Czékus Bálint

Európa újragondolása – a nemzetállam az Európai Unióban

Az európai integrációval számos tudomány és megközelítés foglalkozott: a történettudomány, a közgazdaságtan, a politológia egyaránt kiemelt figyelmet szentelt e világtörténelmi szempontból nézve viszonylag új és a klasszikus államközpontú világrendnek némileg ellentmondó jelenségnek. Megítélésem szerint különösen azok a megközelítések érdekesek, amelyek az integráció eredményeinek puszta leírásán túl a folyamat jövőbeli irányának előrejelzésére is vállalkoznak. Ennek figyelembe vételével alapvetően két nagy csoportba oszthatjuk az integrációval foglalkozó elméleteket: az idealista jellegű irányzatok nem ismerik el, pontosabban rosszalják a nemzetállam központi szerepét, illetve a nemzeti érdeket mint az integráció mozgatórugóját, és a gyakorlatban sokszor megvalósíthatatlan végcélt jelölnek ki. Ezzel szemben az állam- vagy nemzetiérdek-központú elméletek a nemzetállami rend továbbéléseként értelmezik az integrációt, ebből adódóan az egységesülési folyamat lehetőségének korlátaira hívják fel a figyelmet. A két nagy csoportba tartozó megközelítések az európai integráció állomásai során, annak fejlődésétől nem függetlenedve, mintegy a valós folyamatok más-más hangsúllyal való értelmezéseként vagy előrejelzéseként különböző időben jelentek meg, majd többé-kevésbé párhuzamosan léteztek és ma is egymás mellett élnek tovább.

E tanulmányban elsősorban az integrációt állam- vagy kormányközpontú szempontból magyarázó irányzatok bemutatására, ezek kritikai értékelésére vállalkozom. Kikerülhetetlen, hogy utaljak az egyes korszakokra jellemző egyéb elméletekre is, ugyanis ez utóbbiak figyelmen kívül hagyása esetén az – alapvetően az előbbiekre adott kritikai válaszként megjelent – államközpontú elméletek mondanivalója sem érthető meg teljes mértékben. Ezt követően az említett elméletekből adódó néhány – Európa jövője, illetve a magyar külpolitika szempontjából fontos – következtetésre hívom fel a figyelmet.

Bevezetés

Az európai integrációval foglalkozó irodalom elméletei (realizmus, neorealizmus, föderalizmus, funkcionalizmus, tranzakcionalizmus, neofunkcionalizmus, kormányköziség, institucionalizmus, liberális kormányköziség, többszintű kormányzás, stb.) számos megközelítésből igyekeztek választ találni kérdéseikre, ugyanakkor egyik sem „győzte le” látványosan a többit, ma is számos irányzat foglalkozik az európai integrációval[1]. Hibát követnénk el tehát, ha az európai integráció vizsgálatakor ezen elméletek közül elismernénk valamelyik kizárólagosságát, mindenképpen azok együttes alkalmazására van szükség (mivel jellemzően mindegyik az integráció más-más aspektusaira koncentrál).

A fentiek alapján már az egyes elméletek részletes áttekintése nélkül is sejthető, hogy az állam- vagy kormányközpontú irányzatok (realizmus, neorealizmus, kormányköziség, liberális

[1] Érdemes hozzátenni, hogy az európai integrációt elemző, hol az egyik, hol a másik megközelítés által dominált irodalom nagyfokú párhuzamosságot mutat a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó elméleti irányzatokkal, az elmúlt évtizedekben mintegy azok változásait, hangsúly-eltolódásait követte.

kormányköziség, valamint bizonyos szempontból az institucionalizmus, neoinstitucionalizmus) azok, amelyek leginkább hangsúlyozzák a nemzeti (kormányzati) érdek jelenőségét, azt mint a nemzetközi kapcsolatok – és az európai integrációs folyamat - mozgatórugójaként fogják fel. Felvetődik a kérdés, hogy az EU kiterjedése és mélyülése mellett milyen tartalommal bír a nemzet, a nemzetállam, a nemzeti érdek fogalma, hiszen EU-tagságunk annak kifejezése, hogy a globalizáció folyamatában csak a nemzetállami kereteknél szélesebb egységben, regionális integrációban találhatjuk meg helyünket. Az egyes országok EU-tagsága, erőfeszítéseik a közös vagy közösségi politikák alakítására, a nemzetek feletti intézmények előtérbe kerülése értelmezhető a tagországok olyan törekvéseként, hogy bizonyos nemzeti hatásköreikről lemondjanak egy magasabb, közösségi érdek érvényesülése érdekében. Ez az állítás részben igaz, ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy az integráció tagjaként az egyes államok több döntési kompetenciát, a szabályozások kialakításában való jobb részvételi lehetőséget nyernek, mint amennyi nemzeti hatáskörről lemondanak a csatlakozás pillanatában. Ezáltal a nemzeti érdekek hatékonyabb képviseletére kapnak lehetőséget, ugyanakkor az integrációban való részvétel ténye, a többi országgal való összefonódás meg is változtathatja, alakíthatja a nemzeti érdekeket.

Egész Európában néhány évtizede meghatározó jelenség a decentralizáció, a közigazgatás regionális szintjeinek kialakulása, döntési hatásköreinek növekedése. Mindebből az következik, hogy a nemzeti érdekekhez képest bizonyos fokig új, részben más, regionális érdekek megjelenése és képviselete is egyre nagyobb teret kap. Az egyes tagországok érdekérvényesítési sikerét nagyban meghatározza az, hogy különböző szintű képviselői – politikusok, kormányzat, regionális és helyi közigazgatás, vállalati és ágazati érdekcsoportok – milyen mértékben tudnak bekapcsolódni az említett intézmények munkájába, milyen eredménnyel gyakorolnak hatást az ezekben születő döntésekre. E személyek vagy szervezetek többszintű, párhuzamos fellépése alapvető feltétel a siker érdekében, ennek koordinálásában pótolhatatlan szerepe van az országon belüli társadalmi párbeszédnek, amely megfelelő működéséért pedig elsősorban a mindenkori kormányzat a felelős. Az európai térség politikai, gazdasági folyamatait tehát az ún. „nemzetek feletti" hatáskörök bővülése ellenére továbbra is alapvetően az államok alakítják, ezért az állami (kormányzati) érdekérvényesítés vizsgálata mindenképpen szükséges.

1. Elméleti irányzatok az integráció kezdeti szakaszában

A második világháborút követő európai integrációs folyamatot megtervező, propagáló irányzatok abból a morális alaptételből indultak ki, hogy az európai államok közötti háború lehetőségét a jövőben mindenáron ki kell zárni. Meggyőződésük szerint a fennálló államközi rendszer erre nem alkalmas, ezért azt a következtetést vonták le, hogy azt alapjaiban meg kell változtatni, a nemzetközi politikában új szereplőkre van szükség, és az európai integráció megvalósításakor sem az államokra kell támaszkodni. Bár az itt tárgyalt irányzatok napjaink fogalmai szerint nem nevezhetőek tudományos igényű elméleteknek, az integrációs folyamatot beindító gondolkodók, döntéshozók körében nagy népszerűségnek örvendtek, és a további egységesülésre is hatást gyakoroltak. Az alábbiakban az időszakot jellemző legfontosabb irányzatokat – a föderalizmust, a funkcionalizmust, a tranzakcionalizmust és a neofunkcionalista megközelítést – mutatjuk be.

A *föderalista* irányzatot inkább politikai projektként foghatjuk fel, mint koherens elméleti iskolaként (fő képviselői *Spinelli, Pinder, Montani*). Fő mondanivalója, hogy a nemzetállamok már nem képesek garantálni polgáraik politikai és gazdasági biztonságát, ezért egy új, a jelentősebb döntési körök nemzetek feletti szintre utalásával járó, a helyi, regionális és központi kormányzat közötti alkotmányos munkamegosztáson alapuló politikai rendszer kiépítésére van szükség. A föderalista intézményi keretek elméletileg a kisállamok számára jobb érdekérvényesítési lehetőségeket biztosítanak, mint a kormányközi struktúrák. E gondolkodásmódból végső soron egy föderális alapon szerveződő szupranacionális állam megteremtése következik, amely keretében a politikai megoldások bírnak elsődlegességgel a gazdasági folyamatokkal szemben. Az európai

egységesülést közvetlenül a nép által létrehozott alkotmányozó gyűlés által kidolgozott formában, népszavazással megerősítve képzelték el.[2] Ez az irányzat tehát elrugaszkodik a kor politikai realitásaitól, figyelmen kívül hagyva a nemzeti érdekeket, és kizárólag a polgárok biztonságára koncentrálva (nem foglalkozik azzal, hogy a polgárok inkább azonosulnak nemzetállamukkal, mint nemzetek feletti struktúrákkal, valamint azzal, hogy a nemzeti, állami érdekek alapvetően a polgárok igényeiből, értékeiből származnak, az állami vezetőknek azokat kell képviselniük).

A föderalista megközelítéssel szemben számos érvet fel lehet hozni (ezzel éltek is a többi irányzat képviselői): Mindenekelőtt, az európai szintű államszerű intézményes rend létrehozása két fő veszélyt rejt magában: egyrészt nagy távolság jön létre a kormányzat és a kormányzottak között (erre vezethető vissza az EU-ra ma is jellemző ún. demokráciahiány vagy demokrácia-deficit jelensége), másrészt a kialakuló szupranacionális régiók közti rivalizálást (a meghaladni kívánt nemzetállami rendet) termeli újra a korábbinál magasabb szinten.[3] Ezen túlmenően nem bizonyított, hogy a föderalizmus biztosítja a hatékony és demokratikus kormányzás, valamint az egyéni szabadságjogok védelmének legjobb módját. Mindezek ellenére a föderalizmus továbbra is elterjedt és népszerű gondolat egyes európai döntéshozók körében, egyben az európai integrációs folyamatban rejlő lehetőségek egyike. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a föderalizmus eszméjéből az európai integráció előrehaladása során a reálpolitikában kevés teljesült, inkább egyes „kvázi-föderalista" megoldások jöttek létre. Az Európai Parlament szerepe pl. a folyamatos hatáskör-bővülés ellenére nem mérhető össze egy nemzetállam törvényhozásával, összeurópai népképviseleti szervnek pedig semmiképpen sem tekinthető, ugyanis ennek előfeltételéről, az európai népről és demokratikus térről, illetve domináns európai identitásról nem beszélhetünk.

Sokan a 2005-ben megbukott alkotmányos szerződést is a föderális Európa felé történő elmozdulásként értelmezték, de könnyen beláthatjuk, hogy a kizárólag delegált tagokkal megalakult és a szövegtervezetet tető alá hozó ún. európai konvent nem volt valódi összeurópai, széles jogkörökkel és felhatalmazással bíró alkotmányozó gyűlés. A vitás pontokban ráadásul végső soron a kormányközi alkuk döntöttek, majd a föderalista kezdeményezések eredménytelenségét az alkotmányos szerződés kudarca mutatta meg.

A *funkcionalisták* (*D. Mitrany, Nowak, M. P. Sullivan*) egyetértenek a föderalistákkal a nemzetállamok alkalmatlanságában, viszont ők a föderalizmus javaslatait a nemzetállamok rendszerének (és hibáinak) magasabb szinten történő reprodukálásaként értelmezve elutasítják. Szerintük „a funkciók számítanak", tehát egy bizonyos feladat hatékony ellátása és nem a konkrét intézményi forma a lényeges. A funkcionalista logikából mindazonáltal – nyitott és rugalmas – globális nemzetek feletti intézmények következnek, amelyek célja az emberi szükségletek kielégítése és a közjólét garantálása, ugyanis egyes szükségleteket csak transznacionális intézmények által lehet hatékonyan kielégíteni. Az államot (valamint a nemzeti érdeket) irracionális és értékterhelt koncepcióként írták le, szerintük az „emberek kormányzása" helyett a „dolgok igazgatására" van szükség. A funkcionalisták logikája szerint létrejövő, rugalmas és feladatorientált nemzetközi szervezetek hálózata megszilárdítja az államok egymásra utaltságát, sőt, lebontásuk magas költsége önmagában ösztönzést jelent a megtartásukra.

A funkcionalisták „föderális és regionális téveszmeként" bírálták az európai integrációt, amely ugyan funkcionális együttműködésből indult ki (ESZAK, Euratom), de kirekesztő jellegét és regionális, területi meghatározottságát (amely a legerősebb államok dominanciáját eredményezi) nem fogadták el. Legfőbb kritikaként azt hozták fel, hogy fejlődése során a formális folyamatok lettek úrrá rajta, azaz inkább a területi, mint a funkcionalista logika vált meghatározóvá.[4]

A funkcionalizmussal szemben felhozott kritikák többsége kiemeli, hogy ez az irányzat – bár több későbbi elmélet intellektuális elődje – a kormányzás túlzottan technokrata víziója, inkább megközelítésmód, mint szorosan összeálló, koherens elmélet. Homályban marad, hogyan

[2] Spinelli [1972], 68.
[3] Rosamond [2000], 30.
[4] Rosamond [2000], 36-38.

kapcsolódnak egymáshoz a nemzetközi szervezetek, és hogy van-e szükség ezeket felügyelő felsőbb hatóságra. Az a funkcionalista tétel sem tartható, hogy a szükségletek meghatározása objektív és technokrata tevékenység, ugyanis ez alapvetően politikai, ezáltal konfliktusos feladat. A funkcionalista logika működése megkérdőjelezhető továbbá a piacgazdaság (verseny és laissez-faire-elv által jellemzett) körülményei mellett, ugyanis ez a termelő, pénzügyi, kereskedelmi cégek, piacok, befektetők viselkedési logikájának alapvető változását igényli. Végül a megközelítés azon a naiv feltételezésen alapul, hogy a népek és kormányok racionálisan viselkednek (ebből adódik a politika szerepének alábecslése, a technokrata hangsúly, a jólét és a politika hamis szembeállítása).

A föderalizmushoz képest az európai integráció fejlődése során több funkcionalista (illetve, mivel regionális integrációt céloztak, inkább neofunkcionalista) elemet figyelhetünk meg. Az ESZAK pl. egy tipikus szektorális, funkcionalista együttműködés volt, és kétségtelen, hogy ennek eredményei pozitívan hatottak a többi ágazatban kialakult integratív kezdeményezésekre. Funkcionalista kezdeményezésként tekinthetünk továbbá a sikeres Benelux vámunióra, a kevésbé sikeres Fritalux-ra, és bizonyos szempontból az Európai Gazdasági Együttműködés Szervezetére (OEEC) is.

A *tranzakcionalizmus, avagy kommunikációs, pluralista iskola* (*Karl Deutsch*) az integrációt széles értelemben, biztonsági közösségként értelmezi. Eszerint a biztonsági közösségek „emberek olyan csoportjai, amelyek integrálttá váltak". Ebben az értelemben az integráció előfeltételei a közösségi érzés, a szolidaritás, a politikai és szociális kohézió, valamint egy megfelelő intézményi rendszer megléte.[5] Az elmélet kevéssé foglalkozik a nemzeti érdekekkel, inkább az államok és polgárok közötti kooperáció és kapcsolatok intenzitására helyezi a hangsúlyt. A nemzetközi szervezetek által lehetővé tett érintkezést elégtelennek ítéli a tömegek lojalitásának megteremtésére és a tartós béke létrehozására. Ezek tisztviselői ugyanis előnyben részesítik az államokkal fenntartott kapcsolatot a polgárokkal való közvetlen kommunikációval szemben, így nem lazulhat a tömegek nemzeti lekötelezettsége.[6] Ez a megközelítés is a szükségletek elsődlegességét hangsúlyozza, azonban a föderalizmussal ellentétben nem kívánja a nemzetállamok megszűnését, sőt elismeri azokat mint a nemzetközi politika elsődleges szereplőit. A sikeres integráció e megközelítés alapján radikálisan csökkenti annak valószínűségét, hogy a részt vevő államok erőszakot alkalmazzanak egymással szemben.

Deutsch kétfajta biztonsági közösséget különböztet meg: az egyesített (amalgamated) biztonsági közösség intézményi fúziót jelent (a neofunkcionalizmus, föderalizmus ezt értelmezi integrációnak), míg az általa preferált pluralista közösségben a részt vevő kormányok megőrzik identitásukat, az integráció intézményi egyesülés, felsőbb hatóság nélkül valósul meg. Ez utóbbi létrejöttének három előfeltétele a legfőbb elvek kompatibilitása az egységek között, az erőszak mellőzése és a partnerek viselkedésének kölcsönös előrejelezhetősége. Az Európai Közösséget Deutsch tehát nem pluralista, hanem egyesített biztonsági közösségként írja le, amely a létrejött integráció bírálatát jelenti.

Deutsch kétségtelen erénye az elméleti innovativitáson túl, hogy kitágította a nemzetközi kapcsolatok diszciplínáját, valamint a nem-realista tanok komoly ágának kulcsszereplőjeként lépett fel. A szűk államközi interakcióktól elmozdult a társadalmak és népek közötti kapcsolatok felé, valamint az intenzív tranzakciók és kommunikáció termékeiként (a biztonsági érzés alapjaként) elismerte a közös identitások létezését. A funkcionalizmus és a föderalizmus emberi szükséglet-központúságával szemben a biztonsági közösségek szociológiai megközelítését adta.

Deutsch bírálói ugyanakkor kiemelik, hogy az elmélet alapján nem világos, milyen mechanizmusok léteznek egyes kulcsfolyamatok között (pl. az integrációból az egyesülésbe való átalakulás). Indokolatlan feltételezésként kezelték azt a tételt is, hogy a több kommunikáció szükségképpen tudati változáshoz vezet az emberekben. A tapasztalat ezzel szemben az, hogy a polgárok továbbra is ragaszkodnak az európai nemzetállamokhoz.

[5] Deutsch et al. [1957], 5.
[6] Deutsch [1968], 167.

A *neofunkcionalisták* (*Ernst Haas, Leon Lindberg, Philippe C. Schmitter*) a jóléten és a biztonságon túl a nemzeti politikai elitek fontosságát is elismerték, továbbá a funkcionalizmus világszintű szemléletével szemben a regionális integrációt pártolták. Munkásságuk kísérlet volt az EK alapító elitjei stratégiáinak elméletbe foglalására: az integráció „közösségi módszerének" leírása miatt egészen az 1970-es évekig az európai egységesülés hivatalos elméleteként kezelték.

A „közösségi módszer" az alábbi lépéseket foglalja magában:

1, mérsékelt integráció a „low-politics" területén, de ezeknek stratégiai gazdasági kulcságazatoknak kell lenniük;

2, egy főhatóság létrehozása az integrációs folyamat felügyeletére (további integráció előremozdítása);

3, az egyes gazdasági szektorok integrációja funkcionális nyomást fejt ki a kapcsolódó gazdasági ágazatok integrációja irányában, ennek következménye a nemzetgazdaságok fokozatos és előrehaladó összekapcsolódása;

4, a társadalmi érdekek eltolódása a nemzeti szinttől az európai rendszer felé (lojalitás és tevékenység áthelyezése, európai szintű érdekcsoportok létrehozása);

5, a mélyülő gazdasági integráció a további európai intézményesítés szükségét teremti meg – nagyobb szabályozási komplexitás igénye jelenik meg;

6, a politikai integráció a gazdasági integráció többé-kevésbé kikerülhetetlen mellékhatása;

7, mindez elvezet a hosszú távú európai békerendszer megteremtéséhez.

A neofunkcionalisták - az EK alapítói stratégiája (elsősorban az ún. Monnet-módszer) - alapján megalkotott kulcsfogalma az integrációt előmozdító automatizmusként felfogott továbbgyűrűzés (spillover). Eszerint egy bizonyos területen történő együttműködés szükségképpen más területeken való együttműködéseket von magával. A továbbgyűrűzés fogalmának megalkotásán túl a neofunkcionalista elmélet a funkcionalizmus technokrata automatizmusához képest azt az újítást is magával hozta, hogy a politikai cselekvést jobban belekalkulálta az integrációs folyamatba: az integrációs folyamatot céltudatos, önérdekkövető szereplők mozdítják előre, a gazdasági továbbgyűrűzés politikai aktivizmust igényel. Az integráció előrehaladásával összefüggésben pedig a neofunkcionalisták elsősorban a politikai elitek és jelentős csoportok, nem pedig a széles tömegek lojalitásának közösségi szintre tolódását igényelték.

Haas a nemzetek feletti politikai egység (polity) létrejöttét a modernitás megnyilvánulásaként kívánatosnak tartotta, ezzel túllépte a nemzet fogalmát. Az új korszakban álláspontja szerint nem a hagyományos „high politics", hanem a jóléti és az anyagi igények kielégítése a legfontosabb, egyúttal a kormányzás inkább igazgatási feladatokat, mint ideológiavezérelt tevékenységeket jelent.[7]

A politikai integráció négy előfeltételét Lindberg határozta meg: 1, központi (regionális) intézmények és politikák megléte; 2, ezen intézmények képessége gazdasági és társadalmi folyamatok kezdeményezésére; 3, az intézmények feladatai expanzívek legyenek; 4, a részt vevő államok érzékeljék, hogy az új intézmények és közös politikák megteremtését célzó projekt egybevág érdekeikkel (ez utóbbi az integráció előrehaladása szempontjából központi jelentőségű). A tagállamok érdekeinek fontossága tehát – közvetve – ebben az elméletben is megjelenik.

Az európai építkezést az első évtizedekben valóban a neofunkcionalista logika alapján tervezték és valósították meg. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ekkor elsősorban negatív integrációról, azaz a vámok és korlátozások, valamint egyéb, elsősorban gazdasági hátrányt jelentő akadályok lebontása valósult meg, ami a részt vevő államok mindegyikének érdekében állt, nem pedig automatikus folyamatról volt szó.

[7] Haas [1963], 69.

Az intergovernmentalisták kritikái (ld. lent) nyomán a neofunkcionalisták elismerték, hogy az integráció dinamikája adott esetben kifulladhat. Az integrációs folyamat valójában az államok közötti feszültség forrása is lehet, ezáltal eltérítheti a további integrációt. Ezt a jelenséget a túlfolyás (spillback) fogalommal írták le.

A neofunkcionalizmus tehát kísérletet tett a hatalmi politika egy újfajta, nemzetek feletti módszerrel való felváltására, amelyet a nemzeti politikai rendszerben tapasztalhatóhoz hasonló konszenzus köré terveztek építeni. Az elméletet azonban – elsősorban intergovernmentalista kiindulópontból – számos bírálattal illették. A reálpolitikában többek között például De Gaulle elnök „üres székek" politikája az 1960-as években megmutatta, hogy nemzeti érdekek továbbra is léteznek, azaz a neofunkcionalizmus valószerűtlennek mutatkozik a tapasztalati valósággal szemben, amely továbbra is a nemzetállamok relevanciáját mutatja. Ezen túlmenően erősen vitatható a funkcionális dinamizmus vagy bármilyen automatizmus (továbbgyűrűzés) létezése. Egy etikai-normatív jellegű kritika szerint pedig a nemzetállam a legjobb eszköz néhány alapvető érték (igazság, szabadság) védelmére, a nemzetállami rendszer feloldása ezen értékeket sodorná veszélybe. Voltak olyan gondolkodók, akik a függő változó-probléma alapján alapvetően tévesnek értékelték a neofunkcionalizmust, ugyanis nézetük szerint nem tisztázott az integráció végcélja. Ha ez a nemzetek feletti közösség, akkor az integrációelmélet egy nem létező dolgot akart elméletbe foglalni – egy bizonyos, általános végállapot alapján való elméletalkotás pedig szükségszerűen alapjaiban hibás vezérlőelvre utal.

2. A kormányközi Európa nemzeti érdekeken alapuló koncepciói

Amint ez már említésre került, az 1960-as években alapvető változás állt be az európai integrációval foglalkozó irodalomban. Az addig domináns neofunkcionalizmus háttérbe szorult az államok (pontosabban: a kormányzatok) és a nemzeti érdekek európai egységesülésben betöltött főszerepét hangsúlyozó, de korántsem egységes nézetekkel szemben. Igaz, e megközelítések nem feltétlenül tekintették intellektuális elődnek a nemzetközi kapcsolatok diszciplínájában domináns realista, neorealista elméleteket, az állam- (kormány-) központúság hasonlósága okán mindenképpen érdemes áttekinteni ez utóbbiak mondanivalóját az integrációról.

2.1. Realizmus, neorealizmus és intergovernmentalizmus

A klasszikus realizmus a második világháború kitörése, majd a hidegháború nyomán válhatott uralkodó irányzattá a nemzetközi politikai gondolkodásban, az angolszász világban addig egyeduralkodó liberális-idealista felfogás ellenpárjaként. A nemzetközi politika rendszerszerű keretbe foglalása a realista iskola „atyja", *Hans J. Morgenthau* nevéhez fűződik.[8] 1948-ban megjelent *Conflict Among Nations* c. könyvében fogalmazta meg a realizmus főbb elméleti téziseit: a normákkal szemben szerinte a tényekből (realitás) kell kiindulni a nemzetközi kapcsolatok vizsgálatakor, de ezeket értelemmel is fel kell ruházni (racionalitás). Elutasította a két világháború közötti idealista (az emberiség tökéletességéből, a kollektív biztonság erényeiből, a posztnemzeti rendszerek békéhez való hozzájárulásából és a nemzetközi szervezetek fontosságából kiinduló) megközelítést. Ezzel szemben álláspontja szerint a nemzetközi kapcsolatok önérdekkövető szereplők interakcióját jelenti egy alapvetően anarchikus környezetben. Az államok racionális, egységes szereplők, amelyek az érdekeiket az államok rendszerében elfoglalt helyük értékeléséből

[8] A realista politikai gondolkodás hagyományait egészen a peloponnészoszi háború történetét megíró Thuküdidészre vezetik vissza, aki három kulcsfogalomra építette elméletét: az államok (városállamok) központi szerepére, a hatalom elérésének fő célként történő meghatározására, valamint a szereplők racionális viselkedésének feltételezésére. A klasszikus realizmus, mint tudományos elmélet megalapítója Hans J. Morgenthau volt, de mindenképpen említést érdemel E.H. Carr, valamint Reinhold Niebuhr munkássága is.

vezetik le. A nemzetközi környezetet jellemző anarchiában a racionális állami politikacsinálás Morgenthau szerint a kockázatok minimalizálását és a hasznok maximalizálását követeli meg, illetve megállapítja, hogy az állami önsegély rendszere természetes, sokszor önszabályozó, sőt nagy mértékben etikus módja is a nemzetközi kapcsolatoknak. A klasszikus realizmus a túlélés követelménye szempontjából határozza meg az érdekeket (ld. a bevezetőben), amelyek a biztonság és a katonai képességek köré épített államközi politikát eredményeznek. Ezen a ponton jutunk el a realista megközelítés kulcsfogalmához, a biztonsági dilemmához. Eszerint minden állam racionális megfontolásokból indul ki, törekszik saját biztonságának – elsősorban katonai eszközökkel történő – növelésére. E biztonságra törekvés jellegéből adódóan a másik állam biztonságát csökkenti, a következmény pedig az ún. biztonsági dilemma: bár az államok biztonságuk növelésére törekednek, cselekvéseik eredőjeként éppen ennek ellenkezője valósul meg.

A realizmus hatalmi eszközként fogja fel a külpolitikát, amelyben egy állam hatalmának növelése csak a többi kárára valósítható meg, mozgatórugója pedig az emberi hatalomvágy határtalan természete. A – ritkán létrejövő - nemzetközi együttműködés a biztonsági dilemma kezelésének módja lehet, ugyanakkor bármely kísérlet posztnemzeti kormányzati intézmények létrehozására és ezzel az államrendszer felbomlására alapjaiban elhibázott.

Kenneth Waltz 1979-ben született műve, a *Theory of International Relations* alapján létrejött strukturális realizmus (neorealizmus) mint összefüggő, keretbe foglalt elmélet élesen elhatárolja a nemzetközi rendszer szintjeit, elemzésének alapegysége pedig a nemzetközi rendszer struktúrája. A struktúrával kapcsolatos három alaptézis az anarchia mint rendező elv, az államok funkcionális hasonlósága, valamint a hatalom államok közötti egyenlőtlen eloszlása.

Waltz meghaladja Morgenthau megállapításait annak leszögezésével, hogy a nemzetközi kapcsolatok intézését nem lehet kizárólag az emberi természettel vagy az államok belső jellemzőivel magyarázni, figyelembe kell venni a rendszer struktúráját is. Waltz megállapítása szerint a nemzetközi rendszert inkább az anarchia, mint a hierarchia jellemzi. Formálisan és funkcionálisan egyenlő egységek (államok) alkotják, a kulcsváltozó a képességek rendszerszintű eloszlása, amely viszonylagos hatalomként értelmezhető.

Felvetődik a kérdés, hogy miért az államokat tekintsük a rendszer egységeinek annak tudatában, hogy azok nem a nemzetközi kapcsolatok kizárólagos szereplői, ráadásul fontosságuk a nem állami szereplők javára folyamatosan csökken? Waltz - az alább részletezett későbbi elméletekben is - visszatérő gondolata szerint az államok sosem voltak a nemzetközi rendszer kizárólagos szereplői, de továbbra is a legfontosabb résztvevők maradnak (csakúgy, mint a gazdaság rendszerében a vállalatok): ezzel a nemzetközi struktúrát az állam fogalmai szerint határozza meg.

Waltz alapvetően azt vizsgálja, hogy a nemzetközi rendszert jellemző anarchia strukturális tulajdonságai hogyan rögzítenek korlátokat a nemzetközi politikában való fellépés lehetőségeinek. A legerősebb államok érdekei és lépései határozzák meg a rendszer természetét, a képességek eloszlásának megváltozása az egységek viselkedésének módosulását eredményezi. Az anarchia teremthet rendet, de megakadályozza az államok hatékony és hosszú távú együttműködését az államközi játszma alapvetően kompetitív és racionális természete miatt – ugyanis az államok racionális alapon a túlélés valószínűségének maximalizálására törekednek. A szövetségek, együttműködések a túlélés jól megalapozott, racionális eszközei lehetnek, azaz a kiegyensúlyozó viselkedés lényegében a relatív képességekkel függ össze.

Waltz az „integrációt" államon belüli állapotnak tekinti, az államok között ezzel szemben (az esetleges mélyebb együttműködésből eredő hasznok egyenetlen eloszlása, valamint a függőség vállalhatatlan szintje miatt) mindössze „interdependencia" jöhet létre, ugyanis az önsegély elvén alapuló rendszerben a biztonsági megfontolások a politikai érdek mögé sorolják a gazdasági haszon szempontját.

A fentiek alapján a nemzetközi politika területén valószínűtlen vagy lehetetlen a stabil normák megteremtése, a formális intézményeknek nincs érdemi autonómiájuk, továbbá egy alkotmányos nemzetközi rezsim elképzelhetetlen. Ezekből adódóan a realista–neorealista megközelítések az

európai integrációnak sem tulajdonítottak különösebb fontosságot, a rendszerszintű megközelítés az EU-hoz hasonló szervek létesítését a bipoláris rendszer termékeiként szélesebb világpolitikai összefüggésbe helyezi. Aligha vitathatatlan érvelés, hogy az európai egységfolyamat a hidegháború kibontakozásával párhuzamosan, az USA gazdasági és politikai ösztönzésére indult meg, mintegy ellensúlyozva a Közép-Európában hatalmas katonai erővel jelen lévő Szovjetuniót. Sosem tudjuk meg, hogy az EK a világpolitika struktúrája okán fejlődött ki, vagy a szovjet katonai fenyegetettség hiányában is kialakult volna.

A strukturális realizmus 1980-as évektől kezdve megjelent kritikái[9] a társadalomtudományi vitákban szokásos témákra – az elemzés szintjére, a fogalmak pontosítására, az elmélet filozófiai alátámasztására – összpontosítanak. Elutasítják a wilsoni liberalizmus válaszait, de osztják a „Realpolitik" hagyományos liberális és marxista értelmezéseit. Bizonyos értelemben Ernst Haas szavaival élve a „nemzetállamon túl" akarnak lépni a nemzetközi szervezetek és rezsimek elkülönítésével, a szuverenitás fogalmának megváltoztatásáról való gondolkodással, vagy az állam központi szerepének („state-as-actor"), az államközi rendszer jelenkori létjogosultságának megkérdőjelezésével.

Az európai integráció neofunkcionalista elméletét az 1960-as években háttérbe szorító, *Stanley Hoffmann, Roger Hansen és Alan Milward* nevéhez kapcsolható *intergovernmentalista*, azaz kormányközi megközelítés a nemzetállamok szerepének elsődlegességét hangoztatta az európai egységesülésben (vö. a realista megközelítéssel, miszerint az államok a világpolitika alapvető egységei).[10]

Stanley Hoffmann – ahogy a bevezetőben is említésre került - a realista, neorealista felfogásokhoz képest a nemzeti érdekek mélyebb fogalmát akarta megteremteni. Eszerint azok olyan képződmények, amelyekben az eszmék és az ideálok, az előzmények és a korábbi tapasztalatok, a belső erők és mértékek is szereppel bírnak, emellett az érdekek döntően belső megalapozottságúak.[11] Hoffmann bírálta a neofunkcionalistákat, mondván, hogy azok túlzottan a folyamatra koncentráltak, ezáltal nem vették figyelembe annak történelmi kontextusát. A belső kényszerek pluralitásából, valamint abból a tényből, hogy a nemzetközi rendszerben minden állam helyzete egyedi, különbözőségek fakadnak, ezek pedig centrifugális tendenciákat teremtenek, azaz inkább divergáló, mint konvergáló érdekeket ösztönöznek. Értékelése szerint az 1960-as évek feszültségeinek az a legfőbb oka, hogy a tagállamok nem tudtak megállapodni az új nemzetek feletti entitás globális rendben elfoglalt helyzetéről. Bár egyes, a nemzeti elitek pozícióját nem fenyegető szférákban (low politics, negatív integráció) az integráció sikeres tudott lenni, azokon a területeken, ahol a kormányok autonómiája vagy a nemzeti identitás elemei kerültek volna veszélybe, nem került sor érdemi integrációra. Ennek oka, hogy az ún. high politics a politikai cselekvés autonóm terepe: a nemzetek a nemzeti önállóság biztonságát, vagy annak saját maguk által ellenőrzött bizonytalanságát részesítik előnyben a kipróbálatlan egyesüléssel szemben.[12] A low politics területén viszont sor kerül együttműködésre, mert az hozzájárul azon területek feletti ellenőrzés megtartásához, ahol a társadalmak közötti tranzakció vált normává. Hoffmann feltételezése szerint a Monnet-Haas módszer csak ott működőképes, ahol az integráció garantálni tudja a folytonos pozitív

[9] Többek között *John Gerald Ruggie, Robert O. Keohane, Robert W. Cox, Richard K. Ashley, Alexander Wendt* részéről

[10] A kormányközi megközelítés kibontakozását nagyban elősegítette az 1960-as évek elejétől megfigyelhető lassulás az integrációs folyamatban, továbbá a nemzeti érzelmek egyre jobban tapasztalható növekedése a nyugat-európai politikai elit körében. E jelenségre a legszembetűnőbb példát Charles de Gaulle Európa-politikája szolgáltatta, amely mind az EK-ba való brit belépést, mind az intézményi reformot megakadályozta. Az ún. "üres székek politikája" megmutatta az integrációs folyamat korlátait, továbbá mindenki számára egyértelművé tette, hogy a nemzeti érdekekkel továbbra is realitásként kell számolni. Mindez a luxemburgi kompromisszum 1966-os megkötésével, a nemzeti vétó lehetőségének rögzítésével intézményesült.

[11] Hoffmann [1995], 5.

[12] Hoffmann [1966], 882.

összegű eredményeket, vagy ahol az érdekeket végérvényesen közössé lehet tenni (ez a gazdaság területén működhet, de a politikai integrációban nem). Az integrációs területek funkcionalista kibővítése bizonytalanságot hozhat az egész projektet illetően, ezért konfliktus alakulhat ki a kormányok között. Ezen túlmenően a nemzetek feletti intézmények is fenyegetést jelenthetnek a nemzeti politikai szereplők számára, ami úgyszintén kiválthatja ezek ellenállását. Az integráció előrehaladása végül külső bizonytalanságokat is eredményezhet. Ezek kiemelten az USA-val való rivalizálás formájában jelentkezhetnek, amit Hoffmann mindenképpen el akart kerülni.

Hoffmann a spillover fogalmát is bírálta, ugyanis annak feltételezésekor a funkcionalisták jelentős ellentétes erőktől és logikáktól tekintettek el. Azt is kétségbe vonta, hogy az európai integráció vezérelve az ipar és a technokrácia lenne, ehelyett a politika kiemelt szerepére helyezte a hangsúlyt.

Roger Hansen szerint a neofunkcionalisták három elméleti hibát vétettek: elutasították a high politcs - low politics problematika vizsgálatát; nem helyezték megfelelő nemzetközi perspektívába az európai integrációs tapasztalatokat; valamint elképzelhetetlennek tartották a közös piac gazdasági előnyeinek nemzetek feletti intézmények nélküli elérhetőségét.[13] Hansen következtetése az, hogy a neofunkcionalizmus nem tudja maradéktalanul megmagyarázni az EK-t formáló eseményeket: alkalmazható a low politics-ra, de sem a high politics-ra, sem pedig e kettő kapcsolatára nem érvényes. A neofunkcionalisták ezen kívül szerinte helytelen következtetéseket vontak le előfeltételezéseikből: nem számoltak pl. azzal, hogy a társadalmi pluralizmus akár el is lehetetlenítheti a spillover-t. A politikai integráció tehát inkább megfontolt, szándékos politikai döntések eredménye, mint a gazdasági átalakulás logikus következménye.

Az intergovernmentalizmus jelentőségét az adja, hogy az 1960-as évektől kezdve megdöntötte a neofunkcionalizmus egyeduralmát az integrációelméletben. Ez utóbbi lényegét cáfolta a gazdasági és a politikai integráció közötti kapcsolat kétségbe vonásával. Mindazonáltal a gazdaság és a politika viszonylag autonómként való intergovernmentalista feltételezése nem kapott maradéktalan igazolást az EK fejlődése tükrében (létrejött pl. – bár igen korlátozott hatáskörrel és szoros kormányközi kontroll alatt - a Közös Kül- és Biztonságpolitika, a Gazdasági és Monetáris Unió, valamint a maastrichti szerződés). Következtetésképpen az EK/EU konstrukció sokkal összetettebb egy tisztán kormányközi rendszernél, ugyanis egyes területeken az államok önként lemondtak szuverenitásuk egy részéről. A hidegháború lezárultát és a bipoláris világrend felbomlását követően komolyan vetődött fel az a kérdés, hogy mindez milyen következményekkel jár az európai integrációra.

A neorealista választ *John Mearsheimer* adta meg, aki szerint az európai államok közötti együttműködés nehezebbé válik a kommunista blokk részéről korábban fennállt tartós fenyegetés és az USA védőszárnya hiányában. A nemzetközi gyanakvás növekszik az államok elvesztett autonómiája és az együttműködésből származó nyereségek egyenlőtlensége miatt. Európa – a hagyományos államközi játszmák helyszíneként - a multipolaritás környezetében inkább a konfliktus, mint az együttműködés terepe lesz.[14]

Az államközpontú hagyomány európai egységesülésre vonatkoztatásának tekinthetjük *William Wallace* javaslatát az integráció fogalmának kettéválasztására. Eszerint informális integrációnak tekinthetjük a kifejezett politikai döntés nélkül keletkező gazdasági és társadalmi függőségeket és kölcsönhatásokat. A formális (akár az informális integráció következményeként kialakuló) integráció a nemzeti elitek kooperatív mérlegelése alapján történő intézményépítés. A formális integrációt fontosabbnak tartja, mert azon túl, hogy meghatározza az európai szintű kormányzás természetét és kiterjedését, alapvetően az államok és a nemzeti kormányzatok hiteles entitásokként való továbbélését szolgálja. Ez a folyamat ösztönzi az informális integrációt (utóbbi nem lehetséges az előbbi nélkül, pl. az Egységes Európai Okmány nemzetiérdek-központú tárgyalásai esetében). Wallace szerint az európai alapszerződések - az EU integrációs folyamatának megvitatását, meghatározását, módosítását vagy megerősítését célzó – módosításához kormányközi tárgyalásokra

[13] Rosamond [2000], 79-80.
[14] Mearsheimer [1990], 47.

van szükség: a politika ez esetben nemzetek közötti folyamat.[15]

Joseph Grieco szerint az Európai Unió létrehozását célzó maastrichti szerződés megkötését követően a neorealista elmélet komoly kihívásokkal szembesül a nemzetközi politika európai útjának magyarázata terén. Ezeket Grieco négy csoportra osztotta:

1, Az eszköz-racionalitás feltételezése az államok között azt sugallja, hogy a maastrichti szerződés létrejötte vagy irracionális lépés volt, vagy el kell ismerni, hogy a racionális államok adott esetben jelentőséget tulajdonítanak a nemzetközi intézményeknek.

2, Abból, hogy a hatalom folyamatosan áthelyeződik közösségi intézményekhez, az következik, hogy az anarchia ebben a régióban nem a fő strukturális ismertetőjegye a nemzetközi politikának.

3, Németország 1980-as évektől növekvő jelentőségének a neorealista feltételezés szerint azt kellett volna eredményeznie, hogy a többi tagállam a növekvő aszimmetriák kiigazítására törekedjen. Ezzel szemben a maastrichti szerződés a gyakorlatban megerősítette Németország európai hegemón státuszát.

4, A neorealista elmélet relatív helyzete is megkérdőjeleződik, ugyanis a funkcionalista, institucionalista és egyéb elméletek empirikusan meggyőzőbb állításokat tesznek az európai integrációval kapcsolatban.[16]

Grieco a rivális elméleteknél meggyőzőbb alternatív, neorealista hipotézis kifejlesztését tartja szükségesnek az integráció intenzifikálódásának magyarázata terén. Ennek kísérleteként az EMU-tárgyalások példáját kezdeti szupranacionális támogatás nélküli államközi alkuként értelmezi. Arra a kérdésre, hogy miért döntöttek így az államok, a „voice opportunities" hipotézis adja meg a választ: ha van közös érdek, az államok tárgyalnak az együttműködést célzó megállapodás szabályairól. E tárgyalások keretében a gyengébb, de befolyásos partnerek biztosítani akarják, hogy az így alkotott szabályok megfelelő alkalmat adjanak számukra aggodalmaik és érdekeik kifejezésére. Ezáltal megakadályozzák, de legalábbis korlátozzák az erősebb felek dominanciáját.[17]

A kritikák szerint Grieco találékonyan használta a neorealista premisszákat az intézményesítés magyarázására, de feltételezéseit (az államok elsődleges szereplők, egységes entitások, amelyek eszköz-racionalitást alkalmaznak) vitatják.

2.2. Interdependencia-elmélet

Haas javaslata szerint az integrációt nem elkülönülten kellene tanulmányozni, hanem az interdependencia egyik jelenségeként. Az interdependencia *Robert O. Keohane és Joseph Nye* munkássága nyomán a nemzetközi kapcsolatok központi megközelítésévé vált az 1970-es években, alternatívát kínálva az addig egyeduralkodó realista irányzattal szemben.

Abból indultak ki, hogy a világrend diffúz jellegű, amelyben az államok fontos, de nem egyedüli szereplők (nemzetek feletti entitások, multinacionális vállalatok, transznacionális érdekcsoportok, szubnacionális szereplők is jelentőséggel bírnak). E rendszerben a kapcsolatok nemzetköziek és transznacionálisak. A regionális integráció a nemzetközi rendszer elemeinek újraszervezésére tett kísérlet.[18] Az interdependencia növekedésével az államok újraértékelik nemzeti érdekeiket, ami lehetővé teszi a más államokkal közös álláspontok kialakítását – ezt segítik elő a nemzetközi intézmények. Az EU-ra vonatkoztatva az interdependencia-elmélet a sokszereplős komplexitást próbálja megragadni a tiszta kormányköziséggel és az egyirányú neofunkcionalizmussal szemben. Jellegzetessége e megközelítésnek, hogy nem előlegez meg semmilyen integrációs végpontot.

Carole Webb szerint az EK politikai egysége valamivel nagyobb rendet mutat, mint a kaotikusnak

[15] Rosamond [2000], 131-131.
[16] Grieco [1995], 35.
[17] Grieco [1995], 35.
[18] Rosamond [2000], 94-95.

tűnő nemzetközi élet. Szerinte az integrációs irodalom két tábor, az intergovernmentalizmus és az interdependencia-elméletek dominanciája alá került, és mindkét megközelítés nagyobb hangsúlyt helyez a kormányzati szereplőkre, mint a neofunkcionalizmus. Webb az interdependencia kétfajta értelmezését veti fel: egyrészt az a globális politikai gazdaság állapota, amely – potenciálisan, de nem szükségszerűen – regionális integratív választ eredményez; másrészt nem feltételez normatív kapcsolatot az interdependencia-elmélet és a nemzetközi intézmények formája között. Meglátása szerint az interdependencia-elmélet tehát alkalmas azon feltételek vizsgálatára, amelyek között a kormányok és egyéb gazdasági szereplők együttműködnek, másrészt azon tudósok és politikusok számára nyújt választ, akik nem kívánják megszabni az EK fejlődésének végpontját[19]. A felfogás kiutat mutat az ún. n=1 dilemmából: eszerint az EK sui generis jelenség helyett az interdependens kapitalista gazdaságot érintő folyamatok értelmezésére irányuló kísérlet.

Az interdependencia-elmélet újszerűségét és jelentőségét elsősorban az adja, hogy az EU-ra egyedülálló intézményrendszere okán jellemző sajátosságoknál tágabb politikai kérdéseket tárgyalt, előrevetítve a politikatudományban bekövetkezett „kormányzási" (governance) fordulatot. Megmutatta továbbá, hogy az ún. „integrációelmélet" nem választható el a nemzetközi kapcsolatok tudományától.

2.3. Kétszintű játszmák

A *Simon Bulmer, Andrew Moravcsik és Robert Putnam* nevéhez kötődő megközelítések az állami érdekek és preferenciák eredetével foglalkoznak.

A nemzetközi kapcsolatok realista irányzata a külső környezet döntéshozók általi érzékeléséből vezeti le az érdekeket, azaz kevésbé foglalkozik a belpolitikai folyamatokkal. A neoliberálisok ezzel szemben elsősorban az állami preferenciák kölcsönhatására, nem pedig a képességek államok közötti eloszlására összpontosítanak. Mind az állami preferenciák kialakítását, mind az államközi alkufolyamatokat figyelembe veszik, ennek során kikerülhetetlen a belpolitika elemzése.

Simon Bulmer újítása, hogy az EK folyamatait belpolitikai megközelítéssel vizsgálta. Álláspontja szerint a nemzeti kormányok a közösségi rendszer kulcsszereplői, kapuőrként is viselkedve az EK és a nemzeti politikai rendszer között. Az EK-rendszer alapvető eleme viszont a nemzeti politikai egység (nem a tagállami kormányzat), amely legitimációs forrás az állami szereplők számára. Az európai szintű alkufolyamat megértéséhez az állami preferenciák hazai gyökereit kell vizsgálnunk, az integráció dinamikáját a nemzeti preferenciák kölcsönhatásai alapján határozhatjuk meg.

Andrew Moravcsik hasonló megközelítéssel elemezte az Egységes Európai Okmányt és arra a következtetésre jutott, hogy az a három legerősebb tagállam (Németország, Franciaország, Nagy-Britannia) neoliberális politikai gazdaságtan irányában konvergáló érdekei miatt valósult meg, e preferenciák pedig belső körülményekből eredtek. Látható, hogy bár a liberális-pluralista megközelítés is nyomon követhető a hazai és a nemzetközi szint közötti érintkezés vizsgálatában, ez egy realista jellegű érvelés: „az integráció elsődleges forrása az államok érdekeiben rejlik, és a relatív hatalom mind Brüsszelbe visz".[20]

Az ún. kétszintű játszmák (a belpolitika és a nemzetközi kapcsolatok közötti összeköttetések) gondolata *Robert Putnam*tól származik, eszerint a nemzeti döntéshozók többé-kevésbé egyidejűleg két színtéren lépnek fel. Belföldön a hivatalban lévők fő célja, hogy őket támogató koalíciókat kovácsoljanak a hazai csoportokból, míg a nemzetközi szinten - ezen hazai érdekcsoportok igényei szerinti fellépéssel - hazai pozícióik megerősítéséért fáradoznak.

A fentiekből megállapítható, hogy ez a megközelítés is a nemzeti kormányzati szereplők elsődlegességét hangsúlyozza az integrációban.

---

[19] Webb [1983], 33.
[20] Moravcsik [1991], 75.

2.4. Liberális kormányköziség

Andrew Moravcsik, a liberális kormányköziség elméletének megteremtője nem realista vagy neorealista, de határozottan intergovernmentalista megközelítést alkalmazott. A liberális tradícióhoz sorolta magát, mégpedig az alábbiak feltételezése okán:[21]

1, A politika alapvető szereplői racionális, autonóm egyének / csoportok, amelyek az önérdek és a kockázatkerülés alapján lépnek interakcióba.

2, A kormányok a hazai társadalom részhalmazát képviselik, és ennek érdekei határozzák meg az államok érdekeit és identitásait nemzetközi szinten.

3, Az állami viselkedés és a konfliktus vagy együttműködés mintái az állami érdekek természetét és szerkezetét fejezik ki.

Moravcsik a kétszintű játszma modelljének továbbfejlesztésével a nemzeti preferencia-kialakítás liberális elméletének és az államok közötti stratégiai alkufolyamatok intergovernmentalista megközelítésének ötvözésére tett kísérletet.[22] Az előbbi az integrációs eredmények keresleti oldalával foglalkozik, azaz a nemzeti preferenciák, érdekek az állam és a társadalom interakciójának következményei: „…belpolitikai konfliktusok által alakulnak ki, ugyanis a társadalmi csoportok politikai befolyásért versengnek, nemzeti és transznacionális koalíciók formálódnak és a kormányzat felismeri az új politikai alternatívákat. A belpolitika ismerete előfeltétele, nem kiegészítése az államok közötti stratégiai interakció vizsgálatának."[23] Az integráció kínálati oldala azt jelenti, hogy a megfogalmazott érdekekről kormányközi módon alkudoznak – mindez jelzi a lehetséges integrációs eredmények korlátait. Moravcsik kormányközisége is feltételezi az állami racionalitást, ugyanakkor az ennek megfelelő cselekvés nem rögzített preferenciákból, hanem a belpolitika dinamikus folyamataiból ered.

Moravcsik elkerüli mind a keresleti, mind a kínálati oldali redukcionizmust: a keresleti oldalt a nemzeti preferenciaképzés igen komplex folyamatai jellemzik, e játszmák természete esetenként eltérő. Egyes dinamizmusok megegyeznek a tagállamokban: a kormány fő célja a hatalom megtartása – ehhez a fontos társadalmi csoportok támogatása szükséges, amit a belpolitikai intézmények, a politikai képviselet közvetít. E folyamaton keresztül képződnek a nemzeti érdekek és célok, amelyekről az államok nemzetközi szinten tárgyalnak.[24] A kínálati oldal bonyolultsága miatt Moravcsik itt is empirikus elemzéseket javasol, mindenesetre az EU különleges alkukörnyezetéről az alábbiakat feltételezi:

1, Olyan környezetről van szó, amelybe az államok önkéntesen lépnek be és nem kényszerítő vagy korlátozó erejű (ugyanis a történelemformáló döntések egyhangúan születnek).

2, Az institucionalizmus megközelítésével összhangban az államközi alkudozás információdús környezetben zajlik (sok ismeret áll rendelkezésre az EU-politikaalkotás sajátosságairól, valamint a többi tagállam preferenciáiról, kényszereiről).

3, Az EU-ban az alkudozás tranzakciós költségei alacsonyak (a tárgyalások hosszú időtartamúak, nagy mozgástér nyílik az „issue linkage"-ekre, az osztozkodásra, részmegállapodásokra).[25]

Az európai szintű kormányközi alkuk megerősítik az államokat a belpolitikai egységeikkel szemben is – ennek eredményeként nő a kormányzatok belső autonómiája (ez egy lehetséges válasz arra a kérdésre, hogy miért vesznek részt az államok autonómiájukat végső soron korlátozó folyamatokban).

Ezen érvelést vitte tovább *Alan Milward*, aki szerint az európai integráció az európai nemzetállam

[21] Moravcsik [1993b], 7, 11, 13.
[22] Rosamond [2000], 136
[23] Moravcsik [1993], 481.
[24] Moravcsik [1993a], 483.
[25] Moravcsik [1993a], 498.

megmentésére tett kísérlet.[26] A második világháború végén az európai államok ugyanis kettős dilemmával találták szemben magukat: egyrészt az interdependencia növekedésével, másrészt a növekvő társadalmi igényekkel és elégedetlenséggel. Ebben a helyzetben az volt a fő kérdés, hogy az államok hogyan nyújthatnak megfelelő nemzeti politikai programokat a fő hazai rétegek számára. E programok sikeres végrehajtása a nemzetállamok mint elsődleges kormányzati szereplők hosszú távú megőrzésének feltétele volt. Ebben a helyzetben egyes politikai programok megvalósítása legalkalmasabb eszközének az integráció bizonyult. A folyamatban a kormányzati elitek játszottak főszerepet, és az integráció legfőbb motivációja a végrehajtó hatalom nemzeti szinten való megtartása, nem pedig lebontása volt. Mindez azt sugallja, hogy az integráció nem szükségszerűen eredményez elmozdulást a nemzetek feletti államiság felé, az államoknak pedig - ellenőrző funkcióval rendelkezve - érdekük az integráció elősegítése.

Az állami szuverenitás fentiektől eltérő értelmezését adja *Karl-Orfeo Fioretos*, aki szerint az integráció fellobbanásai (pl. az 1980-as években) azzal magyarázhatóak, hogy az államok alkalmazkodni kényszerülnek a legfőbb hazai támogató csoportok igényeihez. Ezek olyan erős belföldi koalíciók, amelyeknek érdekében áll az európai gazdasági tér széleskörű liberalizációja. Ez a megközelítés Moravcsik belpolitika-fogalmát kérdőjelezi meg, azaz a nemzeti kormányok egyre kevésbé lehetnek kizárólagos közvetítők a hazai csoportok és a globális környezet között.

Szintén e témakörhöz kapcsolódik *Wolfgang Wessels* ún. „fúziós hipotézise", amely az EU-val kapcsolatos dinamikus mezo-elmélet alkotására tett kísérletként értelmezhető. Wessels arra keresi a választ, hogy az integratív lendület hogyan növekszik az időben. Elutasítja azt a neofunkcionalista nézetet, miszerint az integráció egy adott végpont felé haladó egyirányú folyamat, de az integráció összeomlására vonatkozó realista utalást sem fogadja el. Érvelése racionalista és statikus: az integrációt nemzetállami szereplők önérdekkövető tevékenységeként magyarázza, nevezetesen a kormányok azért törekednek integrációra, hogy közös - a belpolitikai polgári igényekből és a globális gazdasági interdependencia által meghatározott kötelességből adódó - problémáikat megoldják. Wessels a jóléti/szolgáltató állam elterjedésének összefüggésébe helyezi elemzését (ezt tekinti a nyugat-európai államiság alapvető változásai mozgatórugójának), ezzel meghaladja Milward „nemzetállam-megmentési" indokát. Míg Milward a kialakult rend túlélésének biztosítékaként, Wessels a tagállamokban megnyilvánuló alapvető kormányzási stílus- és hangsúlyváltozásokkal összefüggésben értelmezi az európai egységesülést. Az integráció a közös problémamegoldás érdekében egyes területeken létrejövő, fokozatos „szuverenitás-összegyűjtés", ami egyre szorosabb fúzióhoz vezet: közösségi erőforrások egyesítése néhány állami területen, … az egyes politikákért viselt felelősségek megoszlanak.[27] Mindez két fontos következménnyel jár: a fúziós hipotézis egyrészt a nemzeti elitek cselekedetei szempontjából magyarázza az EU demokráciahiányát, másrészt azt akarja megmutatni, hogy az integráció hogyan vonja, „zárja be" a szereplőket. A folyamat középpontjában tehát az államok állnak, de ezt az államközi interakciót többnek tekinti egyszerű diplomáciai érintkezésnél, ugyanis ez utóbbi esetén a kormányközi alkuk törékenyek lennének és felbomlanának az államok közötti érdekegyensúly módosulásával (ld. realizmus).

Hasonló gondolatmenetet vonultat fel *Fritz Scharpf* az ún. „közös döntési csapda" (joint decision trap) fogalmának bevezetésével, pesszimista nézőpontból írja le az integráció és a vele járó államközpontú intézményesülés visszafordíthatatlan természetét. Scharpf megközelítésében az EK döntéshozatali rendszere lehetőség az államok közös problémái megoldási módjainak kialakítására. E mérlegelések kimenetele azonban szuboptimális (nem a lehető legjobb megoldások racionális elemzéséből következik), aminek fő oka, hogy az EU intézményi struktúrája egy jellegzetes „döntési logikával" rendelkezik: a racionális kormányzati szereplők felelősek az EU rendszert alakító alapvető döntésekért. Ebből adódóan még az integráció legbuzgóbb hívei sem mondanak le a döntéshozatalban meglévő vétójogukról. A kevésbé integrációpárti államok másrészt olyan

[26] Rosamond [2000], 138.
[27] Wessels [1997], 274.

kompromisszumokra törekednek, amelyek biztosítják beleszólásukat a jövőbeli, a folyamatot alakító döntésekbe. A fenti logika szerint hozott döntések egyetlen államot sem elégítenek ki maradéktalanul, sőt, a preferenciák kormányzatok által biztosított racionális optimumát sem érik el. Mindez természetesen nem ösztönzi az EU-szintű kormányzási képesség növelését, viszont lehetetlenné teszi a megtorpanást vagy visszafordulást. Az ily módon kialakuló közös döntési csapda „olyan intézményi megállapodás, amelynek politikai eredményei velejáróan (nem véletlenszerűen) szuboptimálisak… Mindazonáltal, az elrendezés lokális optimumot képvisel azon résztvevők költség-haszon elemzésében, amelyeknek joguk lenne megváltoztatni azt. Nincs fokozatos út, amely által a közös döntési rendszerek átalakulnak nagyobb politikai potenciállal rendelkező intézményi elrendezéssé."[28]

Moravcsik elméletének értékelésekor mindenképpen megállapítandó, hogy az nagy hatással volt napjaink EU-irodalmára, az empirikus vizsgálatra törekvő kutatók hasznos eszköznek találták azt az adatrendezésben és a hipotézisek vizsgálatában. Lényeges eltérés volt a realizmushoz képest annak figyelembe vétele, hogy az európai integráció (nemzetközi) politikája egy nagyon különleges intézményi környezetben zajlik.

Moravcsik kritizálta a neofunkcionalizmust, de felhasználta *Robert O. Keohane* a világpolitika intézményesülésének gyorsulását tárgyaló neoliberális institucionalista munkáját. Eszerint napjaink nemzetközi politikája több mint szuverén, önérdekkövető államok biliárdgolyó-szerű ütközései. A rendszerben jelen lévő intézmények formájukat tekintve lehetnek céltudatos kvázi-alkotmányos rendek (pl. az EU), ügy-specifikus rezsimek, valamint az államközi érintkezés normái. Az intézményesülés foka befolyásolja az állami viselkedést (információáramlás, tárgyalási alkalmak, kormányok képessége mások teljesítésének figyelemmel kísérésére és saját kötelezettségek végrehajtására, képesség hiteles kötelezettségek vállalására, nemzetközi megállapodások szilárdságát érintő várakozások). Az államok anarchikus környezetben követik érdekeiket, de ezt a környezetet jelentősen megváltoztatja az intézmények jelenléte.

Moravcsik liberális kormányközisége fontos szerepet ró az intézményekre, mint a pozitív összegű alkuk elősegítőire. Az államok hasznot húznak az EU intézményi környezetéből és hazai legitimációs célokra és a preferenciák követésére használják azokat. Csak akkor van veszélyben a kormányközi szemlélet, ha a nemzetek feletti vezetők tevékenysége által a döntések szisztematikusan eltérnek a tagállamok hosszú távú érdekeitől. Ezt a fejtegetést a neoinstitucionalizmus keretében vitték tovább, sok institucionalista elemző az állami preferenciák elsődlegességét adottnak tekinti.[29]

Leon Lindberg meglátása szerint Moravcsik érvelésének egy része valójában egyes neofunkcionalista tételek alátámasztására is alkalmas. Az a fejtegetés például, hogy az európai folyamatokban való részvétel lehetővé teszi az államok relatív autonóm pozícióba kerülését a hazai csoportokkal szemben, vonatkoztatható a Bizottságra is a nemzetiérdek-kialakítás folyamatával összefüggésben.[30]

Daniel Wincott hasonló jellegű, de éles kritikát fogalmazott meg a liberális kormányköziséggel szemben. Elsősorban Moravcsik azon érvelésével szállt szembe, miszerint a kínálati oldalon a kormányköziség dominanciája érvényesül. Ellenpéldaként az Európai Bíróság integrációs folyamatban játszott kiemelkedő szerepére utal, nyomatékosítva, hogy – Moravcsik gondolatával ellentétben – a kínálati oldal nem kizárólag a történelemformáló pillanatokban, pl. szerződésmódosításkor bír jelentőséggel. Wincott kétségbe vonja a racionalitás feltételezését is, ehelyett az ismeretek radikális tökéletlenségét hangsúlyozza. Az ismerethálózat középpontja a Bizottság, ezért annak dolgozói előnyben vannak más játékosokkal szemben (pl. tagállamok). Moravcsik válaszában leszögezte, hogy a magas szintű alkuk vizsgálatához a liberális kormányköziség elméletileg megalapozott, de arra sincs okunk, hogy kirekesszük azt a mindennapi

[28] Scharpf [1988], 271.
[29] Pl. *Mark Pollack, Geoffrey Tsebelis, Wayne Sandholtz*
[30] Lindberg [1994], 83.

döntések elemzéséből.[31]

Smith és Ray alapvetően a kétszintű játszma analógiájának túlságosan leegyszerűsített jellegét bírálja, egyben a szintek számának emelését tartották szükségesnek (ld. többszintű kormányzás elmélete): Putnam eredeti (nemzetközi érintkezés: kormány-kormány viszony, belpolitika: kormány – nemzeti politikai egység viszony) szintjei mellé három további szintet emeltek be. Ezek az intézményesített kormányközi érintkezés (EK-tagállam – EK-tagállam viszony); a nem EK-tagállam kormányzata és az EK közötti érintkezés; valamint a szubnacionális érintkezés (nemzeti politikai egység - nemzeti politikai egység viszony). Ezen túlmenően elismerték az európai intézmények elkülönült alkukörnyezetét, valamint a nem-állami szereplők közti kapcsolatok lehetőségét, amelyek potenciálisan döntő alakítói az integrációs eredményeknek.

Az államok és az európai szintű intézmények kapcsolatával, különösen az intézményi döntések kérdésével elsősorban a következő pontban ismertetett institucionalista elemzések foglalkoznak.

2.5. Institucionalizmus - neoinstitucionalizmus

Az institucionalisták az integrációban is az intézmények szerepét hangsúlyozzák: ezek közvetítik a politikai küzdelmeket, ugyanakkor befolyásolják is a szereplők viselkedését. Az integráció egy intézményesített kooperáció, amelyben elsődleges szereppel bír a politika, a gazdaság ennek alárendelt pozícióban van.

Mark Pollack szerint az institucionalizmus elfogadja a fundamentalista intergovernmentalista nézetet a kormányok főszerepéről az EK intézmények létrehozásában és módosításában. A nemzetek feletti intézmények a tagállamok preferenciáinak határai között működnek, bár a tagállamok törekvései közötti különbségek kihasználásával módjukban áll a kezdeményező nemzetek feletti cselekvés is.[32]

Geoffrey Garrett meglátása szerint a tagállamok szuboptimális módon korlátozták az autonómiájukat. Az Egységes Európai Okmány pl. olyan intézményi logikát képvisel, amelyben a nemzeti döntéshozók hatalma szigorúan körülhatárolt (ld. a minősített többségi szavazás körének bővítését). Ez nem magyarázható hagyományos államközpontú együttműködési megközelítésekkel, ugyanis ezek szerint az államok nem tesznek olyan lépést, amivel tönkretennék az államközpontú nemzetközi rendet vagy annak alapelveit. A magyarázat szerint a kormányközi intézmények környezete lehetővé teszi egyes államoknak vagy államok koalíciójának, hogy érvényre juttassanak bizonyos preferenciákat.[33]

G. Garrett és George Tsebelis azon az alapon bírálták a liberális kormányköziséget, hogy az túlzottan az államok közötti stratégiai racionalitásra koncentrál. Az államközpontúságot nem vetik el, viszont meglátásuk szerint az EU intézményi komplexitását is figyelembe kell venni, a tényleges döntéshozatali szabályoktól nem lehet eltekinteni. Ezen túlmenően az intézmények preferenciái is befolyással bírnak a kormányközi alkudozás stílusára és tartalmára.[34]

Wayne Sandholtz hibának tartja, hogy a liberális kormányköziség az állami preferenciák puszta kifejezőjeként tekint a nemzetek feletti intézményekre. Ezzel szemben azok a társadalmi érdekek felé kiépített kapcsolatok révén további nem-állami preferenciákat építenek be az EU döntéshozatali rendszerébe. E kapcsolatok által az EU belép a tagállamok belpolitikájába, megkerülve a nemzeti kormányok kapuőr-szerepét. „Ez változásokat indít el a hazai politikákban és intézményekben, azaz maguk az államok is megváltoznak az európai integrációban”.[35]

A neoinstitucionalizmus (és a többszintű kormányzás) egyes tételeit vetítette előre *Donald Puchala*

[31] Moravcsik [1995], 613.
[32] Pollack [1996], 430
[33] Garrett [1992]
[34] Garrett – Tsebelis [1996].
[35] Sandholtz [1996], 426.

az integráció 1970-es évek eleji megközelítéseinek elvetésével. Puchala az EK-t egy „egyetértési rendszerként" értelmezi. Ez egy olyan komplex entitás, amelyben a nemzetállamok fontos és elsődleges szereplők maradtak, de a politikai cselekvés több (szubnacionális, nemzeti, transznacionális és szupranacionális) szinten történik. Ez a pozitív összegű interakciók és a kölcsönös egyetértés kialakításának fóruma is. A konfliktusok az együttműködés módozatainak keresését jelentik, az alkuk nem zéró-összegűek, hanem konvergens célok kialakítását célozzák.[36] A *neoinstitucionalisták* a korábbiakhoz képest szélesebben határozták meg az intézmény fogalmát: kiterjesztették azt a formális és informális intézményekre, értékekre, normákra, illemszabályokra, szimbólumokra, cselekvési módokra és számos egyéb tényezőre.[37] Kiemelték az intézményi konfigurációk hatását a politikai eredményekre, olyan környezetet teremtve, ahol a szereplők nagyobb arányban tudnak pozitív összegű alkukat folytatni. Az intézmények információban gazdag helyek, kiemelt követelmény velük szemben az átláthatóság és a bizalom magas szintje (ezek köztes változók a szereplők preferenciái és a politikai eredmények között).

A racionális választás elméletéből kiinduló megközelítés szerint az intézmények formális jogi entitások és döntéshozatali szabályok összessége, amelyek kötelezettségeket rónak az önérdekkövető politikai szereplőkre (pl. minősített többségi döntéshozatal a Tanácsban). Az intézményekben a résztvevők között stratégiai koalíciók köttetnek, valamint törekvések jelennek meg az intézményt irányító szabályok alakítására.

A történelmi megközelítés szélesebb definíciót fogalmaz meg: az intézmények formális szabályok, alkalmazkodási eljárások és szabványos működési gyakorlatok, amelyek strukturálják a politikai egység és a gazdaság egyes egységei közötti kapcsolatokat.[38] Nemcsak formális alkotmányos entitásokat tartalmaz, hanem informális interakciókat és az ún. „normatív társadalmi rend" megnyilvánulásait is (pl. megállapodások, viselkedési szabályok, alapvető viselkedési kényszerek[39]).

Mark Pollack értékelése szerint a neoinstitucionalizmus legfőbb erénye, hogy a tagállam elsődlegességét hangsúlyozó intergovernmentalista érvelés mellett figyelembe veszi azt, hogy az intézmények is strukturálják az egyéni vagy kollektív politikai választásokat. Az EU eredményei tehát nem következtethetőek ki egyedül a preferenciák és relatív állami hatalom elemzéséből.

A racionális választás alapján álló neoistitucionalisták (pl. Thelen és Steinmo) szerint a preferenciák kialakítására az intézményi terepen kívül kerül sor. A szereplők saját érdekeik racionális követői, az intézmények pedig az önérdekkövető cselekvés korlátai (meghatározzák, de legalább korlátozzák a politikai szereplők érdekérvényesítési stratégiáit).[40]

Keohane szerint az intézményeket azért hozzák létre az államok, mert hasznot látnak azok funkcióiban, pl. a tranzakciós költségek (alkudozás során fellépő kockázatok és büntetések) csökkentésében.

A történeti megközelítés gazdagabban értelmezi az intézmények befolyását: közbenső változók, de a politikai cselekvés szélesebb kontextusát is irányítják. A szereplők nem annyira racionális hajlamokat, inkább közösen elfogadott szabályokat követnek. Következésképpen az intézmények képesek formálni a célokat és a preferenciákat, azaz strukturálják a politikai helyzeteket és hatással vannak a politikai eredményekre is.[41] A szereplők nem mindig tökéletesen informáltak az intézményi következményeket illetően. Azok a szereplők, akik egy adott időpontban kialakítják az intézmény jellegét, nem feltétlenül vannak tisztában ennek hosszú távú következményeivel. A rendszer jövőbeli szereplőinek is ezen önreprodukciós intézményi forgatókönyvek alapján kell működniük („bezáródás"), tehát az intézmények független változókként kezelendők. Mindezekkel

[36] Puchala [1972], 276.
[37] Jones [2001], 50. Idézi: Palánkai [2005b], 41.
[38] Hall [1986], 19.
[39] Ikenberry [1988], 226.
[40] Thelen - Steinmo [1992], 7.
[41] Thelen - Steinmo [1992], 9.

összefügg (és egy lehetséges magyarázattal szolgál arra, hogy miért csúsztak ki a kormányzási funkciók a nemzeti ellenőrzés alól) az a megfigyelés, hogy „az intézmények hajlamosak állandósítani olyan döntéshozatali formákat, amelyek nem politikai viták, konzultációk vagy érdekcsoportok tevékenységének eredményei”.[42]

Paul Pierson a nem szándékos következmények történelmi logikáját vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy az intézmények tervezőinek rövid távú céljai olyan döntéseket eredményeztek, amelyek hosszú távon aláásták a tagállami ellenőrzést.[43]

A szociológiai megközelítés nagyobb hangsúlyt helyez az intézmények kognitív dimenzióira. Az érdekek és az identitások benne rejlenek az intézmények által képviselt interakciós folyamatokban. Az érdekek – csakúgy, mint a cselekvés körülményei - társadalmilag, intézményi forgatókönyvek alapján alakulnak ki, az új helyzetek felismerése és megoldása révén.[44] Ez az érvelés szoros összefüggést mutat az 1960-as évek közepén kibontakozó szociálkonstruktivizmussal, miszerint a valóság inkább társadalmilag felépített, mint objektíven létező.

Markus Jachtenfuchs álláspontja szerint az intézmények szimbolikus terelő, irányító (guidance) funkciót látnak el. Egyúttal elméleteket hoznak létre magukról, amelyek következményekkel járnak a szereplők interakciójára[45]. E diszkurzusok a politikai kezdeményezés alakítói, ezért ezen eszmék alakítása és alkalmazása stratégiai eszköznek számít. A fő kérdés, hogy ezek a diszkurzusok milyen módon kerülnek be az EU rendszerébe.

Thomas Risse a kommunikatív cselekvés fontosságát emeli ki: az EU egy fejlődő politikai egység, amelyet a normatív konszenzus kötőereje tart össze. Deliberatív folyamatok és politikai haladás nagyobb valószínűséggel jelennek meg olyan normákat, szabályokat és eljárásokat tartalmazó magasan intézményesített keretben, amelyek a szereplők között bizonyos fokú bizalmat és informális kapcsolatokat tesznek lehetővé.[46]

2.6. MLG – gyarapodó elemzési szintek

Az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején számos korábbi elmélet újrafogalmazására került sor. Az Egységes Európai Okmány elfogadása, a Jacqes Delors vezette Bizottság intézményi aktivizmusa, az Európai Parlament hatásköreinek bővítése, majd az Európai Unióról szóló szerződés megkötése mind a neofunkcionalizmus újabb változatainak megjelenését[47], mind a föderalizmus újbóli megerősödését[48] eredményezte. A fentiek mellett valóban új megközelítést a *többszintű kormányzás* (multi-level governance, MLG) elméletének képviselői[49] alkottak, akik alapvetően a politikai folyamatok szempontjából vizsgálták az EU-t. A koncepció a nemzetgazdaságok egységes világgazdasággá való összefonódásával, a globalizáció felgyorsulásával összhangban, az 1990-es évek elején alakult ki. Érdemes hozzátenni, hogy az MLG-koncepció a maastrichti szerződésben is megjelenő, eleve több kormányzási szintet feltételező szubszidiaritás fogalmával cseng össze, amely nem tesz fontossági sorrendet ezek között. Az 1990-es években megerősödő regionalizációs folyamat szintén gyakorlati példája az MLG-megközelítés létjogosultságának.

Az elmélet abból indul ki, hogy az EU egyre inkább önálló politikai egységként (polity) értelmezendő, amelyben a hatáskörök a kormányzás különböző szintjei és a különböző szereplők

---

[42] Dannreuther [1997], 4. Idézi: Rosamond [2000], 118.
[43] Pierson [1996], 156.
[44] Hall - Taylor [1996], 948.
[45] Jachtenfuchs [1997], 47.
[46] Risse-Kappen [1996], 71. Idézi: Rosamond [2000], 121.
[47] *Jeppe Tranholm-Mikkelsen, Michael O'Neill, Wayne Sandholtz és JohnZysman, Anne-Marie Burley és Walter Mattli*
[48] *John Pinder, Alberta Sbragia*
[49] *Leon Lindberg, Stuart Scheingold, Wolfgang Wessels, John Peterson, Jeremy Richardson*

között oszlanak meg, ahol kiemelt cél a hatékonyság növelése, a költségek csökkentése és a nagyobb demokrácia. Elismeri a lojalitások egymást átfedő rendszerét, a többes identitások létezését. Az EU-t a kormányzati és nem-kormányzati elitek komplex, többemeletes, földrajzilag egymást átfedő struktúrák összességeként határozza meg. A hangsúlyt a kormányzás folyamatára (governance) helyezi, a hatalom kérdéskörét pedig elkülönülten kezeli a szuverenitással összefüggő, zéró-összegű játszmákból kiinduló elképzelésektől. Mindez az állam fogalmának pluralistább felfogását teszi lehetővé, olyan színtérként értelmezve azt, ahol különböző napirendek, eszmék és érdekek versenyeznek. Az állam ugyan döntő fontosságú marad, de nem kizárólagos közvetítőként lép fel a belföldi és az EU szintek között. Irányítói, valamint a belföldi és nemzetközi szereplők tevékenysége eredményeként az állam egyre inkább egy többszintű politikai egység részévé válik.[50] Az MLG-megközelítés nem támaszt különösebb várakozásokat az európai szintű politikai egység dinamikájával szemben azt leszámítva, hogy a különböző kormányzati szintek közötti határok elmosódnak. A koncepció kísérlet az EU politikai rendszerére jellemző komplexitás leírására, a hangsúly a változékonyságon, az előrejelezhetetlenségen, a sokszereplősségen van, röviden: a kortárs intergovernmentalisták nézeteire adott posztmodern válaszról van szó. Az MLG-koncepció további erénye, hogy módszertani keretet ad a politikai hálózat-elemzéshez (policy network analysis).

John Peterson az európai integráció vizsgálatának különböző elemzési szintekre való szétválasztási lehetőségére mutatott rá, szerinte minden egyes szinten más elméleti megközelítést lehet alkalmazni.[51]

1. A rendszerfeletti szint a tágan értelmezett politikai-gazdasági környezetben lezajló változások elemzésére alkalmas, erre a makroelméletek (intergovernmentalizmus, neofunkcionalizmus) felelnek meg.

2. A rendszerszintű megközelítések az intézményi változásokat ragadják meg, erre a neoinstitucionalizmus képes leginkább.

3. A mezoszinten vizsgálhatóak az erőforrás-függőségek, erre a politikai hálózat-elemzés alkalmas.

Az első szinten kezelendő az integráció, míg a második és harmadik szinten a politikaformálási folyamatok jelennek meg (2.: policy-setting, 3.: policy-shaping).

Jeremy Richardson a politikai folyamatot négy elkülönülő fázisra osztja fel.[52] A napirend kialakításában (agenda setting) a "tudásközösségek" (epistemic communities) játsszák a főszerepet, míg a politika kialakításában (policy formulation) a politikai közösségek/hálózatok. A politikai döntési folyamatok vizsgálatára az intézményi elemzés alkalmazható, végül a politika végrehajtását a szervezetközi/magatartásvizsgálatok ragadhatják meg. Mindez egy bizonyos politikaterület feltérképezésére nyújt lehetőséget szereplő-alapú modellek alkalmazásával oly módon, hogy a politikát kizárólag érdekvezérelt folyamatként értelmező megközelítésen túllépve kiemelt, központi szerepet tulajdonít az eszméknek és a tudásnak.

2.7. Újabb megközelítések

A *nemzetek feletti kormányzás* elmélete (*Alec Stone Sweet és Wayne Sandholtz*) az integráció keresleti és kínálati oldalát írta le, kiemelve a transznacionális kapcsolatok központi szerepét az európai szintű szabályozás és kormányzási képességek iránti igények (kereslet) kialakulásában. Ez utóbbit nemzetek feletti intézmények biztosítják, ami hasonlóságot mutat K. Deutsch megközelítésével. A transznacionális területen megjelenő igények a döntéshozó intézmények részéről választ ösztönöznek, ezáltal a tagállamok képessége fokozatosan, de elkerülhetetlenül

[50] Marks, Hooghe, Blank [1996], 373.
[51] Peterson [1995]
[52] Richardson [1996]

csökken az eredmények ellenőrzésében.[53] Az egyes politikaterületek skálája a kormányközi politikától a nemzetek feletti politikáig terjed, amelyben „a kormányközi alkudozás inkább a terméke, mint a kezdeményezője az integrációnak”.[54]

A *konföderalista* irányzat keretében *Murray Forsyth* a nagyobb piacok építésében kölcsönösen érdekelt államok önkéntes társulásaként értelmezi az EK-t. Ez utóbbi az államok számára gazdasági érdekeik követésére rendelkezésre álló három lehetséges stratégia egyike (a másik kettő – a hegemónia gyakorlása, valamint a hatalmi egyensúly manipulációja – nem jellemző az EU-tagokra). Ezen irányzat szerint az európai integráció azért alakult ki, mert egy kis államcsoportnak érdekében állt az, hogy a nemzetközi rendszerben biztosítsák, megerősítsék érdekeiket. Az ezzel járó intézményesülésre azért van szükség, hogy az stabil és hosszú élettartamot kölcsönözzön a rendszernek.[55]

Alex Warleigh a konföderalizmussal szembenállva azzal érvel, hogy ha az EU esetében a kormányközi intézmények dominanciája a konföderális nemzetközi elrendezés követelményeinek felel meg, azonban kizárólag abból, hogy az EU nem föderáció vagy nemzetközi rezsim, nem következik, hogy konföderáció.

Jacob Øhrgaard a Közös Kül- és Biztonságpolitika elemzése során arra az eredményre jutott, hogy az azt megelőző Európai Politikai Együttműködésben a nemzetek feletti intézményeknek kevés szerepe volt, ezért az eredmények a kormányközi dinamikának tulajdoníthatóak. A kormányközi integrációt három folyamat köré próbálja meg konceptualizálni:

1. A szocializáció a bizalom elégséges szintjéhez szükséges előfeltétel.

2. A kooperációt a bizalom elégséges szintje teszi lehetővé, és a közös érdekek alapján valósul meg.

3. A formalizáció kiterjesztésére az együttműködés által van mód.[56]

Øhrgaard tehát kiemelt szerepet tulajdonít az államok cselekedeteinek e folyamatok elindításában.

Paul Taylor az EU-t *társulásként* határozza meg. Vizsgálódásainak tárgya az, hogy a megosztott társadalmak hogyan érhetnek el kormányzati stabilitást[57]. Az EU-ra adaptálva ennek felel meg az arányosság elve a Miniszterek Tanácsában, valamint az egyes esetekben rendelkezésre álló vétójog. Taylor meglátása szerint a regionális funkcionális rendszerek erősítésével bekövetkező integráció inkább élesíti, mint enyhíti a nemzetek közötti megosztottságot, törésvonalakat.[58] Az eliteket két, ellentétes irányú ösztönző befolyásolja: egyrészt a nemzetek feletti szint erőforrásainak kiterjesztése (remélve, hogy ebből a saját szegmensének haszna származik), másrészt az igény saját szegmensük integritásának és autonómiájának megóvására. A nemzetek feletti funkcionális képességek növekedésével együtt jár a társadalmak közötti aktivitás, ez pedig meggyengítené az elitek támogatói rétegeit. Ez az érvelés tehát egy lehetséges magyarázat arra, hogy az államok önmegőrzésének beépített ösztönzői és saját hatalmi alapjuk korlátozása hogyan hozható összhangba az integrációval. Választ ad arra, hogy miért törekednek az államok látszólag irracionális vagy szuboptimális kimenetelekre.

A konföderális és társulási megközelítéseket *Dimitris Chryssochoou* kísérelte meg egyesíteni. Az EU-t „konföderális összetársulásként”[59], a kormányközi és a föderális megoldások két pólusa közötti irányítási módként határozta meg. Az EU „összetett politikai egység, amelynek különálló,

---

[53] Stone Sweet - Sandholtz [1997], 299-300.
[54] Stone Sweet - Sandholtz [1997], 307.
[55] Forsyth [1981].
[56] Øhrgaard [1997], 18.
[57] Arend Lijphart (1977, 1991) munkájára alapozva, aki a megfontolt intézményépítést, a konszenzuális politikai kultúra kiépítését emlte ki, amely a nagykoalíciót részesíti előnyben a többségi elvvel szemben, vétójogot biztosít a közösségeknek, arányos hatalomelosztást szorgalmaz és a társadalom megosztása által minimális érintkezést ír elő a közösségek között
[58] Taylor [1994b], 176.
[59] Chryssochoou [2001], 2. Idézi: Palánkai [2005b], 47.

kulturálisan meghatározott és politikailag szervezett egységei összekapcsolódnak az „Unió” konszenzuálisan, előre elrendezett formája keretében, bizonyos célok érdekében, anélkül, hogy elveszítenék nemzeti identitásukat vagy lemondanának szuverenitásukról egy magasabb központi hatalom javára”.[60] Chryssochoou tehát összeköti az önkéntes társulás konföderális eszméjét az „elszigetelt autonómia” konszociációs vonatkozásával. Felfedi továbbá az európai integráció elitvezérelt természete és az EU szembeötlő demokráciahiányos karaktere közti kapcsolatot is. Álláspontja szerint ugyanis az EU intézményi és döntéshozatali szerkezete oly módon alakította az integrációs folyamatot, hogy továbbra is az államok irányítják a közösségépítés folyamatait. Az elitek fellépése ebből adódóan komolyan korlátozza a lentről jövő integrációs erőket, amely egy európai „démosz” létrejöttében bírna szereppel (ez az EU negatív tulajdonsága). Chryssochoou hangsúlyozza ugyanakkor az EU konföderális-konszociációs jellegének pozitív oldalát is: biztosította a nemzeti demokratikus intézmények megőrzését a mélyülő európai integráció kereteiben.

Következtetések, kilátások

A fent tárgyalt elméleti irányzatokat véleményem szerint alapvetően két fő csoportba lehet sorolni. Az egyik csoportba tartoznak azok a megközelítések, amelyek idealista alapon állva megkérdőjelezik az államokra épülő nemzetközi rendet, és annak meghaladásával egyfajta nemzetek feletti állam vagy kormányzási forma kialakulását igénylik (pl. föderalizmus, funkcionalizmus, neofunkcionalizmus, nemzetek feletti kormányzás elmélete). A másik csoport – jobb szó híján nevezzük ezeket realista ihletésű elméleteknek - részét képezik azok a koncepciók, amelyek a nemzetállamok megőrzésével, vagy azok dominanciájával, de legalábbis kiemelt szerepével képzelik el az integrációt (intergovernmentalizmus, liberális kormányköziség, többszintű kormányzás elmélete). Az egyes irányzatok áttekintése során megállapítható, hogy általában gazdasági fellendülés idején kerülnek előtérbe az idealista típusú elméletek, míg a realista ihletésűek akkor dominánsak, amikor a gazdasági megtorpanás – és ezzel a nemzeti megoldások keresése – jellemző.

Az európai jóléti szint 1950-es, 1960-as évekre jellemző ugrásszerű emelkedése ily módon együtt járt a föderalista, funkcionalista majd neofunkcionalista elméletek dominanciájával. Az európai integráció beindulását további gazdasági ererdmények kísérték, viszont a Hallstein-féle Bizottság közösségiesítő törekvései komoly ellenállással találták szemben magukat. Ennek eredményeképpen a nemzeti érdekek elsődlegességét hangoztató intergovernmentalista érvelés egyre inkább előtérbe került: a luxemburgi kompromisszumot követően az európai folyamat lényegében kormányközi alapon haladt előre. Tovább erősítette ezt a folyamatot az 1973-as világgazdasági válság, amelyen alapvetően nemzeti programokkal kívántak úrrá lenni az európai államok.

Az idealista elméletek csak az 1980-as évek közepén visszatérő gazdasági fejlődés, a Delors-Bizottság kezdeményezései, és az egységes belső piac programjának meghirdetése kapcsán kaptak újra befolyást. A maastrichti szerződés létrejöttét és a monetáris unió beindítását, azaz az integráció felgyorsulását, mélyülését követően az ortodox realista megközelítések okkal háttérbe szorultak, ugyanis be kellett ismerni, hogy az európai folyamatokban már nem kizárólagos az államok szerepe. Éppen ezért tudott oly nagy népszerűségre szert tenni az MLG-koncepció, mindazonáltal a klasszikus és a liberális kormányközi elképzelések is rendelkeztek további mondanivalóval.

A 2000-es évtized lassuló gazdasági növekedése közepette sorra kerülő bővítési folyamat a korábbiaknál is nagyobb heterogenitást eredményezett mind gazdasági, mind politikai szempontból. Ezt a „fáradtságot” próbálták meghaladni az alkotmányos szerződéssel, amelynek kudarca ismét a nemzeti érdekek további érvényességét tette mindenki számára láthatóvá. Érdemes megjegyezni azt is, hogy a megjelenő pénzügyi, költségvetési, politikai válságok, az integráció jövőjét illető tanácstalanság okait a fent tárgyalt elméletek nyilvánvalóan nem tudták maradéktalanul

[60] Chryssochoou et al. [1999], 49.

megmagyarázni. Az integrációval foglalkozó irodalom legújabb képviselői kiemelték, hogy az eddigi megközelítések az elitek és a politika szerepén túl nem vették kellőképpen figyelembe a társadalmi tényezőt, márpedig társadalmi támogatás nélkül bármilyen európai szintű politikai és intézményi építkezés hiábavaló. Jó példa erre a maastrichti és a nizzai szerződés nehézkes, különalkukkal történt elfogadtatása, majd az alkotmányos szerződés francia és holland leszavazása, és ebbe a sorba illeszkedik az EU-t megreformálni kívánó lisszaboni szerződés jelenlegi bizonytalan helyzete az ír népszavazás elutasítása után.

Mindezek alapján úgy látom, hogy a társadalmi tényező hangsúlyosabb figyelembe vételével a politikai realizmus hagyományai, elméleti kategóriái – az államok központi szerepe, a hatalom, az érdek – jó eséllyel még hosszú ideig a nemzetközi politika és az európai integrációs irodalom kulcsfogalmai maradnak. Annál is inkább számíthatunk erre, mert az utóbbi években több példát tapasztaltunk a világ hatalmi központjai részéről az egyre hangsúlyosabb, szemmel láthatóbb visszatérésre a klasszikus, nemzeti érdekeken alapuló, a biztonság követelményéből kiinduló külpolitikához, az állam érdekeit szem előtt taró és esetenként a nemzetközi jog szempontjából legalábbis problematikus fellépéshez.

Az európai integráció fejlődésével kapcsolatban konklúzióként elmondható, hogy az alapvetően gazdasági jellegű összefonódást eredményezett. Az 50-es évek elején a politikai unió (Európai Politikai Közösség, Európai Védelmi Közösség) tervei kudarcot vallottak, azonban gazdasági téren jelentős eredményeket sikerült elérni (gondoljunk csak az ESZAK, az EGK, valamint az Euratom keretében megvalósult lépésekre, melyek eredményeképpen létrejött Európa nyugati felén az áruk, szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlásán alapuló közös piac). Ezen eredmények (valamint a kollektív biztonságot nyújtó NATO) lehetetlenné tették az évszázados háborúskodások kiújulását a kontinens nyugati részén.

Az európai projektben kétségtelenül egy új minőséget hozott létre az egységes belső piac programja, a közös valuta bevezetése, valamint a maastrichti szerződéssel nyitás történt egyfajta politikai unió irányába is. Fontos hangsúlyozni, hogy mindez nem automatizmusként történt, hanem a nemzetállamok politikai elitjei jóváhagyásával. Mivel az európai közösség alapvetően kormányközi jellegű jelenség (a fő döntéseket, még az ún. szupranacionális területeken is, a tagállami politikusok, kormányzati hivatalnokok által alkotott Tanács hozza), mindenkori fejlődését alapvetően befolyásolja tagállamainak érdekeltsége. Ha úgy tetszik, az európai integráció fejlődésére, újabb területekre történő kiterjesztésére csak akkor van esély, ha ez összhangban áll tagállamai érdekeivel (ezek természetesen időben változnak és nem utolsósorban a külső körülmények, valamint az integráció intézményi kerete által biztosított érdekharmonizációs lehetőségek, kényszerek által konvergálhatnak).

Az európai integrációban természetesen nyomon követhetőek a nemzetek feletti struktúrák és szabályok, azonban véleményem szerint ezek végső soron – kisebb vagy nagyobb mértékben – nemzeti érdekek kompromisszumaként jöttek létre. Érdemes megfigyelni, hogy e strukturák működtetésében is a nemzetállami (kormányzati) hátterű testületeknek van első számú szerepük. Az eddigi tapasztalatokhoz hasonlóan a jövőben is nehezen képzelhető el olyan változás az integráció menetében, amely összességében ellentétes lenne a tagállamok (nemzeti) érdekeivel.[61]

Igaz, hogy az európai „alkotmányozás" eredményeként a tagállami állam- és kormányfők által elfogadott alkotmányos szerződésben sor került a „nemzetek feletti" (vagy helyesebben talán össz-EU-) struktúrák (pl. Európai Parlament) szerepének további növelésére, az Unió alapvetően kormányközi jellege (amelynek legfőbb jele a Tanács központi szerepének megőrzése) továbbra sem változott.

A kormányközi megközelítések érvényességét – és újbóli előtérbe kerülését - bizonyítja többek

[61] Ennek egyértelmű bizonyítékára utal Wallace, amikor kiemeli, hogy az európai alapszerződések módosításához - amely az EU integrációs folyamatának megvitatására, meghatározására, módosítására vagy megerősítésére szolgál – kormányközi tárgyalások szükségeltetnek.

között az alkotmányos szerződés kudarca, majd az integráció folyamatának kizárólag kormányközi alkukkal való meghatározása és a nemzeti érdekeknek mindent alárendelő tárgyalási stratégiák gyakorlatának (erre többek között a középhatalmi szerepre törekvő Lengyelország esetében láttunk kiváló példákat) továbbélése, sőt „felvirágzása" az ún. reformszerződés kapcsán.

Ugyanez a jelenség figyelhető meg a nemzeti érdekek eltérését mindig karakteresen megmutató, a gyakran késhegyre menő vitákat jelentő közös költségvetési tárgyalások során (ld. a 2007-2013-as pénzügyi perspektíva hosszadalmas vitáit, a csak bonyolult kompromisszumokkal, minden tagállam számára valamilyen külön elbánást biztosító „karácsonyi kívánságlista" beékelésével lehetővé vált megegyezést). Vélhetően minden jövőbeli, különösen gazdasági vonzattal járó terv megvalósítása, így a 2008-2009 során ismét napirendre kerülő költségvetési reform esetében is akkor követjük el a legkisebb hibát, ha a kormányközi, a nemzeti érdekek elsődlegességét hangsúlyozó megközelítések érvényességét vetítjük előre.

A föderalista, funkcionalista (és bizonyos mértékben a többszintű kormányzással foglalkozó) elméletek igyekeznek elvonatkoztatni a tagállami érdekektől, azonban a fentiekből is az következik, hogy a nemzeti érdekek érvényesítésére hosszú távon is lehetőség (sőt: szükség) van az Európai Unióban. A normatív elméleteket tehát el kell választani a tapasztalt valóságtól, a realitásoktól. Ez utóbbiakból pragmatikusan kell kiindulni a nemzetközi érintkezések során, hiba lenne ezekkel szemben valamely – akár jól hangzó, ámde a gyakorlatban utópisztikusnak bizonyuló - elméletet vagy eszmét vezérelvnek megtenni.

Ma is viszonylag nagy népszerűségnek örvend az EU föderalista vízió alapján egyfajta szupranacionális állammá alakításának programja. Ezen – a világ más tájain, pl. Észak-Amerikában sikeresen alkalmazott – elképzelés vizsgálatakor ugyanakkor számot kell vetni az európai politikai fejlődés sajátosságaival. A föderalista projekt megvalósításának csak abban az esetben van értelme, ha az így létrejövő politikai rendszer legitimitással bír és az ehhez kapcsolódó feltételek megléte garantált.[62] A gazdasági integráció vitathatatlan sikertörténetnek számít, amely – a nemzeti érdekek egybeesése esetén - már a politikai területek felé is kacsingat. Mindazonáltal – bár a gazdasági eredmények, hasznok nemzetközi szervezetként kellő legitimitást, elfogadottságot teremtettek az EU iránt a lakosság körében – mindez nem teremtett európai identitást, azonosságtudatot. Mindenekelőtt kiemelendő, hogy az integráció negyven éven keresztül szinte kizárólag a nyugat-európai gazdasági egységesülést szolgálta, kiterjedése a kontinens egészéhez képest részleges volt, ezért egységes európai identitás kialakulására nem volt reális lehetőség. A legitimitás fent említett feltételei egyfajta európai politikai közösség létrejöttét megelőzően jellegükből adódóan nem alakulhatnak ki. Az európai „démosz" megjelenésének jelei pedig – ahogy erre az Eurobarometer felmérései rámutatnak[63] – egyelőre nem látszanak.

---

[62] A liberális demokráciákban a legitimitásnak négy fő összetevője van (Lakatos [2005], 13-14):
1, demokratikus intézményrendszer, azaz a vezetők demokratikus felhatalmazása és képviselet útján való felelősségre vonhatósága: az EU-ban igen korlátozottan érvényesül;
2, alkotmányos jogrend (legalitás): az EU esetében az alapszerződések által teljesül;
3, a társadalom közös identitása, a hatalom teljesítménye, illetve hatékony működése és a demokratikus intézményrendszer (normatív igazolhatóság): az EU esetében csak közvetetten, a tagállamok legitimitásán keresztül valósul meg;
4, a hatalom saját alárendeltjei és más külső hatalmak által történő elismertsége (legitimáció): az EU esetében az utóbbi teljesül.

[63] Legutóbb 2004 őszén készült részletes vizsgálat az európaiak azonosulásáról (Forrás: 62. Eurobarometer, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm). Mindössze az EU-25 lakosságának 3%-a tartja magát kizárólag európainak, további 7%-a ugyanolyan mértékben definiálja magát Európa és saját országa polgárának. 48% elsősorban saját nemzetéhez tartozónak, másodsorban Európa polgárának tartja magát, míg 41% kizárólag nemzetével azonosul. Az adatokból tehát erős nemzeti öntudat olvasható ki, mintegy 90% vagy kizárólagosan, vagy elsősorban saját nemzetével azonosul.
Megjegyzendő, hogy e felmérések sem konkrétan az EU-val kapcsolatos identitásra, hanem az „európai" azonosságra kérdeznek rá, amely természetesen szélesebb körű lehet, mint az EU-val való azonosulás.

Az európai identitás megteremtésére tett kísérletek[64] sem hozták meg a várt eredményt, a polgárok döntő többsége ma is ragaszkodik a nemzetállami keretek elsődlegességéhez. Mindennek komoly következményei vannak az európai demokráciára is, ugyanis ha nincs európai nép, akkor a polgárok által elismert önálló európai politikai közvélemény sincs, azaz az EU végső soron nem jelent felettes kormányzatként elfogadott politikai rendszert.

Véleményem szerint az európai integráció eddigi fejlődésének, törekvéseinek félreértelmezése az, ha – a szubszidiaritás elvén alapuló - föderalista állam megteremtését tűzzük ki célul.[65] Európai szintű politikai rendszer felépítése helyett inkább az együttműködés lehetőségeit kellene keresni és határozottan lépni olyan területeken, amelyeken konvergálnak a tagállamok nemzeti érdekei. Az Eurobarometer felmérések szerint[66] az európaiak döntő többsége több európai szintű jogalkotást vár pl. a terrorizmus elleni fellépésben, a demokrácia terjesztésében, a szervezett bűnözés elleni fellépésben, a K+F támogatásában, a környezetvédelemben, az egészségügyben, a fogyasztóvédelemben, az élelmiszerbiztonságban és nem utolsó sorban a munkanélküliség leküzdésében. Alapvető fontosságú, hogy az integrációs projektek (Schengen, GMU, fogyasztóvédelem, környezetvédelem vagy a leendő energiapolitika) jól működjenek, legitimálva az EU-t a polgárok szemében: a polgárokhoz közelebb álló, demokratikusabb tevékenységet kell folytatni az integrációs együttműködés területein, ha tetszik, a jelenleginél „populistább" EU-ra van szükség. A polgárok szemében az Unió akkor lesz igazán hiteles – és ezáltal esély teremtődhet akár egy európai szintű közvélemény, valós politikai tér kialakulására – ha képes a polgárok igényeinek megfelelő válaszokat adni. Az integrációs „output", teljesítmény, az országok EU-tagságának kézzelfogható eredményei azok, amelyek a legtöbbet használhatnak az európai ügynek. E sikerek adnak az EU-nak megfelelő legitimitást, amely nélkül a demokrácia végső soron – alkotmánnyal, reformszerződéssel, föderalista szupranacionális állammal vagy ezek nélkül - mindig is hiányos marad.

A fentieket a magyar külpolitikának is érdemes figyelembe vennie, ennek megfelelően pragmatikus alapon kell kialakítani és gyakorolni az integrációban való részvételünkön keresztül elérni kívánt céljainkat koherens rendszerbe foglaló Európa-politikánkat. Ezek alapján Magyarország speciális helyzetéből adódó két sajátosságra szeretném felhívni a figyelmet:

Egyrészt Magyarország az Európai Unióban a kis hatalommal rendelkező tagállamok közé tartozik, ezért érdekeink érvényesítése elképzelhetetlen más EU-tagállamokkal (adok-kapok alapon) alkotott megfelelő érdekkoalíciók, ad hoc vagy stratégiai, ha tetszik, hosszú távon is kifizetődő együttműködések létrehozása nélkül. Ennek elengedhetetlen eszköze az intézményi háttér (közigazgatási, diplomáciai szervek) folyamatos erősítése. Már napjainkban is fontos lenne, de néhány év múlva alapvető szükség lesz az EU-adminisztrációban munkát vállalt magyar állampolgárokkal (és nemzeti szakértőkkel) való rendszeres kapcsolattartás intézményi hátterének megteremtésére, ugyanis tapasztalatuk, szaktudásuk – számítva esetleges majdani hazatérésükre is - kiemelkedő hozadékot: információs és kapcsolati tőkét jelenthet a magyar külpolitika számára.

Másrészt a jogi szempontból meghatározott magyar állam területe csak részben fedi le a civilizációs, nyelvi-kulturális szempontból meghatározott magyar nemzetet, következésképpen a mindenkori állami érdek (amelynek képviselete a kormány kötelessége) sem fedi le teljes mértékben a civilizációs, nyelvi-kulturális szempontból meghatározott magyar nemzeti érdekeket. Véleményem szerint ebben az esetben a kormányzat (és a teljes politika) úgy szolgálhatja legjobban az ország érdekeit, ha ez utóbbiak meghatározása során, majd azok nemzetközi (ez esetben EU-n

[64] Európai zászló, himnusz, útlevél, jogosítvány, Európa-nap, európai jelmondat, uniós polgárság koncepciója

[65] Ide kívánkozik az a megjegyzés, hogy Európa több országában a szubszidiaritás, a föderatív Európa támogatása nemzeti vagy tartományi törekvésekkel, a regionális önállóság megőrzésének céljával, más esetekben a nemzetállamtól való függetlenedési szándékokkal függnek össze (ld. Katalónia esetét, illetve a flamand-vallon ellentét által Belgiumban kialakult helyzetet).

[66] Special Eurobarometer – The Future of Europe (2006. tavasz), 40.

belüli) érvényesítésekor a lehető legnagyobb mértékben összhangba hozza azokat a civilizációs, nyelvi-kulturális alapon értelmezett nemzeti érdekekkel. E folyamatban fontos szerep hárul a politikai csoportokra, de a regionális, ágazati és nem-kormányzati szereplők részvétele, együttműködése is elengedhetetlen. Előremutató kezdeményezés lenne olyan, jól működő formális és informális egyeztetési mechanizmusok, fórumok létrehozása, amelyek lehetővé teszik mindezen csoportok részvételét.

A nemzeti érdekek önmagában való hangoztatása azonban tévút lenne, ezzel szemben azok „euro-konform" megjelenítésére van szükség. Más szavakkal az egyedi jellegzetességek hangsúlyozása helyett jobb eredményt biztosíthat az érdekek általánosabb, univerzális értékekbe, a közösségi politikákba való „becsomagolása" (pl. a kisebbségi jogok érvényesítése az emberi jogokon keresztül).

Irodalomjegyzék

Chryssochoou et al. [1999]: *Theory and Reform in the European Union*. Manchester University Press

Deutsch, K. W. et al. [1957]: *Political Community in the North Atlantic Area: International Organisation int he Light of Historical Experience*. Princeton University Press

Eurobarometer 62., 64., 65., 66. Forrás: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm.

Európai Közösségek [2004]: *Európai Alkotmány – tájékoztató a polgároknak*

Európai Közösségek [2005]: *Szerződés európai alkotmány létrehozásáról*

Forsyth, M. [1981]: *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation*. Leicester University Press

Garrett, G. [1992]: International Cooperation and Institutional Choice: the European Communities Internal Market. *International Organization* 50 (2)

Garrett, G. - Tsebelis, G. [1996]: An Institutionalist Critique of Intergovernmentalism. *International Organization* 50 (2)

Gordos, Á. - Ódor, B. [2004]: Szerződés Európa Alkotmányáról – alapvetés a jövőnek. *Európai Tükör,* IX. évf. 6. szám, 103-121.

Grieco, J.M. [1995]: The Maastrich Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme. *Review of International Studies* 21 (1)

Haas, E.B. [1964]: *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford University Press

Hall, P. [1986]: *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge, Polity Press

Hall, P. - Taylor, R.C.R. [1996]: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies 44 (5)

Hoffmann, S. [1995]: *The European Sisyphus: Essays on Europe*, 1964-1994. Boulder, Westview

Ikenberry, G.J. [1988]: Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. In: G.J. Ikenberry, D.A. Lake **-** M. Mastanduno (eds): *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca, NY, Cornell University Press

Jachtenfuchs, M. [1997]: Conceptualizing European Governance. In: K.-E. Jorgensen (ed): *Reflective Approaches to European Governance*. Basingstoke, Macmillan

Jones, A.R. [2001]: *The Politics and Economics of the European Union*. Edward Elgar, Cheltenham

Kégler, Á. [2006]: *Érdekérvényesítés az Európai Unióban*. MTA PTI, Budapest

Keohane, R.O. [1986]: Realism, Neorealism and the Study of World. In: Robert O. Keohane (ed.) [1986]: *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press New York, 1-27.

Kiss J., L. [2003]: *Globalizálódás és külpolitika. Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón*. Teleki László Alapítvány Budapest

Körösényi, A. [2004]: Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. *Politikatudományi Szemle*, XIII. évf. 3. sz., 143-164.

Lakatos Gábor [2005]: Az Európai Unió demokratikus deficitje. *Európai Tükör* X. évf. 9. szám, 13-29.

Lindberg, L.N. [1994]: Comment on Moravcsik. In: S. Bulmer - A. Scott (eds): *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*. Oxford, Blackwell

Marks, G. - Hooghe L. - Blank, K. [1996]: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies* 34/3

Mearsheimer, J.J. [1990]: Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security* 15 (1)

Moravcsik, A. [1991]: Negotiating the Single European Act. In: R.O. Keohane - S. Hoffmann (eds): *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, Westview Press

Moravcsik, A. [1993a]: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31 (4)

Moravcsik, A. [1993b]: *Liberalism and International Relations Theory.* Harvard University Center for International Affairs (92-6)

Moravcsik, A. [1995]: Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. *Journal of Common Market Studies*

Morgenthau, H. J. [1985]: *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York, Knopf

Øhrgaard, J.C. [1997]: Less than Supranational, More than Intergovernmental: European Political Cooperation and the Dynamics of Intergovernmental Integration. Millennium: *Journal of International Studies* 26 (1)

Palánkai, T. [2005a]: *Európai egység – integráció elmélet (Új integráció gazdaságtanának szükségessége).* Budapest, 2005. február 14.

Palánkai, T. [2005b]: *Az európai integráció gazdaságtana.* Aula, Budapest

Peterson, J. [1995]: Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy* 2 (1)

Pierson, P. [1996]: The Path to european Integration: A Historical Institutionalist Analysis. *Comparative Political Studies* 29 (2)

Pollack, M.A. [1996]: The New Institutionalism and EC Governance: the Promise and Limits of Institutional Analysis. *Governance* 9 (4)

Puchala, D.J. [1972]: Of Blind Men, Elephants and International Integration. *Journal of Common Market Studies* 10

Richardson, J. [1996]: Policy-making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup. In: J. Richardson (ed.): *European Union: Power and Policy-Making*. London, Routledge

Rosamond, Ben [2000]: *Theories of European Integration.* Palgrave MacMillan, London

Sandholtz, W. [1996]: Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions. *Journal of Common Market Studies* 34 (3)

Sandholtz, W. - Stone Sweet, A. [1998]: *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press

Scharpf, F. [1988]: The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration* 66.

Spinelli, A. [1972]: The Growth of the European Movement since the Second World War. In: M. Hodges (ed.): *European Integration.* Harmondsworth, Penguin

Taylor, P. [1994b]: Consociationalism and Federalism as Approaches to International Integration. In: A.J.R. Groom - P. Taylor (eds.): *Frameworks for International Co-operation*. London, Pinter

Thelen, K. - Steinmo, S. [1992]: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: S. Steinmo, K. Thelen és F. Longstreth (eds.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press

Vass, M. É. [2002]: *Nemzeti érdekérvényesítés a multilaterális diplomáciában*. PhD értekezés, BKÁE

Waltz, K. [1979]: *Theory of International Politics*. New York, McGraw Hill

Waltz, K. [1986]: Political Structures / Anarchic Orders and Balances of Power. In: Robert O. Keohane [1986]: *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press, New York, 70-131.

Waltz, K. [1986]: Reflections on Theory of International Politics. A Response to My Critics. In: Robert O. Keohane (ed.) [1986]: *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press New York, 322-347.

Webb, C. [1983]: Theoretical Prospects and Problems. In: H. Wallace - W. Wallace - C. Webb (eds.): *Policy-Making in the European Community*. Chichester, John Wiley and Sons

Wendt, A. [1999]: *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press Cambridge

Wessels, W. [1997]: An Ever Closer Fusion A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes. *Journal of Common Market Studies* 35 (2)