolatok) és a költségek eloszlása is asszimmetrikus és egyenlőtlen. A döntéshozók számára a fő kérdés, hogy két ország kapcsolatában a költségeket jelentő egyenlőtlenségeket, hogyan lehet kiegyenlítettebbé tenni (mivel az egyenlőtlenségek általában költségeket jelentenek). Az elmélet válasza: kapcsolatokat („linkage”) kell létrehozni. Különbséget kell tenni a

¹² A neoliberális institucionalista iskolán belüli elmélet

¹³ Robert Keohane és Joseph Nye „Hatalom és interdependencia” című művének megjelenésével

szándékolt, államok által létrehozott és költségeket maguk után vonó függőségek, és a nem szándékolt hatások között. Az interdependenciák sajátossága, hogy nem szándékolt függőségek is létrejöhetnek. Különbséget kell tennünk *interdependencia-érzékenység* és *interdependencia-sebezhetőség* között. Az érzékenység az egyes országoknak az a képessége, hogy a külső változásokra miként képesek reagálni, miként képesek a saját autonómiájukat, viszonylagos önállóságukat megtartani, megerősíteni. Az *interdependencia-sebezhetőség* alatt azt értjük, hogy a külső feltételek drasztikus megváltozása esetén az ellentételezésre rendelkezésre állnak-e költséghatékony politikai eszközök. A kapcsolati rendszer két végén állók számára a kölcsönös függőség pozitív hozadék jár együtt, míg a függőség megszűnése a hozadék csökkenését idézi elő¹⁴.

Az európai integráció vonatkozásában az elmélet empirikus igazolására gyakran használják az Unió tagállamainak intraregionális kereskedelemre vonatkozó dinamikus növekedést mutató számadatait. A Keohane által bevezetett „érzékenység”, amely a kölcsönös függőségben álló államok külső erőforrásoktól való függőségének („sebezhetőségének”) mértékében befolyásolhatja a két állam egymáshoz viszonyított relatív hatalmi pozícióját. A modell egyaránt alkalmas a nemzetközi rendszer és az integráció belső természetének leírására. A közös külpolitikára alkalmazva az elméletet, a külpolitika egyes funkcionális területeire bonthatjuk le a politikai napirendet¹⁵. A politikai napirend maga is alkufolyamatokon keresztül jön létre, és természetesen – a döntéshozatali rendszer jogi aspektusaitól függetlenül – az adott tagállam relatív hatalmi pozíciója határozza meg. Az interdependencia modellben a katonai képességeinek fejlesztése nem kiemelkedő fontosságú tényező, mivel az függőségi viszonyoknak csak egyik aspektusát jelentik, ami egy vagy több más tényezővel ellensúlyozható. Az együttműködések többcsatornás „hálózatokon” keresztül jönnek létre. Ebben a vonatkozásban az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikája a kormányközi mechanizmus alapján a Közösség

¹⁴ v.ö. a realisták éppen ellentétes nézetével, ahol a függőségi rendszerek a konfliktusok kialakulását idézik elő

¹⁵ A „politikai napirend” fogalma is az elmélet része.

alkufolyamataitól elkülönülten, sokkal inkább a külső intézményeken keresztül (NATO, NYEU) igyekszik maximalizálni a kölcsönös függőségi viszonyokból származó előnyeit.

A Európai Unió nem rendelkezik önálló jogi személyiséggel, a második pillérben helyet kapott közös kül- és biztonságpolitika szándékosan erősen korlátozott kompetenciákkal rendelkezik. A megvalósult kormányzati modell sajátos mechanizmusát a nemzetközi politikai elméleti széles skálája elemzi (Christopher Hill és William Wallace [1996]; Christopher Hill [1993]; Regelsberger [1992]), viszont hiányzik az olyan interdiszciplináris megközelítés, amely átfogó történelmi, politikai és jogi szempontból alkotná meg a közös külpolitikai és biztonságpolitikai együttműködésre épülő politikai integrációs modellt.

A második világháború lezárulása óta számtalan elmélet született az európai politikai integráció modellezésére: megtalálhatók köztük normatív elemzések csakúgy, mint a nemzetközi rend fogalmának változásához kapcsolódó nemzetközi politikaelméleti értelmezések (Ehrhart [2002]). Az „Európai Egyesült Államok” föderatív alapú létrehozásának gondolata az Európa Tanács megalakulása után elveszítette lendületét. A versengő elméletek között a domináns föderális és konföderális értelmezések széles tárházát találhatjuk, amelyek nagyban hatással voltak az ötvenes és a hatvanas évek elején Franciaország által kezdeményezett biztonságpolitikai és külpolitikai integrációs kezdeményezésekre (Európai Védelmi Közösség/Európai Politikai Közösség 1953, ill. a Fouchet-tervek 1961/62).

4.3.1 A civil hatalom, katonai hatalom, normatív hatalom diskurzus

A hetvenes és a kilencvenes évek között az európai integráció nemzetközi szerepvállalásának elemzésére három domináns diskurzus zajlott: a teoretikusok a civil hatalom, a katonai hatalom és a normatív hatalom elméleti keretét állították fel az integráció természetének értelmezésére. A civil hatalom elmélete (Duchene, 1973) a hetvenes évek elején született és a Közösség szabályozási / igazgatási funkcióinak

fontosságát emelte ki („regulatory power”). A katonai/védelmi feladatokat az integráción kívül látta szükségesnek fenntartani illetve megvalósítani, hiszen a két tömb közötti nukleáris paritás komparatív előnybe hozta a katonai képességek mellett Európa igazi sajátosságát a politikai kultúra szellemiségét. Ha Európa nagyobb szerepvállalásra készül, akkor ezen a területen kell érvényesítenie képességeit. A katonai hatalmi diskurzus Európa katonai képességeinek fejlesztése mellett foglal állást, hiszen az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió szembenállásával a két szuperhatalom katonailag jelentősen megerősödött Európához képest. A Szovjetunióval szemben az integrációnak képesnek kell lennie magát is megvédeni, transzatlanti viszonyban pedig előnyére válhat, ha katonai képességével erősíteni tudja az együttműködést (Bull 1982). A normatív hatalom elmélete az európai integrációt a nemzetközi közösség közös értékeken alapuló hatalmi szereplőjeként értelmezi, amely az emberi jogok tiszteletben tartására, a demokráciára és jogállamiságra épül. A közös külpolitikára tekintetében az elméletet ezen tulajdonságok érvényesítését és a közös normarendszer átadását tekinti kiemelkedő fontosságúnak (Manner, 2000). Az elmélet első változatában Manner amellet érvelt, hogy az Európai Unió katonai képességeinek kialakítása veszélyeztetheti normatív hatalmi súlyát a nemzetközi rendszerben, 2004-ben azonban engedményeket tett, és megfelelő visszacsatolási mechanizmusok kiépítése esetén elképzelhetőnek tartotta, hogy normatív hatalmi súlya a katonai képességek fejlesztése mellett is megmaradjon vagy növekedjen (Manner, 2004).

4.3.2 Közös külpolitika - közös normarendszer?

A neorealista és a neoliberális elméletek közös kiindulópontja a racionalitás, a pozitivizmus. A racionalitás teóriájának referenciapontja, hogy a körülöttünk lévő világ anyagi, megtapasztható és mérhető. A világot, amely rajtunk kívül áll, csak érzékeljük és leírhatjuk. Ebben a pozitivistá szemléletben a normák, ideák, kultúra fogalma csak korlátozottan értelmezhető. A nemzetközi rendszer interakciói és a belső, nemzetállami hatalmi, politikai folyamatok elszigetelődnek egymástól, ezért a közös külpolitika nem fejlődhet ki a tagállamok közötti alkufolyamatokból. A európai integrációban a kilencvenes években bekövetkezett

külpolitikai és biztonságpolitikai folyamatok széles értelemben vett elméleti keretének megalapozásaként James N. Rosenau gondolatait vehetjük kiindulópontként („*turbulence in world politics*”), amely a nemzetközi rendszerben bekövetkezett változásokat egy kétoszlopos struktúraként értelmezi, amelyben a globalizáció és a lokalizáció jelensége egyszerre van jelen („glokalizáció”) (Rosenau [1990]). A modell szerint az egyik oszlop a hagyományos, nemzetállam-központú világ, a másik a több pólusú nemzetközi rendszer, amelyben a globalizáció és fragmentáció egyszerre van jelen.

Szűkebb értelemben vett értelmezésünkben a nemzetközi normák az állami iránti lojalitást kiegészítve – bizonyos esetben annak ellenében – kényszerítik a szereplőket egy bizonyos magatartásforma követésére. Egyes értelmezések szerint a közös külpolitika kialakulásának lényege nem az intézményesülésen keresztül vizsgálendő, hanem a közös európai normarendszer kialakulásának folyamatán (Smith 2004:37-60). A normarendszer kiépülésének legfontosabb tényezői:

1. Az informális találkozók rendszere, a megszokott, beidegződött tárgyalási módszerek napi rendszerességgű érintkezéseken keresztüli alkalmazása,
2. A normák írásba foglalása.
3. Az írásba foglalt normák szabályrendszerekké alakítása (ld. az Európai Politikai Együttműködés jelentéseit). Ezek már kötelezettségeket és jogokat tartalmaznak a tagállamokra.
4. A szabályrendszerek törvényekké alakítása (törvények alatt értsük a megfelelő európai jogszabályokat).

A közös normarendszer a közös külpolitika esetében hosszú időn keresztül formálódott és az Európai Közösség gazdasági integrációs folyamataival párhuzamos alakult ki. Az Európai Politikai Együttműködés találkozóinak rendszere és, „organikus” struktúrájának kialakulása¹⁶ hozzásegítette az együttműködésben résztvevő diplomátákat, tisztségviselőket, hogy az Európai Közösség sajátos,

¹⁶ lásd erről 4.3.7 fejezet.

nemzetállamokon felül döntéshozatali kultúráját és normarendszerét átültessék a külpolitikai együttműködés mindennapjaiba. Simon Nuttal értékelése szerint a külpolitikai együttműködésben résztvevők a hivatalos találkozókra túl kollegiális és baráti kapcsolatrendszerrel építettek ki, és jóval az Európai Unió Szerződésének szövegezése előtt informális szinten is fel tudták térképezni egymás érzékeny pontjait. (Nuttal 2000:23-31).

4.3.3 A neofunkcionalizmus és a közös külpolitika

A neofunkcionalista elméletben¹⁷ az elemzés kiindulópontja az állam, ami nem egy monolitikus, homogén egység (mint a realizmusnál), hanem az állam maga is funkciók halmaza, érdekcsoportok, érdekek komplexuma. A neofunkcionalizmus államfelfogásánál tetten érhető a liberális, pluralista felfogás: az állam sok komponensből áll. Az államot alkotó komponensek, szereplők, egyének, érdekcsoportok közvetlenül is kapcsolatba léphetnek egymással. Ekkor az államközi formalizált kapcsolatok mellett transzgovernmentális, transznacionális kapcsolatok jönnek létre. Az állam tehát nem formalizált kapcsolatokban létezik, hanem az egyes területek közvetlenül is kapcsolatokra lépnek egymással.

A neofunkcionális logika mentén az európai integráció államai között az államközi kapcsolatok mellett nem-politikai, funkcionális kapcsolatok halmaza létezik. A kapcsolatok ennek megfelelően az államközi szintről egyre inkább a nem állami, szupranacionális szintre helyeződnek át. Ez a folyamat azt jelenti, hogy a hatalom és a territorialitás nem lesznek többé egybevágóak. Fontos szerepet játszanak ebben a folyamatban az érdekcsoportok, a nyomásgyakorló csoportok. Az integráció különböző szektoraiban együttesen lépnek fel, már nem nemzeti érdeket, hanem saját funkcionális érdekeiket képviselik, így a Bizottsággal szövetségben az integrációs folyamatot viszik előre.

¹⁷ A neofunkcionalizmus integrációs elmélet Ernst Haas nevéhez fűződik, és kritikailag támaszkodik a funkcionális elméletre.

Hogyan kapcsolódnak össze ezek a funkcionális egységek, hogyan mozgatják az integrációs folyamatot? A neofunkcionalizmus az integráció mozgását a „spill over” jelenségével magyarázza. Az integráció egy meghatározott gazdasági szektorban indul, és utána a funkcionális dinamika következtében további gazdasági szektorokba kerül át; létezik egy funkcionális „spill over”, átcsapás. Az integráció egy szektorában elért prosperitás, haszon, nyereség a szomszédos gazdasági szektoroknak a bevonásával lendíti előre az integrációs folyamatot. Az elmélet nem csupán a funkcionális, hanem politikai „spill over” fogalmát is meghatározza. A gazdasági területeken a kapcsolatok közös érdekeket hoznak létre. A közös érdekek képviselőit az a politikai elit, amely érdekelt a növekvő jólét fenntartásában a teljes érdekképviselőt lefedő nemzetek feletti szerveződések hoz létre. Ez az a folyamat, amelyben a gazdaság területéről a prosperáló integrált szektor az érdekvédelem politikai területére csap át. A folyamatban a politikai lojalitás és a politikai várakozások a tagállami szintről átkerülnek szupranacionális szintre. A folyamat végén olyan regionális politikai közösség jön létre, amely alapja a prosperáló gazdasági szektor érdekeinek védelme.

Az elméletet számos kritika érte. Az egyik rámutat, hogy az integráció nem egy lineáris előrehaladó folyamat. Létezik visszaesés, „spill back” is az integráció folyamatában. A kritikák egy másik pontja arra kérdez rá, hogy vajon létezik-e ún. *point of no return*, amikor az integrációs folyamat már nem visszafordítható és ha létezik, akkor hogyan határozzuk meg. Erre vonatkozóan nem ad eligazítást az elmélet. A harmadik legtöbbet kritizált pont az elmélet azon kiindulópontja, hogy a nacionalizmus, a nemzetek szerepe hanyatlak. A kritika rámutat, hogy a nemzeti érdek továbbra is él, sőt a nemzeti érdekek nemhogy eltűnnének, hanem felerősödnek. A nemzeti érdekerősödésével pedig egyfajta megújuló kompromisszum-kultúrával találkozhatunk. Karl W. Deutsch alkalmazta ugyanezt a neofunkcionalista logikát a biztonságpolitikai közösségekre, biztonságpolitikai együttműködésekre. Deutsch modelljének lényege a „pluralista biztonsági közösségek” létrejötte, ahol az államok közös érdekei adják az integráció alapját. A NATO kialakulása közös értékekből, a várakozások azonosságából, a döntéshozók azonos stratégiai kultúrájából, a külső

fenyegetés azonos felfogásából adódott. Deutsch elméletében az integráció motorja a „spill over” helyett a „take off”, de lényegében ugyanarról a logikáról beszélhetünk. Deutsch számára a kérdés az, hogy a biztonsági érdekek hogyan emelkednek nemzetek feletti szintre. A klasszikus neofunkcionalista elmélet kritikái már a nem politikai jellegű „spill-over” kapcsán is jogosan bírálták a neofunkcionalista elméletet, hogy nem tudja pontosan megnevezni a fordulatok helyét, idejét és résztvevőit, nem tud konkrétan használható receptet adni a pusztán modellen túl. A kritikák szerint politikai „spill-over” pedig mindmáig nem következett be, hiszen a tagállamok kényes helyzetben még gazdasági kérdésekben is nemzetállami hatáskörben, vagy kormányközi alapon döntöttek.

Az európai külpolitikai integráció modellje az elmúlt fél évszázad során számos alkalommal került elemzésre. A sokáig domináns neofunkcionalista elmélettel szemben azonban ezek az elképzelések nem egy lineáris fejlődés egyik végső állomásaként értelmezték a külpolitikai integrációt. Az Európai Védelmi Közösség 38. cikke alapján kidolgozott Európai Politikai Közösség (1953), a Fouchet-tervek (1961, 1962) a gazdasági integrációtól élesen megkülönböztették a létrehozandó politikai integrációs intézményeket és a szereplők kompetenciáit. A gazdasági és a politikai intézményrendszer közötti rövid távú konvergenciát pedig lehetséges, de nem kötelező tényezőként vették számba.

4.3.4 A föderalizmus, a neoföderalizmus és a közös külpolitika

A föderális alapon megszervezendő Európa nagy projektje közvetlenül a második világháború után volt népszerű. A föderalizmus európai integrációra értelmezhető elmélete soha nem volt annyira kidolgozott, mint a többi integrációelmélet, a neofunkcionalizmus, a többszintű kormányzati modell, vagy éppen a liberális kormányköziség elmélete (Rosamond 2000:23). A föderalizmus teoretikusai leginkább az Amerikai Egyesült Államok példáját vették alapul, amikor az európai integrációt intézményi és politikai felépítményét tervezték. A föderális struktúra kialakítása legalább kétszintű kormányzati rendszert feltételez. A hatalom megoszlik a

kormányzati szintek között, elkülönülnek egymástól, de politikai koordináció (politics+policy) szükséges a sikeres és hatékony működéshez. A föderalizmus elméleti kutatói közül többen érvelnek amellett, hogy egy föderalisztikus elveken működő állam sikerének „titka” a központi kormányzat és a regionális kormányzatok optimális hatalommegosztási arányának megtalálása (Burges, Pinder).

A közös európai külpolitika szempontjából két oldalról vizsgálhatjuk meg a föderalizmus kérdését: egyrészt a külpolitika intézményi döntéshozatali folyamatainak fejlődése szempontjából, másrészt a tagállamok külpolitikai tevékenységének vonatkozásában. Tekintsük át először az utóbbit. A föderális alapon működő államokban a külpolitika (a „high politics”) szinte kivétel nélkül a központi kormányzat irányítása alatt áll. Ez nem jelenti azt, hogy az alacsonyabb szinten található regionális hatalmi központok nem létesítenek külkapcsolatokat, de ezek többnyire gazdasági, kulturális jellegűek, a diplomáciai, konzuli kapcsolatok és biztonság/védelem kérdése nem tartozik közéjük. A közös külpolitika a külkapcsolati rendszeren keresztül fejlődött a hatvanas évek kezdetétől. A tagállamok a közös kereskedelempolitika közösségi szinten szabályozott területeitől függetlenül megtartották önálló külkapcsolati rendszerüket. A közösségi szintű külkapcsolatok pozitív hozadékként kezelték. Érdekes megfigyelni, hogy magán az Európai Közösségen belül is kialakult egyes országokban az állam alatti szervezetek külpolitikai szerepvállalásának igénye (régiók, de pld. Skócia, Wales is ebbe a kategóriába tartozik Nagy-Britanniában). Ezek a típusú kapcsolatok azonban a Közösség/Unió fejlődésével internalizálódtak, ezért a közös külpolitika szempontjából önmagukban nem lehetnek az elemzés tárgyai. Viszont megállapíthatjuk, hogy a probléma lassan „egy szinttel feljebb” tolódik a nemzetállamok irányába, azaz a valódi közös külpolitikai, biztonságpolitikai súllyal rendelkező Unió a tagállami önálló külpolitikai igényekkel egyre gyakrabban konfrontálódik. A föderalizmus és az európai külpolitika kapcsolatának viszonyában két alapvető problémával találkozunk: egyrészt addig nem tekinthetjük a komparatív elemzés tárgyának az Uniót, amíg nem építi ki valódi és hatékony kül- és biztonságpolitikai eszközrendszerét, hiszen a tagállami kompetenciák erősebbek a központi kormányzaténál. Másrészt a külpolitikai

együttműködés kormányzati szinten folytatódik (bár az értekezésben ennek a kormányzati együttműködésnek a különleges tulajdonságait elemezzük), és így a hatalmi központok elkülönítése, illetve a hatalommegosztás a föderalizmus elméleteknek új problémát vet fel¹⁸.

A külpolitika intézményi döntéshozatali folyamatai fejlődésének elemzésére a neoföderalizmus elmélet is választ ad. A neoföderalista elmélet az európai integráció korai szakaszához, a negyvenes évek föderalista mozgalmainak elméleti alapjaihoz tér vissza. Az elmélet alapvetően kritizálja a korai föderalista integrációelméletek idealista felfogását, amely, értékelése szerint, a második világháború pusztításai után az újjáépítés lendületében gyakran került a különböző ideológiai irányzatok vonzásába. Az elmélet kísérletet tesz arra, hogy a föderalista elmélet megújításával az integráció fejlődésének föderalista alapon szerveződő, életképes irányt határozzon meg. A neoföderalista elmélet az integráció fejlődésében az inkrementalizmus elvét hangsúlyozza, azaz robbanásszerű változások helyett a fokozatosságot tartja kiemelten fontosnak („kis lépések” = „petites pas” tana)¹⁹. A „kis lépések” célja egyértelműen a föderalista integráció forma elmélyítése, az elmélet pedig a neofunkcionalista elméletet igyekszik meghaladni, amikor arra törekszik, hogy egyértelmű válaszokat adjon arra, mikor következnek be ezek a lépések.

A integrációelmélet mainstream irányzatba tartozó neofunkcionalista elmélet egyik legfontosabb kritikájaként az állam és döntéshozói percepciók tudatos háttérbe szorítását fogalmazza meg. A föderalizmus „mindent vagy semmit” álláspontjával szemben hangsúlyozza, hogy a tisztán államközi modell és a tisztán (föderalista) államon belüli modell között több átmeneti állapotnak kell léteznie. Nemzetközi jogi

¹⁸ A föderális szint alatti/melletti külpolitika tevékenységgel komolyan elkezdtek foglalkozni a teoretikusok (ld. például: Brannon P. Denning and Jack H. McCall: *States' Rights and Foreign Policy: Some Things Should Be Left to Washington*, Foreign Affairs, Jan-Feb. 2000), a föderalizmus elméleti szakirodalmában nem találkoztunk ilyen irányú kutatásokkal.

¹⁹ ld. pld. szavazási rendszer óvatos változása (Közös Kül- és Biztonságpolitika területén a konstruktív tartózkodás intézménye), a fokozatosan kialakuló és egyre konkrétabb formát öltő biztonságpolitikai együttműködés

szempontból az integráció dinamikája „kis lépések” sorozataként hosszan tartó alkotmányos fejlődésen alapul, amelyet az integrációban részt vevő szereplők és az integrációt kívülről befolyásoló nemzetközi jogi aktusok szabályoznak. Az elmélet szerint tehát sokkal fontosabb a folyamat, mint tendencia és egymásra épülő cselekedetek sorozatának vizsgálata, mint az integráció nagy csomópontjainak keresése. Az elmélet pontos válaszokat ad arra a kérdésre, hogy az integráció előrehaladtával az intézmények pontosan mikor, miért, és hogyan fejlődnek. A föderalista elmülethez képest a neoföderalista elmélet kidolgozói kevésbé tartják fontosnak a pontos alkotmányos/intézményi keretek kidolgozását, elegendőnek tartják a politikai vezetők akaratának kinyilvánítását egyes kulcsfontosságú döntéshozatali helyzetben. A neoföderalista elmélet igazolására számos kutató használta fel a kilencvenes évek változásait a közös külpolitikai és biztonságpolitikai folyamatokra vetítve (ld. Larsen).

4.3.5 A liberális kormányköziség alkalmazásának kudarca: a közös külpolitika

A közös európai külpolitika elemzésének elméleti kereteit gyakran magyarázzák – alapvetően tévesen – a liberális kormányköziség elméletével. Mivel a közös kül- és biztonságpolitika az Unió második pilléréként, kormányközi alapon jött létre, kézenfekvőnek látszik a nevében hasonló elmélet társítása. Andrew Moravcsik liberális kormányköziség elmélete eredetileg a kulcsfontosságú államok alkupozíciójának alakulását elemezte az Egységes Európai Okmány létrehozásához vezető úton, de az elmélet a kilencvenes években általános európai integrációelméletté nőtte ki magát. A liberális kormányköziség elmélete tulajdonképpen három tényezőtől építkezik: a nemzeti preferenciák meghatározása, az államok közötti alkupozíciók alakulása és az intézményi keretek kialakításának elmélete. Ahogy az első fejezetben részletesen bemutattuk Moravcsik érvelése szerint az integráció modellezését a legbefolyásosabb államok nemzeti preferenciáinak meghatározásán keresztül kezdetjük megalkotni, amelyet alapvetően a második tényező, az ezen államok közötti alkupozíciók befolyásolnak. A harmadik tényező, az intézményi keretek kialakítása csak lazán kapcsolódik az első kettőhöz, hiszen az államok nem érdekeltek

túl sok hatalmat átruházni az intézményekre, sokkal inkább a köztük intézményesített kormányközi megállapodásokra és párbeszédre helyezik a hangsúlyt. A domináns államok egymással koalíciót hozhatnak létre, amely önállóan, akár a többiek ellensúlyozása nélkül is befolyásolhatják az integráció nemzetközi kapcsolatait (tárgyalásokat indíthatnak, szerződéskötését mozdíthatnak elő).

A közös külpolitikai kialakítása ebben az értelemben kizárólag a nemzeti preferenciák megváltozásával magyarázható. Moravcsik szerint az államok racionális viselkedése nem rögzített preferenciákból adódik, hanem az államon belüli folyamatosan változó politikai folyamatok eredője. Az elmélet az államokat racionális, haszonmaximalizálásra törekvő szereplőnek tételezi fel, amelyek egyik fő célja a belpolitikában érvényesül: a maximális szavazatszám megszerzése és a választások megnyerése. Az általános külpolitikai elemzés helyett az elméletet Moravcsik a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok vonatkozásában dolgozta ki, ahol a nemzetközi alkufolyamatok változása sokkal gyorsabban és közvetlenebb módon befolyásolhatja egy állam belső viszonyait. Az elmélet részletesen foglalkozik a kormányzat és a társadalom költség/haszon viszonyával, a társadalmi és a kormányzati preferenciák rendszerével. Mivel az európai közös kül- és biztonságpolitika legtöbb döntése alig van közvetlen hatással a választói preferenciákra, az elmélet egyik alapvető tézisé, a nemzetállami preferenciák kialakulását nem befolyásolja. Moravcsik saját elméletét nem európai integráció elméletként határozza meg, hanem a nemzetközi kapcsolatok elméletének neoliberais iskolájához való hozzájárulásként. Ahogy Pilegaard megjegyzi (2003), Moravcsik a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok területén sikeresen kísérelte meg felnyitni a nemzetközi kapcsolatok elméletében az államok „fekete dobozát”, viszont amikor nem gazdasági területen végez elemzéseket, akkor többnyire visszatér a realizmus klasszikus logikájához, ahol az államok cselekedetei „nemzeti érdekeik”-ből magyarázhatók (Pilegaard 2003: 7). Az elmélet egyik legkevésbé kidolgozott része az intézményi keretek kialakítása. A nemzetállami preferenciák kialakulása és az államok között alkufolyamatok lezárulása után az elmélet egyáltalán nem zárja ki, sőt természetesnek tartja, hogy a létrehozandó intézmények szupranacionális jellegűek lehetnek. A liberális kormányköziség kritikái

leggyakrabban azt vetik az elmélet szemére, hogy nem dolgozza ki kellőképpen a létrehozott intézmények működésének kereteit, amelyben az alapvetően kormányközi alkufolyamat eredményeként létrejött szupranacionális intézmény és a nemzetállami érdekérvényesítés akarata egyszerre jelentkezik.

Az liberális kormányköziség elmélete élesen szembeállítható a neoföderalista elmélettel, hiszen premisszái között szerepel a nemzeti érdekek primátusa, a nemzetállami szuverenitás kiemelkedő szerepe a nemzetközi kapcsolatokban. Álláspontja szerint a külpolitikai cselekedetek legfőbb mozgatórugója a nemzeti érdekek közvetítése. Kiemelkedően fontosnak tartja a nagy szerződések körüli alkufolyamatokat. Az integrációs intézmények származtatott jogi képességeik birtokában a nemzethez lesznek lojálisak, ezért semmiféle független identitás és érdek nem alakulhat ki. Mivel az integrációban minden nemzetállam vétő joggal rendelkezik, ezért a leginkább integráció ellenes szereplő aktusaitól függ az integráció. Az elmélet első megközelítésben tökéletesen alkalmazható a kilencvenes években az európai integráció keretein belül zajló külpolitikai és biztonságpolitika folyamatokra (kormányközi mechanizmus, nemzeti érdekérvényesítés, nemzetekfelettség elutasítása). A kritikai fő támadási pontjai az intézményi keretek értelmezése (a unió kulcsfontosságú intézményei autonómiájának hiánya, illetve passzív szerepe), a politikai döntéshozatali mechanizmusok működése (a módszertani részben kifejtett diskurzusanalízis segítségével), valamint a integráció fejlődésében egyre meghatározóbb szerepet játszó „kapcsolt politika” („linkage policy”) mellőzésének ténye. Az elmélet szerint a nemzetek feletti, a nemzeti és a nemzeteken belüli összetett politikai, társadalmi, gazdasági folyamatok együttesen határozzák meg az integráció folyamatát, a nemzetek szuverenitása azonban legnagyobb igyekeztük ellenére is az integráció előrehaladásával egyre erőteljesebben sérül.

4.3.6 A többszintű kormányzási modell és közös külpolitika

A több szintű kormányzás (*multi level governance*) modellje szerint az államok politikai szerkezetek, funkciók és kormányzati tevékenységek halmazai²⁰. Egyes rendszerek bizonyos szintjein pontosan meghatározható a szereplők közötti kapcsolati rendszer és a felelősségi szint, míg más területek sokkal lazábban kapcsolódnak egymáshoz, és a tagállami befolyás is jóval alacsonyabb. A különböző kormányzati szintek között egymást többszörösen átfedő kompetenciák vannak. A több szintű kormányzás modellje egyaránt kritizálja a regionális integrációk realista államközpontú és a nemzetek feletti megközelítéseit is. A modell középpontjában az integráció által létrehozott politikai szerkezet (*polity*) áll. Az integráció egy olyan folyamat, amelyben a hatásköröket és a döntéshozatali folyamatokat a több szintű kormányzaton keresztül a kormányok megosztják egymással, és a tagállamok területük és lakosságuk egy része felett elveszítik korábbi felügyeleti jogukat. A politikai felügyelet megváltozott, egyrészt mivel a tagállamok végrehajtó hatalmainak többé már nincs monopóliuma a döntéshozatali eljárás felett. Másrészt pedig az állami szuverenitás a regionális politikai szerkezet egy részére szállt, nem csak a Tanács kollektív döntéshozatali folyamatain keresztül, hanem azért is, mert a szupranacionális szervezetek egyre függetlenebbé válnak a tagállamoktól.

Az európai döntéshozatali folyamat összetett, kölcsönös függések és kapcsolatok jelenléte jellemzi, illetve a szupranacionális intézményeknek önálló befolyása van a politikai folyamatokra. A több szintű kormányzás több szintű politikai szerkezetet kíván, azaz nem létezik központi hatóság, hanem a szupranacionális, tagállami és szubnacionális kormányzatok folyton változó együttese működik együtt. Az Európa-politika poszt-szuverén, mert átnyúlik az államhatárokon és mélyen behatol a tagállami politikák és a közigazgatás korábban egyértelműen a belpolitika körébe

²⁰ Az elmélet részletes megismeréséhez a kiindulópont Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold [1970] *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall

tartozó területekre. A belpolitikák külpolitizálódnak és a külpolitikák egyre inkább belpolitizálódnak, a kül- és a belpolitika területei összemosódnak. Az Európai Unió tehát egy többszintű kormányzati rendszer, amelyet a politikai szereplők és a politikaterületek nagymértékű összekapcsoltsága jellemez, a politikai ellenőrzés megosztott. A liberális kormányköziség és a többszintű kormányzati modell között az a különbség, hogy amíg az előbbiben a tagállami érdekvérvényesítés egy kétszintű modellen mutattuk be (ahol a tagállamok indirekt módon befolyásolják az Európai Unió politikáinak fejlődését azzal, hogy kormányaik érdekeiket védik), az utóbbi a tagállami szereplők közvetlenül az európai porondon történő mozgósítását magyarázza egy sor többszintű politikai hálózat és szerkezet eszközrendszerén keresztül. Egy másik jelentős különbség, hogy a kormányzat szempontjából az állam szerepe megváltozott: partner és közvetítő lett, vagy egyszerűen az egyik politikai szereplő. Az államközi alkuk így a politika nem állandó, kőbe vésett folyamatai, hiszen az állam folyamatosan bátorítja a transznacionális érdekcsoportok munkáját. A több szintű kormányzás modelljének teoretikusai gyakran vetik fel a regionalizmus kérdését, hiszen a regionális kormányzatok a hidegháború utáni nemzetközi rendszerben egyre jobban igénylik, hogy az állammal, a kormányzattal egyforma hangsúllyal befolyásolhassák a nemzetközi folyamatokat²¹. A regionális és a központi kormányzatok tehát versengve képviselik ugyanazon területi érdekeket, a maguk is a tagállami érdekképviselő kiegészítőivé válnak. A szereplők különböző többszintű hálózatokon keresztül kapcsolódnak egymáshoz. A szubnacionális szereplők általában hatékonyabban képviselik érdekeiket a szupranacionális szinten, mert míg tagállami szinten a nemzet politikai többsége ellenében kell érdekeiket érvényesíteni, szupranacionális szinten nincs domináns szereplő. Bár sok minden múlik azon, hogy hogyan tudnak Brüsszelben a regionális források elosztásáért lobbizni, amit megkönnyít ha tagállami szinten intézményesítik pozíciójukat.

²¹ Jó példa erre Belgium, vagy Németország, ahol a szubnacionális szereplők alkotmányos joga a nemzetközi politikai életben való szereplés, szerződéseket köthetnek, vagy akár a COREPER-ben az egész országot is képviselhetik.

A többszintű kormányzás két fontos gondolatát emelném ki a szuverenitásról és az államközpontú megközelítésekről. A plurális és aszimmetrikusan strukturált regionális politikai szerkezetben a tagállami szuverenitás megosztottá vált. Ebből a nézőpontból szemlélve az európai politikai szerkezet meghaladja a territorialitás, funkcionalitás – és egyre inkább az identitás – közötti hagyományos határokat, és a konfliktusok megoldásának, a területi érdekek képviselésének szerevezett politikai keretévé válik. A tagállamok szerepe és természete megváltozik ebben a kontextusban és egyre inkább egymásba hatoló politikai rendszerekké válnak. Ebben a rendszerben olyan szereplők, amelyek korábban nem voltak a tagállamok politikai rendszerének szereplői közvetett és közvetlen módon²² is részt vesznek az erőforrások és az értékek szétosztásának folyamatában. Az új rendszert a szubnacionális, a tagállami és a szupranacionális kormányzatok alkotják, amelyek belpolitikai céljaikat magasabb szintre vetítik ki. Ez a posztmodern megközelítés a szuverenitás fogalmi határait feszegeti.

A másik gondolat a közös akciók egy új típusát írja körül, amely ugyan elismeri a tagállami szuverenitás alkotmányos alapjait, de megkérdőjelezi az államok funkcionális önállóságát a nemzetközi rendszer új gazdasági- társadalmi kihívásainak tükrében. Ebben az értelemben a szubnacionális egységek aktivitása az állam segítségére lehet, hiszen azok továbbra is az állam részei, a legfontosabb területeken továbbra is függenek az államtól. Tehát egyrészt az állam strukturális átalakuláson megy keresztül és bekapcsolódik egy új több szintű politikai szerkezetbe és az állami szuverenitást a transznacionális kormányzati megállapodások „felhígítják”. Másrészt a nyugat-európai államok ugyan *de jure* megőrzik szuverenitásukat, de önállóságuk egy részét elveszítik. Többé már nem képviselik kizárólagosan a területi érdekeket, nem önállóan döntenek az intézményi struktúráról és a problémamegoldásról.

Az államközpontú megközelítések számára ugyanakkor a regionális politika területén az európai kormányzat, a kollektív döntéshozatal és a regionális

²² Közvetlenül úgy, hogy saját maguk részt vesznek egy adott döntéshozatali folyamatban, közvetetten pedig az érdekvérvényesítési csatornákon keresztül.

alkotmányozás meghatározói elsősorban az államok. A tagállamok kormányzatai alakítják, befolyásolják az integráció folyamatát. A politikai együttműködések az állam hatalmát erősítik, azzal is ha bizonyos célok megvalósítása érdekében a szuverenitások egy részét összevonják („pooling”). A több szintű kormányzás elmélete számára az Európai Unió a vesztfáliai modern államrendszer meghaladását jelenti, mert olyan politikai szervezetet hozott létre amelyben a tagállami kormányzatok kitolták a politika határait a hagyományos állami kereteken túlra. A több szintű kormányzás megkérdőjelezi a hagyományos értelemben vett szuverén államhatalmat és az új uniós rendben lebontja a központi állam hatalmát. A liberális kormánykozás elméletével szemben az szupranacionális, a transznacionális és a nemzetállamokon belüli szereplők önálló döntéshozatali képességgel és preferenciákkal rendelkeznek. A többszintű kormányzati modell keretein belül egy hatékony és életképes politikát az adott politikaterületen belül létrehozandó központi hatalommal lehet csak létrehozni. Amennyiben a közös kül- és biztonságpolitika keretén sikerül létrehozni ilyet (pld. Mr. CFSP, vagy a külügyminiszteri poszt), akkor az elmélet logikája szerint a kormányzati rendszer ezen ágán belül sikerülni fog a koherencia elérése.

4.3.7 A sui generis vita és a közös külpolitika

Az európai integráció a kezdetektől fogva viaskodik a „sui generis vagy sem” kérdéssel, azaz azzal a problémával, hogy a nemzetközi politikaelmélet milyen szereplőjeként lehet értelmezni az integráció által létrehozott tömörülést: nemzetközi intézményként, (konföderális/föderális államként) vagy a nemzetközi élet új, önálló teremtményeként. Vitathatatlan, hogy az Európai Közösség és az Európai Unió egyszerre hordozza magán a nemzetállamok és nemzetközi intézmények sajátosságait. A kifinomult, de többnyire túlbürokratizálódott döntéshozatali rendszer, az egyes politikaterületek kezelése, az (alap) szerződések rendszere a nemzetközi intézmények sajátosságait hordozzák, ugyanakkor az Uniós állampolgárság, a közösségi szintű politikák, a közös költségvetés a nemzetállamoktól kölcsönöz tulajdonságokat az Uniónak. De vajon a sui generis problémája hogyan értelmezhető a közös külpolitika szintjén?

A közös külpolitika sui generis problémájának értelmezéséhez kiindulópontként fogadjuk el azt a megállapítást, hogy a közös külpolitika a Közösség/Unió egyéb területéhez viszonyítva sokkal kevésbé veti fel a sui generis kérdést, hiszen kormányközi jellegéből fakadóan nem nevezhetjük különleges együttműködési formának. Közelebbről megvizsgálva a közös külpolitika jellegét azonban megállapíthatjuk, hogy a közös külpolitika nem hagyományos multilaterális együttműködési forma. A nemzetközi kapcsolatok elméleteinek túlságosan egyedi vonásokat mutató szereplő, az integrációelméletekben viszont nem eléggé egyedi ahhoz, hogy a hagyományos elméleti keretekben tárgyaljuk. Mindazokkal az egyedi sajátosságokkal, amelyekkel a közös külpolitika rendelkezik (a nemzetek feletti intézményrendszer hiánya, a többségi döntéshozatal gyakorlata hiánya, az Európai Unió nemzetközi jogalanyiségének hiánya) az integrációelméletek nem igazán tudnak mit kezdeni.

Az Európai Politikai Együttműködés, mint a közös külpolitika első együttműködési rendszere olyan tulajdonságokat hordozott magán, amelyek távolról sem közelítették az európai integráció neofunkcionalista integrációelméletének elemeit. A Európai Politikai Együttműködés a Európai Közösségtől független együttműködési forma volt (a Közösség jogi felépítményébe csak 1986-ban, az Egységes Európai Okmány aláírásakor kerül a titkárság említésével). Létrehozásakor szándékosan nem érvényesítették se a rossz emlékü Európai Politika Közösség se a Fouchet-tervek által felvázolt szorosabb nemzetek feletti, illetve a lazább kormányközi jellegű intézményrendszert. Sőt az Európai Politikai Együttműködés az elemzések többség szerint éppen annak köszönhetette viszonylagos sikerét (de legalább is fennmaradását), hogy nem épített ki autonóm döntéshozatalra képes intézményeket. Az együttműködés nem tartalmazott jogi kööttségeket, se konszenzusos döntéshozatali rendszert, se felelősségi szinteket.

A közös külpolitika jogi kereteinek kialakítását kezdetben az informális tevékenységek óvatos formalizálódása, majd jogi keretekbe foglalása jelentette

(Európai Politikai Együttműködés deklarációi, az fent említett titkárság beemelése az *acquis-ba*). Noha a közös külpolitikát a nemzetközi politikaelmélet teoretikusai gyakran az államok közötti együttműködés egy formájaként elemzik, az elmúlt harminc év alatt számos olyan stílusjegyet vett magára, amelyek eltérő szemléletmódú megközelítést tesznek szükségessé. A kormányközi együttműködések alapvető jellemzője, hogy az együttműködésben résztvevő államok megtartják maguknak a döntéshozatal jogát. A közös külpolitika együttműködés korai szakaszában a tagállamok külügyminisztereit illette meg külpolitikával kapcsolatos döntéshozatal joga, és ők képviselték az Európai Közösséget a nemzetközi közösség irányába (ld. Luxemburgi Jelentés, 1970), munkájukat – többnyire az előkészítés szintjén – a szintén újonnan alakult Politikai Bizottság karrierdiplomatakból álló gárdája segítette. A Európai Politikai Együttműködés központosított intézményrendszer nélkül, a Európai Közösségtől függetlenül működött. A Politikai Bizottság üléseit – hasonlóan a nemzetközi szervezetek gyakorlatához – az alapító dokumentumban lefektetett elvek szerint bizonyos időközönként tartotta. A „bizonyos időközönként” elemzése szokatlan fejleményekhez vezet el minket. Noha 1970-ben még félévenként találkozókat határoztak meg, a rákövetkező öt évben a találkozók gyakorisága egyre intenzívebbé vált: a háromhavi, kéthavi majd havi találkozókat a hetvenes évek közepére nemegyszer (különösen a nemzetközi konfliktusok idején) a mindennapos érintkezés váltotta fel.

Az Európai Politikai Együttműködés gyengeségét gyakran hozzák kapcsolatba a közösségi intézményrendszerrel való kapcsolat hiányával. Valóban, a közös külpolitika fejlődési pályája valószínűleg meredekebben ívelhetett volna felfele, ha a „high politics” területét a hetvenes évek elején sikerült volna integrálni a közösségi rendszerbe, hiszen a közös költségvetés létrehozásának időszakában lehetőség lett volna megoldást találni a közös finanszírozás kérdéseire. A gyengeség – akárcsak több hasonló jellemvonás esetében – azonban egyszersmind különös jellemvonásainak egyik erősségévé is vált. A közösség jól bejáratott, nem pejoratív értelemben vett bürokratikus rendszeréből a közös külpolitika nem részesedhetett, ezért saját maga kezdte kialakítani bürokratikus felépítményét. A Politika Bizottság számos szakértői

bizottságot, szakértői hálózatot, munkabizottságot és különböző vitafórumot hozott létre, kialakította saját elektronikus kapcsolattartó és monitoring rendszerét (ld. COREU telex-hálózat), formális csatornákon keresztül összekapcsolta a saját tagállamainak diplomatait. Létrehozásának ötödik évfordulójára a közös külpolitika a tagállamok diplomáciai mindennapjainak része lett. Egy olyan együttműködési forma, amely lehetővé tette a gyors, hatékony kapcsolatfelvételt, és – legalábbis – a gyors döntés-előkészítést.

Az Európai Unió Szerződése az alapvető intézményi struktúrán nem változtatott. A „második pillér” intézményi felépítés szempontjából többnyire csak a korábban működtetett struktúra finomítása volt. A Külügyminiszterek Tanácsa továbbra is a politikai döntéshozatal központja maradt. Itt merültek fel a napi gyakorlatban azok a kérdések, amelyekkel a közös külpolitika keretében foglalkozni akartak, itt vitatták meg a politikai választási lehetőségeket, egyeztettek a nézetkülönbségeket, valamint ez a fórum hivatott kiadni a külpolitikai nyilatkozatokat és kezdeményezéseket. Valódi végrehajtó hatalom azonban nincs a kezében (hiszen ezt továbbra is az elnökség és Európai Tanács kompetenciájába tartozott). Formális tekintélye azonban megmaradt, hiszen bármilyen döntéshez szükséges a Tanács részvétele és konszenzusos egyetértése szükséges. A közös külpolitika – és vizsgálatunk, a kormányköziség elemzésének szempontjából – fontos megjegyeznünk, hogy a legfőbb tulajdonságait változatlan formában megőrizte: tagság változó, legitimációja a tagállamok nemzeti politikájából fakad, és a nagyobb államok megőrizték informális tekintélyüket annak ellenére, hogy a hagyományos, Európai Közösségen belüli döntéshozatalhoz nem kapcsolódik döntéshozatali rendszere. Az Európai Tanács (ami maga is a közös külpolitika „melléktermékeként” francia nyomásra jött létre 1974-ben) szintén megőrizte alapvető szerepét a külpolitika-készítésben: informális alapokon működik, az „elit” szintjén politizál, inkább a nagy elvekkel, európai perspektívákkal foglalkozik, de nem a konkrét nemzetközi eseményekkel.

Az európai közös külpolitika kutatásának egy másik, a tágabb politikatudományban is egyre nagyobb teret nyerő válfaja a diskurzusanalízis. A Henrik Larsen által kidolgozott módszer az európai integráció nyolcvanas éveken történt külpolitikai és biztonságpolitikai együttműködéseit tanulmányozza (Larsen [1997])²³. Az elmélet alapvetően a közösségi külpolitikai cselekedetek fő mozgatóira Nagy-Britanniára, Franciaországra és Németországra koncentrál. Amennyiben ezen országok nem vesznek részt a mechanizmus működésében, akkor maga a mechanizmus sem életképes. A nyolcvanas évek Európai Politikai Együttműködése keretében született eredmények és kudarcok az elmélet szerint legfőképpen a politikai döntéshozók között zajló politikai diskurzusoktól függenek. Az elmélet a külső környezet leírására a neorealista értelmezést választja, amelyben a struktúra normakövető magatartásra kényszeríti az államokat. A módszer kiválóan alkalmazható a kilencvenes években a közös külpolitika területén bekövetkezett változások modellezésére (a kutatás kizárólag a kilencvenes évek diskurzusait elemzi). Az elmélet fő tézise, hogy a közös külpolitika és biztonságpolitika kodifikálása nem hozott létre hatásos döntéshozatali mechanizmusokat: ezen a területen kiemelkedően fontos szerep jutott Nagy-Britannia, Franciaország és az egyesült Németország hatalmi érdekérvényesítési törekvéseinek. Az integráció klasszikus, inkrementalizmust követő folyamata számos külső folyamat hatására formálódik (ilyen hatás például az Európai Védelmi Identitás és az Európai Védelmi Politika strukturális áthatása, vagy a Nyugat-európai Unió, a NATO és az Európai Unió viszonyának alakulása.) A komparatív elemzés a nemzeti érdekek szempontjából vizsgálja a „direktorátus” externáliákra adott válaszait. Larsenhez hasonlóan a politikai integráción belül a közös kül- és biztonságpolitikájának kritikusai a legfőbb vádként azt a hangoztatják, hogy közös, európai stratégiai kép megfogalmazása nélkül nem lehet hatékony integrációt létrehozni, a laza külpolitikai jogi keret pedig nem is teszi lehetővé, hogy ilyen irányban erősödhessen a közösség. Ortega kutatásai során rámutat, hogy ez az érvelés önmagában téves, mivel az integráció szerződéseit más nemzetközi intézményhez hasonlóan már születésüktől kezdve alkalmasak a stratégiai keret megteremtésére

(Ortega [2001]), hiszen a lazának tűnő jogi keretek az inkrementalizmus elvét alkalmazva viszonylag gyorsan átalakíthatók hatékony folyamatokká.

Az integráció tagállamainak eltérő biztonságpolitikai helyzetmegítélése és az eltérő konfliktuskezelés gyakorlata azt bizonyította, hogy a kidolgozott rendszer még erősebb intézményi struktúra életre hívását követeli meg. A két nagy kérdés merült fel ebben az időszakban: egyrészt van-e esély arra, hogy az Unió nemzetközi rendben betöltött hatalmi szerepe megerősödjön, a másik, hogy várható-e, hogy a közös kül- és biztonságpolitika intézményesülve stabilizálni tudja magát? Az Amszterdami Szerződés négy alapvető újdonsága feltétlenül ebbe az irányba hatott (a közös külpolitika megszemélyesítése magas rangú képviselő kinevezésével, a stratégiai tervező és előrejelző egységet létrehozása, a minősített többségi szavazás kiterjesztése „közös stratégiák” bevezetésére, valamint a béke megőrzését és biztosítását szolgáló rendszabályok integrálása az Európai Unió szerződésébe, azaz a Nyugat-európai Unió irányelveivel kapcsolatos kompetenciákat a Miniszterek Tanácsa kapta). A többségi szavazás bevezetése előremutató jel, azonban ha nemzeti érdekek sérülhetnek az Európai Unió cselekvőképtelen marad. A védelempolitikai komponens a Közös Biztonság- és Védelempolitika St.. Malo óta tartó fokozatos fejlődése ellenére továbbra is gyenge, amiért az eltérő védelempolitikai preferenciák a felelősek. Egy szupranacionális modellre épülő biztonságpolitikai intézményrendszerének kialakítására tett kísérletek folyamán újból előtérbe kerülnek az ötvenes és hatvanas évek érdekkonfliktusai az uniót alkotó nemzetállamok között (ld. Nagy-Britannia és az Európai Politika Közösség 1953, Fouchet-tervek és kis-államok problémája 1961/62). A francia-német tengely újraértelmezése alapvető fontosságú a közös kül- és biztonságpolitika kialakulása felé vezető úton, amely még az Alkotmányos Szerződés elfogadása esetén sem közös biztonságpolitikát jelent, hanem egy megerősített külpolitikai mechanizmusra épülő együttműködést. Nem közösségi modellként működik, hanem kormányközi mechanizmus alapján. A tagállamok politikai egységének hiánya, a nemzeti érdek közötti alapvető ellentétek hatékonyabb intézményi döntéshozatali struktúra kialakítását teszik szükségessé. A jelenlegi döntéshozatali eljárás gyengeségei, a Európai Unió három pillére közötti összhang

hiánya nagyban hátráltatják az előretörést. A nemzetállami érdekek a közös stratégiai védelempolitika gátjává válhatnak (így például a kilencvenes években megújult „különleges kapcsolat” Nagy-Britannia és az Egyesült Államok között).

Az önálló európai biztonságpolitika létrehozásának szándéka a kilencvenes évek elejétől erősen körvonalazódik, mégis az európai biztonságpolitika alapja deklaráltan a NATO. Az egyik legnagyobb probléma, hogy több tagállam számára sem volt egyértelmű, milyen architektúra alakuljon ki: a tagállamok nagy része a NATO-ra épülő biztonságpolitikát tartotta és tartja szem előtt, mások a EU/NYEU-ra épülőt, vannak akik a kétoszlopos megoldás hívei és továbbra is léteznek a semlegességet hirdetők (Finn [1998]). A NATO szerepvállalásának értékelése, az Amerikai Egyesült Államok európai jelenléte napjaink egyik legtöbbet elemzett kérdése. Az Európai Unió és az Egyesült Államok eltérő érdekei, alapvetően különböző biztonság percepciói, és az európai biztonság és védelmi politika evolúciója alapvetően eltérő válaszokat adhatnak a biztonságpolitikai kihívásokra. Az elmúlt tíz év folyamán az integráció története során ritkán látható dinamizmussal építették fel a tagállamok azokat a mechanizmusokat, amelyek egy elkövetkezendő kormányközi konferencián megfelelő alapot biztosíthatnak ahhoz, hogy az Európai Unió komoly szereplővé váljon a biztonságpolitika e szegmensében. Általánosan hangoztatott kérdés azonban, hogy a többször már jól bevált „fordított logikájú” konstruktív kétértelműséggel megfogalmazott integrációs recept ebben az esetben működőképes lesz-e? „Fordított logikájú”, hiszen ismét azt figyelhetjük meg, hogy az Európai Unió felállítja az intézményeket, de nem rendel azonnal feladatokat hozzájuk. Hiányzik a közös, koherens stratégia, hiányoznak a feladatok, nem határozzák meg pontosan, mire, milyen körülmények között lehet a (korlátozott, de feltétlenül fejlődő tendenciát mutató) képességeket felhasználni.

A kormányközi együttműködésre alapuló együttműködési mechanizmus gyakori kritikája, hogy stratégiai kép hiányában kísérel meg a Közös Biztonság és Védelem Politika kialakítását, így eleve kudarcra ítélve a nagyszabású vállalkozást. A neoföderalista kritikára amellet érvel, hogy az Unió nem akarata vagy képessége

hiányában nem fogalmazza meg stratégiai koncepcióját, sokkal inkább szándékosan mellőzi azt. Egy európai stratégia megfogalmazása nem elsősorban a divergens nemzetállami érdekek miatt ütközne nehézségekbe, hanem a közös európai érdekek, célok, és a felhasználandó eszközök meghatározása miatt (Smith [2000]). A 2003 decemberében elfogadott Európai Biztonsági Stratégia kiindulási pontnak megfelelő, a stratégiában megfogalmazott célok megvalósításához felhasználható eszközök kialakítása az integrációs folyamat legfontosabb feladatai közé tartozik.

4.3.8 Kormányköziség helyett kormányokon átívelő együttműködés

Az Európai Bizottság, mint egyébként a külkapcsolati rendszerből egyik fő letéteményesen, a közös külpolitika Európai Unió Szerződésben megfogalmazott újdonságaiból nem részesült (az egyetlen kapcsolat az a kezdeményezési lehetőség, amelyet a nyolcvanas évek közepétől kapott meg, és amely lehető teszi a Bizottság számára, hogy a Európai Politikai Együttműködést érintő politikai ügyekben kezdeményezzen. Az Európai Parlamentnek a közös külpolitika területén eredetileg nincs jogi kompetenciája, de a képesség hiánya nem akadályozta meg abban, hogy számos nyilatkozatokat adjon ki, illetve véleményt formáljon, és a Parlament kapta a harmadik országokkal megkötött új szerződések és társulási egyezmények ratifikációjának jogát, ami burkolt vétó lehetőségét jelentette.

Mindebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az Európai Unió Szerződése alapvetően nem változtatott az együttműködés jellegén, amely – korábbi elemzésünk szerint – már a szerződés hatályba lépése előtt sem volt tisztán kormányközi jellegű.

Ennek az érvelésnek az alátámasztására szögezzük le, hogy a nemzetközi rendszerben a különböző állami szereplők közötti tisztán kormányközi együttműködésekben a nemzetállamok valóban tisztán kormányzati szinten vannak kapcsolatban egymással, illetve a kormányzati együttműködések belső szerkezetében vertikálisak/hierarchikusak. A közös külpolitika fejlődése során azonban két merőben más tulajdonsága is kialakult az együttműködésnek:

1. Jelentős mértékben felerősödtek a kormányzati szint alatti összefonódások, összetett „kapcsolati hálók” jöttek létre a tagállamok diplomáciai rendszerei között. Az összefonódás horizontális jellegű. Mindez alulról-felfele kiépülés volt, azaz nem deklaratív alapon jöttek létre a rendszer, hanem saját szükségleteiből épült ki.
2. Annak ellenére, hogy a közös külpolitika szigorúan tartotta a távolságot az Európai Közösség jogi és intézményi rendszerétől, felhasználta annak kulcsfontosságú intézményeit és döntéshozatali mechanizmusait saját céljaira.

A lassan kialakuló kormányokon átívelő (transgovernmental) struktúra alapvető jegyeiben különbözik a nemzetközi politikaelmélet iskolái által tárgyalt struktúráktól. A struktúra szereplői egyszerre lojálisak saját nemzetállamuk felé és a kialakult intézményrendszeren keresztül az integráció felé. A közös külpolitika hiányzó formális keretei a szereplőket (azaz a kormányközi szint alatti „játékosokat”) saját, önálló szabályrendszer kialakítása irányába ösztökölték, amelyeket joggal érezhettek „saját gyermeküknek”. Az intellektuális és érzelmi kötődés ezért sokkal erősebben jelentkezett, mint bármely más kormányközi együttműködési forma esetében, és egyfajta különleges szocializálódáshoz vezetett a szereplők között. Az Európai Politikai Együttműködés olyan önkéntes, nem kikényszerített magatartásmintát hozott létre, amely hatással volt az együttműködés sikerére is. Annak ellenére, hogy a reálpolitika szintjén deklarációkkal nem sikerült érdemi áttörést hoznia a hetvenes években, mégis kialakult egy stabil, rugalmas kormányok alatti hálózat, amely önmaga termelte ki a további együttműködés lehetőségét.

A közös külpolitika az integráció közösségi rendszerét döntéshozatali mechanizmusában is alapvetően különbözött. A korai együttműködés az egyhangú döntéshozatalt keretei között működött. A rendszer tervezői pontosan érzékelték azokat a határokat, amelyeket az EVK/EPK és Fouchet-tervek kudarcai után a nemzetállamok érzékeltettek: a magas-külpolitika olyan területe szuverenitásuknak, amelyből semmilyen körülmények között nem hajlandók feladni egy szemernyit sem.

A közös külpolitika csíráit tehát (az EK intézményrendszerén kívül) többségi döntéshozatal nélkül, egyhangú határozatokkal kellett megvalósítani. Ez önmagában nem jelent nehézséget a közös külpolitika elméleti tárgyalásánál, hiszen a döntéshozatali folyamatok a nemzetközi szervezetek esetében gyakran egyhangú határozatok hozatalával zajlanak (ld. NATO). Ami viszont a közös külpolitikát ezen a területen is egyedivé teszi, az a lassú folyamatos változás, amely a kilencvenes években az intézményi átalakítással/kialakítással párhuzamosan zajlott.

A Európai Unió Szerződése rendelkezik az Európai Tanács és a Külügyminiszterek Tanácsa közti sajátos viszonyról. Az EUSZ J.8 cikke az egyhangú szavazás megtöréséről gondoskodik a minősített többséget igénylő „közös akciók” bevezetésével. A Tanács az Európai Tanács általános vezérelvei alapján a végrehajtásról minősített többséggel dönt. A figyelmes elemzőnek feltűnhet a jogalkotók óvatos szándéka: az egyhangúságot igénylő általános vezérelvekben az állam/kormányfők látványos keretek között is meg tudnak állapodni, a kényes kérdések azonban a alsóbb szinteken már jóval nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé a tagállamok számára (akár az akciókból való kimaradásra is kikaput hagy). Apró finomítás a szavazási rendszeren, de nagyban növeli a rendszer rugalmasságát. Az Amszterdami Szerződés által bevezetett intézkedések újabb lökést adtak a közös külpolitika fejlődésének. A konstruktív tartózkodás intézményével a szavazati jogokkal nem élő tagállamok nem blokkolták a többiek döntéshozatali képességét, minősített többség esetén pedig a Tanács a szerződés hatályba lépésétől fogva határozatot hozhat a közös akciók elfogadásáról és közös álláspont rögzítéséről. A két intézkedés nyomán olyan helyzetek alakulhatnak ki a szavazások során, amely a nemzetállami érdekeket sértheti (komoly lehetőség merül fel arra, hogy a „nagy” államok valamelyikét a többiek egyszerűen leszavazzák), ezért bevezették a burkolt vétó lehetőséget. Azaz, ha valamely tagállam érvényesíteni akarja nemzeti érdekeit, akkor a kérdést leveszik az asztalról (a helyzet hasonlít a luxemburgi kompromisszum 1966-os történetéhez). Két lépés előre, de másfél hátra. További fejlődést jelnetett, hogy a szerződés szerint a Tanács minősített többséggel szavazhat arról, hogy az Európai Tanács napirendjére kerüljön egy, a nemzetközi kapcsolatok színterén történt esemény.

A közös külpolitika vizsgálatakor a külpolitika kialakulását kétféleképpen értelmezhetjük: a nemzetállami külpolitikák származékaként („meghosszabbításaként”), vagy önálló európai értékek mentén létrejövő cselekedetek halmazaként. Utóbbit a kutató többsége elveti, mondván, minden egyes aktus csak valamely nemzetállam érdekeihez kapcsolódhat, integrációs szinten nem jöhetnek létre önálló, a tagállamoktól független érdekek vagy értékek. Az utóbbi mellett érvelők azt hangsúlyozzák, hogy igenis létrejöhetnek integrációs szinten olyan érdekek vagy értékek, amelyek felvállalására egyedül egy tagállam nem lett volna képes (például finanszírozási gondok miatt), vagy egyszerűen nem akarta volna felvállalni). Sőt, utóbbiak szerint egyenes az integráció fejlődésének záloga, hogy lassan újabb és újabb ilyen területek jöjjenek létre, és a nemzetállami külpolitikai érdekek egy része „feloldódjon” ezeken a területeken.

A közös külpolitika a kormányköziség / kormányokon átívelő mechanizmus szempontjából alapvetően három tulajdonsággal jellemezhető:

1. bürokratikus szerkezete,
2. az önálló politikaterületek száma,
3. döntéshozatali képességei.

1. Bürokratikus szerkezet: a közös külkapcsolati rendszer az Európai Közösség „hagyományos” bürokratikus rendszerét használta fel. Az Európai Politikai Együttműködés saját bürokráciával nem rendelkezett²⁴ viszont informális alapokon viszonylag gyorsan létrehozta saját működéséhez szükséges intézményi struktúráját (lásd erről bővebben 3. fejezet). A bürokrácia ebben a keretben fejlődött az Európai Unió Szerződésének aláírásáig. A Közös Kül- és Biztonságpolitika nagy áttörést nem hozott, az önállósodó közös külpolitika az Amszterdami Szerződés hatálybalépéséig változatlanul a Közösség bürokráciájára hagyatkozott (így a közös akciók kidolgozásában is). Az Amszterdami Szerződés teremti meg a jogalapot és a szükségét az önálló bürokráciának. A közös stratégiák bevezetése, a stratégiai tervező és

²⁴ A viszonylag kis létszámú Titkárságot kivéve

előrejelző egység és a Mr. CFSP körül kialakított titkárság a közös külpolitika első igazi bürokratikus rendszerét hozta létre. Ugrásszerű fejlődés a Nizzai Szerződés aláírása után következett be. Ekkor kezdi meg működését a Politikai és Katonai Bizottság (PSC), az Európai Unió Katonai Bizottsága (EUMC).

2. Az önálló politikaterületek száma: klasszikus értelemben ide sorolhatjuk a Európai Közösséghez kapcsolódó közös kereskedelempolitikát, a különböző társulási és csatlakozási szerződések előkészítését és tárgyalását, valamint az Európai Szén- és Acélközösség, és az Euratom külkapcsolati rendszerét átfogó politikaterületeket. Az Unió létrehozása után a biztonságpolitika petersbergi feladatokhoz kapcsolódó területei is felsorakoztak a politikaterületek közé. Az Alkotmányos Szerződéssel a kör tovább bővülne.

3. Döntéshozatali képességek: eltekintve a külkapcsolati rendszer Európai Közösséghez kapcsolódó, jól bejáratott mechanizmusától, az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikájának döntéshozatali mechanizmus lassan fejlődött ki. A közös akciók – annak ellenére, hogy a pillérek közti („inter-pillar”) együttműködést számos tagállam szigorúan elkerülendőnek tartja – a közös stratégiák nemegyszer egymás kompetenciáját átható döntéshozatali mechanizmusokon keresztül születnek. A döntéshozatali képességek nem fejlődnek lineárisan. Gondoljunk például a szavazási rendszer változására: a konstruktív szavazás bevezetésével (Amszterdami Szerződés) egyrészt szűkülhet a politikai napirendre kerülő témák halmaza, másrészt a tagállami vétó bevezetését indukálta, amely komoly korlátja lehet a hatékony együttműködésnek.

4.3.9 A közös európai külpolitika és a szuverenitás

A szuverenitás fogalmának többértelműségével a politikaelmélet már sokat foglalkozott, a fogalom meghatározásának nehézségeit már a nemzetközi jogi alaptankönyvek is jegyzik. Az állami szuverenitás klasszikus meghatározása szerint kétdimenziós fogalom: létezik külső és létezik belső szuverenitás. A külső szuverenitás alatt azt értjük, hogy a nemzetközi rendszerben az állam a legfőbb hatalom, nincs

semmiféle olyan képződmény, amelynek az állam felelősséggel tartozna. Az állam önmagánál nagyobb hatalmat nem ismer el. Az államot a nemzetközi rendszerben csak az általa vállalt szerződések korlátozhatják. A belső szuverenitás alatt azt értjük, hogy az állam keretein belül maga az állam a legfőbb hatalom, önmagán belül sem ismer el más hatalmat. Az állam hatalma kiterjed a területén tartózkodó összes személyre és az ott található javakra. A szuverenitás két oldala fogalmi egységet alkot. A klasszikus állami szuverenitás fogalma jelentős változáson ment át, amióta Jean Bodin először tett kísérletet meghatározására. Míg a hidegháború előtt és alatt elmondhattuk, hogy a szuverenitás kizárólag az államok sajátossága – a nemzetközi jog alanyai közül csak az államnak van szuverenitása – ma ezt a tézist az Európai Unió létrejöttével többen vitatják. A posztmodern nemzetközi rendszerben az államok szuverenitásukat megosztják egymással, és szuverenitásukat éppen a megosztottságon keresztül biztosítják.

A szuverenitás kritériumainál látnunk kell, hogy a szuverenitás több szinten is működik. A nemzetközi kapcsolatokban a szuverenitás a nemzetközi rendszer meghatározó alapelve. A területiálisan meghatározott, kormányzattal és lakossággal²⁵ rendelkező politikai rendszereknek privilegizált helye van a nemzetközi rendszerben. A privilegizált helyzet lehetővé teszi, hogy többletjogokat és hatalmat birtokoljanak, ideértve a klasszikus államközpontú vesztfáliai rendszer egyik meghatározó sajátosságát, hogy külkapcsolataikban őket semmilyen fölöttük álló hatalom ne korlátozhassa. A szuverenitás így egyszerre a nemzetközi rendszer alapelve, státusz, amely a territorialitáshoz, kormányzathoz és a lakossághoz kötődik. Ugyanakkor többletjogok, és hatalmi kompetenciák összessége is.

A klasszikus vesztfáliai rendszer szellemében tekintve, a szuverenitás fogalma olyan társadalmilag konstruált norma, megegyezés amely a nemzetközi rendszer

²⁵ Az Amerikai Államok 1933-as montevideói konferenciáján írták alá azt az egyezményt, amelyhez ugyan nem sok állam csatlakozott, ettől függetlenül az államiság kritériumaként ezt a három feltételt fogadja el általában a nemzetközi jog. A szuverén hatalmi státusz meghatározására is öröklődött ez a felfogás.

főszereplőivé a területileg meghatározott, kormányzattal és lakossággal rendelkező politikai egységeket (a modern államrendszerben ez az állam) teszi. Az állam a szuverenitás státuszát a szuverén államok nemzetközi közösségétől kapja, ők döntenek arról, mely területileg meghatározott politikai formációt ismernek el szuverénnek.

Amikor egy állam szuverenitásának egy részét delegálja egy másik szervezetnek, nem szűnik meg szuverén állam lenni. Előfordulhat, hogy egy állam kompetenciáinak olyan hányadát delegálja, hogy más államok megkérdőjelezhetik szuverenitását. A neorealizmus számára a nemzetközi rendszer anarchikus természete hangsúlyosabb, mint a szuverenitás elve. A nemzetközi rendszer anarchikus természete az jelenti, hogy az államok felett nem létezik erőszak-monopólium, az államok önmagukra vannak utalva, önmaguk biztonságáért felelősek. A szuverenitás ebben az értelemben azt fejezi ki, hogy a független államok függetlenségük egy részét legalábbis abból a közmegegyezésből származtatják, amelyben elismerik egymás szuverenitását. A közmegegyezésből fakadóan az államok nemzetközi jogi értelemben egyenlők egymással. A politikai realitás viszont azt mutatja hogy léteznek „egyenlőbb” államok, amelyek hatékonyabban szereznek érvényt követeléseiknek. A szuverenitás klasszikus definíciójában említett belső szuverenitását is befolyásolhatják, más államok belügyeire is hatással lehetnek. Sőt, azok az államok, amelyek nagyobb hatalommal rendelkeznek a rendszerben hatással lehetnek a nemzetközi egyezmények tartalmára is.

A klasszikus állami szuverenitásnak a belső oldala megkívánja, hogy az állam hatalma központosított, oszthatatlan és abszolút legyen, ne létezzenek az államon belül olyan egységek, amelyek az államhatalomhoz hasonló többletjogokat deklarálnak a maguk számára. Ez a szuverenitás hobbesiánus megközelítése. Sok társadalomkutató és politikaelmélet kutató számára – maga Hobbes is így érvelt – a belső szuverenitás, az államhatalom centralizált jellege az előfeltétele annak, hogy a külső szuverenitását érvényesíteni tudja. Az állam az, aki elismerteti a maga szuverenitását a többiekkel, nem számíthat egyedül a közmegegyezésre. Azoknak az államoknak, amelyeknek a belső szuverenitása nem teljes – lásd a bukott államok problémája – külső

szuverenitása is sebezhetővé válik. A jelenlegi nemzetközi rendszerben a világrend nem feltételez semmilyen nemzetközi szintű erőszak monopóliumot, a világállam, vagy világkormányzat nem létezik. A jelenlegi rendszerben kormányzattal rendelkező területiális politikai szervek alkotják a szereplőket (általában államok), amelyek között a hatalom nem egyenlő mértékben oszlik meg. A szuverenitás tehát továbbra is a nemzetközi rendszer egyik alapelve maradt.

Az európai integráció folyamatát a szuverenitás fogalma felől közelítve a tagállamok és a Közösség/Unió viszonylatában értelmezhetjük a szuverenitás *megosztásának* kérdését. A realizmus/neorealizmus egy és oszthatatlan szuverenitáskonceptiójával szemben az államok szuverenitásuk egy részét az általuk létrehozott nemzetközi intézményekbe delegálják (sovereignty-pool). A szuverenitás delegálásának fő oka, hogy az államok a nemzetközi intézmény tagságukon keresztül *hatékonyabban* tudják biztosítani a javak elosztását, mint az integráció nélkül. Egy állam csak akkor vesz részt a közös intézményrendszerben, ha az integrációs relatív hozadéka magasabb, mintha nem venne részt benne. A közös külpolitika és a szuverenitás kapcsolatát vizsgálva az alapvető kérdés ugyanaz, mint a gazdasági integráció esetében volt: hajlandók-e a nemzetállamok szuverenitásuk egyik legérzékenyebb területén, a külpolitikai döntésekben átengedni a hatalmat az általuk létrehozott intézményeknek. A kérdésre a válasz első megközelítésben egyértelmű nem, hiszen az Európai Politikai Együttműködés, az Európai Közösség majd Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikája soha nem működött nemzetek feletti intézményként. Ha a külkapcsolati rendszert a külpolitika funkcionális területeként értelmezzük, akkor finomítanunk kell álláspontunkon, hiszen a Közösség külkapcsolatokért felelős döntéshozatali és végrehajtási rendszere nemzetállamokon felül álló struktúrában működteti ezt a területet. Noel Malcom a közös külpolitika és szuverenitás delegálásának egyik fontos sajátosságára hívja fel a figyelmet, amikor (Malcom, 1991). Malcom álláspontja szerint a államok szuverenitásukat csak egy pontosan meghatározható pontig hajlandók a nemzetközi intézményeknek átadni. Ha Nagy-Britannia példáját vesszük (aki a szuverenitás-megosztási kérdésben talán az összes többi tagállamnál érzékenyebb ezen a területen), akkor láthatjuk, hogy a britek

igenis hajlandók voltak a biztonság/védelem területén szuverenitásuk egy részét egy nemzetközi intézménybe, nevezetesen a NATO-ba delegálni (ahol több állammal közösen hoztak stratégiai döntéseket). A formálódó közös külpolitikához, illetve a Európai Biztonság és Védelempolitikához viszont óvatosan közelednek. A jelenség elégtelen magyarázata, hogy a NATO az Európai Unióval ellentétben tisztán kormányközi mechanizmusként működik, hiszen a Közös Kül- és Biztonságpolitika sem tartalmaz nemzetállamok feletti döntéshozatali és végrehajtási rendszert. Az igazi magyarázat a „hatáskör” fogalmában rejlik. A NATO nem rendelkezik olyan hatáskörrel (származtatott jogi képességgel), amely lehetővé tenné, hogy saját hatásköréről rendelkezzen. Az Európai Unió sem rendelkezik ezzel, de az Európai Közösség sajátos jogrendszerén keresztül képes lehet ebbe az irányba fejlődni. A pillérek közti átjárhatóság, az Unió jogi személyiségének egyesítése, a pillérszerkezet Alkotmányos Szerződés által előrevetített megszüntetése növelhetik a tagállami aggodalmakat. A közös külpolitika döntési és végrehajtási rendszerére nem lehet homogén egységként tekinteni. A felmerülő kérdések megválaszolásának illetékességére a tagállamok közti szerződések, az eljárásrendek, a szokásjog és a követendő normák adnak választ. Az együttműködésen belül a szabályok és az alkufolyamatok folyamatosan befolyással vannak a döntéshozatali rendszerre. Ha egy terület illetékessége nem pontosan tisztázott, ott egy tagállam „rátelepedhet” a problémára. Rövidebb-hosszabb idő elteltével szokássá válik, hogy az adott tagállam foglalkozik a kérdéssel, később szervezeti keret alakít / alakítanak ki neki, majd jogszabály kerekedhet belőle. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy kizárólag egy állam érdekében jönnek létre bizonyos jogszabályok, de a tagállamok képesek saját érdekeiket intézményesíteni. Minden állam saját hasznának maximalizálásra és költségeinek csökkentésére törekszik, ezért csak azokon a területen törekednek az előnyök megszerzésére, ahol relatív nyereségük a legnagyobb. Az illetékesség kérdését nem lehet pontosan meghatározni, hiszen a különböző politikaterületeken mindig átható illetékességi körökkel találkozunk. Egy új politikaterület megjelenése integrációs szinten pedig az egész folyamat ismétlődését indíthatja el.

V. A KÜLPOLITIKAI DÖNTÉSELMÉLET ÉS AZ EURÓPAI KÜLPOLITIKA

A következő elemzésben az Európai Uniót, mint a világpolitika szereplőjét vizsgáljuk egy viszonylag új elméleti megközelítés, a külpolitikai döntéselmélet segítségével. Általában a szakirodalom ebben a kontextusban a Közös Kül- és Biztonságpolitikát vizsgálja, de ebben a fejezetben a szélesebb értelemben vett európai külpolitika fogjuk elemezni. Első lépésben bemutatom miért és hogyan váltak a hagyományos elméletek alkalmatlanná az európai integrációs folyamat teljeskörű értelmezésére. Külön kiemelem a neoliberális-institucionalista iskola korlátait, amivel igazolom, hogy miért kell az európai integrációs elméletek ortodoxiája helyett egy új elméletet alkalmazni. Mielőtt nekilátunk a külpolitikai döntéselméletnek, két dolgot kell tisztáznunk. Először is a külpolitikai döntéselmélet hagyományos államközpontú szemlélete ellenére is alkalmazható. Másodszor, ha ez a szemlélet nem fedi le az Európai Unió viszonyait, márpedig a hagyományos államközpontú szemlélet nem pontos az Európai Unió esetében, újra kell alkotnunk a kereteket. A kutatás az Európai Unió világpolitikai szerepét vizsgálja a külpolitika fogalmi rendszerével, az európai külpolitika ellentmondásos eszméjének keretei között.

5.1 Az európai külpolitika eltérő megközelítései

A szakirodalom általában, ha az Európai Unió világpolitikai szerepéről beszél, két nagy elméleti keretet alkalmaz. Az első megközelítés az „Európai Unió, mint aktor” modell, amely elsősorban arra koncentrál, hogy hogyan hat Európa a világpolitikára. Erről a referenciaponttól kiindulva a kutatók azt vizsgálják, hogy miféle aktor, miféle szereplő is Európa, mi tette lehetővé, hogy ilyen nagy hatással legyen a világpolitika folyamataira. Kimondva, vagy kimondatlanul, ebben a munkamodellben a vizsgálat tárgya elsősorban az állam. Manapság egyre több kutatás mutat túl a puszta államközpontú vizsgálaton, hogy az Európai Közösséget, még ugyan nem állam, de már egy kollektív egységként vizsgálja, majd ugyanígy az Európai Uniót is hasonlóan a vizsgálat tárgyává tegye. A kutatás leginkább erre a megközelítésre épít, mikor az Európai Unió világpolitikai szerepvállalását vizsgálja.

Bár a fenti megközelítés kétségtelenül fontos az Európai Unió világpolitikai szerepvállalásának megértésében, két fontos korlátja is van. Először is a vizsgálat tárgyát az eredmények (a külpolitikai döntéshozatal számára az eredmény az maga a döntés) adják, nem maga a folyamat. A korlát a megközelítés célrendszeréből fakad, az Európai Unió/Európai Közösség teljes hatását akarja felmérni a világpolitikára, és kevésbé helyezi az európai külpolitikát alakító folyamatokat a középpontba. Kutatásunk ebben a kérdésben más álláspontra helyezkedik. A külpolitikai döntéshozatal nem az eredmények/döntések értékelésével és magyarázatával foglalkozik, hanem a folyamatot vizsgálja. Azt vizsgálja, hogy hogyan, mely szereplőkön keresztül alakul a döntéshozatali folyamat. Feltételezésünk szerint az Európai Unió csak annyiban képes a világpolitika aktorává válni, amennyiben a külpolitikai döntéshozatal folyamata – a keret, amelyben a döntés megszületik, a döntéshozatali folyamat természete, a felhasznált eszközök, az adott terület – ezt lehetővé teszi. A fenti megközelítés másik korlátja, hogy azt feltételezi, az Európai Unió mint egyetlen szereplő megfelelő mélységben vizsgálható és értékelhető. Azonban ha az Európai Unióra egyetlen és egységes szereplőként tekintünk, akkor nem tudjuk elemezni azt a többszörösen összetett rendszert, amely az Európai Uniót alkotja. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az Európai Uniót összetett rendszerként vizsgálva a külpolitikai folyamatok pontosabb értelmezését kapjuk.

Egy másik megközelítés a vizsgálat keretét illetően jelentősen különbözik a fent vázolt megközelítéstől. Jól illeszkedik a neoliberális-institucionalizmus elméletéhez, amely a szereplők viselkedését a nemzetközi intézmények vagy sokkal inkább a szereplők viselkedését meghatározó struktúra keretein belül magyarázza. A neoliberális iskola (és a neorealista is) a nemzetközi rendszer struktúráját és nem a szereplőket vizsgálja, így mindkettő strukturalista megközelítésnek nevezhető. Bár eredetileg nem az európai integrációra alkalmazták, az institucionalizmus relevanciája az egyre inkább intézményesülő integrációban vitathatatlan. Az institucionalizmus eszméi ösztönözték az integrációs folyamatot Európában, és az Európai Unió

kitűnően lehet mérni a liberális elmélet várakozásait a regionális és nemzetközi együttműködések számának növekedésével.

Az institucionalizmus az Európai Unió külpolitikájával még érdemben nem foglalkozott, de jelentősen hozzájárult az Európai Unió világpolitikai szerepvállalásáról alkotott képhez. Az institucionalizmus teoretikusait általában nagy lelkesedéssel tölti el az európai intézmények jelentőségének növekedése és a döntéshozatali folyamatok intézményesülési dinamikája. Az institucionalizmus egyik vizsgálati módszere annak megfigyelése, hogy a nemzetek feletti intézmények (mint például az Európai Bizottság) hogyan teremtik meg azokat a képességeiket, amelyek lehetővé teszi számukra, hogy az tagállamoktól egyre nagyobb mértékben függetlenedjenek. A legújabb institucionalista kutatások egyre nagyobb érdeklődést mutatnak a tagállamok vizsgálata iránt. Az elemzés során azt vizsgálják, hogy az európai integrációs intézmények milyen hatással vannak az államok viselkedésére. Rámutatnak, hogy az integrációs folyamat gazdagodó napirendje, egyre több funkcionális területre való kiterjedése erősíti az intézményi és gyengíti az állami ellenőrzés lehetőségét. Az institucionalista iskola pontosan érti, hogy az Európai Unió nem pusztán az államok kormányközi együttműködése, hanem egyre több területet érintő politikai folyamatok halmaza, ideértve a transznacionális, transzgovernementális és szupranacionális folyamatokat is. Végül, az institucionalista iskola regionális/globális szemléletmódja lehetővé tette Európa globális politikai szerepe és a globális folyamatok, mint pl. az interdependencia és a globalizáció közötti kapcsolat vizsgálatát. Ebből a nézőpontból az intézményesedő európai integráció a globális folyamatokra adott regionális válasznak tekinthető.

A strukturalizmusnak szintén megvannak a maga korlátai, amelyek főként a vizsgálat szint meghatározásából adódnak (amelyen az államok és más szereplők viselkedését tanulmányozzák). Az első ilyen korlát a szereplők (aktorok) kérdése. Az a feltételezés, hogy a nemzetközi rendszer struktúrája (legyen az most regionális vagy globális keretek között értendő) meghatározza az államok viselkedését, nem ad túl tág teret annak magyarázatára, ha egy állam (vagy a rendszer más szereplője) nem

viselkedik a rendszer követelményeivel összhangban. Ilyenkor általában másik elmélettel magyarázzák a rendszer működését, amelynek a középpontjában a szereplők viselkedése áll, és képes a szereplők magatartását magyarázni. Az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikáján belül a közös stratégiák és a közös akciók döntéshozatali mechanizmusa magyarázatánál futhatunk ilyen nehézségekbe. Az államok általában nehezen jutnak egyezségekre a közös stratégiát érintő kérdésekben, majd az egyezés megkötése után nehezen tartják be azt. Az elemzés az államok viselkedésére is kell hogy összpontosítson, hogy magyarázni tudja a „potyautas” problémát (ld. bővebben Kiss J., 2003 : 170-171). Az institucionalisták legfőbb problémája ebben a kontextusban tehát, hogy a nemzetközi együttműködést a rendszer szintjéről kiindulva magyarázzák.

A strukturalisták gyengeségéből következik, hogy az államon belül zajló külpolitikai folyamatokról alkotott koncepciójuk és a folyamatban a belpolitikai hatások értelmezése szintén nem túl részletes. A strukturális kényszerekből való kiindulás a politika folyamatának erős leegyszerűsítéséhez vezet. Ha az államok és más szereplők viselkedését alapvetően a nemzetközi struktúra határozza meg, akkor a politika folyamata nem más, mint az államok részéről ennek a kényszernek a felismerése, illetve jól-rosszul az intézmények diktálta kényszerekhez való igazodás. A strukturalizmus felismerte ezeket a korlátokat és születtek olyan munkák, melyek kísérletet tesznek a belpolitika beemelésére az elméletbe. Ennek eredménye az állam, mint racionális szereplő modelljének megteremtése (lásd. fentebb Moravcsik). A modell lényege, hogy az egyik államon belüli integrált elit tárgyal a másik állam integrált elitjével, módosítja az állami preferenciákat, vagy az államérdeket. A modell már érinti a külpolitikai folyamat lényeges elemeit, de a politika folyamatáról, különösen a belpolitikai folyamatokról még mindig igen szűk értelmezést ad.

A strukturális kényszerek miatt Európa világpolitikai szerepének értelmezése igen problematikus. Az institucionalizmus-strukturalizmus kereteibe bele kell foglalni, valamilyen állam központú elemzést, de az „Európai Unió, mint aktor” modell nem pontos premisszákra (homogén aktort feltételez) építve végzi elemzését. A külpolitikai

döntésemélettől azt várjuk, hogy megfelelő elméleti kerete nyújtson az európai külpolitika elemzéséhez.

5.2 Az integráció mint a nemzetközi rendszer szereplője és a „jelenlét” kérdése

A nemzetközi politikaelméleti megközelítések egyik fontos kérdése, hogy hogyan határozzuk meg az integrációt, mint a nemzetközi rendszer szereplőjét („actorness”). Ha a „szereplő”-t úgy értelmezzük, mint a nemzetközi rendszer egyik résztvevőjét, amely a többi résztvevőtől elkülönül, saját maga képes szabályokat alkotni és önálló döntéseket hozni, a döntések végrehajtására rendelkezésre áll a megfelelő intézményi keret és a szükséges eszközök, valamint képes befolyásolni a nemzetközi rendszer többi résztvevőjének cselekedeteit, akkor az Európai Unió nem biztos, hogy a nemzetközi rendszer teljesértékű szereplője. Kétségtelen, hogy a külkapcsolati rendszer egyes területein (különösen a Közösségi jogon alapuló területeken) az integráció megfelel a fenti kritériumoknak, de más fontos kritériumok alapján nem (hiába van például biztonsági stratégiája, ha azon a szinten nincs eszköze döntései végrehajtására).

Christopher Hill a fenti, szuverenitás fogalmából levezethető vizsgálati keret helyett a „jelenlét” („presence”) bevezetését javasolja (Hill, 1996:40). Azaz, az Európai Unió csak akkor lehet a nemzetközi rendszer meghatározó szereplője, ha az alapvető intézményi szerkezeten, döntéshozatali mechanizmusokon túl a nemzetközi rendszer többi szereplője érzékeli a „jelenlétét”. Ennek eléréséhez az Uniónak rendelkeznie kell katonai és hírszerzési eszközökkel (Hill nem tesz különbséget a „puha” és a „kemény” biztonság eszközrendszere között), vagy például egy európai diplomácia testülettel. A Hill által felállított kritériumrendszer három fontos képesség meglétét teszi szükségessé a „jelenlét” eléréséhez: az egyetértés képességét, a cselekvési képességét és mindazoknak az eszközöknek a meglétét, amelyet a cselekvéshez szükségesek. Míg az utóbbi kettő esetében az integráció belső dinamikája a kilencvenes években egyértelműen a haladás irányába tartott, az egyetértés képessége a bővülési folyamattal egyre nehezebben helyzetbe kerül.

5.3 A külpolitikai döntéshozatal alkalmazhatósága az Európai Unió külpolitikájára

A külpolitikai döntéselmélet kritikáinak egyik legfőbb érve, hogy a megváltozott nemzetközi rendszer ellenére a külpolitikai döntéselmélet az államközpontú realizmus keretein belül maradt: az állam és a kormányzati hatalom adja az elmélet központi koncepcióját. Másrészt az Európai Unió külpolitikájának elemzését több kutató nem csak azért nem tartja szerencsésnek, mert nézetük szerint nincs az Európai Uniónak külpolitikája, hanem azért sem, mert az Unió nem hordozza magán az államiság jegyeit, csupán egy sajátos nemzetközi szervezetnek tekinthető.

A külpolitika döntéshozatal elemzés (Foreign Policy Analysis) elmélete a hatvanas években alakult ki. Alapvető tézisei egyrészt a klasszikus realista iskolának az államok külső viselkedéséről vallott nézeteire építettek, másrészt az erősen államközpontú elméletet kiegészítette a (külpolitikai) döntéshozatal elméletével, amely az emberi viselkedést, mint döntésformáló tényezőt is meghatározó módon vette számba. Annak ellenére, hogy az elmélet számos változáson ment keresztül az elmúlt fél évszázad során²⁶, ahogy White rámutat egységes külpolitika-elemzés elméletéről mind a mai napig nem beszélhetünk (White 2003: 3).

Mi is az a külpolitikai döntéshozatal? Maga az elmélet a kubai rakétaválsághoz (1962) köthető, de arról, hogy hogyan születnek a döntések, mi az a döntéshozatal, milyen szerepet játszik a nemzetközi kapcsolatokban, már sokkal korábban megindult a gondolkodás. Már Thuküdidész szerint is – akit a peloponnészoszi háborúról írt műve jogán az első olyan szerzőnek tekintünk, aki a nemzetközi politikaelmélet kérdéseiről elmélkedett – a történelem a döntések története. Mivel a nemzetközi politikaelméletben a vizsgálat szintjét a kutatás tárgya határozza meg, ha a döntéshozó szintjén vizsgáljuk a nemzetközi rendszert, az a döntések rendszerét jelentheti.

²⁶ Id. Jo Nye „államközpontú realizmus” fogalma, Graham Allison munkássága, a neo-liberális iskola – Keohane – hatása a hetvenes években, K. Waltz hatása a nyolcvanas években

Machiavelli „*A fejedelem*” című művében a jó kormányzás alapelveit foglalja össze, normatívát ad, hogyan kell a hatalmat, megszerezni, megtartani, gyarapítani. A politikai tevékenység racionális magatartás. Létezik optimális döntés, ehhez kell megtalálni a megfelelő eszközöket. A reneszánsz az optimális döntés kérdését vizsgálva, azt az egyénhez rendeli. Normatív, erősen leíró jellegű elméletet alkot.

A hetvenes években alapvetően államközpontú, realista megközelítésből indult ki a formálódó külpolitikai döntésemélet. A politika meghatározott célokat tételez, optimális eszközökkel optimális eredményt kíván elérni. A politika folyamata realista megközelítésben lényegében egy haszonmaximalizáló, költségcsökkentő racionális cselekvés. Először is az államközpontúság feltételezi, hogy az adott elmélet számára az állam a nemzetközi rendszer meghatározó szereplője, következésképp a külpolitikai döntéshozatal elmélete az államok külpolitikáját vizsgálja. Másodszor, az „állam mint szereplő” modell feltételezi, hogy az államok a nemzetközi porondon unitárius, racionális szereplőként viselkednek. Harmadszor a realizmusra való utalás feltételezi, hogy az állam premisszái ugyanazok a premisszák, mint amit a realista iskola a nemzetközi rendszer természetéről vall. Ha a nemzetközi rendszer az anarchia állapotában van, akkor az államok külpolitikai magatartása azok katonai és biztonsági vonatkozásaiban, illetve biztonsággal kapcsolatos eszközrendszere és területei válnak érdekessé. Ebből a nézőpontból a biztonságpolitika adja az állam, és tágabban a világpolitika lényegét. A döntéseméletek klasszikus elmélete a racionális döntésemélet, ahol a döntéshozó monolitikus, homogén. Nyilván a többszintű döntéshozatali folyamatnál a racionális döntésemélet számára ez a feltételezés máris egy komoly korlátot jelent. Másodszor az elmélet feltételezi, hogy a döntéshozó számára minden információ, amely a döntéshez elengedhetetlen, rendelkezésre áll. Létezik egy olyan értékhierarchia, amelyen belül a döntéshozó az optimális döntést hozza meg. Természetesen a logika szerint létezik optimális döntés is. Az optimális döntést a lehetséges döntések közül a döntéshozó az instrumentális logika racionális elvei alapján választja ki. A modell alapvetően az ideális döntéshozatali folyamatot mutatja be, ahol a *homo oeconomicus* a „*rational choice*” elve alapján hozza meg döntését.

A külpolitikai döntéelmélet akkor indult virágzásnak, mikor ezeket a hagyományos feltételezéseket a kutatók elkezdték finomítani. A racionális modell egészen 1962-ig, a kubai rakétaválságig jelentett pontos zsinórmértéket a külpolitikai döntéelméletnek. Ez nyilván nem azt jelenti, hogy 1962-ig senki nem kérdőjelezte meg. Az első nagyobb kihívást az ötvenes években a döntéshozatali elemzések bevezetése jelentette, aminek az eredményeként a külpolitika nem mint egy ellenséges, anarchikus nemzetközi rendszer része, hanem alapvetően az állam belső folyamataként került vizsgálatra. Graham Allison és mások munkáira építve lassan kialakult a külpolitika működésének tana: hogyan működik a külpolitikai döntéshozatal folyamata, illetve milyen kapcsolat van a folyamat és a végeredmény között. Ebben a szakaszban a realista alapokra a legnagyobb kihívást a behaviorista szemlélet jelentette. A vizsgálat tárgya a döntéshozók viselkedése és nem egy absztrakt államfogalom lett. Graham Allison az *„Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis”* című művével revideálta a külpolitikai döntéelméletet (Allison, 1971). Könyvének középpontjában az amerikai adminisztráció a kubai rakétaválság alatti döntései állnak. A szovjet rakéták telepítésének kérdése addig soha nem tapasztalt mértékben érintette érzékenyen az Egyesült Államokat, hiszen az amerikai kontinens közvetlen közelből fenyegethetővé vált. A kérdés az Egyesült Államok Nemzetbiztonsági Tanácsa elé került, akik hat opciót²⁷ tártak az amerikai elnök elé. Allison a döntéseket elemezve arra jut, hogy optimális döntést nem lehet hozni, mert számos olyan tényező van, amely lerontja a döntések hatékonyságát. A racionális döntéshozatali modell csupán annyit mutat meg, hogy hogyan kellene optimális döntést hozni. A döntéseket nem az egyének hozzák, hanem a szervezetek, amelyek nem monolitikus homogén egységek, ahogy a modell feltételezte. A valóságban egy szervezetben sok kisebb egység van, amelyek sok esetben széthúznak, egymással

²⁷ 1. *do nothing* – nem kell tenni semmit, ki kell várni, hogy a dolgok maguktól rendeződjenek (kivárási stratégia), 2. diplomáciai nyomást kell gyakorolni – az ENSZ keretein belül vagy más diplomáciai csatornákon, 3. a nemzetbiztonsági hivatal segítségével el kell távolítani Castrot, 4. Kuba közvetlen megtámadása, 5. célzott légitámadásokkal a rámpákat, kikötőket, stb. kilőni, 6. tengeri blokádnak Kuba ellen

versengnek (pl. CIA, haditengerészet, légierő). Mikor a hat opciót felkínálták, akkor lényegében a védelmi minisztérium alrendszerei különböző irányba próbálták befolyásolni a döntéseket, különböző intézményes erők játszottak szerepet. A szervezeti döntéshozatal még egy problémát felvet. Általában a bürokratikus szervezetek a megoldandó problémáktól és a meglévő információktól függetlenül kidolgoznak megoldási módszereket, algoritmusokat. A szervezeti bürokrácia normális esetben (mondjuk Kafkánál nem) racionálisan működik. a kompetencia, a hozzáértés alapján. A szervezet a beérkező információt részproblémákra bontja, és azokhoz rendeli hozzá saját megoldását. A szervezet egy bizonyos percepcióval rendelkezik, előre meglévő megoldási képletei vannak amellyel dekódolták az információt a konkrét eseménytől függetlenül, így bizonyos információk elvesznek. A szervezet szelektálja az információkat, amit nem tekint relevánsnak, azt nem fogadja be, nem dolgozza fel, ezek az információk kárba vesznek. A bürokratikus szervezetek döntései inkrementálisak, döntéseiket mindig az előző döntés perspektívájából nézik. Nem szeretik a radikális változásokat, apró, ellenőrzött lépésekben haladnak előre, ahol a kockázat kiszámítható kalkulált. A horizontális szervezeti modell mellett megjelenik a vertikális kormányzati modell, amelyben az információkat feldolgozó szervezeti egységek hierarchikus rendben helyezkednek el. A részegységek között konkurencia, rivalizálás van, ami lényegében azt eredményezheti, hogy az erősebb részegységek döntési preferenciája válhat az outputtá, a végleges döntéssé. A rivalizálás mögött haszonmaximalizáló magatartás húzódik, a részegységek célja, hogy minél nagyobb költségvetési támogatásban részesüljenek. A végleges döntés az egymással rivalizáló részegységek alkufolyamatainak eredménye. Allison végkövetkeztetése szerint a politikai döntéshozó a szervezet foglya, a racionális modell legfőbb hibája a szervezeti szempontok figyelmen kívül hagyása. A racionális modell kritikájaként a kognitív, pszichológiai tényezők szerepének hangsúlyozása is megjelent. A modell szerint minden embernek egyfajta kognitív térkép van az agyában, sztereotípiák, előzetes értékelési normák. A döntéshozó korábbi tapasztalataival együtt ezek is lerontják az optimális döntések lehetőségeit. Minden döntés feszültséggel (diszsonancia) jár, a döntéshozatal előtt információt gyűjtünk, racionalizáljuk a bizonytalanságot. A döntés után megszűnik a feszültség, az észlelés szelektívvé válik, az új információk nem kellő

figyelemmel kerülnek mérlegelésre. A modell hangsúlyozza, hogy az ember a fentiekből következően nem racionális lény, hanem racionalizáló lény. A döntés meghozatala után választását megpróbálja racionalizálni.

Allison a döntéshozatali folyamatot egy találó metaforával jellemzi. Azt mondja a döntéshozatal olyan, mintha az ember önmagával sakkozna. A racionális modell döntéshozója homogén, monolitikus és minden információ a birtokában van, ismeri saját maga következő lépését. A bürokratikus/szervezeti modell szerint minden sakkozó mögött több játékos van. A cél közös, de eltérő stratégiáik vannak. A kormányzati modellben minden játékos mögött több játékos áll, de minden játékos a saját célját követi.

Az elmélet kidolgozásának módszertani nehézsége a tágabb nemzetközi kapcsolatok elméletének elemzésekor említett módszertani nehézségekhez nagyon hasonló: egyrészt a Unió (Közösség) sajátos, szerteágazó külgazdasági/külpolitikai kapcsolatrendszerének értelmezése ütközik problémákba, másrészt a az elemzés tárgyának meghatározása is nehézséget okoz. Annak ellenére, hogy a Római Szerződés hatályba lépése óta az EGK/EK tudatosan igyekszik elkerülni a közös külpolitika kifejezés használatát, és a külső országokkal fenntartott kapcsolatait külgazdasági kapcsolatként állítja be, a teoretikusok többnyire úgy veszik, hogy már a kezdetektől fogva a közös külpolitika egy szektoriális területtől van szó. Az elemzés tárgyának meghatározásakor az alapvető kérdés, hogy az Európai Közösséget / az Európai Uniót mint homogén egységet vizsgálják-e, vagy figyelembe véve a reflexivitás tételét (Tonra 2003) a közös külpolitikát a nemzetállami külpolitikák és a közös európai külpolitika egymásra ható többtényezős egységeként elemezzék. Az információk megosztott kezelése, a közös politikai napirend a nemzeti külpolitikák döntéshozatali folyamatainak és kultúrájának átalakulásához vezetett. Erre az elméletre épít Roy Ginsberg, akinek a meghatározása szerint a közös európai külpolitika magába foglalja az Európai Közösségnek (Uniónak) a nemzetközi politikai életet befolyásoló, és tulajdonképpen annak minden szegmensét kitöltő elkötelezettségeit, álláspontjait, politikáit, kapcsolatait, választásait és tevékenységeit (Ginsberg 2001).

Visszatekintve azt mondhatjuk, hogy a döntéshozatali elemzések a hagyományos premisszáik korlátozott kritikáját adták. Aláásták ugyan az unitárius, racionális államképet és a realista premisszákat, ám a külpolitikai döntéselmélet államközpontúságát viszonylag érintetlenül hagyták. Valóban, a külpolitikai döntéselmélet kritikái is megerősítik, hogy a döntéshozatali elemzések arra ösztönözték a külpolitikai döntéselmélet területén kutatókat, hogy sokkal nagyobb hangsúlyt fektessenek a külpolitika belpolitikai kontextusára, következésképp a vizsgálatok szerint a belpolitikának hatnia kell a nemzetközi környezetre. Mialatt a külpolitikai döntéselmélet belpolitikai folyamatokra fókuszált, a nemzetközi rendszerben zajló folyamatokat a nemzetközi politikaelmélet egyéb irányzatai vizsgálták.

Ezen változások kumulatív hatása aláasta a külpolitikai döntéselmélet hagyományos premisszáit, nevezetesen hogy a nemzetközi politikai porond egyetlen meghatározó szereplője az állam és a kormányzatok. A változások az aktorok számát, a folyamatokat és a területeket tekintve változtatták meg a külpolitikai döntéselmélet feltételrendszerét.

Az államközpontúság premisszája megdőlt az államok számának és az államformáknak a nemzetközi rendszerben történt szembeötlő növekedésével, főként a fejlődő országok változó szerepével és funkcióival, valamint egy sor nem állami szereplő megjelenésével, akik az elemzés minden szintjén megjelentek. Az összetettebb, sokszereplős nemzetközi rendszer alapvető kérdéseket vetett fel az államiságról, illetve komoly nehézségek elé állította a külpolitikai döntéselméletet. Az államközpontúságot tovább erodálták az olyan jelenségek, mint az interdependencia és a transznacionalizmus, amelyek közvetlenül az államok hatáskörét, valamint jövedelemellenőrző képességét támadták.

Az államközpontúságra és az „állam mint szereplő” modellre különösen erősen hatott a Keohane és Nye által megfogalmazott transzgovernmentalizmus. Ezen azt

értjük, hogy az államok a kormány alatti szinteknek nemzetközi szerződéskötési jogot adtak, ezek a szubnacionális szereplők képviseltethetik magukat a nemzetközi porondon, ami a nemzeti érdek fogalmát bontja meg a külpolitikai döntéshozatali folyamatokban.

A nemzetközi politikaelmélet realista iskolájából származó hagyományos biztonságpolitikai premisszát közvetlenül a világpolitika napirendje ásta alá. Az új napirend maga is az állam megváltozott szerepének és funkciójának – főleg a modern állam egyre hangsúlyosabb jóléti funkciójának – és a megváltozott nemzetközi környezetnek következménye. Az új napirend jóval több területet foglal magába, mint a korábbi (biztonság, katonai kérdések), sőt maga a biztonság fogalma is új, sokkal szélesebb értelmezést nyert, amely jóval a katonai-védelmi kérdések mögé nyúlik. az új folyamatok – ld, interdependencia és integráció – egyik legkiemeltebb tulajdonsága, hogy kevésbé konfliktus-orientált, illetve sokkal inkább keresi az együttműködést az államok és az egyéb szereplők között.

Az európai közös külpolitika modelljeinek tanulmányozásakor a kutatások alapvető figyelmet szentelnek a nemzetközi kapcsolatok elméleteiben központi szerepet játszó, de az egyes elméletekben különböző jelentéssel bíró fogalmak értelmezésének. A külpolitikai integrációs elemzése során nem szabad megfedkezni arról a tényről, hogy a hidegháború lezárulása után a nemzeti és hatalmi érdek, a szuverenitás, a hatalmi legitimitás értelmezése, illetve a biztonságelméletekben használt fogalmak (így maga a biztonság fogalma is) átalakuláson ment át a nemzetközi kapcsolatok elméletben (Morgenthau, Kegley, Baldwin, Keohane) csakúgy, mint a szűkebben értelmezett integrációelméletek területén (ld. neoföderalista integrációelmélet). A minél átláthatóbb és működőképes modell megalkotása szempontjából meghatározó tényező, hogy a normatív elemzések középpontjába tartozó közös külpolitikai és biztonságpolitikai folyamatok egyes tényezőit élesen különböztessük meg egymástól.

A külpolitikai döntéselmélet kritikáiból két lényeges konklúziót vonhatunk le. Az egyik, hogy el kell fogadnunk a nemzetközi rendszer változását érintő kritikát, azaz, hogy ezek a változások olyannyira aláássák a külpolitikai döntéselméletet, hogy az nem nyújt hasznos keretet a világpolitika tanulmányozására. Sok nemzetközi politikaelméleti kutató kimondva vagy kimondatlanul arra a megállapításra jutott, hogy az államok vagy az őket képviselő kormányok vizsgálata nem a vizsgálat megfelelő szintje, mert nem magyarázza megfelelően a világpolitikai eseményeket. A fentebb említett strukturalista feltételezés, hogy a nemzetközi rendszer struktúrája meghatározza a nemzetközi rendszer alkotórészeinek viselkedését, épp azt mondja hogy a vizsgálat megfelelő szintje – ha a nemzetközi viszonyok megértésére törekszünk – maga a nemzetközi rendszer. A strukturalista megközelítés dominanciája az utóbbi időben a háttérbe szorította a külpolitikai döntéselméletet.

A másik, kevésbé radikális konklúzió, amit meg kell említenünk, hogy az külpolitikai döntéselméletet valóban tovább kell finomítani, hogy alkalmazható legyen a megváltozott nemzetközi rendszer viszonyainak leírására. A nemzetközi rendszer változása sokkal jobban megmutatkozik Európában, mint a világpolitika más régióiban. Ha a külpolitikai döntéselmélettel magyarázni tudjuk az európai külpolitika működését, akkor nem csak a külpolitikai aktivitás újabb fontos szegmensét tárjuk fel, hanem a külpolitikai döntéselmélet fejlődéséhez is hozzájárulunk.

A külpolitikai döntéselmélet felújítására, a megváltozott nemzetközi rendszerre való adaptálásának egyik fontos kérdése, hogy milyen mértékig marad meg az elmélet az államközpontú realizmus keretei között. Ha az államközpontúságot vizsgáljuk, nincs akadálya, hogy az elemzés feltételrendszerét és a vizsgálati módszereket ne csak az államokra, hanem a nemzetközi rendszer többi szereplőjére is alkalmazzuk. Az elmélet születésének körülményeit vizsgálva azt látjuk, hogy pontosan a létező nemzetközi rendszer valóságára alkalmazódott. A nemzetközi rendszer változásával nincs akadálya annak, hogy a megváltozott keretekre alkalmazzuk az elméletet. Mikor közvetlenül a második világháború után a külpolitikai döntéselmélet megszületett, a nemzetközi rendszer egyértelműen legfontosabb szereplője az állam volt. Az állam

nemzetközi kapcsolatait részleteiben, mikro szinten vizsgálni, a nemzetközi rendszer mikro szintű vizsgálatával volt egyenértékű. A vizsgálat a szereplő szintjét választotta, és nem egy bizonyos szereplőt, hiszen vitathatatlanul a hidegháború kezdeti szakaszában az állam volt a nemzetközi rendszer meghatározó szereplője.

Ha az „állam” helyére a „szereplőt” illesztjük az elméletben, nem teszünk alapvető károkat annak logikai rendszerében. Mi történik, ha a külpolitikai döntésemélet tárgyát, a kormányzatot vagy a kormányzati hatalmat vesszük? Az új hatalmi formációk kialakulása, amelyeknek nem meghatározó eleme a territorialitás, akár regionális szervek (ld. az Európai Unió), akár egy adott politikaterületre létrejött formációk, többé-kevésbé a nemzetközi politikaelmélet minden iskolája számára problémát jelentenek (Krasner, 1995:116). Az egyik megoldás, amely erre a problémára született nehezen magyarázható. A javaslat értelmében a „government” (kormányzat) helyett a „governance” (kormányzás / kormányzati tevékenység) fogalmat kell alkalmazni és máris lefedjük a nem államhoz köthető kormányzat tevékenységeket is. Ha kormányzati tevékenység szélesebb kategória, ami magába foglalja a kormányzatot is, keretet teremt a nem hagyományos politikai szervezetek (mint pl. az Európai Unió) döntéshozatalának és döntéseinek elemzésére. A külpolitikai döntésemélet számára vitathatatlanul a nemzetközi rendszer politikai folyamatainak elemzése a döntő, és nem az, hogy a szereplő hagyományos kormányzat, vagy valamilyen új formációnak a kormányzata.

Végül fel kell tennünk a kérdést, hogy milyen kapcsolatban van egymással a külpolitikai döntésemélet és a realizmus? A rövid elmélettörténet alapján azt látjuk, hogy nem kell hogy szükségszerűen kapcsolatban legyenek egymással. A külpolitikai döntésemélet irányzatának képviselői nem fogadták el kritikátlanul az „állam, mint unitárius, racionális szereplő” modellt, amely az anarchikus nemzetközi rendszerben a túlélésért küzd, vagy az állam viselkedésének hagyományos erőegyensúlyi leegyszerűsítő feltételezéseit. A döntéshozatali elemzések megjelenésének ösztönzésére a kutatók kibontották a biliárdgolyó modell államát, hogy azonosítsák annak döntéshozóit és megfelelően értelmezzék a külpolitikai döntéshozatali

folyamatot. Graham Allison úttörő munkáját – amely revideálta a külpolitikai döntéseméletet – követően az állam, mint szereplő szétbontása, illetve a külpolitika belpolitizálására tett kísérletek erős kritika alá kerültek. A kritika lényege az volt, hogy pontosítani kell milyen mértékben határozza meg a nemzetközi rendszer az állam viselkedését. A fentiekből világosan kiderült, hogy a külpolitikai döntésemélet nem kötődik sem az államközpontúsághoz, sem a realista premisszákhöz.

Mielőtt a külpolitikai döntéseméletet alkalmaznánk az európai külpolitikára, meg kell mondanunk, mit értünk európai külpolitika alatt. Először is ismételten le kell szögeznünk, az európai külpolitika adja jelen kutatás tárgyát. Miért európai és miért nem európai uniós külpolitika? Az európai jelző sokkal hűebben tükrözi mindazt a változást, amit Európa a hidegháború után átélt. Az 1990-es éveket megelőzően Európa integrációs folyamatait a nyugat-kelet ellentét eszmeisége erősen behatárolta Nyugat-Európában. A hidegháborús nemzetközi rendszer átalakulása a korábbi kelet-európai országokat is beemelte az integrációs folyamatba. Európa újraegyesítési folyamata bár még mindig nem zárult le, de folyamatban van, így a retorikának sem szabad leszűkülnie Európa egyik részére.

Az európai külpolitika fogalma ugyanolyan éles vitákat vált ki a teoretikusok között, mint maga az európai integrációs folyamat egésze teszi. Az európai külpolitika tanulmányozása része az európai integráció és az arról szóló viták tanulmányozásának, és mint ilyen nagyon is átpolitizált téma. Az európai és nem európai értelmiség, politikai elit, újságírók és az „értő” közönség általában három különböző követendő utat lát az európai külpolitika számára.

Az egyik nézet szerint az európai külpolitika már régóta létezik, még ha a fogalmat nem is használták. E szerint a logika szerint az európai integrációs folyamatnak a kezdetektől szerves részét képezi, amely főként az Egységes Európai Okmány, az Európai Unió Szerződése (EUSZ) és Amszterdami, Nizzai Szerződések aláírása óta egyre erősebb kül-, biztonság- és védelempolitikai dimenzióval rendelkezik. A második nézet szerint nem létezik olyan, hogy európai külpolitika, de

kellene hogy létezzen. Azok a problémák, amelyeket a délszláv válság során az inadekvát közös fellépés felvetett világosan jelzik, hogy szükség van a külpolitika közösségi politikaterületté tételére. A harmadik nézet szerint az európai külpolitika nem létezik, nem is fog és nem is kell léteznie. A nézet képviselőinek kiindulópontja, hogy a kül- és védelempolitika képessége a nemzetállam alapvető és meghatározó sajátja. Az európai külpolitika realitásának vagy akár koncepciójának elfogadása azt jelentené, hogy a nemzetállamok feladják szuverenitásukat és függetlenségüket, ami a nemzetállam gyors hanyatlását eredményezné. Ez utóbbi nézetnél meg kell jegyeznünk, hogy szorosan kötődik az államközpontú realista felfogáshoz, amely szerint a külpolitika alapvetően az állam és a kormányzat felségterülete. Ha az európai uniós tagállamok meg kívánják őrizni nemzeti külpolitikáikat, akkor nem folytathatnak európai külpolitikát, mert a kettő kizárja egymást. Az utóbbi – a nézet képviselői szerint – amúgy is önellentmondást tartalmaz, ha európai, akkor nem lehet külpolitika. David Allen szerint (Allen, 1998 : 42) a nemzeti külpolitikák megőrzése ellentétben áll az európai külpolitika megteremtésével. Az Európai Unió nem állam – meg lehet soha nem is lesz az – ezért nem folytathat külpolitikát. Ebből a nézőpontból tekintve az európai külpolitika koncepciója nem más, mint Európa föderális víziójának kivetítése, így az európai külpolitika már a nevében is egy föderális Európának a megvalósulását feltételezi.

A szélesebb értelemben vett államközpontú realista kiindulópontból az európai külpolitika a tagállami külpolitikák komparatív külpolitikai döntéshozatalának tanulmányozásából áll. Első pillantásra Roy Ginsberg az Európai Közösségen belüli külpolitikai tevékenységről szóló munkája (Ginsberg, 1989) jó kiindulópontnak látszik. Ginsberg a külpolitikát az integrálódó politikaterületek és a tagállami külpolitikák együttesének fogja fel. A definíciót követő elemzés világossá teszi, hogy Ginsberg alapvetően az államközpontú, strukturalista megközelítésnél marad. Az integráció elméleteket és a globális interdependenciát teszi a külpolitika elemzés alapjává, de csak akkor nézi meg a külpolitikai döntéshozatalt és a politikai dinamikát, mikor a kívülről érkező nyomással nem tudja magyarázni a folyamatot.

Ginsberg külpolitika alatt az Európai Közösség kifelé irányuló aktivitásának teljességét érti. Az institucionalista iskolára viszont inkább az a jellemző, hogy szűkebben értelmezi mind az európai külpolitika szintjét és tárgyát, annyit hagyva meg annak, amelyet maga az intézményrendszer meghatároz. Ha az európai külpolitikát institucionalista szemüvegen át nézzük, akkor az Európai Unió külpolitikájához (1993 után) nagyon is hasonlatos dolgot látunk. Főleg a külpolitikai egyeztetési mechanizmust értik alatta, amely a hetvenes évektől kezdve Európai Politikai Együttműködés néven vált ismertté, és amit a Maastrichti Szerződés 1993-ban Közös Kül- és Biztonságpolitika néven felelevenített, illetve az Amszterdami, majd Nizzai szerződés folyamatosan kiegészített.

Institutionalista alapokon állva az Európai Politikai Együttműködés és a Közös Kül- és Biztonságpolitika valódi európai külpolitikát takar, annak ellenére, hogy 1993-ig nem volt politikai hajlandóság a „külpolitika” és a „politika” szavak használatára. Ellentmondás mutatkozik a Római Szerződés által alapított „külső kompetenciákkal”, amelyet általában csak külkapcsolatokként emlegetünk. Az institutionalisták leszűkítik az elemzést egyrészt azzal, hogy az európai külpolitika fogalma alatt az Európai Politikai Együttműködés és a Közös Kül- és Biztonságpolitika keretében megvalósuló jelentős politikai folyamatokra és azok végeredményére koncentrálnak, másrészt azzal, hogy a tagállami külpolitikákat nem veszi bele teljes egészében az európai külpolitikába. Az institutionalisták az európai szint kooperatív, integratív folyamatait vizsgálják, és teljesen átlépik az „Európai Unió mint aktor” modellt.

A külpolitikai döntéshozatal éppen ellenkezőleg, egyrészt magyarázzák a szereplők által nemzetközi szinten folytatott külpolitikát és az európai külpolitikát is szélesebben értelmezik. Az európai külpolitika teljes körű elemzéséhez az elmélet tekintetbe kell vegye az európai szint sokféle aktorát, és tevékenységük sokféleségét. A külpolitikai aktivitás vizsgálatának tükröznie kell az Európai Unió és tagállamai nemzetközi kapcsolatait. Az európai külpolitika vizsgálata nem lenne teljes értékű, ha tagállami külpolitikát, az Európai Unió külpolitikáját vagy az Európai Közösség külpolitikáját vizsgálnánk. Az európai kormányzat a külpolitika terén mind a három

fent említett területen tevékenykedik, ugyan elemzési céllal megkülönböztethetjük őket, de az elméleti kutatás feladata éppen az lenne, hogy olyan keretet állítson fel, amely mind a hármat magába foglalja, illetve a három terület idővel összemosódjon. Minél több kapcsolat szövődik közöttük, annál inkább igazolást nyer az európai külpolitika fogalom, amit használunk. Mielőtt az elemzés keretét szorosabb vizsgálat alá vonnánk, nézzük meg az európai külpolitika a előbb említett három alrendszerének részletes meghatározását.

A közösségi külpolitika az Európai közösség külpolitikáját jelenti, amelyet még az 1957-es eredeti Közösségek létrehozásának közvetlen következményeként jött létre. A Római Szerződés által kodifikált terület elsősorban a közös kereskedelempolitika következményeként jött létre és a harmadik országokkal való kereskedelmi és fejlesztési együttműködésekert értjük alattuk. A külpolitikai döntéshozatal szempontjából ez a terület vitathatatlanul a külpolitika része, és az európai külpolitika külkereskedelmi, külgazdasági dimenzióját képi.

Unió külpolitika alatt az európai külpolitika politikai dimenzióját értjük, a tagállami külpolitikák koordinációját, amely az 1986-os Egységes Európai Okmány létrejöttéig a Közösség jogi keretein kívül zajlott. A koordinációs mechanizmust a hetvenes évek elején hozták létre, mint kormányközi együttműködést az Európai Politikai Együttműködés keretein belül. Az EUSZ felgyorsította ezt a folyamatot és az Európai Politikai Együttműködést felváltotta a Közös Kül- és Biztonságpolitika. A Közös Kül- és Biztonságpolitika az Európai Unió pilléreként jött létre, ezért nevezzük unió külpolitikának és nem föderalista álhallásokat szeretnénk megidézni.

A tagállami külpolitika a tagállamok saját nemzeti külpolitikájára utal, amely továbbra is létezik és háborítatlanul virágzik. A külpolitika európai rendszerének definiálásakor meg kell határoznunk, hogy az Európai Unió intézményi keretein belül mennyire alakultak át a tagállami külpolitikák. Az együttműködési szokások, az információ-megosztásból származó előnyök, a fenyegetésekre adott közös válaszok, az

együttműködésből származó megtakarítások jelentősen hatottak a tagállami külpolitikákra.

A külpolitikai döntésemélet szempontjából külön-külön a külpolitika területek korlátozott szeletét adják az európai külpolitikának. Ha az európai külpolitikai rendszer egyes területei sűrű kapcsolathálót építenek ki egymással, feltételezhetjük, hogy a rendszer magában foglalja a területeket, de egyben túl is nyúlik rajtuk és önálló életre kel. A fenti három terület az európai külpolitika három különböző kormányzati típusát is jelöli egyben.

Leszögezhetjük, hogy a nemzetközi politikaelmélet az európai integrációs folyamatokat nem képes kellő mélységben, a maguk teljességében értelmezni. Az európai külpolitika institucionalista megközelítése különösen súlyos problémákkal küzd: nem képes az államok/szereplők viselkedésének részletes magyarázatára, a döntéshozatali folyamatot erősen leegyszerűsíti, és végül európai kontextusban az külpolitikának egy szűken értelmezett válfajával dolgozik. Hogy a külpolitikai döntésemélet tud-e jobb alternatívát nyújtani az európai külpolitika magyarázatára, az a hagyományos külpolitikai döntésemélet képességeitől függ. Ha a külpolitikai döntésemélet továbbra is az államközpontú realizmus keretein belül marad, magyarázóképesége korlátozottá válik, bár ezzel nem azt akarjuk mondani, hogy az államok ne lennének az európai külpolitikai folyamat fontos szereplői. A külpolitikai döntésemélet nem feltétlenül államközpontú elmélet és nem feltétlenül kell, hogy a realista iskola feltételrendszerével dolgozzon. A külpolitikai döntésemélet lényege, hogy inkább szereplő, mint állam-centrikus, és ami szintén nagyon lényeges a nemzetközi szinten folytatja vizsgálatát. Ezek azok a premisszák, amelyek megvitatása után alkalmazhatjuk a külpolitikai döntéseméletet az európai külpolitikai folyamatok vizsgálatára. Maga a vizsgálat több problémát is felvet, amelyet külön kell tárgyalnunk. Az első kérdés a döntéshozó személyére vonatkozik. Ki alakítja az európai külpolitikát? Ki az, aki a döntéseket hozza? Ennek tisztázása után meg kell határoznunk, hogy milyen az európai külpolitika természete. A külpolitika természete mellett további fontos kérdés, hogy milyen kérdések kerülnek fel a külpolitika

napirendjére, milyen területeket érint a külpolitika. Meg kell vizsgálnunk, hogy milyen eszközökkel rendelkezik az európai külpolitika. Elemeznünk kell a külpolitikai döntések kontextusát, milyen keretrendszerben hozzák a döntéseket. Végül ki kell térnünk arra, hogy milyen eredményeket adhat a döntéshozatali folyamat.

Feltételezzük, hogy a fenti kérdések által körbejárt keretrendszer – a szereplők, a folyamatok, a területek, az eszközök, a kontextus és az eredmények – kapcsolatban állnak egymással és a konzisztens, dinamikus külpolitikai rendszert alkotnak. Az érintett szereplők identitása, a kérdések, amivel foglalkoznak, az eszközrendszer és nem utolsósorban a külpolitika keretrendszere mind-mind befolyással van a külpolitika természetére. A fentiek közti kapcsolatok összessége adja ki a rendszer eredményeit. Az európai külpolitika kormányzati típusai különböző szereplőket rejtenek, más-más döntéshozatali folyamatok zajlanak bennük, más keretrendszerben, más-más napirendekkel dolgoznak, különböző eszközöket használnak és más típusú eredményeket adnak.

A külpolitikai döntésemélet első és talán legfontosabb eleme a szereplők és a döntéshozatal folyamata közötti kapcsolat, ami a döntéshozatal természetére és dinamikájára helyezi a hangsúlyt, pontosabban a döntéshozatal adja az európai külpolitika különböző típusait. A kutatás általában felosztja a folyamatot különböző lépcsőfokokra a politika megfogalmazásától egészen a politika különböző eszközökkel történő alkalmazásáig. A döntéshozatal természete – és a szereplők meghatározása – az európai külpolitika típusától függ. Ha az adott európai külpolitika éppen uniós politika, akkor az európai külpolitikát alapvetően egy kormányközi folyamatként írhatjuk le. Tehát a folyamatot a tagállami kormányok befolyásolják és az egyhangúság jellemzi a döntéshozatalt.

A fenti modell a problémája, hogy a kormányköziség fogalma feltételezi, hogy a tagállamok megmaradtak a realizmus klasszikus szuverén államának, saját nemzeti érdekeik autonóm és független védelmezői. De több institucionalista kutató számára a modell nem ragadja meg eléggé azt, hogy az államok európai szinten milyen mélyen

integrálódtak az intézmények és a folyamatok komplex rendszerébe. A hálón belüli folyamatos interakció korlátozza a tagállamok, még a legerősebb tagállam önállóságát is. A kormányköziség elméletben nem erodálja a szuverenitást, a gyakorlatban idővel erős kötelékeket alakít ki.

Az uniós külpolitika természete vitatható, más politikaterületeken sokkal világosabban látszanak az állami szuverenitás korlátai. Ha az európai külpolitikát közösségi politikaként határozzuk meg, akkor a döntéshozatali modell a közösségi modellhez hasonlít, ahol elméletileg európai szinten az Európai Bizottság játssza a főszerepet. Látható, hogy a döntéshozatali modell pusztán jellemzéséből nem derül ki pontosan, ki miért felelős. A külgazdaság egyes területei, mint például a monetáris politika vagy a befektetések soha nem tartoztak a közösségi döntéshozatal alá. Még a kereskedelempolitika területén is, ahol elméletileg az Európai Bizottságnak kizárólagos kompetenciája van, van néhány olyan kérdés, amelyben a Miniszterek Tanácsa és a Bizottság együttesen dönt.

A külpolitikáról szóló szakirodalomban a kritikus pont a döntéshozatali folyamat és az eredmény közötti kapcsolatban általában az, hogy a megfelelő és hatékony politikai eszközzé alakításhoz elegendő erőforrás áll-e rendelkezésre. Korlátozott lehetőségei miatt az Európai Unió, elégtelen eszközrendszerrel rendelkezik, és ezt az eszközrendszert eltérő hatékonysággal használja fel. Míg a közösségi szintű politikák erős gazdasági és pénzügyi kényszerítő eszközöket használhatnak, addig a közös külpolitika eszközei jóval gyengébbek, sőt, sok esetben nem is állnak rendelkezésre. A diplomácia területén a diplomáciai nyilatkozatok hatékonysága miatti növekvő elégedetlenség vezetett 1993-ban az Európai Unió Szerződésében a közös álláspontok és a közös akciók mechanizmusának létrehozásához. A szerződés végül megemlítette a katonai képességek és eszközök hiányát európai szinten. Az európai politikai együttműködés felváltása a Közös Kül- és Biztonságpolitikával, illetve az európai gyorsreagálású haderő fokozatos fejlesztése elmozdulást, legalábbis annak politikai akaratát jelezte ezen a téren előbb a Nyugat-európai Unió mechanizmusain keresztül, majd az Európai Biztonság- és

Védelempolitika megteremtésével. A politikai eszközrendszer hatékonyságát jól tükrözi a napirendre került tevékenységek halmaza. A különböző kérdéskörök tárgyalásánál különböző szereplők tűnnek fel és a különböző szereplőknek különböző eszközrendszer áll rendelkezésükre. Az integráció külpolitikai tevékenységének bővülésével párhuzamosan több tagállamban a külpolitikai napirend drámai bővülése következett be. A kibővült napirend illetékességi kérdéseket is felvet (kinek, melyik terület felett van hatásköre, illetve, melyik kérdés milyen hatáskörbe tartozik)²⁸. Az európai külpolitika napirendje látványosan kibővült, főleg a hidegháború utáni évektől kezdődően. 1989 után Európa sok új külkapcsolatai problémával, és új formában megjelenő régi problémákkal találkozott. Egyre sürgetőbb a bővülő napirend koherenciájának fenntartása és az illetékesség problémájának megoldása. A folyamat új eszközöket és új intézményi mechanizmusokat kíván.

A politikai keretrendszer, mint a külpolitikai modellek egyik fontos eleme, amelyen belül a politikai folyamatok zajlanak a szakirodalomban gyakran csak politikai környezetként, vagy feltételrendszerként van megemlítve. A politikai keretrendszer a külpolitikai rendszer fontos része, segít meghatározni azokat a paramétereket, amelyben a külpolitika működhet. Ha a keretrendszert belső és külső elemekre bontjuk, az elemzést még pontosabbá tehetjük. A többszintű európai politikai keretrendszerben a belső elemek összetettebbek, mint az állam esetében. Számításba kell vennünk az Európai Unió belső keretrendszerét éppúgy, mint a hagyományos államon belüli kereteket, amelyek az európai külpolitikára hatást gyakorolnak.

Az Európai Unió belső keretrendszerén a kutatók általában a jogi kontextust értik – azaz hogy kinek, milyen feladatai, hatásköre, kompetenciái vannak a külpolitikai folyamatban. A keretrendszerhez más elemeihez hasonlóan a jogi feltételek is dinamikusak, a politikai folyamattal állandó változásban vannak. Nem csak annak a folyamatnak lehettünk tanúi, hogy az alapító szerződések körének

²⁸ Az illetékesség kérdése a politikai/gazdasági, a „high”/„low politics” a kül-/belpolitika párosításba szokott felmerülni.

bővülésével hogyan változik a jogi feltételrendszer, hanem az Európai Bíróság szintén alakította azt a keretrendszert, amely a külpolitikai folyamatot befolyásolja. A belső keretrendszernek más elemei is vannak, ilyen például az a szintén diplomatikus keretrendszer, amelyet az Európai Bizottság diplomáciai mechanizmusa jelent. Az Európai Unió/Európai Közösség folyamatosan bővülő külképviseleti rendszerrel rendelkezik, amely szorosan kötődik a többszintű döntéshozatalhoz. A döntéshozatali folyamat többszintű természete nem csak a politikai folyamata alakításában játszik jelentős szerepet, hanem a döntéshozatali folyamat keretrendszerének is szerves része. A több szintű kormányzás (*multi level governance*) többek között azt eredményezi, hogy a döntéshozatal, komplex, vitatható rendszerré válik, amely megosztott, összefüggéstelen döntéseket hoz és azokat nem megfelelően alkalmazza. A külső keretrendszer is több szegmensből áll. A szakirodalomban a legtöbbet hivatkozott és vitatott szegmens a hidegháború lezárulásának hatása a külpolitikai folyamatokra. A külpolitikai döntésemélet keretrendszerében is drámai változásokat hozott, az Európai Közösség/Európai Unió teljes külkapcsolati rendszerének kontextusát és napirendjét átformálta. A megváltozott politikai környezetnek egyetlen olyan eleme van, ami a belső politikai napirendnek is folyamatosan részét képezi, ez az egységes belső piac kialakítása, ami az európai külpolitikára is jelentős hatást gyakorolt.

Nem szabad szem elől tévesztenünk, hogy a külpolitikai döntésemélet szintén olyan keretrendszer, amely segítséget nyújt a tagállami külpolitikák és az európai külpolitika egyéb alrendszereinek tanulmányozására. A keretnek különösen fontos eleme az európaizált kontextus, amelyen belül a tagállami külpolitikát alakítják és alkalmazzák. Óriási szükség van ezen a területen a külpolitika komparatív tanulmányozására, a tagállami kormányoknak is komoly nehézséget okoz, hogy ebben a dinamikus, változó politikai környezetben hatékonyan alakítsák ki a többszintű döntéshozatalhoz illeszkedő politikai koordinációs mechanizmust. A kisebb nemzetállamok esetében, akik az Európai Politikai Együtműködés, majd a Közös Kül- és Biztonságpolitika keretein belül működnek a kutatások szerint (FORNET) javult a külpolitika hatékonysága, tágult a horizontja és növekedtek a külpolitikai döntéshozatal kapacitásai.

Az európai külpolitika működésének értelmezése a külpolitikai döntéshozatali folyamatok szemszögéből több eredményt is hozott. Az elmúlt harminc évben az európai külpolitika jelentős lépéseket tett a közösségi politikaterület felé válás irányába – főleg ha figyelembe vesszük a tagállamok közötti erőegyensúly eltéréseit és az érdekek különbözőségét –, még akkor is, ha hosszú út áll még előtte. A politikai folyamatok és a politika eredményei közötti kapcsolat kutatása a külpolitikai döntéshozatali folyamatok keretein belül azt mutatja, hogy jól kitapinthatók az európai külpolitika fejlődési tendenciái.

Az európai külpolitika korábban már megvitatott alrendszerei továbbra is külön területet alkotnak, így az európai külpolitikáról elmondható, hogy alrendszerei által dominált rendszer. Az alrendszerek között az idők során egyre több kapcsolat alakult ki és ez a tendencia nem látszik visszafordulni. A közösségi, az uniós és a tagállami külpolitikák egyre inkább összefonódnak mind a döntéshozatali folyamatban, mind a politika alkalmazásának területén. Az uniós és tagállami külpolitikák, bár kormányközi együttműködések – amelyet az Amszterdami Szerződés utáni változások megerősítettek – de az államokon túlmutató politikai együttműködések egyre inkább kiterjedtebbé válnak és a kormányok számára a teljes folyamat ellenőrzése és áttekintése egyre nehezebbé, ha nem egyenesen lehetetlenné válik. Az Amszterdami Szerződésben megjelent a tagállami vétó lehetősége. Minél inkább bejáratoznak ezek az együttműködések, a tagállamok annál inkább megszokják és átveszik azok értékeit és normáit. Ezzel azt akarjuk mondani, hogy többé-kevésbé mindenki az egyezmény megszületésére és a koordinációs folyamat kiterjesztésére törekszik.

A különböző külpolitikai rendszerek közötti bővülő összekapcsolódások talán a külpolitikai folyamat kimeneténél a legszembetűnőbbek. A közös stratégiák fejlődése ebből a nézőpontból különösen érdekes számunkra, mivel azok kimondottan azért hozták létre, hogy a pillérek közötti döntéshozatalt összekössék az európai külpolitika mindhárom alrendszerének eszközeivel és képességeivel. Az európai külpolitikán belül a tagállamok egyéni külpolitikái továbbra is igen fontos szerepet játszanak, meglehetősen fontosabbak az európai külpolitika összességére gyakorolt hatásuk tekintetében, mint

akár a közösségi, akár az uniós külpolitikák. Le kell szögeznünk, hogy a tagállami külpolitikákat nem helyettesíti az európai külpolitika. Igaz, hogy a tagállami külpolitikák már nem nagyon hasonlítanak az integrációs folyamatokba való bekapcsolódásuk előtti külpolitikájukra, hiszen az a keretrendszer, amelyen belül működnek, a folyamat, amelyen a döntéshozatali folyamat zajlik és ahol a döntések megszületnek, egyre erősebben európaizálódott keretrendszer.

Annak ellenére, hogy a szakirodalom és a közvélemény nagyobb százalékban foglalkozik az európai külpolitika kudarcaival, az eltelt idő függvényében egyre könnyebb az európai külpolitika eredményeit elemezve annak sikereire rámutatni. A külpolitikai döntésemélet inkább magára a folyamatra és nem annyira az eredményekre, a megszületett döntésekre koncentrál. Az európai külpolitikának és főként a Közös Kül- és Biztonságpolitikának számos sikere volt, ha nem is könnyű mindig megmondani, hogy mi számít sikernek és mi kudarcnak.

Folyamatos haladás tapasztalható ugyan az európai külpolitika közösségi politikává válása felé, ez a haladás igen lassú és szakadozott. Egyre nagyobb a nyomás magán az Európai Unión belül, is hogy egységes arculatot mutasson kívülre, ezzel növelje saját politikai súlyát a világporondon és hozza létre a közösségi, majd az egységes európai külpolitikát. Ez a fajta nyomás, nem valószínű, hogy csökkenni fog, sőt az Európai Uniót foglalkoztató alapkérdések azok, amelyek egyre sürgetőbben lépnek fel. Kiemelkedik ezen a területen a Gazdasági és Monetáris Unió. Az euró, mint egységes valuta kibocsátása 2002-ben már azt mutatta, hogy az Európai Unió nagyobb nemzetközi szerepet kíván játszani. Globális valutaként az Európai Unió egységes árfolyam-politikát kíván meg a dollár és a jen felé, amely elkerülhetetlenül hatással van az európai külpolitikára is.

Az európai külpolitika, mint fogalom használata sokkal pontosabban lefedti az Európai Unió külügyi tevékenységének teljes spektrumát, mint az egyébként használatos fogalmak. Az európai külpolitika nem csak a tagállami külpolitikák összessége, nem csupán az európai uniós külpolitika, amely talán a leggyakrabban

használt fogalom. Az Európai Unión belül különböző típusú külpolitikai tevékenységek vannak és ezek egyre inkább összeérnek. Ezért olyan fogalomra volt szükségünk, amely lefedi őket és nem emel ki egyet sem közülük. Az európai külpolitika konceptualizálásának természetesen léteznek más módjai is.

Az európai külpolitika fenti koncepciójának egyik lehetséges kritikája, hogy túlságosan is Európa-központú. Az európai külpolitika egyre komplexebb és összetettebb rendszer, amely döntéseire sok helyről, nem csak az Európai Unióval kapcsolatos szervezetek és szereplők vannak hatással. Milyen szereplőkre gondolunk? Lehetnek nem Európai Unió tagállamok, sőt nem európai államok, mint például az Egyesült Államok, egyéb nemzetközi intézmények, amelyek ugyanazokon a területen működnek, mint az Európai Unió. A hidegháború utáni nemzetközi rendszert egyre inkább a különböző nemzetközi intézmények területeinek összefonódása jellemzi és a regionális szereplők tevékenységének pontos lehatárolása egyre nehezebb a kutatás számára.

VI. A KÖZÖS KÜLPOLITIKA SAJÁTOSSÁGAI

6.1 A jogi személyiség kérdése

A jogi személyiség kérdése kulcsfontosságú a közös külpolitika elméleti kereteinek megtalálása szempontjából. A nemzetközi politikaelmélet ortodoxiája által ismert és elismert nemzetközi szereplők nemzetközi jogalanyisággal rendelkeznek. Az Európai Unió nem rendelkezik vele. Sarkosan fogalmazva az Európai Közösség az igazi szereplője a nemzetközi rendszernek, nem pedig a láthatatlan, megfoghatatlan Unió. Az Európai Közösségnek viszont nincs közös külpolitikája, az Európai Uniónak van. Hogyan várhatjuk el tehát a Közös Kül- és Biztonságpolitikától, hogy hatékony legyen, amikor klasszikus értelemben cselekvőképtelen?

6.1.1 A jogi személyiség kérdése az Európai Politikai Együttműködés létrehozása előtt

Érdemes néhány gondolatban összefoglalnunk azokat az integrációs kísérleteket, amelyek az Európai Politikai Együttműködés létrehozása előtt történtek, és a közös külpolitika rendszer létrehozására irányultak. A biztonság és védelempolitikai együttműködési kísérleteket is ebbe a kategóriába soroljuk. Noha a próbálkozások kivétel nélkül kudarcba fulladtak, tanulmányozásuk mégis tanulsággal szolgál. Az alábbiakban szigorúan a létrehozandó szervezetek közös kül- és biztonságpolitikai irányvonalait és az ehhez kapcsolódó jogi személyiség problémáját vizsgáljuk, a történeti részeket nem célunk bemutatni²⁹.

Az Európai Politikai Közösség terveit 1952-ben, az Európai Védelmi Közösség tervének megvalósítása közben merültek fel. A tervek egy olyan politikai

²⁹ A magyar szakirodalomban Gazdag Ferenc: Európai integráció és külpolitika című könyve ad átfogó ismereteket az intézmények létrehozásának körülményeiről, a nemzetközi szakirodalomban Hazel Smith: European Union Foreign Policy című könyve az egyik legteljesebb erről a korszakról.

együttműködést körvonalaztak, amely a közös biztonság és védelempolitikán túl a politikai együttműködés egyéb területére is kiterjed. A Európai Politikai Közösség alapítószerződésének 69. cikke rendelkezik a közös külpolitikáról. Az Európai Politikai Közösség nem rendelkezett volna önálló jogi személyiséggel, a 69. cikk alapján azonban a Végrehajtó Tanácsot a tagállamok felruházták volna azzal a képességgel, hogy a közös külpolitikai célok elérése érdekében egyhangú döntés alapján a nemzetközi közösségben cselekedni tudjon. A Európai Politikai Együttműködés összetett nemzetek feletti intézményrendszert hozott volna létre, amelyet tiszta föderalista céllal alakítottak volna meg. Az Alkotmány rendelkezett a kétkamarás parlament felállításáról, amely nemcsak rendelkezett a végrehajtó hatalom felett, hanem önálló törvényeket hozott volna. A Végrehajtó Tanács felelt volna a közös külpolitikáért, amelyet a parlamentben született általános irányelvek alapján gyakorolt volna. A szerződések aláírásának joga a nemzetállamok kezében maradt, viszont nyitva tartotta a lehetőségét egy későbbi jogi személyiség létrehozásának. A politikai felépítmény magába foglalta volna az ekkor már működő Európai Szén- és Acélközösséget, és alapot teremtett a későbbi gazdasági integrációs együttműködéseknek. A külkapcsolatok finanszírozása szintén nemzetállami kompetencia maradt. A rendszer nem zárta volna ki annak lehetőségét, hogy az önálló törvényhozási kompetenciákkal rendelkező Parlament kül- és biztonságpolitikát is érintő törvényeket hozzon. A történet kudarccal zárult, se az Európai Védelmi Közösség, se az Európai Politikai Közösség nem jött létre, hamuikból a Nyugat-európai Unió Brüsszeli Szerződésen alapuló intézménye született meg 1954 októberében. A Európai Politikai Közösség történetének tanulsága: a külkapcsolati rendszer egy erősen föderalisztikus intézményrendszerben jogi személyiség nélkül jönne létre, a tagállami külpolitikák harmonizáltak, de a Végrehajtó Tanács nem rendelkezik kizárólagos kompetenciákkal, a integráció egyéb területei önálló, tagállami vagy integrációs szintű külkapcsolati rendszerrel rendelkeznek (pld. közös kereskedelempolitika szén/acél tekintetében).

A Nyugat-európai Unió regionális biztonságpolitikai/védelmi közösségként jött létre, az európai gazdasági integráció gazdasági fejlődésétől függetlenül működött a

nyolcvanas évek közepéig³⁰. A Nyugat-európai Unió klasszikus kormányközi együttműködés, amely jogi személyiséggel rendelkezett. A katonai, védelempolitika feladatokat a kilencvenes évek közepétől szakosított szervein keresztül látta el, amelyek a Nyugat-európai Unió jogi személyiségét osztották³¹. Elemzésünk szempontjából ennek a ténynek a kilencvenes években lesz következménye, amikor a NYEU-EU-NATO közeledés során sokkal rugalmasabban lehetett közelíteni a Nyugat-európai Unió tevékenységét az Európai Unióhoz, ráadásul a jogi személyiség nélküli Közös Kül- és Biztonságpolitika tevékenységei végrehajtásához külső jogi személyiséget „talált”. Így például az 1996-ban létrehozott Nyugat-Európai Fegyverzeti Ügynökség megfelelő kereteket adhat az Európai Uniónak az Európai Biztonság és Védelempolitika együttműködések a két intézmény közös tevékenységének.

A Fouchet-tervek közvetlenül az Európai Gazdasági Közösség létrehozása után kívántak politikai integrációs keretet biztosítani az integrációnak. Az 1961-1962 között két kísérletet is megért francia kezdeményezés³² alapján zajló megbeszélések párhuzamos zajlottak a brit csatlakozási tárgyalásokkal. Mindkettő kudarcra végződött. Itt is fontos azonban megismernünk a közös külpolitika létrehozására tett lépések pontos módszerét. A Fouchet tervek egy olyan időszakban születtek, amikor a de Gaulle által vezetett francia Európa-politika gyökeresen elfordult az ötvenes években tapasztalt nemzetek feletti integrációs irányvonalától és visszatért a francia kontinentális hegemonia régi vezérelveire. A „nemzetállamok Európája” koncepció alatt kidolgozott Fouchet-tervek Franciaország politikai túlsúlyát voltak hivatva hosszú időre biztosítani a kontinensen. A létrehozandó politikai integrációs intézmény a Európai Gazdasági Közösségtől független intézmény lett volna, azaz a közösségi jog,

³⁰ Noha több kísérlet is történt újjáélesztésére pld. 1967-ben Pierre Harmel vetette fel, hogy a Közösség közös kül- és biztonságpolitikai dimenzióját a Nyugat-európai Unión keresztül kellene megvalósítani. Végül is 1984-ig a szervezet a nemzetközi események háttérében maradt.

³¹ pld. Fegyverkezést Ellenőrző Hivatal,

³² Fouchet I. és Fouchet II.-es terv

és a közösség jogalanyisága nem befolyásolta volna működését. A gazdasági integrációs intézménytől való szándékos távolságtartásra mutat az a tény is, hogy a brit csatlakozási tárgyalásokon felmerült annak lehetősége is, hogy Nagy-Britannia esetleg csak a politikai integrációs intézményhez csatlakozzon. Természetesen – és itt a „csak”-on van a hangsúly – ezt sem a britek sem pedig a Benelux államok nem támogatták. A Fouchet-tervek alapján klasszikus kormányközi szervezet jött volna létre, amely az európai kül- és biztonságpolitikai együttműködést segítette volna elő. A kormányfői (esetleg külügyminiszteri) szintű Tanács mellett saját bizottságokat, titkárságot és a nemzetközi intézmények gyakorlatához hasonló Közgyűlést irányzott elő a szerződés tervezet. Mind a Fouchet I. mind a Benelux államok ellenállása miatt módosított Fouchet II-es szerződés-tervezetben a létrehozandó Uniónak a szerződés 3. cikke szerint jogi személyisége lett volna³³. Ez azt jelentette, hogy az ugyancsak jogi személyiséggel rendelkező Európai Közösség mellett teljes értékű szereplője lehetett volna a nemzetközi közösségnek. A jogi személyiség ténye egyszersmind a szerződés-tervezet halálához is vezetett. A 13. cikk pontosan rendelkezett a közös külpolitika költségvetési terheinek (és az adminisztráció költségeinek arányairól). A szerződés egyhangú döntéshozatali rendszerről ír, azonban hozzáteszi, hogy „egy vagy két tagállam nem akadályozhatja meg a döntéshozatalt³⁴”. A két jogi személyiségű intézmény tehát egymás mellett létezett volna, a magas- külpolitika az Unióhoz kapcsolódott volna, a külkereskedelemmel kapcsolatos tevékenységek, a társulási és csatlakozási szerződések előkészítése és aláírása az Európai Gazdasági Közösségnél maradt volna. A tagállamok biztonság- és védelmi politikája a szerződés 2. cikke szerint az Unióhoz kapcsolódott volna és olyan tevékenységi köröket tartalmazott, mint az emberi jogok védelme és a közös védelempolitika. A szerződés életbe lépése esetén a tagállamok közös külpolitikai koordinációja meglehetősen nehezen kivitelezhető lett volna, hiszen az európai közösség jogi személyisége, az Unió jogi

³³ A 3. cikk szerint „The Union shall have legal personality. The Union shall enjoy in each of the Member States the legal capacity accorded to legal persons under their domestic law. It may, in particular, acquire movable or immovable property and may go to law.”

³⁴ fordítás tőlem

személyisége és a Nyugat-európai Unió jogi személyiség osztott kompetenciákkal rendelkezett.

6.1.2 A jogi személyiség kérdése az Európai Politikai Együttműködés korszakában

Az Európai Gazdasági Közösség a Római Szerződés 210. cikke szerint jogi személyiséggel rendelkezik. A közös külpolitika vonatkozásában ez azt jelentette, hogy a külkereskedelemmel kapcsolatos szerződések kötése, a társulási és csatlakozási szerződések aláírását az EGK saját nevében tudta megtenni. Az Európai Közösség egyesítő szerződésének aláírásakor 1965-ben három nemzetközi jogalanyisággal rendelkező intézmény egyesítése történt meg. Az Európai Gazdasági Közösség mellett az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) alapítószerződésének 6. cikke, a Európai Atomközösség (EA) alapítószerződésének 184. cikke is rendelkezett az intézmények jogi személyiségéről. Az 1966-tól működő Európai Közösség egyesítette az Euratom és a Európai Szén- és Acélközösség végrehajtó szerveit, a jogi személyiségek egyesítéséről nem rendelkezett. Az Európai Közösség továbbra is megőrizte önálló nemzetközi jogalanyiságát (akárcsak a Európai Szén- és Acélközösség, és az Euratom) és ezen az Európai Politikai Együttműködés nem változtatott. A Európai Politikai Együttműködés tisztán kormányközi együttműködésként jött létre. Tanulván a Európai Politikai Közösség és a Fouchet-tervek kudarcából nem rendeletek állandó intézményrendszert hozzá, és jogi személyiséget sem kapott. Az Európai Politikai Együttműködés által kiadott nyilatkozatok semmiféle jogkövetkezsménnyel nem jártak. Az integráció külkapcsolati rendszere viszont a hetvenes évektől kezdve látványosan bővülni kezdett (társulási és csatlakozási szerződések aláírása, kereskedelmi egyezmények megkötése a fejlődő országokkal³⁵).

Az Európai Közösség Bírósága az Európai Gazdasági Közösség Szerződése alapján jogértelmezéseivel és ítéletein keresztül stabil kereteket teremtett a közös

³⁵ az Egyesült Királyság, Dánia, Írország (és a tárgyalás Norvégiával) csatlakozási szerződesei, Görögország és Spanyolország, Portugália társulási majd csatlakozási szerződesei, szektorális megállapodások keleti tömb országaival, Loméi Szerződés az ACP országokkal.

külpolitika / külkapcsolati rendszer területén a nyolcvanas évek elejére. A legfontosabb megállapítás a közös kereskedelempolitikára vonatkozott. Egyrészt a közösségi jog elsőbbséget élvez a tagállamok jogával szemben a külkapcsolatok területén is. Másrészt a Bíróság megállapította, hogy nem csupán a Közösség autonóm cselekedeteiből létrejött megállapodások tartoznak e hatály alá, hanem a harmadik országokkal kötött szerződések is automatikusan belefoglaltatnak ebbe a körbe³⁶. A közös külkapcsolatok jelentőségének fokozódásához hozzájárult a világkereskedelem volumenének nagy arányú növekedése, a GATT tevékenységének kiterjedése az Európai Közösség külkapcsolatainak kulcsfontosságú területeire (ipar és mezőgazdasági politika), az olajválságok okozta gazdasági kilengések, és nem utolsósorban a regionális gazdasági tömörülések elterjedésének felgyorsulása. A tagállamok a közös külkapcsolati rendszeren keresztül képesek voltak a világ gazdaságban egységes fellépésre úgy, hogy bilaterális kapcsolataikat is fenntarthatták (értelemszerűen ameddig az nem ütközött *acquis*-val).

6.1.3 A jogi személyiség kérdése az Európai Unió és az Európai Közösség viszonyában

Az Európai Unió nem rendelkezik nemzetközi jogalanyisággal, a Maastricht-ban aláírt szerződések megtartották az Európai Közösséget a nemzetközi jog alanyának. A gyorsan levont következtetések szerint a közös külpolitika az Európai Unió Szerződésének létrehozásakor még nem érett meg arra a szintre, hogy önálló jogi személyiséggel a nemzetközi rendszer teljes jogú tagja lehessen, hiszen a tagállamok szuverenitásának egyik legérzékenyebb területe sérülne önálló külpolitikájuk részleges vagy teljes feladásával.

A következő fejezetben egyrészt arra szeretnénk rávilágítani, hogy a látszólag tiszta helyzet ellenére a Közös Kül- és Biztonságpolitikát megalapozó EUSZ mégis

³⁶ azaz, ha a Közösség szerződést köt egy harmadik féllel, akkor az összes tagállam nemzeti jogrendszere kapcsolatba kerül az újonnan megkötött megállapodással, és értelem szerűen elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben

összetett, áthatásokkal teli kapcsolatrendszert hoz létre a Közösség és az Unió között a közös külpolitika területén. Másodsorban bemutatjuk, hogy ez a különleges kapcsolat magában hordozza egy dinamikus fejlődés kereteit. A levezetéssel bizonyítani szeretnénk azt a korábban már megfogalmazott tézisünket, hogy sajátosságai miatt a „kormányközi együttműködés” címke egyáltalán nem értelmezhető tisztán a Közös Kül- és Biztonságpolitika együttműködési rendszerére.

A jogi képesség hiánya alapvetően az alábbi területeken érezteti hatását³⁷:

1. az Unió tehát nem tud saját nevében nemzetközi szerződéseket kötni, nem rendelkezik aktív és passzív képviseleti joggal, nem csatlakozhat illetve nem lehet megfigyelő nemzetközi szervezetekben, és nem tarthat fenn diplomáciai kapcsolatokat,
2. az Unió érdekeit csak a tagállamok képviselhetik a nemzetközi rendszerben
3. az Unió nem lehet részese se aktív se passzív szereplőként jogi eljárásoknak, ezért cselekedeteiért a tagállamok felelnek,
4. az Uniónak nincs jogi képessége a tagállamok irányába, és a tagállamok sem tudnak fellépni az Unió ellen
5. az Európai Bíróságnak nincs joghatósága a közös külpolitika és a bel- és igazságügyi együttműködés területén kötött szerződések betartásában, és az ezeken a területeken végrehajtott akciók ellenőrzése felett (az Európai Unió Szerződésének 46. cikke szabályozza a lehetőségeket).

Az Európai Unió Szerződésének szövegét alaposan tanulmányozva a jogértelmező számos elsőre mellékesnek mondható, jobban megvizsgálva azonban érdekes következtetésekre és jogértelmezésre lehetőséget adó cikkekre bukkanhat. Vizsgáljunk meg néhány példát! A közös külpolitika vonatkozásában az egyik cikk arról rendelkezik, hogy a Tanács általános érvényű kül- és biztonságpolitikai kérdések

³⁷ Id. bővebben az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottságának jelentését a Parlament számára az Unió jogi személyiségének kérdéséről 2001/2021 (INI) A5-0409/2001, 2001. november 21.

terén, ha szükségesnek tartja közös álláspontot alakít ki, és a Tagállamnak kell gondoskodnia arról, hogy saját külpolitikája összhangban legyen a közös állásponttal (EUSZ J.2). Ha a tagállam nem tartja be ezt a szabályt, nem lehetnek messzemenő következményei. Joggal merül fel például a kérdés, hogy amennyiben a tagállamok az Európai Unió Szerződésében meghatározott módon szándékoztak megalkotni az integráció felépítményét, miért tettek bele mégis számon kérhetetlen követelményeket? A szerződés előkészítőinek szándékai azonban nyilvánvalóak voltak (Nuttall 2000:177): jogi személyiség nélkül valóban nem lesz súlya megállapodásnak, a tagállamok közötti alkufolyamatok viszont ebben a kérdésben lezárásra kerültek. A későbbiekben egyszerű technikai feladat lesz a jogi személyiség megalkotása, a már megtárgyalt szerződésrészt azonban akkor már nem kell újratárgyalni (illetve jóval kellemetlenebb lenne egy tagállamnak egy korábbi megállapodás újratárgyalását kérni, nem beszélve a csatlakozni kívánó államokról, akiknek adottságként kell viszonyulniuk a megállapodáshoz).

A Közös Kül- és Biztonságpolitika jogi kereteit az Európai Unió Szerződése nem szabályozva szigorúan. A „nyílt szövegezés” (Eeckhout 2004:145) és az esetjog alkalmazhatóságának hiánya olyan jogi alapfelépítmény hozott létre, amely példátlan az integráció történetében. A közös külpolitika egyes tevékenységi köreinek behatárolása elemzésünk szempontjából tehát rendkívül fontos lesz, hiszen attól függően, hogy az első vagy a második pillérben végrehajtott tevékenységekről van szó, a döntéshozatali eljárások, a parlamenti és jogi felülvizsgálati lehetőségek, valamint egy-egy döntés jogkövetkezményei jelentősen eltérnek egymástól.

A pillérszerkezet által létrehozott paradoxon, hogy annak ellenére, hogy a létrehoz jogi keretek a külkapcsolati rendszer *kiegészítésére* jöttek létre, mégis a Közös Kül- és Biztonságpolitika a teljesség igényével fogalmazódik meg, azaz az elvárások és a gyakorlat szintén mégis kapcsolatban van a teljes külkapcsolati rendszerrel (hiszen például egy első pillér hatáskörébe tartozó támogatás-politika kimenetelét alapvetően befolyásolhatja a Közös Kül- és Biztonságpolitika biztonságpolitikai szerepvállalása). A szakirodalom a jelenséget a „Közös Kül- és Biztonságpolitika szennyezési

képességével” jelöli meg³⁸: a kiegészítésként megfogalmazott, kormányközi alapokon működő külpolitika rendszer gyakran „átsap” a első pillér területeire. A közösségi jog szakértői egyre többször fejezik ki aggodalmukat amiatt, hogy a Közös Kül- és Biztonságpolitika közösségi jog számára külső adottságként értelmezhető, kormányközi alkufolyamatokból fakadó egyhangú döntései kényszerként hatnak az *acquis* keretei között működő külkapcsolatokra, és sajátos hierarchia kezd kialakulni a döntések vonatkozásában. A folyamat azonban nem csak saját tehetetlenségi nyomtérítől alakul így, hiszen az Európai Unió Szerződésének 2. cikke leszögezi, hogy az Unió céljai között szerepel „a közösségi vívmányok teljes mértékű fenntartása és fejlesztése annak mérlegelésével, hogy milyen mértékben szükséges az e szerződés által bevezetett politikák és együttműködési formák felülvizsgálata a közösségi mechanizmusok és intézmények eredményességének biztosítása érdekében”.

A rendkívül összetett viszony érzékeltetésére az Európai Közösség Szerződésének 301. cikkére hivatkozunk: „Ha az Európai Unióról szóló szerződés közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően elfogadott valamely közös álláspont vagy együttes fellépés egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági kapcsolatok felfüggesztésére, korlátozására vagy teljes megszakítására irányuló fellépésről rendelkezik, a Tanács megteszi a szükséges sürgős intézkedéseket. A Tanács a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel jár el.”. Példaként vizsgáljuk meg a gazdasági szankciók kérdését. A gazdasági szankciók a közös akciók kategóriájába tartoznak, elfogadása a Tanács egyhangú döntése alapján történik meg, a Bizottság kezdeményezése vagy előzetes jóváhagyása nem szükséges hozzá. Amint a döntés megszületik az Európai Közösség jogrendszerén belül is megindul a mozgás: a Bizottság kezdeményezésére a Tanács minősített többséggel

³⁸ Az EUSZ 47. cikke hivatott a „szennyezési képesség” megátolására: „Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződést az Európai Közösség létrehozása céljából módosító rendelkezések, továbbá az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződést az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződést módosító rendelkezések, valamint e záró rendelkezések fenntartásával, e szerződés rendelkezései nem érintik az Európai Közösségeket létrehozó szerződéseket, illetve az azokat módosító vagy kiegészítő további szerződéseket és okmányokat”.

szavaz az egyszer már döntésre vitt kérdésről. Amíg egyetértés van a Bizottság és Tanács között, addig nincs probléma. De ahogy Eeckhout rámutat, nézeteltérések esetén nincs irányadó jogszabály, csupán az intézmények közötti együttműködésre kötelező általános irányelvek az EUSZ 3. cikkében (Eeckhout 2004:148). A gazdasági szankciókon túl a fent említett kategóriába tartoznak a különböző segítségnyújtási keretegyezmények (a Mediterrán régió és a FÁK térségének országaiba), és legújabb esetekben az emberi jogokkal kapcsolatos döntéseket igénylő segélyprogramok esetében (ilyenek az ACP országoknak nyújtott segélyek).

A következő elemzésre érdemes kérdés a közösségi jog (első pillér) és az Európai Unió Szerződése jogának viszonya. A kérdést úgy is feltehetjük, hogy a közös külpolitika tekintetében vajon magasabb rendű lehet-e egy, az Európai Közösség külkapcsolati rendszerét szabályozó rendeletet, mint az Európai Unió kormányközi mechanizmusának talaján született döntés? A kérdés megválaszolásakor újabb paradoxonnal kerülünk szembe. Először is kitől várjuk a választ? Természetesen attól az Európai Közösség Bíróságától, akinek nincs joghatósága a második pillér felett. A joggyakorlatban azonban már előfordult, hogy olyan döntés született, amely értelmezte a kérdést.³⁹ Az első dolog amit meg kell vizsgálnunk a Közösség hatalmi helyzete az Európai Közösségen (közösségi jogon) belül, és az Unió hatalmi helyzete az Unió Szerződésén belül⁴⁰. A Bíróság a Közösséget nem kizárólagos hanem osztott kompetenciákkal rendelkező alanynak tekint, amely azonban az Unió döntései fölött helyezkedik el a második és a harmadik pillér tekintetében. Fontos megjegyeznünk, hogy ez az álláspont csak a Közösség és az Unió döntéseinek viszonylatában értelmezhető, a tagállamok külpolitikai döntéseire nem. Azaz abban az esetben, ha egy második pillér, a Közös Kül- és Biztonságpolitika döntéshozatali mechanizmusában született döntés ütközne egy Európai Közösség szabállyal, akkor automatikusan a Közösségi jog lesz a felsőbbrendű, de ugyanez (érdekes módon az Európai Közösség és a tagállamok egyéb jogviszonyához) a Közösség-tagállam viszonyban nem

³⁹ Parlament v Tanács és Bizottság [1993] C-181/91 és C-248/91 ECR I 3685

⁴⁰ itt nem a tagállamok és a Közösség/Unió vonatkozásában elemezzük a kérdést, hanem kifejezetten a Közösség/Unió vonatkozásában

következik be. A tagállamok szuverenitás így saját külpolitikájuk korlátozásának lehetősége miatt nem sérül, de ugyanakkor képtelenek lesznek a Közösségi értékek és jogi keretek betartása nélkül a közös akciókra. Szép példája az eset annak, hogy a látszólag különálló jogi felépítmény mégis mekkora együttműködésre készíti a tagállamokat a közös külpolitika területén.

Az előző eset az Unió lehetőségeinek szűkítését mutatta a Közösséggel szemben. Lássunk egy fordított példát, amikor az Unió szerződése miatt szűkül egy, a Közösségi jog keretében biztosított lehetőség. A Közös Biztonság és Védelmi Politika kiteljesedésével egyre újabb és újabb kérdések merülnek fel a közösségi jog és az Európai Unió Szerződése által szabályozott területeken. Nagyszerű példa annak megítélése, hogy vajon egy fegyverszállítás korlátozása (ld. export ellenőrzési rendszerek) nem kerül-e szembe az *acquis* közös kereskedelempolitikát szabályozó paragrafusaival, amely a szabadkereskedelmet a tagállamok között a határokon kívülre egyenlő mértékben biztosítja. A Bíróság erre is egyértelmű választ adott: amennyiben egy ilyen kereskedelmi aktusnak a második pillért érintő külpolitikai vagy biztonságpolitikai vonatkozásai lennének, akkor a Közös Kül- és Biztonságpolitika szellemében korlátozás esetén nem sértik meg a Közösségi jog szabályait (viszont kötelezik a Tanácsot, hogy ilyen esetben minél hamarabb indítson eljárást a Közösségen belül a megfelelő jogi keretek kialakítására).

Ahogy korábban megfogalmaztuk, a Közös Kül- és Biztonságpolitika a külkapcsolati rendszer felett a teljességre törekszik. Mégis azokon a területeken, ahol a közösségi jog az Unió jogával ütközésben áll ott a közösségi jog elsőbbségét kell alkalmazni⁴¹.

6.1.4 A jogi személyiség kérdése az Alkotmányos Szerződésben

A helyzet – ismét csak első pillantásra – alapvetően változni fog az Alkotmányos Szerződés hatálybalépését követően. Tekintsünk most el a ratifikáció

⁴¹ nem befolyásolhatja az alkalmazást, hogy a jogszabály *lex specialis*, vagy *lex posterior*

körül kialakult helyzettől, hiszen az Unió fejlődésének záloga, hogy a jogi keretek átalakítása valamikor a közeljövőben mindenképpen bekövetkezzon. Hogy ez valóban az Alkotmányos Szerződéssel valósul meg, még ma is kérdés, hiszen más út is létezhet a változtatásra.

Mivel az Európa Szén- és Acélközösség szerződése ötven év után 2002-ben lejárt egyedül az Euratom jogi személyiségének kérdése marad meg. Az Euratom az Alkotmányos Szerződés hatálybalépése után is megtartja önálló jogi személyiségét, noha az Alkotmányos Szerződésbe külön protokoll került az Unió és az Euratom kapcsolatáról⁴².

Az Alkotmányos Szerződés életbelépése létrehozza a jogi személyiséggel rendelkező Európai Uniót, az Európai Közösség pedig a továbbiakban nem fog párhuzamos jogi személyiséggel létezni. Ez vitathatatlanul a Közös Kül- és Biztonságpolitika kompetenciájának növekedését fogja elhozni. Emlékezzünk vissza korábban vázolt Európai Unió Szerződésében kialakított rendszerre, amely tanulmányozásánál azt a következtetést vontuk le, hogy az ott leírtak egy stabil, működőképes külpolitika alapjait teremtenék meg – ha jogi személyiséggel rendelkezne az Unió. Most megtörténik ez a lépés, de – meglepetésre – ismét csak óvatos, fokozatosság elvét követő változtatás tapasztalhatunk majd. Először is a Közös Kül- és Biztonságpolitikai együttműködés kormányközi jellegű marad. Erre külön figyeljünk fel, hiszen úgy lesz jogi személyisége az Uniónak, és benne úgy lesz közös külpolitika, hogy a működési mechanizmusa – először az integráció történetében – kormányközi együttműködésen alapul. Azaz Bíróság joghatósága először fog kiterjedni egy nem nemzetek fölötti intézményrendszerre, és, még fontosabb, egy nem a hagyományos integrációs döntéshozatali mechanizmus és intézményrendszert használó döntéshozatali folyamatra. Ha végül bevezetésre kerül az Alkotmányos

⁴² Ezt inkább szerencsének foghatjuk fel, hiszen így nem „piszkítják be” az új Unió szerződést egy több mint fél évszázados szerződés ma már idejétmúlt alap gondolatai (Magyarország Ausztriával, Németországgal, Írországgal és Svédországgal a mihamarabbi Euratom szerződés felülvizsgálatát szorgalmazza).

Szerződés, a hatályba lépést követő években igencsak sok ezzel kapcsolatos jogértelmezési kérdést kell megoldania majd a Bíróságnak.

Az egységes jogi személyiség a Közös Kül- és Biztonságpolitika tekintetében több jelentős változást fog okozni. A legfontosabbak ezek közül⁴³:

1. A Közös Kül- és Biztonságpolitika koherenciája nőni fog, jogi eszköztára jelentősen bővül. A különböző multi- és bilaterális tárgyalásokon az Unió önállóan képviselheti a tagállamokat (a Közös Biztonság és Védelmi Politika területére tartozó ügyekben csakúgy, mint a nem a Közös Kül- és Biztonságpolitika alá tartozó Gazdasági és Monetáris Unió ügyeiben is).
2. A Közös Kül- és Biztonságpolitika területe alá tartozó esetekben a szerződéseket vagy az Unió vagy egy nemzetállam fogja megkötni. Az Unió által megkötött szerződések jogilag kötelező érvényűek lesznek a tagállamokban.
3. Az Unió nemzetközi szervezetek teljes jogú tagja lehet, amennyiben az adott nemzetközi szervezethez csatlakozhatnak nemzetközi intézmények. Ez természetesen nem jelenti az Unió tagságának kizárólagosságát, hiszen a tagállamok továbbra is megőrizhetik akár teljes jogú tagságukat a nemzetközi szervezetekben.
4. Az Unió aktív képviselete megvalósulhat, ezzel az Unió diplomáciai tevékenysége, diplomáciai képviselete is növekedni fog (az Unió nagykövetséggel képviseltetheti magát határain túl, létrejöhet az európai diplomátákat képző Diplomácia Akadémia)
5. Az Európai Parlamentnek továbbra sem lesz érdemi beleszólása a közös külpolitika hagyományos (értsd jelenleg a Közösség döntéshozatali rendjébe tartozó) területén kívül zajló eseményekre, ott is alapvetően csak a közös költségvetéssel kapcsolatos folyamatokon keresztül szabályozhatja a közös külpolitika fejleményeit.

⁴³ v.ö. 2001/2021 (INI) A5-0409/2001 id.

Ebben a fejezetben áttekintettük az európai integráció közös külpolitikája kapcsán a második világháború után született integrációs intézmények jogi személyiségének kérdését. Arra a következtetésre jutottunk, hogy a jogi személyiség kérdése a külkapcsolatok különlegesen érzékeny volta miatt minden nagy integrációs szerződés létrehozása előtt alapos megfontolások tárgya volt. Rámutattunk arra, hogy a jogi személyiség kérdése a közös külpolitika lehetőségeinek egyik sarkalatos pontja.

A nemzetközi politikaelmélet és az integrációelmélet felől közelítve a közös európai külpolitikát újabb jelenségre bukkantunk, amely a hagyományos elméleti kereteket feszegeti. A nemzetközi rendszerben önálló jogalanyisággal rendelkező szereplők között zajlanak az interakciók, az európai külpolitika azonban innen közelítve meglehetősen összetett személyiség. Rendelkezik is, meg nem is jogalanyisággal. Létező jogalanyiságán keresztül aktív szereplője a nemzetközi életnek, de éppen a nem létező jogalanyisággal rendelkező fele törekszik a külpolitikai kizárólagosságra. Az integráció fejlődése kétértelmű megoldásokat hozott a jogalanyiség tekintetében (gondoljunk megint a „konstruktív kétértelműség” találó fogalmára). A Európai Közösség Európai Unió páros között fennálló különleges feladatmegosztást az egyre dinamikusabban bővülő külpolitikai lehetőségeket elvileg az Európai Unió Alkotmányos Szerződésével egyszerűsödne. Levezetésünkben arra a következtetésre jutottunk, hogy az Alkotmányos Szerződés életbelépése esetén sem lélegezhetnek fel a nemzetközi politikaelmélet teoretikusai. A „kormányközi együttműködés jogi személyiséggel” kifejezésbe zsúfolt formációval a korábbiakhoz hasonlóan olyan megoldás született, amely további értelmezési keretek megalkotását teszi majd szükségessé.

6.2 „Birtokháborúk” a közös külpolitika területén?

A közös külpolitika létrehozása tehát egyfajta „meta integrációt” is jelent: azaz a különböző, már meglévő integrációs formációk, együttműködések, kezdeményezések egységesítését. Az egységesítés magába foglalja a külkapcsolati rendszer homogenizációját (felelősségi körök, politikaterületek, pénzügyi források egységesítése

– amely jelenthet akár nemzetek feletti rendszerről kormányközi rendszerbe való átmenetet is!), a külkapcsolati rendszer jogi hátterének egységesítését (alapszerződések, csatlakozási szerződések, EK bilaterális szerződéseinek egységesítése), és nem utolsósorban a külpolitikaterületeken működő intézmények tevékenységének elkülönítését.

Az Alkotmányos Szerződésben létrehozni kívánt egypilléres integrációs modell, valamint a Külügyminisztérium, a Külügyminiszteri poszt létrehozása érdekes párhuzam megvonására ad lehetőséget az Amerikai Egyesült Államokkal. A külpolitikai modell átalakítása egyre inkább a középpontba helyezi azt a vitát, amely az intézményi hatáskörök szétválasztásával alakul ki. A Bizottság, amely eddig fő letéteményese volt a Közösség nemzetközi kapcsolatainak napi harcokat kezd vívni azért, hogy minél több politikaterületet tarthasson meg a kialakítandó Külügyminisztériummal és Külügyminiszterrel szemben (v.ö. „birtokháborúk”/„turf wars” az Amerikai Egyesült Államokban). Ugyancsak érdemes megfigyelni, hogy megkezdődtek azok a viták, amelyek az amerikai alkotmányos rendszerben a „fékek és egyensúlyok” („checks and balances”) elvként ismerünk, és az egyes hatalmi ágak viszonyát szabályozzák⁴⁴. Ugyanennek az elvnek az érvényesítése már a közös európai külpolitikai intézményrendszer további alakításakor is gyakran elsődleges szempontként merül fel.

6.3 A külső határok és a földrajzi véglegesség (finalité)

A közös külpolitika elmélet szempontjából még egy fontos szempontot kell kiemelnünk ez a külső határok véglegességének (a földrajzi véglegesség – „finalité”) kérdése. A gazdasági integráció fejlődése mindvégig változó külső határok között

⁴⁴ A különböző hatalmi tényezők kölcsönösen függenek egymástól, és egymásra utaltan működnek. A rendszer nem az egyes intézmények határozataiban megjelenő döntéseket tekinti egésznek, hanem egy adott döntési folyamatra vonatkozó összes olyan döntést, amelyet a meghozatalra vonatkozó eljárás kapcsol össze.

zajlott. A bővüléssel együtt járó területi növekedéssel újabb és újabb piacok megszerzés történt meg, ami a szabadkereskedelmi rendszerben pozitív hozadékkal járt. A közös külpolitika ebben a vonatkozásban a külső államokkal kötött társulási és csatlakozási megállapodások és szerződések folyamatos kidolgozására, a bővítések külső (értsd a tagállamokon kívül, a csatlakozó országok és a Közösség, valamint – nagyon fontos szempont – a csatlakozó országok egymás közötti) feltételrendszerének kialakítására, az előkészítésének felügyeletére szorítkozott. Ebben a vonatkozásban a közös külpolitika olyan normarendszer átadója volt, amely a csatlakozó államokat az alapító szerződések szellemének irányába terelte már a csatlakozás kezdeti fázisában. (Természetesen ez a szerep a Európai Megállapodások korszakában is működött, sőt, a politikai kritériumok kidolgozásával a csatlakozó államoknak még szigorúbb gazdasági és politikai feltételrendszert kellett elfogadniuk). A változó határoknak tehát vitathatatlanul pozitív hozadéka volt. A közös külpolitika tevékenységének jelentős részét kötötte le a folyamatos csatlakozási „láz”, a szerződések előkészítése, a közvetlen szomszédokkal való kapcsolattartás.

A külső határok véglegességének kérdése a kilencvenes évek közepétől kezdve került a figyelem középpontjába. Elméleti oldalról közelítve a kérdést elmondhatjuk, hogy a nemzetközi politikaelmélet a közös külpolitikával mindaddig nem tud érdemben foglalkozni, amíg az integrációt földrajzilag nem határolható le (ld. territorialitás kérdése). Az integráció belső dinamikája a bővülési körökkel egyre lassul (intézményrendszer szerkezeti, döntéshozatali átalakításának problémái, hatékonyság kérdése), a külpolitikai-külkapcsolati rendszer súlypontjai pedig érdemben változnak meg. A külkapcsolati rendszer másodlagos preferenciái az addig változó határok véglegesítésével illetve hosszabb megmerevedésével alapvetően megváltoznak, és sokkal gyorsabban a magas-külpolitikai célok és eszközök közé kerülnek. Másrészt a közös külpolitika célterületeinek jellege is át fog alakulni: az eddig a közös külkapcsolati rendszerben a bővítések miatt folyamatos átértelmezésre szoruló szomszédságpolitika hosszabb, tartósabb és statikusabb környezetben fog működni (ebben az értelmezésben az Európai Unió Új Szomszédságpolitikája az utolsó „hagyományos” szomszédságpolitikai keretrendszer).

Az Alkotmányos Szerződésben (vagy azon kívül) létrehozandó Külügyminisztérium feladatai között kiemelkedően fontos szerepet kap a gazdasági kapcsolatok kezelése (bár, mint az előző gondolatokban elemeztük, a „birtokháborúk” miatt ez nem lefutott kérdés. A közös külpolitika újabb funkcionális területe a határvédelem, amely önálló megállapodási rendszerből fokozatosan lett az *acquis* része (1995. március 26). A schengeni határok kialakítása a belső integrációs fejlődésen túl a tagállamok külpolitikai aktivitását is fokozta ebbe az irányba (ld. közös vízümpolitika, konzuli feladatok egységesítése a külképviseléseken).

6.4 Közösségi költségvetés – közös külpolitika

Egy egyszerű gondolatmenetre felfűzve ismereteinket arra a következtetésre juthatnánk, hogy a Közös Kül- és Biztonságpolitika lévén a második pillérben, kormányközi együttműködés formájában működik, ezért a finanszírozása is a nemzetállamokon keresztül történik. A helyzet azonban nem ennyire egyszerű. Ahogy a Közös Kül- és Biztonságpolitika és a külkapcsolati rendszer egymásra hatását, sőt egymásra utaltságát korábban megvizsgáltuk, úgy érdemes a közös költségvetéssel is ugyanezt megtennünk. A rövid elemzéssel szeretnénk megmutatni, hogy a közös külpolitika tervezői (ismételten) mennyire figyelmesen és finoman „mosták össze” a hagyományos külkapcsolati rendszert és az új külpolitikai mechanizmusokat.

Az Európai Unió Szerződése a Közös Kül- és Biztonságpolitikához közösségi költségvetési forrásokat rendelt a választási megfigyelés misszióira, a béke- és biztonságteremtő intézkedések és a leszerelés folyamatok elősegítésének támogatására. Az Európai Unió Szerződése által létrehozott alapszabály szerint a Közös Kül- és Biztonságpolitika működési („operational”) költségeit – hacsak máshogy nem rendelkeznek – tagállami finanszírozásból, az adminisztratív költségeket közösségi hozzájárulásból lehet fedezni. A közös költségvetés a katonai-védelmi kiadásokra nem terjed ki.

Viszonylag hamar kiderült, hogy az elképzelések a gyakorlatban nem működőképesek. A Közös Biztonság és Védelempolitika keretében végrehajtott akciók során elsősorban logisztikai problémákat okozott a tagállami finanszírozások rendszere, egy-egy esetben egyszerűen sokat késett az átutalás, ami miatt az akciók késedelmet szenvedtek⁴⁵. A másik nagy probléma az adminisztratív illetve működési költségek fogalmának értelmezéséből fakadt. Mivel az előbbi a Bizottság, utóbbi a Tanács döntéshozatali eljárásához kapcsolódik, a tagállamok a „közös akciók” vonatkozásában a többségi döntéshozatalt látták célszerűnek alkalmazni (például Franciaország) (ld. Európai Unió Szerződése 205. cikk), a többiek (élükön Nagy-Britanniával) egyhangú döntést kívántak minden helyzetben.

A külkapcsolatok költségeit az Európai Közösség költségvetéséből finanszírozzák, kivéve a Tanács által egyhangúan hozott döntések esetét, amely katonai vagy védelempolitika feladatokhoz kapcsolódhat. A Közösség költségvetésében elkülönített alfejezet tartozik a Közös Kül- és Biztonságpolitika működési kiadásaira. Egy 1999-ben hozott intézményközi megállapodás előírja, hogy amennyiben az Európai Parlament és a Tanács nem tud megegyezni a Közös Kül- és Biztonságpolitika költségvetéséről, akkor a Bizottság által javasolt összeg és az előző évben rendelkezésre álló összeg közül az alacsonyabb áll majd rendelkezésre. A Közös Kül- és Biztonságpolitika költségvetési tervének végrehajtása a Bizottság felelősségi körébe tartozik.

Az általános külpolitikai feladatokhoz kapcsolódó előzetes költségvetési tervezetet áprilisban készíti el a Bizottság. A javaslat tartalmazza a Közös Kül- és Biztonságpolitika éves, előre látható költségvetési igényeit, valamint a tartalék alapot. Június-júliusban a Tanács első olvasatban áttekinti, szeptember-októberben az Európai Parlament teszi ugyanezt, a Tanács második olvasatár decemberben kerül sor, végül decemberben az Európai Parlamenthez kerül átolvasásra. A hosszadalmas költségvetési eljárás közel nyolc hónapot vesz igénybe. A közös akciók

⁴⁵ Id. az EU Mostar-i misszióját 1993-ban

végrehajtásához kapcsolódó költségvetési rendszer meglehetősen összetett. A tagállamok és a Bizottság készítik el az indítványt, amelyet a Tanács egy munkacsoportjának nyújtanak be. Ez a szervezet felelős az akcióterv kidolgozásáért. Miután a jelentés elkészült, elemzik az akció intézményi, jogi és pénzügyi vonatkozásait, a Bizottság által kidolgozott pénzügyi tervezetet, amely tartalmazza a közös akció kivitelezésének tervét, az akciót kiváltó okokat, a pontos költségvetést és az akció végrehajtásának jogi hátterét. Mindez egy héttől akár egy hónapos időtartamot is igénybe vehet. A COREPER a közös akció indítványát beiktatja a Tanács napirendjébe, a Tanács meghozza a formai döntését, amit kihirdetnek. Ez a folyamat is nehézkesen zajlik. 2001-ben az Európai Unió maga is elkezdte keresni a pótlólagos forrásokat a hatékonyság növelésére. A javaslatok között szerepelt egy tartalékalap létrehozása, amely válságkezelésre, válság megelőzésére lehetne felhasználni, de végül elutasították a kezdeményezést, hiszen a párhuzamos költségvetés duplikációhoz vezetne, rontaná a költségvetés átláthatóságát, pénzügyek inkoherenciájához vezetne.

Az Alkotmányos Szerződés ratifikációjának zátonyra futása egy időre felfüggesztette a létrehozandó külpolitikai intézményrendszer finanszírozásának kérdését. Ha mégis – akár ebben a formában, akár más keretek között – tovább folytatódna a folyamat, akkor a költségvetési rendszerben is ugyanazt a kettősség felé haladó tendenciát tapasztalhatjuk majd, mint a jogi felépítménynél. A közös külkapcsolati rendszer egy része a fent bemutatott döntéshozatali mechanizmuson keresztül a mai közösségi intézményrendszer szintjén fog maradni (kiemelten a támogatáspolitikák, a külkereskedelmi kapcsolatok), másokhoz a létrehozandó Külügyminisztérium felügyelete alatt új döntéshozatali kompetenciák alá tartoznak majd. A költségvetési rendszerben több ország szívesen látna megnövekedett közvetlen tagállami finanszírozást. Ez lehetőséget adna például arra, hogy bizonyos funkcionális területek, intézmények, országok, régiók vonatkozásában egy-egy tagállam magasabb hozzájárulással vegyen részt egy támogatási programban⁴⁶.

⁴⁶ Id. Tony Blairnek az Európai Unió 2006. második felének Brit elnökségét megnyitó beszédét, 2005. július 4., amelyben átfogó afrikai segélyprogramok kialakításának

VII. A KÖZÖS KÜLPOLITIKA BIZTONSÁGI KOMPONENSE

7.1 A biztonság és a védelem értelmezés

Az Európai Unió Biztonság és Védelmi Politikájának közel egy évtizedét röviden áttanulmányozva a következő következtetéseket vonhatjuk le: a Közös Kül- és Biztonságpolitika lassú intézményesülése nem hozhatott átütő sikereket az Európai Unió globális külpolitikai és biztonságpolitikai szerepvállalását illetően. Az 1999 óta tartó biztonsági, védelmi oldalról megindított intézményesülés és képességkialakítás látványos fejlődését hozott. Az Unió – építve a kilencvenes években a Nyugat-európai Uniótól „örökölt” és a NATO-tól felhasználható katonai képességekre önálló biztonságpolitikai rendszert kezd kialakítani. Nagyon fontos leszögeznünk, hogy az önálló védelempolitika az Unió „konstruktív kétértelműségében” értelmezhető. A klasszikus értelemben vett védelempolitika („hard security”) oszlopa továbbra is a NATO („szó sem lehet duplikációról”). A biztonság fogalmának kiterjesztését a gyakorlati lépések szintjén értelmezve azonban ezen a területen is a lassú, de határozott irányba történő elmozdulást figyelhetjük meg. Válaszul az új típusú kihívásokra az Unió képességeit a „puha biztonság” irányából fejleszti, és – helyes értelmezve a biztonság megváltozott természetét – fokozatosan kiterjeszti a „kemény biztonság” területére is. A „megelőzés” csakúgy szerepet játszik biztonsági prioritásai között, mint az Amerikai Egyesült Államok esetében.⁴⁷ Hasonlóan a NATO keretein belül a kilencvenes években történt változásokhoz, az Európai Unió is fokozatosan kiterjeszti saját biztonsága garantálásának területi értelmezését („területen kívüli” / „out of area” missziók). A képességfejlesztés mellett – a retorikai megnyilvánulásokkal ellentétben

szükségességét vázolta fel (a G8-ak ugyancsak 2005. júliusi találkozója után, ahol szintén az egyik fő téma Afrika volt)

⁴⁷ Nem szabad összekevernünk a Bush megelőző doktrínáját a korábban már említett UNDP konferencián 1994-ben említett „megelőzés”, „megelőző diplomácia” fogalmaival, és különbséget kell tennünk az Egyesült Államok nemzetvédelmi stratégiájában említett „megelőző háború” („preventive war”) és az európai párjának „megelőzős intézkedések” („preemptive engagement”) fogalma között.

– igenis határozott lépéseket tesz az önálló politikai és katonai intézményrendszer kialakítására⁴⁸.

A válságkezelés, konfliktus megelőzésben az Európai Unió az ún. „tulajdonos-elvet” („ownership principle”) érvényesíti, azaz a konfliktus által érintett tagállamoké lehet a konfliktuskezelés felelőssége, az Unió kiegészítheti a rendelkezésre álló kapacitásokat. A többségi szavazás bevezetése előremutató jel volt, azonban ha a nemzeti érdekek sérülnek az Európai Unió cselekvőképtelen marad.

A védelempolitikai komponens továbbra is gyenge maradt, amiért elsősorban az eltérő védelempolitikai preferenciák a felelősek. Egy szupranacionális modellre épülő biztonságpolitikai intézményrendszerének kialakítása folyamán várhatóan újból előtérbe kerülnek az 1950-es évek érdekkonfliktusai az uniót alkotó nemzetállamok között. A francia-német tengely újraértelmezése alapvető fontosságú a közös kül- és biztonságpolitika kialakulása felé vezető úton, amely jelenleg még változatlanul nem közös biztonságpolitikát jelent, hanem egy megerősített külpolitikai mechanizmusra épülő együttműködést. Nem közösségi modellként működik, hanem kormányközi mechanizmus alapján. A tagállamok politikai egységének hiánya, a nemzeti érdek közötti alapvető ellentétek hatékonyabb intézményi döntéshozatali struktúra kialakítását teszik szükségessé. A jelenlegi döntéshozatali eljárás gyengeségei, a Európai Unió három pillére közötti összhang hiánya nagyban hátráltatják az előretörést. A nemzetállami érdekek a közös stratégiai védelempolitika gátjává válhatnak (így például a kilencvenes években megújult „különleges kapcsolat” Nagy-Britannia és az Egyesült Államok között).

Az előző fejezetekben rámutatunk, hogy az Európai Unió elsődleges jogforrásai, szerződesei és dokumentumai pontosan definiálják a feladatokat, ezért már most következtetéseket lehet tenni arról, hogy milyen formában, és milyen célból használja fel a jövőben az Európai Unió katonai képességeit. Egy másik kérdés az Európai Unió kompetenciáját a humanitárius intervenció és a formálódó

⁴⁸ Id. Európai Főparancsnokság, Védelmi Ügynökség, Stratégiai Tervező és Előrejelző Egység

biztonságpolitika kapcsolatát kéri számon. Vajon az Európai Unió, mint nemzetközi rend meghatározó szereplője elérkezik-e a közeljövőben arra a szintre, hogy megfelelő képességekkel rendelkezve egy intervenció végrehajtásában elsőbbséget élvezzen a nemzetállami cselekedetekkel és a biztonságpolitika más intézményi szereplőivel szemben?

Az Európai Unió Szerződésének megfogalmazásától kezdve nyomon követhetjük biztonságpolitikai és katonai képességek kialakítására tett igyekezetet. A Európai Közösség 1970-es évek elején született⁴⁹ Európai Politikai Együttműködésének laza konzultációs mechanizmusát húsz év után felváltó Közös Kül- és Biztonságpolitika az Európai Unió második pilléréként először emelte be az Unió joganyagba a biztonságpolitikával összefüggésben lévő kötelezettségeket⁵⁰. Az Amszterdami Szerződés tovább bővítette, kiegészítette az intézményesülés útjára lépett kezdeményezést: integrálta a szerződésbe a béke megőrzését és biztosítását szolgáló rendszabályokat, így a Nyugat-európai Unió ún. petersbergi feladatokkal kapcsolatos tevékenységét: a humanitárius feladatokat, mentési akciókat, békefenntartó feladatokat valamint béketeremtő intézkedéseket⁵¹. A biztonságpolitikai dimenzió kialakítására tett lépések 1998-tól, a brit-francia St. Malo-i Nyilatkozat közreadásának időpontjától gyorsultak fel igazán. A Közös Biztonság és Védelmi Politikát a Közös Kül- és Biztonságpolitika alapjaira építkezve 1998 és 2002 között több lépcsőfokon keresztül alakította ki az Európai Unió legfelsőbb szintű találkozók egész sorának megtartásával,

⁴⁹ Az 1969-es hágai EK csúcstalálkozón először megvitattott EPC 1970-ben Luxemburgban került elfogadásra, módosított formájában 1973. július 23-án Koppenhágában fogadták el.

⁵⁰ Legfontosabb intézkedések: a) az Európai Tanács általános vezérelvei alapján a Tanács által minősített többséggel elfogadandó közös akciók bevezetése, b) a tagállamok közös álláspontjának kialakítása a Tanács koordinálásával c) a Nyugat-európai Uniót az Európai Unió fejlődés integráns részének nyilvánítják d) az Európai Parlament szerepének növelése (interpelláció lehetősége, tájékoztatási kötelezettség).

⁵¹ Az Amszterdami Szerződésben a Közös Kül- és Biztonságpolitikát érintő legfontosabb döntések ezen felül a Közös Kül- és Biztonságpolitika megszemélyesítése magas rangú képviselő kinevezésével, a stratégiai tervező és elemző egység létrehozása, a minősített többséget követelő közös stratégiák bevezetésével.

nyilatkozatok kiadásával, két és többoldalú szerződések megkötésével (Rutten [2001]). A folyamat legfontosabb eredménye, hogy az 1999 decemberében a Helsink csúcstalálkozón megállapodásra került vezérelvek alapján („Headline Goal”) az Unió először döntött önálló 50-60 ezer fős gyors reagálású hadtest létrehozásáról („rapid reaction force”). 2000 szeptemberében döntöttek a gyorsreagálású erő kiépítés mellett, amely szárazföldi, haditengerészeti és légierőből áll, rendelkezik parancsnoksággal, ellenőrzési, kommunikációs, felderítési, hírszerzési, megfigyelő, valamint szállítási kapacitásokkal. A kezdeti lendület ezen a téren 2003-ra alábbhagyott, hiszen a döntés végrehajtása nem sikerült időre. A 2004-es képességfelajánlási konferencia egy sokkal erőteljesebb, divergensebb haderő felállításáról döntött 2010-ig, amely már logisztikai támogatással, és még gyorsabb reagálású multinacionális harci alakulatok bevetetőségével számol.

A részsikerek dacára gyakran hangzik el az a kritika, hogy hiába a látványos eredmény, az Európai Unió a régi, jól bevált utat járja: felállítja az intézményi kereteket, de az intézményekhez nem rendel feladatokat (Howorth [2000]). Hiába látjuk a Közös Biztonság és Védelempolitika körvonalait, amikor senki sem tudja, pontosan mire és milyen formában fogja az EU alkalmazni a gyors reagálású hadtestet. Az érvelés ellensúlyozására legjobb példát egy másik multilaterális nemzetközi biztonságpolitikai intézmény történetéből vehetjük: a NATO 1949-es megalakulásakor az alapító szerződésben nem hogy a konkrét feladatokat nem szabályozták, hanem az intézményrendszert sem alakították ki. Hagyták, hogy az alapítószerződés későbbi módosításával, illetve a reálfolyamatok követésével a későbbiekben szerves módon, alulról felfele építse ki saját rendszerét. Egy másik hivatkozási pont maga az ENSZ Alapokmánya lehet: a nemzetközi béke és biztonság biztosítására létrehozott intézményrendszer feladatait szerződés csak az alapelvek mentén rögzíti, a konkrét feladatokról, végrehajtásról nem rendelkezik, ezáltal biztosítva rugalmasságot egy éppen aktuális konfliktusban a Alapokmány elveinek betartásához/betartatásához.

Ez a feltételezés alapvetően téves. Az Európai Politikai Együttműködés külpolitikai kérdések egyeztetésére és a tagállamok közötti együttműködésre biztosított

intézményi keretei között valóban nem szabályozták a stratégiai kérdéseket. Ezzel szemben az Európai Unió a Maastrichti Szerződés óta eltelt időszakban pontosan megfogalmazta, milyen körülmények között, milyen feltételek mellett és hogyan fogja felhasználni katonai képességeit. A jogforrásokat három csoportba sorolhatjuk:

- az EUSZ 11. cikke pontosan meghatározza a Közös Kül- és Biztonságpolitika céljait,
- az EUSZ 17. cikke a petersbergi feladatok definiálását foglalja magában,
- az Európai Tanács 1999 után született dokumentumai (Köln, Helsinki, Feira, Nizza, Göteborg, Laeken) a 17. cikk továbbfejlesztéséről szólnak,

Negyedik kategóriát alkot minden egyéb Uniós szabályozás, amely a közös kül- és biztonságpolitika keretében született (közös stratégiák, akciók, álláspontok). A belső forrásokon kívül egyértelmű meghatározásokat találunk olyan külsőnek számító forrásokban, mint a NATO 1999-es Stratégiai Koncepciója, valamint a Nyugat-európai Unió 27 tagállama által 1995 decemberében elfogadott „Közös Elképzelés az Európai Biztonságról” (Common Concept of European Security)

A Maastrichti Szerződésben először megfogalmazott irányvonalak nagy előrelépésnek számítanak az integráció történetében. Míg az Európai Közösség Alapító Szerződésének 2. és 6. cikke a kizárólag a Közösségen belüli gazdasági folyamatok szabályozásával foglalkozik, addig az EUSZ 11. cikke az Unió szerepét definiálja a világban. Az Európai Unió saját helyét a biztonságpolitika területén az Egyesült Nemzetek Szervezete által választott módon határozza meg. Ahogy az 1945-ös san francisco-i konferencián a britek képviselője fogalmazta (Ortega [2001]): „Az [ENSZ Alapokmány] 1. és 2. cikk fő elvei és céljai számomra és delegációm számára a legmagasabb jelentőséggel bírnak: új alapokra helyezik a nemzetközi kapcsolatokat. Ahelyett, hogy szigorú és bonyolult eljárási szabályokkal szabályoznák a tagállamok és az ENSZ szervezeteinek cselekedeteit, célokat és elveket fektetnek le, amelyek mentén cselekedni lehet. Ezzel lehetővé válik, hogy a tagállamok megőrizték

cselekvési szabadságukat olyan események megvalósulása esetén, amelyeket ma még senki nem láthat előre”.

A 11. cikk szerint a Közös Kül- és Biztonságpolitika célkitűzései magukba foglalják „az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek, függetlenségének, valamint integritásának védelmét az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapelveinek megfelelően”. A „közös értékek” a tagállamok alkotmányaiban megfogalmazott értékekre vonatkoznak, az „alapvető érdekek” a nemzeti érdek koncepciójának továbbfejlesztéseként értelmezhetők: nem egyszerűen az egyes nemzeti érdekek összeadásából, hanem a nemzeti érdekek és a 4. fejezetben említett globális érdekek között. Az „integritás” szó egy kompromisszum eredménye: a szerződés megfogalmazása közben még „területi integritás” szerepelt, de a végső változatból törölték, bár így is megmaradt a kifejezés lényege, hiszen az integritás elsősorban területre vonatkozik.

A katonai képességek felhasználási területének egyik legeggyértelműbb jelzését is a célok között találjuk: „a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság erősítése az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelveknek, a Helsinkai Záróokmányban foglalt alapelveknek és a Párizsi Chara célkitűzéseinek megfelelően, ideértve a közös határookra vonatkozókat is;”, illetve megtaláljuk az Európa Tanács három alapelvét is „a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és erősítése, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása”.

A Nyugat-európai Unió petersbergi feladatai az Amszterdamban kerültek be az Unió jogba. Az EUSZ 17.2 cikke kimondja, hogy „a jelen cikkben meghatározott kérdések a humanitárius és evakuációs feladatokat, a békefenntartási feladatokat és a harci erők válságkezelési feladatait foglalják magukban, beleértve a békekikényszerítési feladatokat is”, azaz magába foglal minden fajta katonai műveletet, amely nem a kollektív védelmi kötelezettségen alapul. Martin Ortega megközelítése szerint nem a legszerencsésebb dolog volt változtatás, vagy legalább is pontosítás nélkül átvenni a Nyugat-európai Unió kilencvenes évek elején

megfogalmazott petersbergi feladatait. A petersbergi feladatok más nemzetközi környezetet figyelembe véve születtek⁵², és nem biztonsági-stratégiai, hanem elsősorban politikai döntések következményeképpen jöttek létre (Ortega [2001]). A humanitárius és mentési feladatok ekkor olyan területekre koncentráálódtak, mint Észak-Irak, vagy az francia és belga csapatok által kivitelezett menekítési feladat Zaire-ból, a második generációs békefenntartó művelet mintája az UNPROFOR 1992-ben megkezdett tevékenysége, illetve békekikényszerítésre példát a szövetségesek Irak elleni akciója jelentett.

Nem feledkezhethetünk meg két fontos tényezőről a petersbergi feladatok integrálásának elemzésekor. Egyrészt az Európai Unió Szerződésébe került humanitárius és békefenntartási feladatok – különösen a kilencvenes évek tapasztalatait figyelembe véve – komoly kényszerítő intézkedéseket is magukba foglalhatnak, amelyeket a tagállamoknak szükség szerint fel kell vállalniuk a jövőben (azaz hibás az az érvelés, miszerint a petersbergi feladatok sokkal „lazább” kötelezettséget jelentenek a Nyugat-európai Unió kollektív védelemről szóló – és a Szerződésbe be nem emelt – 5. cikkéhez képest⁵³). Másrészt a petersbergi feladatok integrálásával az Európai Unió a humanitárius és békefenntartó intézkedések, valamint a válságkezelés területén közvetett felhatalmazást ad a haderők ENSZ Biztonsági Tanács által felkért alkalmazására (Missiroli [1993]), noha az EUSZ 11.1 pontban megfogalmazott ENSZ általános alapelveire való hivatkozáson kívül a Szerződés nem fejezi ki impliciten ezt kapcsolatot.

A kölni, helsinki, feirai, nizzai, göteborgi, laekeni Európai Tanács üléseken megfogalmazott dokumentumok, valamint a meghozott intézkedések anélkül születtek meg, hogy lényegesen megváltoztatták volna az Európai Unió Szerződésében lefektetett elveket, illetve magukat a paragrafusokat. A gyors reagálású hadtest felállításáról szóló intézkedések kikényszerítették az új intézményi struktúra

⁵² ld. Irak-Kuwait konfliktus

⁵³ Kurdisztánban 1991-ben az ENSZ BT 688 határozata alapján 30000 katona vett részt a békefenntartási műveletekben.

felállítást⁵⁴. Pontosan meghatározták a felállítandó haderő létszámát, a döntési mechanizmusokat, és a megállapodtak a szükséges technikai részletekben. A találkozókön a tagállamok megállapodtak abban, hogy a petersbergi feladatokra bevethető haderők felhasználásának konkrét szabályozását nem fogják előírni⁵⁵. A megállapodás szerint (és a NATO 1998-as szándékaival összhangban) a petersbergi feladatok három alapvető szituációban kell alkalmazhatónak lennie: 1000 európai állampolgár evakuálására Brüsszel 10,000 km-es sugarú körzetéből, konfliktus megelőzési műveletekre két állam határán kialakult feszültség esetén, demilitarizált zóna kialakítására két hadban álló fél között Brüsszel 4,000 km-es körzetében. További erőfeszítések történtek tehát a katonai képességek fejlesztésére és a polgári válságkezelési képességek erősítése, valamint a politikai és katonai struktúrák létrehozására. A Nyugat-európai Unió sorsáról is döntöttek a nizzai csúcsértekezleten: a közös védelmre vonatkozó tevékenységen kívül.

Fontos megfigyelnünk, hogy a megállapodásokban nem rögzítették, hogy a petersbergi feladatok végrehajtásához az érdekelt államok, illetve az Biztonsági Tanács beleegyezése szükséges, vagy sem.

Érdekes összevetni az Európai Unió haderejének jellegét a globális biztonságpolitika főszereplőinél tapasztalható tendenciákkal. A NATO 1999-ben megfogalmazott Stratégiai Koncepciójában már szerepelt, hogy a védelmi feladatokon túl a NATO-nak az új, 5. cikkén kívüli missziókra nagyobb hangsúlyt kell fektetnie, sőt egy új koncepcióban ezek a feladatok már központi szerepet töltenének be⁵⁶. A Szövetség már a kilencvenes években meghatározta azokat az elvárásokat, amelyeket az új típusú missziók követelnek a haderő-átalakítás területén. A cselekvőképesség megőrzése szempontjából kiemelkedően fontos tennivalókkal kapcsolatban az évtized

⁵⁴ Political Security Committee, Military Committee

⁵⁵ Capabilities Commitment Conference, Brüsszel, 2000. november 20.

⁵⁶ Guido VENTURONI admirális, a NATO Katonai Bizottságának elnöke szerint az új missziók a jövőben a szövetség központi feladatává alakulhatnak át. (Elhangzott Guido Venturoni admirális, a NATO Katonai Bizottságának elnökének előadásán, 2001. november 8. Magyar Országgyűlés, „Az Országgyűlés és biztonság- és védelmi politikánk jövője”)

közepére megfogalmazta a vegyes összetételű összhaderőnemi alkalmi harci kötelék CJTF (Combined Joint Task Force) felállításának szükségességét. Az új típusú fegyveres erő lehetővé teszi a washingtoni szerződés 5. cikkébe nem tartozó missziók rugalmasabb kezelését, valamint nagyobb teret ad az Egyesült Államok szerepvállalása nélkül a NATO keretében véghezvihető katonai akcióknak. A NATO-hoz hasonlóan az Egyesült Államok is nagymértékű változtatásokra készül. A Pentagon által kiadott, négyévente megjelenő Védelmi Jelentés 2001. szeptemberi kiadása paradigmaváltás előkészítését irányozza elő a haderő tervezésben és kialakításában, hangsúlyozva a gyors reagálású haderők kiemelt fontosságát. Az Európai Unió tehát pontosan azon a területen és formában alakítja ki katonai képességeit, amelyre a biztonságpolitika jelenlegi főszereplői áttérni igyekeznek. A gyors reagálású hadtestek elsősorban a területen kívüli feladatok ellátására, (humanitárius) intervencióval kapcsolatos akciók végrehajtására jönnek létre.

7.2 A biztonságelméletek és a közös külpolitika

A közös külpolitika kiterjesztése a biztonságpolitika területére az Európai Unió szerződésében felveti az integráció, és benne a közös külpolitika értelmezését a nemzetközi biztonsági rendszerben. Az európai politikai integrációt akkor nevezhetjük sikeresnek ebből a szempontból, ha hozzájárul a nemzetközi rendszerben a béke és biztonság megvalósításához, illetve segítségével nő a stabilitás a globális biztonsági rendszerben. A biztonság és stabilitást fogalmát két irányból közelíthetjük meg: vizsgálhatjuk azt, hogy mennyiben járul hozzá az európai biztonsághoz a tagállamok viszonylatában, illetve azt, hogy mennyiben járul hozzá a globális biztonsághoz. Értekezésünk témája, az európai közös külpolitika az utóbbi megközelítés részletes feltárását teszi szükségessé.

Mielőtt azonban megvizsgáljuk az Európai Unió helyét a globális biztonsági architektúrában, értékeljük röviden az európai politikai integráció eddig elért eredményeit. Karl Deutch híres „pluralista biztonsági közösségek” modellje tökéletesen alkalmazható az európai integrációra. Az államok közös biztonsági és egyéb politikai, gazdasági értékei képezik a közösség alapját. A közösséget szuverén államok alakítják, elsődleges céljuk (nemzetközi intézmények nélkül, saját önerejükre támaszkodva) a konfliktusok számának minimalizálása, a béke tartós megőrzése. Ilyen típusú biztonsági közösség csak akkor jöhet létre, ha a résztvevő államok politikai berendezkedése, értékrendszere homogén, viselkedésük kiszámítható, nem támaszkodnak egymással szemben az erőszak alkalmazására. A biztonsági rendszert nem a neorealizmusból ismert hatalmi egyensúly, nem is a nemzetközi intézmények biztosítják, hanem alapvetően az államok közötti normarendszerre épül. Deutch érvelése pontosan alkalmazható az Európai Unió közös biztonságpolitikájára, hiszen az intézményesülés foka alacsony (nem hozott létre nemzetek felett álló nemzetközi intézményeket) és a 4.3.2 fejezetben tárgyalt normarendszer tartja össze az államokat.

A közös biztonságpolitika szempontjából elsősorban a közös védelemi politika oldaláról kell megvizsgálunk a kérdést. Ha Európai (Gazdasági) Közösség / Európai

Unió első negyven évét tekintjük, akkor megállapíthatjuk, hogy az integráció a pluralista biztonsági közösség elméletének minden fontos elemét magán hordozza. Az integráció elmélyítette az államok közti együttműködést, és lehetővé tette a francia-német együttműködés elmélyítését.

A nyugat-európai államok nem szorultak a köztük lévő biztonsági együttműködés további kiszélesítésére, hiszen a biztonság „kemény” oldalát a transzatlanti együttműködésre alapozott intézményi struktúra (NATO) jelentette. A hidegháborús szembenállás megszűntével maga a biztonságfogalma és a biztonsági rendszer keretei is változásokon mentek keresztül. Történt ez pont akkor, amikor az integráció egy következő érettségi fokra jutott. Hiba lenne úgy értelmeznünk az eseményeket, hogy a Közös Kül- és Biztonságpolitika életre hívása a hidegháború lezárulására adott válaszként értelmezhető, hiszen egyrészt a politikai integráció (és benne az Európai Unióhoz vezető út) a hetvenes évek közepén megfogalmazott Tindemans-jelentés alapjaira épült, másrészt a Közös Kül- és Biztonságpolitika kereteit már közvetlenül az Egységes Európai Okmány aláírása után elkezdték kialakítani. A biztonsági kihívások számának növekedése és a biztonság fogalmának változása az Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikáját is a változás követésére ösztönözte.

Egyrészt a hagyományos biztonságelméletek a biztonság fogalmának tágításával korábbi premisszáikra építve tárgyalták a nemzetközi rendszer természetét, másrészt új, posztmodern elméletek születtek. Az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja (United Nations Development Program, UNDP) 1994-ben tartott ülésén a hagyományos biztonság dimenziói mellett a biztonság humán dimenziójának fontosságát emelte ki. A biztonságelméletek közül meg kell említenünk Emma Rochild elméletét a biztonság „lefele”, „felfele” és „horizontális” irányba kiterjesztéséről (downward / upward / horizontal), amely az állami szintről a állam alatti (pl. regionális, önkormányzati), az állam feletti (nemzetközi szervezetek) és a nem kormányzati szereplők szintjére helyezi a politika, gazdasági, környezetvédelmi kockázatok felelősségét. A konstruktivisták a szektorelmélet bevezetésével válaszoltak

az új kihívásokra (politikai, gazdasági, társadalmi, ökológiai szektorok). A globalizáció biztonságfogalmának kiterjesztése a nem kormányzati szereplők (köztük a transznacionális társaságok) jelenlétével, a globális pénz és tőkepiacok szabályozatlanságával és az információáramlás korlátozatlanságával magyarázzák a nemzetállamokat érő biztonsági kockázatok számának növekedését. A terrorizmus és a terrorizmus elleni harc a kilencvenes évek elején az ENSZ hivatalos programjába is bekerült.

Európai biztonságpolitikai architektúráját az erős intézményesülés jellemzi. A hidegháború lezárulása után a biztonságpolitikai intézmények mindegyike rákényszerül szerepvállalásának alapvető átértékelésére. Az európai integráció keretei belül az 1969-es Hágai csúcstalálkozó óta működő de facto politikai együttműködés a Maastrichti szerződés második pilléréként került bele a közösség alapszerződésébe (V. cikk). A szerződésben pontosan szabályozza a közösség intézményeinek alapvető funkcióit és hatásköreit a közös kül- és biztonságpolitika területén. Az Amszterdami Szerződésig eltelt éveket csendes haladásnak minősíthetjük. Bizonyos értékelések szerint az Európai Unió Szerződésében rögzített határozatok végrehajtásának sikertelensége ösztönözte az Uniót arra, hogy konkrétabb lépések meghozatalára szánja rá magát.

A Közös Kül- és Biztonságpolitika létrehozásakor nem rendeltek konkrét biztonságpolitikai feladatokat az együttműködéshez. A Közös Kül- és Biztonságpolitika nem rendelkezett a biztonság garantálását szolgáló intézményi rendszerrel, és nem rendelkezett eszközökkel sem. 1992 és 1999 között az intézményesülés zajlott, 1999 és 2006 között pedig a lassú képességkiépítés történik meg. Ahogy az európai integrációtól megszokhattuk, ezen a területen sem fekete-fehér helyzettel találkozunk. A közös külpolitika eszközrendszerét a Európai Politikai Együttműködéstől örökölte (ezekkel a 7.1 fejezetben foglalkoztunk részletesen). Az új típusú biztonsági kérések közösségi szintű kezelésére nem volt meg a tagállami hajlandóság, hiszen ezekre a biztonsági rendszer más intézményesült formáit választották: a Nyugat-európai Uniót, a NATO-t, illetve az EBEÉ/EBESZ-t. Az

képesség/elvárás szakadék eszközök hiányában egyre növekedett. Az Unió köztes utat választott az önálló képességfejlesztés és a külső intézményekre való támaszkodás között: a Nyugat-európai Unió közelítésével, operatív kapacitásainak felhasználásával (ld. petersbergi feladatok integrálása az Európai Unió Szerződésébe, 1996, Amszterdam) a „puha” biztonság területén szerzett képességeket⁵⁷. A Közös Biztonság és Védelmi politika is ezen a területen egészíti ki az Unió képességeit. Nem szabad megfeledkeznünk a NATO és az Európai Unió együttműködéséről (Európai Biztonsági és Védelmi Identitás, European Security and Defence Identity, ESDI), amely az európai NATO tagállamok részére biztosította a NATO kapacitásokhoz való hozzáférést olyan konfliktus esetén, amelyben ezek a tagállamok önállóan, az Amerikai Egyesült Államok és Kanada részvétele nélkül szerettek volna részt venni, illetve a NATO/EU közeledést 1999 után a Védelmi Képességek Kezdeményezéssel (Defence Capabilty Initiative, 1999) és a Berlin plussz folyamattal (2003. március 17-i aláírásával az utóbbi teremtetette meg a NATO és az Európai Unió között a szoros biztonságpolitikai együttműködés lehetőségét a válságkezelés területén). A biztonságpolitikai intézmények közlésével párhuzamos történik az önálló európai haderő létrehozása (a képességfelajánlási konferenciákon 2000 és 2004 között). Az új típusú biztonsági kihívások kezelésére az Európai Unió – hasonlóan a NATO-hoz (ld. CJTF koncepció⁵⁸/NATO Response Force) és az Amerikai Egyesült Államokhoz (ld. JTF) szakított a hidegháborús nemzetközi rendszerhez alkalmazkodó konfrontatív, nagy háborúk megvívására alkalmas haderővel és helyett a gyorsreagálású haderő kiépítését kezdte meg. A Közös Biztonság és Védelempolitika katonai képességei mellé a 2000. júniusában megrendezett feira-i Európa Tanács ülésen a polgári védelem is felsorakozott. A NATO-val 2003. tavaszán kötött megállapodás elhárította az

⁵⁷ Ebbe a kategóriába tartozik a Spanyolország, Franciaország és Olaszország által 1995-ben kötött megállapodás alapján felállított EUROFOR (szárazföldi) és EUROMARFOR (tengeri) haderők

⁵⁸ a Combined Joint Task Force (CJTF), magyarul Vegyes-összetételű Összhaderőnemi Alkalmi Harci Kötelék koncepció a 1994-ben született meg

akadályokat az önálló európai főparancsnokság létrehozása elől⁵⁹, A Európai Unió 2003-ban megkezdte békefenntartói tevékenységét⁶⁰.

7.3 Biztonságpolitika közös biztonsági stratégiával

Az európai biztonsági stratégia 2003. június közzététele először foglalta keretbe a nemzetállamokhoz hasonlóan a biztonságpolitika kihívásait, az Unió céljait és a végrehajtás eszközeit. A dokumentum, és az Unió 2004-es képességfelajánlási konferenciáján tett nyilatkozatok sokban visszahangozzák az Amerikai Egyesült Államok nemzetbiztonsági és védelmi stratégiáját⁶¹. A kihívások közül az Európai Unió ugyanúgy a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek és a bukott államok⁶² problémáját jelöli meg első helyen, mint az amerikai dokumentumok. A formai és tartalmi hasonlóságok a három részre tagolódó dokumentumok (kihívások, célok, eszközök) első két része után véget érnek. Az Európai Unió nem rendelkezik a biztonsági stratégiájában azonosított kihívások teremtette nemzetközi környezetben a célok által megkívánt önálló eszközrendszerrel. A stratégiai megszületését követő időszak pontosan ezen a helyzeten kíván változtatni.

A 2004. június 14-én elfogadott Headline Goal 2010 az új globális biztonsági kihívások kezelésének új módszereit is tartalmazza többek közt a „még gyorsabb”

⁵⁹ Bár igaz, hogy az Amerikai Egyesült Államok éppen ezt akart elkerülni, de a megegyezés aláírása után néhány héttel Franciaország már az önálló parancsnokság létrehozásán munkálkodott, amit végül a NATO főparancsnokságán belül (ugyanabban az épületben) hoztak létre.

⁶⁰ 2003. január EUPM-Bosznia-Hercegovina, 2003. március Concordia-Macedónia, 2003. június Artemis-Kongó, 2003. december Proxima-Macedónai, 2004. Themis-Grúzia, 2004. Althea-Bosznia-Hercegovina, ENSZ Különleges Rendőri Egyeség International Police Task Force IPTF mandátumának lejártá után 2002.december 31, European Union Police Mission, Szarajevó

⁶¹ Részletesen: Védelmi Minisztérium Quadrenial Defence Review (2001, 2006), és a Nemzetbiztonsági Stratégia (2002, 2006).

⁶² Az európai biztonsági stratégia „bukott államokról”, az amerikai „lator államokról” beszél.

reagálású többnemzetiségű harc-csoportok kialakítására tett ígéretével. A *Headline Goal 2010* nem csak a rendelkezésre álló haderő létszámában, hanem minőségében, és a bevetetőségi területek számának növelésében is felülmúlja az öt évvel korábban született első célkitűzéseket. Az elképzelések szerint nagymértékű fejlesztések várhatók az önálló logisztikai kapacitások területén (elsősorban légi szállítókapacitásokra kell gondolni)⁶³. A válságkezelés területén és a is fejlemények történetek: közvetlen hivatkozás történik az Egyesült Nemzetek Szervezetével való együttműködésre⁶⁴, és először hivatkozik a dokumentum – az Európai Biztonsági Stratégia szellemében – a leszerelési folyamatok támogatására, valamint harmadik ország területén a terrorizmus elleni harc támogatására.

A liberális kormányközi együttműködésre alapuló együttműködési mechanizmus gyakori kritikája, hogy stratégiai kép hiányában kísérel meg a Közös Biztonság és Védelem Politika kialakítását, így eleve kudarcra ítélve a nagyszabású vállalkozást. A neoföderalista kritikára építve azonban megállapíthatjuk, hogy az Unió nem akarata vagy képessége hiányában nem fogalmazta meg sokáig stratégiai koncepcióját, sokkal inkább szándékosan mellőzte azt. Egy európai stratégia megfogalmazása nem elsősorban a divergens nemzetállami érdekek miatt ütközött nehézségekbe, hanem a közös európai érdekek, célok, és a felhasználandó eszközök meghatározása miatt (Smith [2000]). A feladat persz korántsem tűnt kilátástalannak: példának említhetjük a Nyugat-európai Unió által a kilencvenes évek közepén kidolgozott közös stratégiát a Szaharától délre eső afrikai országok irányába (Kühne [1995]).

⁶³ Nemegyszer fordult elő, hogy az ukrán légierő szállítókapacitását kell használnia az Európai Uniónak.

⁶⁴ Az elemzők többsége még sok lehetséges problémát lát ebben az együttműködési lehetőségben, hiszen például az európai erő három hónapon belüli alkalmazásának lehetősége nincs összhangban az ENSZ hat hónapos ciklusával (erre találják ki az áthidaló „bridging”, illetve a várakozó „stand by” modellt, ami viszont a haderők bevetetőségének lassulásával járhat).

A stratégiai kialakítása folyamán az Uniónak két szinten kell meghatároznia a célokat: a stratégiai tervezés és a politikai célok szintjén. A stratégiai tervezés már a helsinki találkozó előtt működésbe lépett: az informális és formális találkozók sokasága alkalmat teremtett arra, hogy a politikai-katonai kormányzati tanácsadók az Európai Unió intézményrendszerén belül egyeztethessék elképzeléseiket. Politikai szinten eddig nem történt meg a stratégiai célok meghatározásának előkészülete, noha nemzeti szinten számos példát találunk (1994-ben Franciaország, 1995-ben Németország, 1998-ban Nagy-Britannia, 1999-ben Dánia foglalta írásba stratégiai elképzeléseit) (Missirol [2000]). A következő lépés a stratégiához kapcsolódó feladatok meghatározása lesz, amelynek során szükséges lesz kialakítani a megfelelő parancsnoki struktúrát, a kommunikációs-, hírszerzési infrastruktúrával együtt. Nehézségek ebben a fázisban is várhatók. Több tagállam jogi vagy politikai megfontolásból nem tud, vagy nem szándékozik részt venni a petersbergi feladatok végrehajtásában, így például Finnország törvényei továbbra is tiltják az ország részvételét békefenntartási műveletekben (bár Boszniában, a KFOR-ban megtalálták a módját a részvételnek), vagy Ausztria negatív példáját említhetnénk, aki már a petersbergi feladatok integrációjának aláírása után zárta le légterét a Koszovói intervencióra készülő repülőgépek előtt. Ugyanakkor az egységes európai stratégia kialakítását segíti az a tény, hogy a század utolsó évtizedében a semleges országok viselkedése a biztonságpolitika területén jelentős változásokon ment keresztül⁶⁵, miközben a katonai erő alkalmazása elfogadottabbá vált a nemzetközi rendben (Maull [2000])

További problémákat okozhat a humanitárius intervencióra alkalmazható haderők létszáma. Mint tudjuk, az Európai Unió közös célkitűzésként 1999-ben Helsinkiben 50-60 ezer főben állapította meg az autonóm haderő létszámát, azonban nem sokkal később mértékadó elemzések készültek arról, miszerint egy-egy petersbergi feladat végrehajtása legalább 150-200 ezer katona közreműködését igényli, valamint nagy átstrukturálást igényelne a tagállamok nemzeti költségvetésében (Heisbourg [2000]). Nehézségeket okozhat az a tény, hogy katonai szakértők szerint az

⁶⁵ A KFOR-ban osztrák, finn, ír és svéd csapatok is részt vesznek

Európai Unió tagállamai hadsereginek komparatív előnye nem a gyors reagálású erőkben rejti, ezért a hatékony szervezeti forma megtalálása és kialakítása hosszabb időt fog igénybe venni. A 2004-ben módosított célkitűzések, az európai biztonsági stratégiában megfogalmazott keretek között új területekre terjeszti ki az Európai Unió védelmi képességeit (ld. terrorizmus elleni harc, az Unión kívüli katonai missziók alkalmazása béketeremtő intézkedéseknél).

Az európai államok többségétől nem idegen egy más állam elleni intervenció fogalma. A második világháború óta a Biztonsági Tanács felhatalmazásával, vagy a Biztonsági Tanács felhatalmazás nélkül⁶⁶ több intervenciót hajtottak végre az Európai Unió tagállamai⁶⁷. Az igazi kérdés napjainkban az Európai Unió szintű humanitárius intervenció végrehajtásának megvalósítása: vajon milyen komparatív előnye van egy európai szintű beavatkozásnak egy nemzeti, vagy más biztonságpolitikai intézményi által végrehajtott beavatkozással szemben? Természetesen előfordulhat, hogy a semmilyen. Erre jó példa Franciaország és Belgium zairei mentési akciója, amelynek során európai állampolgárokat mentettek ki az országból 1991-ben, vagy az ENSZ Biztonsági Tanácsának 929. számú határozata alapján Franciaország által elkövetett mentési akció Ruanda területén, és említhetjük az Egyesült Királyság Sierra Leonban történt beavatkozását 2000-ben (Ortega [2000]). Abban az esetben ha az intervenciót nem az Európai Unió hajtja végre, az akciót lebonyolító államnak (államoknak) segítség lehet az Unió támogatása (például közös nyilatkozat megjelenítése formájában), hiszen ezzel a beavatkozás legitimációja növekedhet.

A humanitárius intervencióval összefüggő politikai döntéshozatal szintjén az Európai Unió példás fejlődéséről tett tanúbizonyságot az elmúlt évtizedben. Az egyik legfontosabb lépés a pozitív tartózkodás bevezetése⁶⁸, amely lehetővé teszi, hogy egy akciót katonai műveletekben nem támogató ország politikailag mégis támogassa a beavatkozást hallgatólagos szolidaritást vállalva tartózkodásával a többi tagállam

⁶⁶ Intervenció Koszovóban, 1999 brit, francia, német, olasz, holland csapatok részvételével

⁶⁷ Az elmúlt évtizedben például: Irak, Sierra Leone illetve Koszovó.

⁶⁸ EUSZ 23. cikk.

mellett. A mechanizmus bevezetésének egy másik fontos következménye is van: az EUSZ 11.2 cikkében megnevezett kölcsönös politikai szolidaritás nem tartható fenn minden esetben, azaz elképzelhető olyan helyzet, amelyben a tagállamok egy csoportja más tagállamok akarata ellenére dönthet intervenció mellett. Mindezt ráadásul válságkezelési műveletek esetében a Biztonsági Tanács felhatalmazása nélkül is megtehetnék – noha elviekben a tagállamok mindegyike egyetért abban, hogy felhatalmazás nélkül nem cselekednek.

A párizsi székhelyű Biztonságpolitikai Tanulmányok Intézete elemzése szerint a korlátozott intervenció feltételei az Európai Unió oldaláról az alábbi szempontok figyelembevételével alkalmazhatók: milyen esetben szükséges-e a közbeavatkozás: olyan humanitárius katasztrófa elhárítása esetén, amely a nemzetközi békét és biztonságot veszélyezteti, a beavatkozásra kész fél minden diplomácia eszközt és nem erőszakon alapuló cselekedet kimerített, különösen komoly humanitárius helyzetekben a beavatkozás kötelesség, állampolgárok kimenekítése idegen ország területéről bizonyos feltételek megléte esetén lehetséges. A beavatkozás módszerére vonatkozóan megállapítja, hogy a felhasznált katonai erőnek arányban kell állnia a humanitárius célokkal, és minden esetben tiszteletben kell tartani a nemzetközi humanitárius törvényeket. Arra a kérdésre, hogy mely államok végzik el a beavatkozást azt a választ adja, hogy bármely, amely rendelkezik a beavatkozáshoz szükséges képességekkel, a beavatkozás legitimációja egyenes arányban áll a résztvevő államok számával. Az ENSZ Biztonsági Tanács elsődleges felelőssége kapcsán leszögezik, hogy a tagállamok által kezdeményezett, önállóan végrehajtott beavatkozás csak akkor lehetséges, ha a Biztonsági Tanács képtelen a fellépésre, de a nemzetközi közösség támogatja a beavatkozást.

VIII. A KÖZÖS EURÓPAI KÜLPOLITIKA EGY SAROKPONTJA: NAGY-BRITANNIA ESETE

Az európai külpolitika értelmezhetetlen a tagállami külpolitikák kimerítő elemzése nélkül. Az értekezés nem vállalkozik az európai államok komparatív külpolitikai elemzésre, de egy sarkalatos példán keresztül igyekszik bemutatni a korábbi fejezetekben tárgyalt külpolitikai elméletek alkalmazhatóságát egy ország esetében. A választás Nagy-Britanniára esett, amely a közös külpolitika elmélet szempontjából kiemelkedően fontos tényező. Az integrációhoz viszonylag későn csatlakozó országra a mai napig a közösség különleges tagjaként tekintenek.

Elemzésünkben a brit európa-politika két aspektusát szeretnénk megvizsgálni: a brit külpolitika európaizálódását és a föderalizmushoz/neoföderalizmus való kapcsolatát. A nemzetközi politikaelmélet és a közös külpolitika kapcsolódását elemző fejezetben tárgyaltuk a „legkisebb közös többszörös elméletét”. Az integrációs folyamatokhoz mindig is különlegesen viszonyuló állam a közös külpolitika létrehozásában az analógiát követve a „legkisebb osztó” lehet. A téma önálló kutatásra is érett, hiszen jelenleg az integráció egyik motorját jelentő Közös Biztonság és Védelmi Politika pontosan brit kezdeményezésre indult meg 1998-ban a St. Malo-i Nyilatkozat aláírásával.

Nagy-Britannia a Európai Gazdasági Közösség gazdasági külkapcsolati vitájában tulajdonképpen a csatlakozási folyamat megkezdésétől kezdve konfliktusba került. Az 1961-62 közötti csatlakozási tárgyalások egyik legfőbb kérdés a hatalmas gyarmatbirodalmi örökséggel rendelkező, volt gyarmati területeivel speciális kapcsolatot fenntartó Nagy-Britannia külkapcsolati rendszerének integrációja volt. A külkapcsolatok már a II. világháború után, a dekolonizációs folyamat felgyorsulás idején alapvető átrendeződésen ment át. Az Amerikai Egyesült Államok nyomására már a negyvenes évek végére megszűnt a birodalmi vámpreferencia rendszer, amely az anyaország és (volt) gyarmatai között tartott fenn zárt kereskedelmi övezetet.

A csatlakozási tárgyalások alatt a tárgyalófelek kiemelt kérdésként kezelték a birodalmi preferenciák felváltásának módszerét a közösségi preferenciák rendszerével. A kérdés tulajdonképpen az volt, hogy a Római Szerződésben különleges előjogokat kiharcoló, elsősorban francia (volt) gyarmati területek ne kerüljenek relatív hátrányba akkor, ha az újonnan belépő Nagy-Britannia (volt) gyarmati területi is részesei lehetnek a preferenciális kedvezményeknek. A de Galle-i vétó egyik burkolt oka ez volt.

8.1 A brit külpolitikai európaizálódása

Az európai integráció fejlődése során a föderális eszmék az ötvenes évek közepére gyakorlatilag kiszorultak az integrációelméleti diskurzusok közül. A föderalizmus/neoföderalizmus vitája a nyolcvanas évek közepén, az Európai Unió megteremtésének ígéretével leltek ismét táptalajra. A integrációban a föderalizmust leginkább elutasító Nagy-Britannia magatartásának hátterében hatalmi szerepének, világpolitikai jelentőségének csökkenése, valamint sajátos szuverenitás koncepciója áll. A szuverenitás legfőbb letéteményese nem a nemzet, hanem a parlament. A szuverenitás, amely egy és oszthatatlan, az uralkodók és a parlament között folytatott több évszázados harcok és alkufolyamatok során formálódott. Ha a szuverenitást fizikai, kulturális és fogalmi kategóriák szerint vizsgáljuk, akkor megállapíthatjuk, hogy az Európai Unióval fennálló viszony mindhárom kategóriában megsérti a szuverenitás határait. A fizikai határ megsértése a legnyilvánvalóbb: a Közös Piac létrejöttével az áruk és szolgáltatások, a tőke és munkaerő szabad áramlása megvalósult, a csatorna-alagút megnyitása akár szimbolikus értelemben is végett vetett az ország fizikai elszigeteltségének. A határok nélküli Európa feltartóztathatatlanul igyekszik a brit határok felé. A kulturális határ is átjárhatóbbá vált, bár továbbra is ez az egyik legátörhetetlenebb kategória. A „más”, amely a kontinentális Európát illeti a brit köztudatban, a sok különböző nyelvben, a római katolikus vallásban és sok más alapvető kulturális értékben különbözik a brittől. A fogalmi kategóriában a leg súlyosabb gond, hogy a brit politikai vezetők gyakran még mindig úgy tekintenek az Európai Unióval folytatott kapcsolatukra, mint a külpolitika „zárványára” (v.ö.

Churchill három ölelkező kör elmélete), és nem hajlandók tudomásul venni, hogy a szoros összefüggésben áll a belpolitikai alkupozíciókkal. A belső szuverenitás értelmezésének középpontjában a Westminster teljhatalmának kérdése áll. A brit parlamenti rendszer felépítése, az írott alkotmány hiánya, a szokásjog, a törvényhozási eljárások, a választási rendszer évszázadokon keresztül biztos politikai alapot jelentettek az ország stabilitásának és fejlődésének. Mára azonban ez a stabilizáló erő megszűnni látszik (v.ö. Major kormány megosztottsága az Európai Unió kérdéseiben). A Westminster óriási dilemmája éppen az, hogy a hatalom decentralizációja, a Skócia, Wales és Észak-Írország (különböző fokú) öngazgatási jogának biztosítása után az Európai Unió közös politikái legfontosabb hatalmi eszközeitől fosztják meg. A belső szuverenitás értelmezésének középpontjában a Westminster hatalmának kérdése áll. A brit parlamenti rendszer felépítése, az írott alkotmány hiánya, a szokásjog, a törvénykezési eljárások, a választási rendszer évszázadokon keresztül biztos politikai alapot jelentettek az ország stabilitásának és fejlődésének. Mára azonban ez a stabilizáló erő megszűnni látszik.

A második világháború lezárulása után felgyorsult az a folyamat, amelynek során Nagy-Britannia gyenge nagyhatalmi státuszából erős középhatalommá vált. A brit külpolitika Churchill által megfogalmazott hármass prioritásrendszere (az atlanti-kapcsolat, a Nemzetközösség és az Európával fenntartott viszony) az ötvenes/hatvanas évek dekolonizációs folyamatával párhuzamosan átformálódott. Anglia (és Nagy-Britannia) külpolitikai döntéseit évszázadokon keresztül meghatározó birodalmi tudat a huszadik század második felében meghatározó változásokon ment keresztül. Az európai integráció folyamata rákényszerítette a mindig is gyenge európai tudattal rendelkező briteket, hogy az atlanti („különleges”) kapcsolat mellett, amely hagyományosan a birodalmi identitásból vezethető le, de amely egészen új feltételrendszerre épült 1945 után, az európai azonosságtudatot, mint komoly identitásképző tényezőt vegye számba.

A második világháború óta eltelt időszak a brit külpolitikai prioritások átrendeződését, a nemzeti identitás és a külpolitika kapcsolatának változását hozta

magával. A klasszikus értelmezéseken és empirikus kutatásokon alapuló ön-definíciókon túl (angol, skót, walesi, brit – amelyek a devolúciós folyamat megkezdődése óta fokozottan a figyelem középpontjába kerültek) a nemzeti identitás értelmezésekor nagy figyelmet kell szentelni olyan viszonylag fiatalnak számító kategóriákra, mint az európaiság, a vidéki/kozmopolita azonosságtudat, vagy a területei azonosság (észak/dél, történelmi területekhez tartozás), amelyek elsősorban a brit külpolitika európai integrációs viszonyára vannak alapvető befolyással. Az elmúlt két évszázad folyamán a nemzeti identitás, mint a külpolitikát konstituáló tényező alapvetően és meghatározóan a birodalmi tudatból táplálkozott. A második világháború után a hatalmi és függőségi viszonyok átrendeződése, a globalizáció kiteljesedése a korábbinál sokkal összetettebb kapcsolatot alakított ki a nemzeti identitás és a külpolitika viszonyában. Hangsúlyoznunk kell, hogy korán sem új identitások kialakulásról beszélünk, hanem az eddig is létező identitások átrétegződéséről és hatásaik átrendeződéséről. A megváltozott nemzetközi rendben a brit külpolitika és a szigetország társadalmában jelen lévő identitások eltérő pontokon keresztül lépnek kölcsönhatásba egymással. Fontos meghatároznunk azokat a folyamatokat és fogalmakat, amelyek az átrendeződést alapvetően befolyásolták. Ezek közül az egyik legfontosabb az európai integráció, majd a devolúciót és atlantizmust említhetjük. A kiemelt fogalmakon túl elemzésünkben megkülönböztetett figyelmet érdemel a szuverenitás és a föderalizmus kérdése.

Annak ellenére, hogy maguk a britek nehezen vallják be, Nagy-Britannia külpolitikájának legfontosabb területe az Európai Unióval fennálló kapcsolat. A brit külpolitikát az Európai Unió felé mutatott magatartása alapján a politikai integráció legfőbb ellenzőjének és az unilineáris integrációs folyamatok akadályozójaként ismerjük. A második világháború után megindult európai integrációs folyamat a gazdasági és monetáris unió megszületése után jutott el arra a szintre, amikor a politikai integráció megvalósításának lehetősége a reálpolitika szférájába kerül. Nagy-Britanniának

Nagy-Britannia történelmi távlatokban tekintve egészen a közelmúltig világbirodalom volt, amellyel a társadalom nagy része szívesen azonosult, valamint hogy a birodalmiság és ezen keresztül a brit nemzeti identitás összetartó erőt képviselt. Ebből következően a nemzetiségi önállóság kifejeződése tekintetében a legnagyobb jelentősége annak van, hogy az adott nemzetiség mennyire hangsúlyozza ki különbözőségét a többségi nemzethez képest, és milyen mértékben kívánja ezt a különbözőséget fenntartani. Az angol külpolitika XIX. századi irányvonala szerint a kontinens megosztottsága, a hatalmi erőegyensúlyon alapuló biztonságpolitika (status quo) a követendő stratégia.

Nagy-Britanniát Európa-politikája miatt gyakran nevezik a Közösség „fekete bárányának”, amely a szupranacionális együttműködést lehetőségét szinte kivétel nélkül elutasítja, és amelytől a föderális alapon szerveződő nemzetközi intézményi struktúrák idegenek. A föderalizmus kérdése azonban távolról sem idegen fogalom a brit történelemben. A Brit Birodalom kül- és belpolitikájának alakításakor évszázadokon keresztül együtt élt a föderalizmus kérdésével, napjainkban pedig az Európai Unió és a devolúció vonatkozásában játszik fő szerepet. Mivel a föderalizmus és a nemzeti identitás kérdése elválaszthatatlan kapcsolatban állnak egymással, elemzésünket a föderalizmus fogalmán keresztül végezzük a továbbiakban.

Mindazok, akik a szuverenitás megosztását a szuverenitás korlátozásának minősítették, arra a következtetésre jutottak, hogy a megosztás egyidejűleg a hatalom gyengítést is jelent, hiszen a megosztott szuverenitás következtében a létrejövő helyi kormányzatok szuverén hatalmának koordinációja jelentős erőket kötne le. Míg az Egyesült Királyságban a szuverenitást a birodalmi parlament jelentette, nehézségekbe ütközött volna meghatározni egy föderális Britannia szuverenitásának hordozóját. A gyakorlatba nem kerültek megvalósításra az elméletek.

A második világháború utáni időszak a brit külpolitikai prioritások átrendeződését, a nemzeti identitás és a külpolitika kapcsolatának nagymértékű változását hozta magával. A brit külpolitika célkitűzéseit a legtalálóbban Winston

Churchill fogalmazta „három ölelkező kör” („three interlocking circle”) elméletében. Megfogalmazása szerint a világháború után a brit külpolitika érdekei egyrészt az Amerikai Egyesült Államokkal lévő szoros kapcsolat, az ún. atlanti kapcsolat (speciális viszony, „special relationship”), másrészt a Brit Nemzetközösség országaival fenntartott viszony, harmadrész az Európával kialakított kapcsolat körül értelmezhetők. A század közepén a brit Európa-politika sorrendiséget tekintetében még a harmadik helyre szorult, a brit nagyhatalmi szerep háttérbe szorulásával, a dekolonizációs folyamatok kiterjedésével párhuzamosan azonban a nemzetközösségi vonalat hamar megelőzte, és az atlantista irányvonallal azonos helyre került.

A második világháború után a hatalmi és függőségi viszonyok átrendeződése, a globalizáció kiteljesedése a korábbinál sokkal összetettebb kapcsolatot alakított ki a nemzeti identitás és a külpolitika viszonyában. Míg a XIX. században a külpolitika szerves kapcsolatban állt az állampolgárok mindennapi életével (egyes értelmezésekben a nemzeti identitás legfőbb kifejeződése tekintették), addig a XX. század második felére messze elveszítette ezt a viszonyát. Az egyetlen látványos ellenpélda Margaret Thatcher nevéhez fűződik, aki a Falkland háború során a külpolitikát, mint eszközt használta fel a megtépzott nemzeti identitás helyreállításához.

A egységes Európa gondolata szerte a kontinensen minden eddigénél erősebben tört a felszínre. Churchill 1946 szeptemberében Zürichben a „Európai Egyesült Államok”-at említette beszédében. 1947 januárjában alakult meg a Brit Egyesült Európa Mozgalom (British United Europe Movement), amely az alsóház munkáspárti politikusainak Európa Csoportját (Europe Group) tömörítette. Nem sokkal utána közös konzervatív-munkáspárti együttműködési szövetség alakult meg, akik közös nyilatkozatot tettek egy újonnan létrehozandó Európai Nemzetgyűlés létrehozásának szándékáról. Úgy nézett ki, hogy a föderális Európa gondolata szerves része lett a brit parlamenti és közéletnek. Azonban sem a munkáspárti kormány, sem a Külügyminisztérium hivatalos állásfoglalása nem támogatta ezeket a kezdeményezéseket. Így például a brit külügyminiszter, Ernest Bevin, aki a háború

előtt szimpatizált a föderalista gondolatokkal, már csak a nemzetközi együttműködés új formáinak létrehozásáról beszélt, de elvetette a gazdasági és politikai integráció ötletét, a parlamenti képviselők pedig egyre inkább a Szovjetunió elszigetelését tartották elsőrendű célnek.

Mindezekén túl a Külügyminisztérium óvatosan kezelte a kérdést, hiszen tudatában volt annak, hogy egy hamarosan megerősödő Németország sokkal könnyedebben tehetne vezető szerepre szert egy olyan föderális Európában, amelynek Nagy-Britannia nem tagja. A britek az európai integráció föderális típusú létrehozásában soha nem a hatalom megosztó oldalát kifogásolták (diversity), hanem a központosító oldalát (centralizing), mert az ez fenyegeti a brit parlament szuverenitását.

Nagy-Britannia és az európai integráció viszonya ellentmondásokkal teli. A szakirodalomban nagyjából két tendencia figyelhető meg az európai identitás – nemzeti identitás tükrében. Az egyiknél a két azonosságtudat és elkötelezettség szemben állnak egymással, a másikonál – és ez az optimizmus jellemző az Unió hivatalos politikájára is, – összeegyeztethetők. Az előbbi álláspont szerint a félelem és a szkepticizmus, míg az utóbbi szerint az integrációba vetett hit dominál. A britek körében is elterjed nézet, hogy minél előrehaladottabb Európa egysége, annál inkább átrétegződik a tagországok népeinek nemzeti identitása. Ebben a vonatkozásban az egyik kérdés, hogy az európai identitás hogyan tudja felvenni a versenyt a hagyományos nemzeti identitásokkal. Felmerül a kérdés, hogy a helyi azonosságtudat mennyire akadályozza a magasabb szintű formákat, illetve, hogy milyen értelmet nyernek a mindennapi életben? Általános félelem attól is, hogy a britek elvesztik a jogot, hogy befolyásolják saját sorsukat. A britekben erősen él a tudat, hogy az ő nemzetük testesíti meg a szabad és szuverén nemzetet, és hogy a brit történelmi fejlődés a polgári demokrácia kialakulásának mintapéldája.

Az ötvenes évek kezdetén a nemzeti identitás és a külpolitika kapcsolatát alapvetően meghatározta az Egyesült Államok és Nagy-Britannia „különleges kapcsolata”, és a Brit Nemzetközösség tagjaival kialakított viszony. Az 1951-ben

megalakult a Montánunió, nem sokkal később a Európai Atomenergia Közösség, majd az Európai Gazdasági Közösség. Amikor az évtized végén a brit kormány komolyan kezdi vizsgálni a kapcsolatfelvétel lehetőségét a kialakult intézményekkel, akkor azok már határozott, élesen körvonalazott szabályok szerint működnek. Nagy Britannia tehát lekészt arról, hogy alapítóként befolyással lehessen az intézmények alapvető céljaira. Harold Macmillan, a konzervatív miniszterelnök saját hatáskörében hozta meg a döntést 1961 júliusában a ország felvételi kérelmét illetően („It was a prime minister decision”). Macmillant ebben az időszakban nem különösebben aggasztotta a ‘szuverenitás’ kérdése, de hiba lenne azt feltételezni, hogy lebecsülte volna azt. Megítélése szerint a szuverenitás egy „nemzet szabad akarata tetteiben”, s ami a Római Szerződés elfogadását illette volna, az nem korlátozta volna ezt a fajta szuverenitást. Azonban elutasított mindenfajta föderális elképzelést, így semmiféle párhuzam vonását nem szívesen látta az Egyesült Államok és az Európai Közösség között. A föderalizmus irányába elmozduló Európa helyett a konföderalizmus eszméjét tartotta elfogadhatónak, és ezen a téren egyetértett De Gaulle elképzeléseivel, aki a európai nemzetállamok közösségeként fogta fel az intézményt. Az EK alapszerződésében nem látott föderalista elemeket, és úgy értékelte, hogy az EGK fejlődése nem mutat ebbe az irányba. Edvard Heat, az újonnan létrehozott Európai Hivatal minisztere szerint túlzott egyszerűsítést jelentene, ha az EK lényegét a föderalizmus vagy konföderalizmus között próbálnánk felfogni. Más képviselők szerint az EK föderalista célkitűzései nyilvánvalóak, de a brit nemzet nem tudja érzékelni a csatlakozással együtt járó veszélyt, mivel a kormány a szervezetre mindig mint „a Közös Piac”-ra hivatkozik, amely a gazdasági oldalát kidomborítva elfedi a politikai tartalmat.

A brit nemzeti identitásának meghatározó összetevője az Egyesült Államokkal fenntartott kapcsolatból épül fel, nevezzük azt akár „atlantizmusnak”, vagy „különleges kapcsolatnak”. Különösen az európai integrációs folyamatok során kialakuló európai identitás vonatkozásában találjuk érdekesnek a kérdés elemzését, hiszen a két identitásformáló tényező gyakran egymás ellenében hatott és hat napjainkig.

Érdemes elgondolkozni azon, hogy a föderalizmusnak, amelynek a második világháború előtt és alatt a britek lelkes támogatói voltak, hogyan változhatott meg a képe a hatvanas évek elejére. A legkézenfekvőbb magyarázat az, hogy régi 'reflexek' éledtek újra a szuverenitás és a nemzetállam létével kapcsolatban. Tisztán látták, hogy a föderalizmus és a szuverenitás egymással szoros kapcsolatban lévő fogalmak: egy föderalista szervezetben részvétel azt jelenti, hogy bizonyos konkrétan megnevezhető jogokat egy új, szuverén testület vesz át. A föderális Európa létrehozása ezért azt jelentette, hogy létrejön egy új központi intézmény a nemzetállamokon felül, amely függetlenül képes működni alkotmányos részein túl. Ez azt jelentené, hogy a nemzeti kormányok és a nemzeti parlamentek azonnal elvesztenék teljes autonómiájukat. A hatvanas évek elején brit politikai elit egy része valósággal rettegett egy európai szuper-állam létrejöttétől, amely lerombolná egyszer s mindenkorra a brit azonosságtudatot. Az Európai Közösség vitathatatlanul a föderalizmus irányába tartó intézményként jelent meg előttük. A legnyilvánvalóbb bizonyíték erre az Európai Parlament választási rendszerének (akkor még csak) 'jövőbeli' megváltoztatása lehetett: ha a képviselőket közvetlenül a tagállamok állampolgárai választják meg, az átnyúlna az Európai Közösséget alkotó tagállamok kormányai felett és kvázi-föderális struktúrát jelentene. Úgy tűnt tehát, hogy az európai föderalizmus ötletét a második világháború befejezéséig támogató Nagy-Britannia szembefordult önmagával a 60-as évek elejére. A szembefordulás egyik legkézenfekvőbb magyarázata Nagy-Britannia nemzetközi hatalmi helyzetének rendkívül gyors és látványos visszaesése lehet.

1963-ban De Gaulle vétója megakadályozta a brit tagság elnyerését az Európai Gazdasági Közösségben. A második csatlakozási kísérletre a hatvanas évek második felében a munkáspárti Harold Wilson miniszterelnöksége alatt került sor. Míg 1960-63-ban a föderalizmus a szupranacionalizmus 'képében' alkotta a viták alapját, most a föderalizmust Wilson másképpen közelítette meg, nevezetesen a közös kül- és védelmi politika kialakításának formájában. A föderalista Európa irányába a közös kül- és védelmi politika megvalósítása alkotná a következő lépcsőfokot, azonban Wilson értékelése szerint ezek kialakítása még távoli célja lehetett csak az Európai Közösségnek, reálpolitikai jelentősége pedig tulajdonképpen nem volt. 1967

májusában adta be Nagy-Britannia a második felvételi kérelmét a Közösséghez. A csatlakozás azonban egy 1968-ban kialakult diplomáciai bonyodalom miatt (Soames-ügy) nem jöhetett létre. A konzervatív kormány második csatlakozási kísérlete során a vita ismét erősebben a Közösségekhez csatlakozás alkotmányjogi és politikai következményein folyt. 1970-re a nemzetközi politikai helyzet alaposan megváltozott. De Gaulle már nem jelentett akadályt. Utódja, Pompidou és a német kancellár Willi Brand a Közösségek kibővítése mellett álltak. Az Alsóházban ismét élénk viták lángoltak fel a csatlakozás politikai következményeiről. Egyesek a szervezet konföderalista jellegét hangoztatták, mások nyíltan szembehelyezkedtek ezzel az állásponttal. Mivel a gazdasági unió irányába tett lépések tisztának látszottak, egyre többen igényelték, hogy még ekkor („idejében”) határozzák meg pontosan a politikai unió határvonalait, amely a következő logikus lépésnek tűnt. A viták során választ kerestek arra, hogy a politikai unió milyen messzire mehet, hogyan lehet irányítani a folyamatokat illetve mennyire lesz konföderalista / föderalista a szervezet jellege. A parlament végül megszavazta a csatlakozást, és a miniszterelnök 1972 januárjában írta alá az erről szóló dokumentumot. Az Egyesült Királyság végül 1973. január 1-től lett teljes jogú tag. Az 1970-es évek elejére a brit politikai gondolkodásban a politikai integráció gondolata kezdett azonosulni a föderalizmussal.

A gondolatment folytatásában a föderalizmus a szuverenitás feladásával jár együtt, amely aláássa a Nagy-Britannia politikai és gazdasági függetlenségét. A Közösségek szimpatizánsai általában a tisztán gazdasági és kereskedelmi előnyeit emelték ki az intézménynek. Mivel az Közösségek egy olyan új szervezeti forma volt, amely történelmi tapasztalatokra nem igazán építkézhetett, hiszen soha még előtte Európában nem volt hasonló kezdeményezés, kritikusaiknak legfőbb figyelme a fejlődés dinamikájára irányult. A tagállamok kormányai keményen a kezükben tartották és nagy figyelmet fordítottak arra, hogy a fejlődés mennyire gyorsan és milyen messzire mehet. A világháború befejezésétől egészen a hetvenes évek közepéig a brit külpolitika rendkívül meghatározó változásokon ment keresztül. A híres három kör, az Egyesült Államokkal folytatott „különleges kapcsolat”, a Nemzetközösséggel és az Európával fennálló viszony közül az utóbbi irányába történt az elmozdulás. Az évtizedek során

azonban a brit politikai gondolkodás elveszítette kapcsolatát az világháború befejezéséig élénken jelenlévő brit föderalista eszmékkal.

A Thatcher vezette konzervatív kormányzás éveinek legfőbb jellemzője a külpolitikai irányváltás (az amerikai „különleges kapcsolat” előtérbe helyezése) volt. Az atlantizmus leginkább a birodalmi identitás maradványain keresztül értelmezhető, leginkább a brit nemzeti identitáshoz kapcsolható. Európa föderális irányba történő bármilyen átalakítási kísérlete szóba sem került a nyolcvanas évek elején, legfőképpen azért, mert a brit külpolitika megbénította a Közösségek fejlődését (a britek az EK költségvetésében nettó befizetők voltak, és az aránytalanságot 1984-ben sikerült a Fontainebleau-ben rendezett konferencián megváltoztatni.)

Az 1986-ban megszületett Egységes Európai Okmány (Single European Act, SEA) létrehozta az egységes belső piacot, és Thatcher áldását adta a megvalósításra. A miniszterelnök asszony úgy értékelte, hogy ez az utolsó lépcsőfok az egységesülő Nyugat-Európa integrációjában, azonban gyorsan tapasztalta, hogy olyan folyamatok indultak meg, amelyeket nem tud megállítani. A gazdasági unió kiterjesztésének elérését Európa a közös valuta kialakításában jelölte meg, és hozzákezdett a megvalósítás konkrét terveinek kidolgozásához. Jacques Delors és Thatcher között a viszony egyre elmérgesedett⁶⁹. Thatcher minden eszközzel megpróbált ellenállni bármilyen olyan folyamatnak (pl. a font Európai Monetáris Rendszerben való részvétele), amely a föderalizmus irányába „sodorhatja” Európát, s vele együtt Nagy-Britanniát. Utódjának, John Majornek a politikája közelebb állt Európához. A kormányfő hivatali ideje alatt került sor a Maastrichti Szerződés parlamenti jóváhagyására. Tony Blair munkáspárti kormányának hatalomra jutása után világossá tette: annak ellenére, hogy az európai integráció Nagy-Britannia külpolitikája számára kiemelt fontosságú terület, az integráció kulcsfontosságú területein továbbra is csak kormányközi formában tudja elképzelni az együttműködést.

⁶⁹ Ld. Thatcher bruge-i beszéde: The Economist 18. September 1988

Nagy-Britannia három gyakorlati problémát lát a Közös Biztonság és Védelmi Politika megvalósításában. A leginkább figyelemre méltó a finanszírozási kérdés, amely szerintük nem megalapozott és nincs megfelelőképpen kidolgozva. Nagy Britannia európai viszonylatban, igen magas arányban, a GDP 2.6%-át költi védelmi kiadásokra, ami a Közös Biztonság és Védelmi Politikával járó kötelezettségek nyomán tovább nőhet. A másik, Nagy Britannia szerint aggodalomra okot adó kérdés a fegyveres erők létszáma. A szigetország elsősorban attól tart, hogy Helsinkiben felajánlásra került 60 000 fős kontingens nem elegendő egy ütőképes katonai egység létrehozásához, valamint, hogy a megállapított létszám jóval magasabb lesz, mivel a katonai egységeknek szükségük van egy olyan támogató szerepet ellátó intézményi és személyi háttérre, ami jelentősen megemelheti a költségeket.

Ahhoz, hogy a Közös Biztonság és Védelmi Politikával hatáskörében álló egységek elegendőek legyenek egy gyors mozgósításhoz, a brit katonai erőnek sokkal nagyobb létszámú csapatokat kell készenlétben tartani, mint a felajánlási konferenciákon elhangzik.

További kérdéseket vet fel, hogy a Közös Kül- és Biztonságpolitika mennyiben lesznek a tagállami külpolitikák érvényesítésének eszközei, és mennyiben valóban közös eszközök.

Az Európai Biztonság és Védelemi Politika története az 1998. decemberében megfogalmazott St. Malo-i Nyilatkozattal kezdődött. Az Amszterdami Szerződés megszületése után az 1997-ben miniszterelnöknek megválasztott Tony Blair még úgy nyilatkozott, hogy Európának nincs szüksége önálló védelempolitikára. Ehhez képest rá másfél évre éppen a védelmi komponens felől, brit vezetéssel történik a Közös Biztonság és Védelempolitika kialakítása. Joggal merülhet fel a kérdés: mi történt ilyen rövid idő alatt? A válasz az „önértékelés”-ben rejlik. A Külügyminisztérium 1998-ban felhívást intézett a brit politikai közéletéhez arról a kérdésről, hogy hogyan értékelik Nagy-Britannia szerepvállalását, lehetőségeit az egységesülő Európában. A beérkezett válaszok és a felállított szakértői bizottság egyértelmű választ adott: Nagy-Britannia olyan abszolút és komparatív hátrányba került a kilencvenes évek folyamán, amely lassan az ötvenes évek elszalasztott lehetőségei miatt kialakult helyzetre kezd

emlékeztetni. Az ország több kulcsfontosságú együttműködésben nem vesz részt (ld. Európai Gazdasági és Monetáris Unió, Schengen) vagy később kapcsolódik be (ld. Szociális Karta), amelynél sokat veszít, ha nem az alapítóként vesz részt az együttműködésben. Egy késői csatlakozással kockáztatja azt a helyzetet, hogy a többiek alakítják ki az alapszabályokat, és ő később csak alkalmazkodni tud azokhoz. Az értékelés szerint a Közös Kül- és Biztonságpolitika az európai integráció legdinamikusabban fejlődő területe. Nagy-Britannia hadiipari kapacitásai és lehetőségei az összes tagállam viszonylatában is kiemelkedő. A közös biztonsági rendszer irányába tett lépések kijelölték a további fejlesztés irányait (ld. Nyugat-európai Unió és EU közelítése), ezt Nagy-Britannia nem tudja meggátolni. Ha viszont nem tudja, akkor a folyamat élére állva alapvetően befolyásolni tudja majd a fejlődés fő irányvonalait. A Külügyminisztérium memorandumja javaslatot tett a kormányzat számára az önálló európai haderő ügyében tett lépések előkészítésére.

8.2 A intézményi alkalmazkodás

A sajátos brit szuverenitás koncepcióból azt a logikus következtetést vonhatnánk le, hogy a többi politikaterülethez hasonlóan a külpolitika területén is a végső döntéshozatal letéteményese a parlament. Ez azonban nem így van. A külpolitika az alkotmányos monarchia szokásjoga alapján a korona felségjoga maradt, és onnan nem a parlamenthez, hanem a végrehajtó-hatalomhoz kapcsolódott. A kivételesség a terület fontosságát is szimbolizálja. A külpolitikai végrehajtó hatalom pedig a miniszterelnökhöz illetve a külügyminiszterhez kapcsolódik, akiket a különleges helyzetben lévő Külügyminisztérium (Foreign and Commonwealth Office, FCO) támogat a döntések meghozatalában és végrehajtásában. A hagyományos brit politikai gondolkodásban a külügyek a belügyektől elkülönülten kezelendők, a lehető legkevesebb áthatás kívánatos a két terület között.

Az Európai Közösséghez való csatlakozáskor megkezdődtek azok a változások, amelyek a későbbiekben alapvetően átalakították a brit külügyek kezelésének folyamatát. A csatlakozási szerződés aláírása után a Közösségi Jog, addig példátlan módon, a nemzeti törvények mellett sorakozott fel (ha pedig ellentmondást

tartalmaztak, a nemzeti törvények fölé is kerekedhetett). Azok akik, a szuverenitást jogi értelmezések felől közelítették meg, máris annak elvesztéséről beszéltek, hiszen jogi szempontból ezentúl a legfelsőbb fellebbviteli fórum nem brit területen helyezkedett el.

A közös külpolitika (a Közösség külkapcsolati rendszeréhez való csatlakozás és Európai Politikai Együtműködésben való részvétel) új kihívások elé állították a külügyi intézményrendszert. A legszembetűnőbb változások:

- nagyon gyors növekedésnek indult a külpolitika funkcionális területeinek száma,
- a külpolitika/diplomácia területén dolgozók európai szocializációja megindult⁷⁰,
- a „brit külpolitika” fogalmi kategóriáját két oldalról is át kellett értékelni:
 - az Európai Közösség tagállamaival fenntartott kapcsolat különleges „belső kapcsolattá” vált („internalizálódott”)
 - az Európai Közösség egyes közös politika területeiből fakadó külpolitikai „tehetetlenségi nyomatók” átalakította a külpolitika eszköz és célrendszerét (ld. pld. GATT tárgyalások és a Közös Mezőgazdasági Politika az Amerikai Egyesült Államok viszonylatában)
- a külügyekkel foglalkozó intézményrendszer döntéshozatali és döntéshozatali előkészítő dolgozói (és folyamatai) egyre inkább kormányokon átívelő együttműködések részese lett

A multilaterális külpolitikai eszközrendszer olyan lehetőségeket adott a brit külpolitikai kezébe, amelyekhez bilaterális kapcsolatokon keresztül nem, vagy csak nehezen juthatott volna. Jó példa erre a Falkland-válság története. A Európai Közösség politikai napirendjét ekkor első sorban a brit költségvetési visszatérítés költségvetési problémái és a Közös Mezőgazdasági Politika összeomlás szélén álló helyzete állt. A

⁷⁰ A brit kormányból és parlamentből „nyugdíjba vonult” euroszeptikus politikusokat nemegyszer a Közösség csúcspanatájaként láthatjuk viszont.

hosszú patthelyzet közben zajlott a válság, amelyben Nagy-Britannia az Európai Közösség szolidaritását (és embargót) kért Argentínával szemben, amelyet a tagállamok részben megadtak. A háttérben folyó magas szintű tárgyalásokon a költségvetés és a mezőgazdasági politika kérdései összekapcsolódtak az embargó biztosításának kérdésével, és hozzájárultak az 1984-es fontainebleau-i megállapodáshoz.

Mindenképpen figyelemre méltó, hogy a látszat ellenére a brit politikai vezetés nem volt egyértelműen politikai integráció ellenes, a közös külpolitikát szigorú keretek között reális opcióként értékelték. Természetesen elsősorban a gazdasági külkapcsolati rendszert erősítették volna, és a „közös piac” nyúlványaként értelmezték a közös külpolitika továbbfejlesztésének lehetőségét. Thatcher visszaemlékezéseiből képet kaphatunk arról, hogy a miniszterelnök-asszony még a leginkább feszültséggel teli időszakban, 1980-1984 között is reális lehetőségként értékelte a közös külpolitikával rendelkező európai politikai integráció létrehozását. A Spinelli majd a Genscher-Colombo terv a Tindemans jelentés felélesztésének burkolt folyamata volt, amely két lépcsőben valósította meg az eredetileg egylépcsősre tervezett politikai integrációt (Egységes Európai Okmány + Európai Unió Szerződése). Thatcher a közös költségvetés területén zajló háborús helyzet ellenére is támogatta az Egységes Európai Okmány megszületésének gondolatát, és a közös külpolitika kereteinek kiszélesítését. Thatcher európai külpolitikához való viszonya azonban korántsem volt felhőtlen. A legjobb példa erre a Wesland/Sikorsky/Agusta ügy 1986-ból, amikor saját minisztereivel szembefordulva és kormányválságot kockáztatva a brit helikoptergyártó cég megmentésére az amerikai opciót választotta az európaival szemben.

Az Európai Politikai Együttműködés sajátossága a „döntések mögé bújás” lehetősége. A zárt ajtók mögött zajlott tanácskozások végeredménye a közös nyilatkozatok megszületése, vagy éppen elmaradása lett. A külkapcsolati rendszer hagyományos döntéshozatali rendje pedig még az átláthatóság felvállalása mellett is kapóra jött a brit diplomáciának, amely leginkább az Amerikai Egyesült Államokkal fenntartott „különleges kapcsolat”-ban tudta kihasználni a közös európai külpolitikából

származó előnyöket (Hill 1996:75). Az Amerikai Egyesült Államokkal fenntartott különleges kapcsolat, amely a gazdaságpolitika és biztonságpolitika sok szálán keresztül kapcsolat össze a második világháború után a két országot nem csak előnyöket, hanem néha kínos kötelezettségvállalást is jelentett a britek számára. Az Európai Közösség külkapcsolati rendszerének és az ezzel kapcsolatos döntéseknek a súlyát gyakran használta fel a brit külügyi vezetés arra, hogy az Amerikai Egyesült Államok számára konfrontatív, kedvezőtlen döntések ne brit ellenállásként legyenek érzékelhetők⁷¹.

A közös európai külpolitika az Amerikai Egyesült Államokkal kialakult „különleges kapcsolat” biztonsági/védelmi pillérét nem befolyásolta érdemben. A „hard security” kategóriájába tartozó biztonsági együttműködés egyik oszlopa mindig is Nagy-Britannia nukleáris fegyver kapacitásának kiépítése és fenntartása volt. A közös külpolitikai együttműködést hidegzuhanyként ért megosztottság az iraki kérdésben, Nagy-Britannia feltétlen szerepvállalása az Amerikai Egyesült Államok oldalán rámutat arra, hogy a közös külpolitika biztonsági-védelmi komponense messze nem abba a kategóriába tartozik, ami akár a legalapvetőbb szinten is mérlegelés tárgya lehet a brit külpolitikai döntéshozóknak a Közös Kül- és Biztonságpolitika – Amerikai Egyesült Államok biztonsági dilemmában. A nukleáris fegyvereken túl egy másik területen is pontosan amerikai viszonylatban mutatkozik meg a közös külpolitika gyengesége, fejletlensége: ez pedig a védelmi/hadiipar kérdése. A védelmi ipar egységesítése a Közös Biztonság és Védelmi Politika új nagy projektje (ld. Európai Védelmi Ügynökség). Nagy-Britannia jelentős érdekekkel rendelkezik az Amerikai Egyesült Államokban. A Európa vagy Amerika kérdésre adott válasz ezen a területen is egyértelmű: Amerika, Amerika, Amerika. Amíg Európa nem rendelkezik egységes piaccal ezen a területen, a brit biztonságpolitika egyértelmű választása az Amerikai Egyesült Államok lesz. Két példával támaszthatjuk alá a felvázoltakat: az egyik a legnagyobb brit hadiipari komplexum, a British Aerospace Company (BAE Systems) 2006. márciusában bejelentette hogy eladja 20%-os részesedét Európa egyik

⁷¹ Leginkább a Közös Mezőgazdasági Politika miatt kialakult helyzetet „mentette” így a White Hall.

legnagyobb közös vállalkozásában az Airbus-ban arra hivatkozva, hogy az amerikai védelmi piacon szeretne inkább hatékonyan működni. A másik példa a brit külpolitika kiszolgáltatottságát és a közös külpolitika gyengeségeit kihasználó amerikai külpolitika erejét mutatja: a kínai fegyver embargó ügyében az Amerikai Egyesült Államok nyomást gyakorolt a brit külpolitikára, hogy amennyiben támogatja a közös európai külpolitika irányvonalát az embargó megszüntetéséről, felfüggeszti a brit cégek amerikai hadiipari megrendeléseit. A legfontosabb alapszabály, amit a közös európai külpolitika tervezőinek szem előtt kell tartaniuk a brit-amerikai viszonyra tekintettel: a britek semmiképpen sem szeretnék, ha a közös külpolitika úgy tekintene az Amerikai Egyesült Államokkal fennálló viszonyra, mint nulla összegű játékra.

A britek a közös külpolitika finanszírozását szigorúan nemzetállami keretek között tartanák, és kifejezetten ellenzik, hogy az első pillér „bepiszkolja” a második pillér keretében végrehajtott közös akciókat. A „pillérek közti” Közös Kül- és Biztonságpolitika mechanizmust pedig már az Unióról létrehozásáról szóló tárgyalások alatt is kifejezetten elutasították. Nagy probléma, hogy szinte egyik nemzetállam költségvetésében sincs elkülönített fejezet a közös külpolitika akcióinak finanszírozására, ezért az ad-hoc alapon született döntésekhez szükséges források biztosítása késedelmet szenvedhet.

Az Alkotmányos Szerződés közös külpolitikára vonatkozó elképzeléseit a britek nagy figyelemmel kísérték. A közös külügyminiszteri tisztség létrehozásához fenntartásokat fűztek, de végül nem elleneztek, csupán máshogy nevezték volna el a külügyekért felelős politikai posztot. Ahogy az Európai Unió Szerződésének létrehozásában is komoly szerepet vállaltak, úgy az Alkotmányos Szerződésben is megtaláljuk a brit külpolitikai tervezők szándékait: a pillérszerkezet egyesítése úgy, hogy közben a külpolitika kormányközi jellege ne változzon alapvetően meg. Támogatták a külkapcsolatokért felelős biztosi poszt és a Mr. CFSP poszt összevonását, az európai diplomácia szolgálat létrehozását, mindamellet a nemzeti külképviseleti szolgálatok megszüntetése ellen foglaltak állást.

8.3 Nagy-Britannia és a föderális Európa

A politikai integráció irányába haladó Európa megkerülhetetlen és kiemelkedően fontos tényezője Nagy-Britannia. Az egyesült Európa a nemzetközi rendben csak akkor lehet meghatározó szereplő, ha az integrációt Nagy-Britannia nemzeti érdekeinek és integrációs céljainak egyeztetésével viszi végbe. A nemzetközi politikai elemzők gyakran vádolják Nagy-Britanniát azzal, hogy a föderalizmus eszméje a brit gondolkodástól távol áll és, hogy legnagyobb félelme a föderalista alapon szerveződő szövetségi állam létrejötte (a liberális kormányköziség elméletének egyik fő tézise szerint Nagy-Britannia az integráció dinamikája egyik legfontosabb elemévé válik, hiszen az alkufolyamatok során nemzeti érdekeinek maximalizálására törekedve alapvetően befolyásolja a fejlődés irányát). Első megközelítésre a feladat megoldhatatlannak látszik, hiszen a sajátos brit szuverenitás-koncepció áthatolhatatlan akadályt jelent (Kendle [1997]) A közhiedelemmel ellentétben azonban a föderalizmus kérdése távolról sem volt idegen Nagy-Britanniában a történelem során. Egészen a második világháború befejezéséig a brit politikai gondolkodók aktív szerepet vállaltak a föderalista eszmék kialakításában.

A brit birodalom kül- és belpolitikájának kialakításakor évszázadokon keresztül együtt élt a föderalizmus kérdésével. Az ezredfordulón a politikai élet Nagy-Britanniában két oldalról is élesen szembe találja magát a föderalizmus kérdésével. Egyrészt az Európai Unió és Nagy-Britannia kapcsolatában, másrészt a brit államon belül a hatalomlebontás (devolúció) vonatkozásában.

Egészen a második világháború befejezéséig a brit politikai gondolkodók aktív szerepet vállaltak a föderalista eszmék kialakításában. A Brit Birodalom kül- és belpolitikájának kialakításakor évszázadokon keresztül együtt élt a föderalizmus kérdésével. Az XX. század előtti mozgalmakból a Birodalmi Föderációs Liga érdemel említést, míg a századforduló után a Kerekasztal Mozgalom a 1909-ben alakult szervezete foglalkozott a föderalizmus gondolatával. Föderalizmus-értelmezésük középpontjában a hatalom központosító oldal állt, a hatalom megosztásának gondolatát

nem támogatták. A Kerekasztal Mozgalom gondolkodói a központi hatalom erősítése révén elsősorban Nagy-Britannia világhatalmi vezető szerepének fenntartásán munkálkodtak, de az első világháború lezárulása után egyre inkább szembesült azzal a ténnyel, hogy a föderális birodalomszervezés nem valósítható meg. 1930-ban került a brit kormány asztalára (először a történelem során) olyan javaslat, amely föderális átszervezést nevezett meg megoldásként. A kormány által létrehozott bizottság támogatta az ötletet, noha a parlamentben éles elítélő nyilatkozatok hangzottak el róla. 1935-ben született meg a „Government of India Act”, amely lehetőséget teremtett volna a Kerekasztal Mozgalom fő elképzelésével egybeeső kormányzati rendszer kialakítására. A második világháború azonban közbeszólt, és a törvény soha nem került végrehajtásra. A huszadik század első felében működött Kerekasztal Mozgalom végül konkrét, megvalósult eredmények nélkül fejezte be pályafutását. Mégis olyan elméleti alapot teremtett a következő generációk gondolkodóinak, amelyek jelentős szerepet játszottak a század későbbi időszakában.

1938-ban alakult meg a Föderális Uniónak nevezett szervezet. A szervezet létrehozásának eredeti célja az volt, hogy a Nemzetek Szövetségének megreformálásával megmentse a háborús pusztításoktól Európát. Rövid ideig ennek a neve „Pax Europa” volt, hamarosan azonban átkeresztelték „Föderális Unió”-vá (Federal Union). Olyan szervezetet képzeltek el, amely hatékonyan tudná tömöríteni, és egyszersmind ellenőrizni az európai nemzetállamokat. Álláspontjuk szerint a nemzeti szuverenitás eszméjének megtartása mellett már nem képzelhető el egy kollektív biztonsági keret Európában, hanem csak az eszmét meghaladva, egy szélesebb unióba tömörülve lehetne a biztonságot szavatolni. 1938 végére született meg a szervezet alapelveit lefektető nyilatkozat, amelyben a föderalizmus elérését, mint politikai keretet nyilvánították céljuknak. A föderalisztikus elképzelések megvalósítását gazdasági, alkotmányjogi szempontokból vizsgálták és külön hangsúlyt fektettek a gyarmatok és az anyaország kapcsolatában kialakítható újszerű kapcsolatokra.

Az európai föderalista eszmék legtermékenyebb időszaka a két világháború között és a második világháború alatt eltelt évek. A Kerekasztal Mozgalom és Föderális Unió (alapozza meg a második világháború után a föderalizmus eszméjét támogató politikai mozgalmak elméleti hátterét Kendle [1997]). A Föderális Unió a Nemzetek Szövetségének azon kudarcán próbált felülkerekedni, hogy nem tudott hatékonyan fellépni a háborús konfliktusok kialakulása ellen. A növekvő feszültségek és az agresszió egyre aggasztóbb mértéke mind nyilvánvalóbbá tette a szervezet támogatói számára, hogy a nemzetállami keretek, különösen ahogyan Európában léteznek nem alkalmasak a konfliktusok megoldására, de megelőzésére sem. Lothian (Kendle, 1996:106) szerint a nemzetközi helyzet instabilitásának legfőbb oka a nemzeti szuverenitás megléte. Követendő példának az Egyesült Államokat állították. A föderális unió létrehozását pedig a szervezeten belül két módon képzelték el: az Egyesült Államokkal („Federal Union Now”), de legalábbis az európai demokráciák bevonásával („Union Now: A Proposal for a Federal Union of the Democracies of the North Atlantic”). A Föderális Unió alapítói az összes nemzetet átfogó föderális szervezet helyett csak az utóbbi, az európaiakat magába foglaló változatot támogatták. A Kerekasztal Mozgalom és a Föderális Unió alapelvei között sok hasonlóságot találhatunk. Mindketten egyetértettek abban, hogy a háború megelőzésére a szuverén nemzetállamok nem képesek, hanem csak egy szélesebb nemzetek közötti együttműködés lenne elfogadható. Mindketten egyetértettek abban, hogy ennek a szélesebb együttműködésnek a kívánatos formája a föderális unió lenne. Ez engedné meg ugyanis egyedül hogy a politikai és törvényhozási szabályozási rendszerek mind nemzetállami mind nemzetek feletti szinten működhessenek. Azonban hamarosan nyilvánvalóvá válik, hogy a világháború utáni években „divatos” föderális hatalmi elképzeléseket a nemzetállamok hivatalos külpolitikája nem támogatja.

Nyilvánvalónak érezték, hogy a nemzeti egység egy új formája szükséges, hiszen a nemzetközi együttműködés eszméje önmagában kudarcot vallott. Olyan komplex gazdasági és alkotmányjogi elemzéseket kellett elvégezni a föderalizmus gyakorlati megvalósításához, amelyeket addig csak elméleti szinten közelítettek meg. Az első jelentős munka W.B Curry „The Case for Federal Union” című munkája volt.

Curry rámutatott, hogy a háborúra való hajlam a nemzetállamok rivalizálása és agresszióra való hajlamuk miatt létezik. Gondolatmenete szerint bármilyen világrend csak az egyén és a nemzetállam demokratikus jogainak védelmével építhető fel. A rend elérésére felállított világ kormány részére a nemzetállamoknak át kell adniuk szuverenitásuk egy részét (vagy törekedniük kell arra, hogy megvalósítsák – természetesen, csak amellyel rendelkeznek) 1) a külpolitikai irányítását, 2) a hadsereg feletti hatalmat, 3) a gazdasági kapcsolatok irányításának jogát, 4) a pénzügyi műveletek ellenőrzésének jogát 5) a gyarmatok ellenőrzését 6) nemzetközi kommunikációt 7) nemzetközi fizetési eszközök ellenőrzését 8) a migrációt lehetővé kell tenni 9) lehetővé kell tenni az információ szabad áramlását.

John Kendle értékelése szerint a Nemzetek Szövetsége túlzottan sok hatalmat vont el a nemzetállamoktól. Helyébe egy olyan világ-kormány szükséges, amely a föderalisztikus elvek szerint épül fel, korlátozott szupranacionális hatalma lenne, miközben teljes mértékben biztosítaná a tagállamok szuverenitását a belügyek tekintetében. A tagállamok egyetlen kormánya sem szólhatna bele egy másik ügyébe, mindegyik közvetlen választások útján kerülne hatalomra, tehát azoknak tartozna felelősséggel, akik megválasztották. A föderális kormány közvetlenül kormányozna, és tagjai is közvetlenül választhatók, így a tagállamok polgárainak kettős állampolgárságuk lenne: egy saját állambeli és egy föderális. Fontos megjegyezni, hogy Kendle csakis a liberális demokráciák között látta megvalósíthatónak a föderalizmust, és a föderalizmus egyszersmind a liberális szabadságjogok kiterjesztésének szimbóluma is volt.

A létrehozandó szövetség tagjairól a Föderális Unió mozgalom tagjainak eltérő véleménye volt. Egyesek tág lehetőségeket láttak, és transzatlanti együttműködésben gondolkodtak, mások (Sir William Beveridge) a nyugat-európai országok (Nagy-Britannia, Franciaország, Németország, Dánia, Hollandia, Belgium, Norvégia, Svédország, Finnország, Svájc, Írország valamint a tartományok közül Kanada, Ausztrália, Új-Zéland és Dél-Afrika részvételével tartották lehetségesnek a föderális

unió létrehozását⁷² Beveridge egy az Amerikai Egyesült Államok mintájára létrehozott föderációt látott volna szívesen, amelyben minden olyan hatalom, amely nem szállt volna a föderális kormányzatra (tehát nem a védelmi politika, a külpolitika, a monetáris politika, a kereskedelmi és a migrációs politika), a helyi kormányoknál maradt volna.

A Föderális Unió mozgalom nagy gondot fektetett a föderalizmus politikai kimunkálásán túl a gazdasági oldalra is. Felismerték, hogy a tagállamok között létrehozandó szabadkereskedelmi övezet csak akkor járna előnyökkel, ha a tagállamok gazdasága közel azonos színvonalon van. Amennyiben ez nem valósult meg, úgy a szabad kereskedelem helyett központosított irányított termelést és elosztást kellene bevezetni, ami viszont ellentmondásban állna a liberális alapelvekkel. A föderális uniót tehát csak olyan országok alkothatják, amelyek megfelelnek ennek a kívánalomnak. A Föderális Unió tovább építette azokat a gondolatokat, amelyek alapjait a Kerekasztal Mozgalom a század első harmadában fogalmazta meg. A mozgalom a második világháború után tovább élt és munkásságának eredményeiből táplálkoztak azok a elméletek, amelyek az Európai Unió létrehozásához vezettek.

A közgondolkodás más kontextusban értelmezte magát a föderalizmus szót is, hiszen évszázadokon keresztül a birodalmiság fogalmához kapcsolódott, a világháború utáni időszakban pedig a gyarmati rendszer átalakításához kapcsolódik: 1957-ben a Gyarmati Hivatal (Colonial Office) által kiadott nyilatkozat a föderalista megoldást ajánlotta néhány gyarmati terület számára megoldásként. Az elemzések szerint csak olyan országokat lehet bevonni az átalakításba, amelyeknek népessége és mérete egy bizonyos nagyságon felül van, ugyanis csak így biztosítható nemzeti szuverenitásuk. Egyik terület számára sem határoztak meg konkrét terveket, és úgy látták azon területek, amelyek kielégítik ezeket a kritériumokat képesek saját kormányzatot

⁷² Érdekességnek kell megjegyezni, hogy Beveridge Indián is gondolkodott, de végül ‘csak’ speciális kapcsolatot biztosított volna neki, mivel a nagy népessége miatt a népességen alapuló választási rendszerben aránytalanság lett volna India javára a többi taggal szemben.

felállítani és a föderalista struktúra révén a Nemzetközösség tagjai maradni⁷³. A föderalista átalakításra alkalmasnak vélt országok között a Távol-Keleten Szingapúr, Brunei, és Észak-Borneo és Malaysia (Malay) álltak. A tervek megvalósítása számtalan nehézségekbe ütközött: sok gyarmat nemzetiségileg összetett volt, amely nem tette lehetővé, hogy egymáshoz hasonló föderális struktúrát építsenek ki. További problémákat jelentett a létező kormányzati rendszerek eltérése. Volt olyan gyarmat, amelyiken se saját önkormányzattal se felelős kormányzattal nem rendelkezett (pl. Dél-Arábia). Volt, ahol a gyarmaton belül egyes területek rendelkeztek önkormányzattal, mások nem (pl. Közép-Afrika). És végül léteztek olyanok, ahol felelős kormányzat létezett, de önkormányzatuk nem volt megfelelően kiépítve (Malaysia). Ezekben az esetekben a föderációt a felelős kormányzat kialakítása vagy a teljes függetlenség felé tartó út egy lépcsőfokaként értelmezték.

Érdekes elgondolkozni azon, hogy a föderalizmusnak, amelynek a második világháború előtt és alatt a Föderális Unió idejében még lelkes támogatói voltak, hogyan változhatott meg a képe a hatvanas évek elejére. A legkézenfekvőbb magyarázat az, hogy régi 'reflexek' éledtek újra a szuverenitás és a nemzetállam létevel kapcsolatban. Tisztán látták, hogy a föderalizmus és a szuverenitás egymással szoros kapcsolatban lévő fogalmak: egy föderalista szervezetben részvétel azt jelenti, hogy bizonyos konkrétan megnevezhető jogokat egy új szuverén testület vesz át. A föderális Európa létrehozása ezért azt jelentette, hogy létrejön egy új központi intézmény a nemzetállamokon felül, amely függetlenül képes működni alkotmányos részein túl. Ez azt jelentené, hogy a nemzeti kormányok és a nemzeti parlamentek azonnal elvesztenék teljes autonómiájukat. Ez a felfogás nem számol azzal, hogy mindez csak az érme egyik oldala. A másik oldalon a nemzeti kormányok autonómiát és befolyást nyernének egy államok és állampolgárok felett egy sokkal szélesebb unióban.

⁷³ A korábban megvalósított ausztráliai és a Közép-Afrikai Föderációt hozták fel konkrét példaként.

Michael Burges értékelése szerint a (Burges 1995:164) „Európa inkább az angolok, mint a britek számára jelentett idegen, de legalább is távolságtartásra készítő fogalmat: „Európa római katolikus, egy csomó furcsa idegen nyelvvel”. A hatvanas évek elejének parlamenti vitáiból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a képviselők egy része valósággal rettegett egy európai szuper-állam létrejöttétől, amely lerombolná egyszer s mindenkorra a brit azonosságtudatot. Az Európai Közösség a föderalizmus irányába tartó intézményként jelent meg előttük. A legnyilvánvalóbb bizonyíték erre az Európa Parlament választási rendszerének (akkor még csak) ‘jövőbeli’ megváltoztatása lehetett: ha a képviselőket közvetlenül a tagállamok állampolgárai választják meg, az átnyúlna az Európai Közösséget alkotó tagállamok kormányai felett és kvázi-föderális struktúrát jelentene.

Ebben a fejezetben bemutattuk, hogy Nagy-Britanniában a föderalizmussal kapcsolatos gondolatok leggazdagabb időszaka az első világháború befejezését követően egészen a második világháború befejezéséig tartottak. Az európai föderalizmus ötlete a Kerekasztal Mozgalom és a Föderális Unió szervezeteken keresztül is meghatározó befolyást kaptak. A közös külpolitika a föderális viszonyok között egyértelműen a brit birodalom hatalmi képességeinek meghosszabbítása lett volna. A második világháború után rövid ideig a brit politikai elit egy része lelkes szószólója volt Európa föderalizmuson alapuló politikai egységesülésének. Azonban az ötvenes évek közepére, az Európai Gazdasági Közösséghez csatlakozási parlamenti vitáinak megindulásakor egyre több aggodalom fogalmazódott meg a föderalizmussal szemben. A ellenérzések az egységesülő európai integráció fejlődésével párhuzamosan egyre növekedtek, de a politikai integráció nem maradt teljesen idegen a közgondolkodástól. A Közösség-Unió párhuzamos szerkezetének kidolgozásában a brit tudományos gondolkodók és a politikai élet szereplői aktív szerepet vállaltak. Az Alkotmányos Szerződés (tervezete) által létrehozandó egyre inkább föderalisztikus jegyeket magán hordozó Európai Unió a brit szándékoknak megfelelően jött létre.

A politikailag egységesülő Európa egyik legfontosabb projektje az közös külpolitika kialakítása. Az egységesülés a föderalizmus irányába mozdíthatja az

integrációt. A fenti elemzésben röviden rámutattunk arra, hogy a brit közgondolkodástól a hiedelmek ellenére távolról sem áll távol a föderalizmus. Az ezredfordulón a politikai élet Nagy-Britanniában két oldalról is élesen szembe találja magát a föderalizmus jelenségével. Egyrészt az Európai Unió és Nagy-Britannia kapcsolatában, másrészt a brit államon belül a hatalomlebontás (devolúció) vonatkozásában. A föderalizmus azonban mást jelent a szigetországban és mást a kontinensen. A közös külpolitika a brit föderalizmus értelmezésben sokkal inkább koordinált külpolitikai mechanizmust jelent, semmint egységesített külpolitikát.

IX. KÖVETKEZTETÉSEK ÖSSZEGZÉSE

A közös európai külpolitika megfelelő elméleti kereteinek megtalálása az integrációt kutatók számára nem könnyű feladat. Az értekezésben ismertettük az európai külpolitika kutatás legújabb elméleti útkereséseit, és részletesen foglalkoztunk az elmélet alkalmazhatóságával egy tagállam esetében. Kutatásunk alapvető célja volt, hogy rámutassunk, hogyan lehet értelmezni a közös külpolitikát a nemzetközi kapcsolatok elméletek, az integrációelméletek és a külpolitikai döntésemélet segítségével.

Az értekezés megvizsgálta a nemzetközi politikaelmélet nagy iskoláinak európai integráció-értelmezéseit és megállapította, hogy se az államközpontú realista/neorealista, se az intézményközpontú liberális/neoliberális, se a konstruktivista iskolák nem tudják kielégítően magyarázni a politikai integráció legfontosabb pillérének számító közös külpolitikát.

A neorealizmus vagy neoliberalizmus kormányköziségén keresztül vizsgálva az európai integrációt, nem sok változást láthattunk a nemzetközi rendszer integráció előtti állapotához képest. A hatalom és a szuverenitás az államok kezében marad, az integrációs folyamat legjelentősebb szereplője az állam, amely az Európai Tanácson keresztül dönt az együttműködés mélységéről és sebességéről. A kritikák szerint az államközpontú mainstream nemzetközi politikaelméleti irányvonalakkal ellentétben az empirikus kutatások fő célpontja maga az integrációs folyamat (az állam működése az integráció keretei között), akár az állam a legfontosabb szereplő, akár nem, akár képes az integráció minden aspektusának ellenőrzésére és alakítására, akár nem. A kritikák egy része számára a racionalista megközelítés nem ad elégséges magyarázatot az integráció természetéről és fejlődéséről, sőt bizonyos esetekben még félrevezető is lehet. A kutatás megvizsgálta a konstruktivizmus irányzatát is, amelynek magyarázó ereje azért is erősebb, mert az intézményeknek erősen normaközpontú értelmezését adják, ezzel túllépnek a legtöbb korláton, amelybe a pozitivisták beleütköznek. A szociálkonstruktivizmus korlátaival az eszmék és az identitás szűk értelmezésénél kell

felállítanunk, így az európai integráció legizgalmasabb témáinak feltárásában – nevezetesen, az európai kormányzat változó természetének és a poszt-szuverén politika és identitás vizsgálatában – nem ad kielégítő magyarázatot. Az elméleti iskolák fogalmainak meghatározásán tehát bizonyos értelemben túllépett az európai integráció hidegháború utáni fejlődési iránya, éppen ezért az elméleteknek meg kell újulniuk, hogy kielégítően tudják magyarázni a megváltozott nemzetközi viszonyok teljes aspektusát.

Az értekezése egyik eredménye, hogy a külpolitikai döntésemélet alkalmazásával ki tudtunk jelölni egy új elméleti kutatási keretet a közös külpolitika tanulmányozására, a másik eredménye pedig, hogy szélesebb körű értelmezési keretet tudtunk adni a kutatás tárgyának.

A külpolitikai döntésemélet kidolgozásának módszertani nehézsége a tágabb nemzetközi kapcsolatok elméletének elemzésekor említett módszertani nehézségekhez nagyon hasonló: egyrészt az integráció sajátos, szerteágazó külgazdasági/ külpolitikai kapcsolatrendszerének értelmezése ütközik problémákba, másrészt az elemzés tárgyának meghatározása is nehézséget okoz. Ahogy láthattuk, a döntéshozatali elemzések a hagyományos premisszákat korlátozott kritikáját adták, aláásták ugyan az unitárius, racionális államképet és a realista premisszákat, ám a külpolitikai döntésemélet államközpontúságát viszonylag érintetlenül hagyták. A külpolitikai döntésemélet kritikái megerősítették, hogy sokkal nagyobb hangsúlyt kell fektetni a külpolitika belpolitikai kontextusára, következésképp a vizsgálatok szerint a belpolitikának hatnia kell a nemzetközi környezetre.

A külpolitikai döntésemélet kritikáiból két lényeges konklúziót vontunk le. Az egyik, hogy el kell fogadnunk a nemzetközi rendszer változását érintő kritikát, azaz, hogy ezek a változások olyannyira aláássák a külpolitikai döntéseméletet, hogy az nem nyújt hasznos keretet a világpolitika tanulmányozására. A strukturalista megközelítés dominanciája az utóbbi időben a háttérbe szorította a külpolitikai döntéseméletet.

A külpolitikai döntéseméletet tovább kell finomítani, hogy alkalmazható legyen a megváltozott nemzetközi rendszer viszonyainak leírására. A nemzetközi rendszer változása sokkal jobban megmutatkozik Európában, mint a világpolitika más régióiban. Ha a külpolitikai döntésemélettel magyarázni tudjuk az európai külpolitika működését, akkor nem csak a külpolitikai aktivitás újabb fontos szegmensét tárjuk fel, hanem a külpolitikai döntésemélet fejlődéséhez is hozzájárulunk. Az elmélet születésének körülményeit vizsgálva azt látjuk, hogy pontosan a létező nemzetközi rendszer valóságára alkalmazódott. A nemzetközi rendszer változásával nincs akadálya annak, hogy a megváltozott keretekre alkalmazzuk az elméletet. A külpolitikai döntésemélet segítségével az európai külpolitikát szélesebben értelmezhetjük. Az európai külpolitika teljes körű elemzéséhez az elmélet tekintetbe kell vegye az európai szint sokféle aktorát, és tevékenységük sokféleségét. A közös külpolitika létrehozása nem jelenthette és belátható jövőn belül nem fogja jelenteni a nemzetállami külpolitikák megszűnését vagy kiváltását, hanem továbbra is egy sokkal inkább koordinációs mechanizmusként működő politikaterületet. A közös külpolitika ritkán helyettesítő, gyakran kiegészítő, de szinte egyik esetben sem kiváltója a nemzetállamok közötti globális illetve regionális kapcsolatoknak, intézményi együttműködéseknek.

Értekezésünk célja az volt, hogy megfelelő elméleti keret létrehozásával hozzájáruljunk a közös külpolitika mélyebb értelmezéséhez. Az európai integrációt a hidegháború termékeként értékelő elméletek a hidegháború lezárulása után az integrációs keretek fellazulását várták. A várakozásokkal ellentétben azonban nemhogy fellazultak a keretek, hanem sok olyan folyamat indult be, amely még szorosabbra húzta a tagállamokat összekötő köteleket. A külügyi kapcsolatrendszer változását a külpolitikai döntésemélet segítségével értelmezhetjük. A nemzetállami érdekérvényesítés kiteljesítéséhez, Európa világpolitikai szerepvállalásának fokozásához, és az ehhez szükséges döntéshozatali, felelősségi rendszer valamint a megfelelő intézményrendszer kialakításához szükség van az közös európai külpolitikai tevékenységek értelmezésére és modellezésére. Ehhez járult hozzá a kutatás.

FELHASZNÁLT IRODALOM

NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK ELMÉLETE

- CERNY, Philip G. [2000]: *The New Security Dilemma: Divisibility, Defection and Disorder in the Global Era*. Review of International Studies 4/2000.
- COHEN, Richard – MIHALKA, Michael [2001]: *Coopertative Security: New Horizons for International Order*. Garmisch-Parterkirchen, The Marshall Center Papers
- DIMITROVA, Antoaneta L. [1997]: A Critique of Institutionalism as a Theoretical Approach to European Integration: a logical step forward or a fashionable fad? University of Limerick Political & Economic Review
- DUKE, Simon [1997]: *Security Regimes in the New Europe*. Esbjerg, TKI Working Papers on European Integration and Regime Formation
- GINSBERG, Roy H. [1999]: *Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectation Gap*. in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3, Sept. 1999
- GINSBERG, Roy H. [2001]: *The European Union in International Politics*. Lanham, Rowman and Littlefield.
- GRIFFITHS, Martin [1999]: *Fifty Key Thinkers in International Relations*. London, Routledge
- HALL, John A. – PAUL, T.V. [1999]: *International Order and the future of World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press
- HILL, Christopher [2003]: *The Changing Politics of Foreign Policy*, London, Palgrave
- HOBSON, John. M [2000]: *The State and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press
- KISS J. László [2003]: *Globalizálódás és külpolitika*. Budapest, Teleki László Alapítvány
- KISS. J. László [1996]: *Nemzetközi rendszer és elmélet a kelet-nyugati konfliktus után*. Külpolitika, 1996/1. Budapest, Magyar Külügyi Intézet
- KELSTRUP, Morten – WILLIAMS, C. Michael (szerk) [2000]: *International Relations and the Politics of European Integration*, London, Routledge
- LORD, Christopher – MAGNETTE, Paul [2001]: *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in th EU*, Brighton, Sussex European Institute

MENON, Anand – WRIGHT, Vincent [2001]: *From the Nation State to Europe?* Oxford, Oxford University Press

PETERSON, John [2001]: *The choice for EU theories: Establishing a common framework for analysis*. in: European Journal of Political Research 39

POLLACK, Mark A. [2001]: *International Relations Theory and European Integration*. in: Journal of Common Market Studies, Vol. 39, No. 2

ROSENAU, James S. [1990]: *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity* New York, Harvester Wheatsheaf

SMITH, Karen E. [2000]: *The end of Civilian Power EU. The International Spectator*, Vol 2. 2000

SMITH, Karen E. [2003]: *European Union Foreign Policy in a Changing Word*, London, Blackwell Publishing Inc.

SMITH, Michael E. [2003]: *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge, Cambridge University Press

WALZ, Kenneth [1979]: *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill

INTEGRÁCIÓELMÉLET, FÖDERALIZMUS

BURGESS, Michael [2000]: *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*. London, Routledge

BURGES, Michael [1995]: *The British Tradition of Federalism*; Leicester University Press

CHRYSSOCHOOU, Dimitris [2001]: *Theorizing European Integration*. London, Sage Publication

KENDLE, John [1997]: *Federal Britain*; London, Routledge

MCKAY, David [1999]: *Federalism and European Union*; London, Routledge

MORGAN, Glyn [2001]: *The Idea of a European Superstate*. Princeton, Princeton University Press

PINDER, John [1986]: *European Community and Nation State: A Case for a Neo-Federalism?* International Affairs, Vol 62, No. 1

PINDER, John [2000]: *The Case for a Federal Europe*. London, Federal Union Publication

ROSAMOND, Ben [2000]: *Theories of European Integration*, Palgrave, London

WESSELS, Wolfgang – Diedrichs, Udo [2002]: *Foreign Policy Making and Federal Structure. The case of the CSFP: the EU as a model for a new federal actor.* in: *Federalism in a Changing World* St. Gallen, Langendorf

WILLIAMS, John [2000]: *Asserting Federalist Europe Internationally.* London, Federal Union Publication

WILLIAMS, John [2001]: *Europe's Choice.* London, Federal Union Publication

WHITE, Brian [2001]: *Understanding European Foreign Policy,* London, Palgrave

NEMZETI KÜLPOLITIKÁK

BARTLETT, C.J. [1989]: *British Foreign Policy in the Twentieth Century.* London, Macmillan

CLARKE, Michael [1991]: *Britain in the world.* Cambridge, Cambridge University Press

CLARKE, Michael [1992]: *British External Policy-making in the 1990's.* MacMillan

COLES, John [2000]: *Making Foreign Policy.* London, John Murray

GARDEN, Timothy, Sir [2001]: *Time to Choose: European Security and Defence Policy.* London, Federal Union Publication

GORDON, Philip. H [1996]: *French Security Policy after the Cold War.* Santa Monica, Rand

JOUNG, John W [2000]: *Britain and European Unity 1945-1999.* London, MacMillan

KENDLE, John [1997]: *Federal Britain.* London, Routledge

MAULL, Hans W [2000]: *Germany and the Use of Force: Still a 'Civilian Power'?*, Survival, Summer 2000, pp 56-80.

PEDERSEN, Thomas [1998]: *French European Policy after the Cold War.* Esbjerg, TKI Working Papers on European Integration and Regime Formation

PINDER, John [1997]: *British Strategy in Europe after the Cold War: National Sovereignty and Balance of Power.* Esbjerg, TKI Working Papers on European Integration and Regime Formation

SU-Mi Lee [2002]: *Britain's Recent CFSP Initiatives,* ECSA 7th Biennial International Conference

WHITMAN, G. Richard – MANNERS, Ian (szerk) [2000]: *The Foreign Policies of European Union Member States,* Manchester, Manchester University Press

EURÓPAI KÖZÖS KÜLPOLITIKA ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA

ANDRÉANI, Gilles/Bertram, Christoph/Grant, Charles [2001]: *Europe's Military Revolution*. London, Centre for European Reform

BELLAMY, Richard –Castiglione, Dario [2001]: *Normative Theory And The European Union: Legitimising The Euro-Polity And Its Regime*. Queen's Papers on Europeanisation No 13/2001

BULL, Hedley [1982]: Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?, *Journal of Common Market Studies*, 21 (1-2)

BRETHERTON, Charlotte – Vogler, John [1999]: *The European Union as a Global Actor*, London/New York: Routledge.

CAMERON, Fraser [2002]: *The future of the CFSP*. Brussels, The Brown Journal of World Affairs

CARLSNAES, Walter – Sjursen Helene – White, Brian [2002]: *Contemporary European Foreign Policy*. London, Sage

CLÉMENT, Sophia [1997]: *Conflict Prevention In The Balkans: Case Studies of Kosovo and the Fyr of Macedonia*, Institute For Security Studies, December 1997

DENZA, Eileen [2002]: *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford, Oxford University Press

DUCHÊNE, François [1973] 'The European Community and the Uncertainties of Interdependence', Megj: Max Kohnstamm and Wolfgang Hager, eds, *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, London: Macmillan, 1973

DUKE, Simon [1998]: *CFSP and ESDI: the Necessary Fiction?* Esbjerg, TKI Working Papers on European Integration and Regime Formation

DUMOND, Jean-Michel/Setton, Philippe [1999]: *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*. Paris, La Documentation Française.

DURAND, Marie-Francoise/de Vasconcelos, Alvaro [1998]: *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*. Paris, Presses de Sciences Po.

EDWARDS, Geoffrey [1997]: *The Potential and Limits of CFSP: The Yugoslav Example*. in: Regelsberger, Elfriede/de Schoutheete de Tervarent, Philippe/Wessels, Wolfgang (eds.): *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*. London, Lynne Rienner Publishers

- EHRHART, Hans-Georg [2002]: *What model for CFSP?* Chaillot Papers Vol. 55. October 2002, Paris, EU Institute for Security Studies
- ELIASSEN, Kjell – Monsen, Catherine [1997]: *The Intergovernmental Conference and the Future of the European Union*. Esbjerg, TKI Working Papers on European Integration and Regime Formation
- GAZDAG Ferenc[2005]: *Európai integráció és külpolitika*, Osiris, Budapest
- GORDON, Philip. H. [2000]: *Their own Army?* Foreign Affairs, Vol 79. No. 4., July/August 2000
- HAM, Peter van [1999]: *Europe's New Defence Ambitions*. Garmisch-Partenkirchen, The Marshall Center Papers
- HAYWARD, Keith [1997]: *Towards a European Weapons Procurement Process*. Paris, WEU Institute for Security Studies Chaillot Papers, Vol. 27. 1997
- HEISBOURG, François [2000]: *Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity*. London, Survival, Vol 42. No. 2, Summer 2000
- HILL, Christopher [1993]: *The Capability Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*. in: *Journal of Common Market Studies*, September 1993
- HILL, Christopher [1996]: *The Actors in European Foreign Policy*. London, Routledge
- HOLLAND, Martin [1997]: *Common Foreign and Security Policy*, London, Pinter
- HOWORTH, Jolyon [2000]: *Britain, France and the European Defence Initiative*. London, Survival, Vol 42. No. 2, Summer 2000
- HOWORTH, Jolyon [2000]: *European Integration and Defence: the Ultimate Challenge?* WEU Institute for Security Studies Chaillot Papers. Vol. 43, 2000
- HOWORTH, Jolyon – Menon, Anand (ed.) [1998]: *The European Union and National Defence Policy*. London, Routledge
- HOWORTH, Jolyon [2001]: *European Defence and the changing Politics of the EU: Hanging Together or hanging separately?* in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No.4
- KÜHNE, Winrich– LENZI, Guido – VASCONCELOS, Alvaro [1995]: *WEU's Role In Crisis Management and Conflict Resolution in Sub-Saharan Africa*, Institute For Security Studies, December 1995
- KUPCHAN, Charles A. [2000]: *In Defence of a European Defence: An American Perspective*. London, Survival, Vol 42. No. 2, Summer 2000

- LARSEN, Henrik [1997]: *Foreign Policy and Discourse Analysis - France, Britain and Europe*. London, Routledge
- LAURSEN, Finn [1998]: *The EU 'Neutrals', the CFSP and Defence Policy*. Esbjerg, TKI Working Papers on European Integration and Regime Formation
- LEITÃO, Rogério [2002]: *L' Union européenne et les enjeux de la sécurité mondiale*, 6th ECSA World Conference
- LENZI, Guido [1999]: Europeanizing Security. in: Lankowski, Carl – Serfaty, Simon (ed.): *Europeanizing Security? NATO and an Integrating Europe*, American Institute for Contemporary German Studies, The Johns Hopkins University
- LUIF, Paul [1997]: *The Common Foreign and Security Policy of the European Union: Theoretical and Empirical Aspects*. Esbjerg, TKI Working Papers on European Integration and Regime Formation
- MALCOLM, Noel [1991]: *Sense on Sovereignty*, Centre for Policy Studies, London
- MANNERS, Ian [2000]: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, Copenhagen Peace Research. Institute, Working Paper 38/2000.
- MANNERS, Ian [2004]: Normative Power Europe Reconsidered, CIDEL Workshop. Oslo 22-23 October 2004.
- MARTIN, Laurence – John Roper (ed.) [1995]: *Towards a Common Defence Policy*. Paris, Institute for Security Studies of Western European Union
- MISSIROLI, Antonio [2000]: *CFSP, defence and flexibility*. Chaillot Papers Vol. 38. February 2000, Paris, WEU Institute for Security Studies
- MISSIROLI, Antonio [1993]: *WEU-A Regional Partner Of The United Nations*. Institute For Security Studies, December 1993
- MISSIROLI, Antonio [2000]: *CFSP, Defence And Flexibility*, Institute For Security Studies, February 2000
- NUTTAL, Simon [2000]: *European Foreign Policy*. Oxford, Oxford University Press
- ORTEGA, Martin [2001]: *Military Intervention And The European Union*. WEU - Institute For Security Studies, March 2001
- PETERSON, John – Sjørusen, Helene (ed.) [1998]: *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. London, Routledge
- ECKHOUT, Piet [2004]: *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford, Oxford University Press

- PILEGAARD, Jess [2003]: *The Politics of European Security*, Danish Institute for International Studies
- POLLACK, Mark A. [2000]: *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making since Maastricht*. in: Journal of Common Market Studies, no. 3
- RUTTEN, Maartje [2001]: *From St-Malo To Nice: European Defence: Core Documents*. Institute For Security Studies, May 2001
- SMITH, Hanzel [2002]: *European Union Foreign Policy*. London, Pluto Press
- STADLMEIER, Sigmar [2002]: *External Security Dimensions of a Non-Entity? Pleading the legal personality of the Union*, 6th ECSA World Conference
- TAYLOR, Peter [1983]: *The Limits of European Integration*. London, Fontana Press
- THOMAS, James P. [2000]: *The Military Challenges of Transatlantic Coalitions*. Oxford, The International Institute for Strategic Studies
- TONRA, Ben [2004]: *Rethinking European Foreign Policy*. Machester, Manchester University Press
- VESTEL, Pierre De [1995]: *Defence Markets and Industries in Europe: Time for Political Decisions?* WEU Institute for Security Studies Chaillott Papers, Vol 21. 1995
- WAGNER, Wolfgang [2001]: *Foreign Policy Capacities and State Preferences on CFSP: Assessing the Rationalist Explanation of German, French and British CFSP Policies*.
- WINN, Neil – Lord, Christopher [2001]: *EU Foreign Policy beyond the Nation-State*. London, Palgrave
- WOHLFELD, Monika – Jeisen, Lezek [1998]: *Deepening and Widening of CFSP: Franco-German Perspective*. Esbjerg, TKI Working Papers on European Integration and Regime Formation

DOKUMENTUMGYŰJTEMÉNYEK, NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK, STATISZTIKÁK

Az Európai Politikai Közösség és az Európai Védelmi Közösség szerződés tervezete

A Fouchet-tervek

Annual Report of the Council to the European Parliament 1998, <http://ue.eu.int/pesc/>

Annual Report of the Council to the European Parliament 1999, <http://ue.eu.int/pesc/>

Annual Report of the Council to the European Parliament 2000, <http://ue.eu.int/pesc/>

European Commission (2002): Communication from the European Commission. A Project for the European Union, 22. May. 2002,
http://europe.eu.int/futurum/documents/offtext/com220502_en.pdf.

European Council (2001): *Laeken Declaration – The Future of the European Union*,
http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm.

Az Egyesült Királyság Parlamentjének dokumentációs szolgáltatása:
House of Commons / House of Lords debates
<http://www.parliament.the-stationary-office.co.uk>

A Nyugat-európai Unió Parlamenti Közgyűlésének jegyzőkönyvei, 1994-2002, CD-ROM, WEU, Brüsszel

UK Ministry of Defence – Strategic Defence Review 1998

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ASZ	Amszterdami Szerződés
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations, Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége
CEFTA	Central European Free Trade Agreement, Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodást
CFSP	Common Foreign and Security Policy, Közös Kül- és Biztonságpolitika
CJTF	Combined Joint Task Force, Vegyes-összetételű Összhaderőnemi Alkalmi Harci Kötelék
COREU	Correspondance Européenne
EBESZ	Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet
EPE	Európai Politikai Együttműködés
EPC	European Political Cooperation, Európai Politikai Együttműködés European Political Community, Európai Politikai Közösség
EDA	European Defence Agency, Európai Védelmi Ügynökség
EDC	European Defence Community, Európai Védelmi Közösség
DCI	Defence Capabilities Initiative, Védelmi Képességek Kezdeményezését
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EK	Európai Közösség
ESDI	European Security and Defense Identity, Európai Biztonsági és Védelmi Kezdeményezés
ESDP	European Security and Defence Policy, Európai Biztonság és Védelemi Politika
EU	Európai Unió
EUSZ	Európai Unió Szerződése
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade, általános vám- és kereskedelmi egyezmény
GSP	Generalized System of Preferences, Általános Preferencia Rendszer
FCO	Foreign and Commonwealth Office, brit Külügyminisztérium
NYEU	Nyugat-európai Unió
WTO	World Trade Organization, Világkereskedelmi Szervezet