



Gazdag Ferenc¹

Európai integráció 2021 – Szubjektív metszetek

A sors szeszélye folytán a 2020/21-es tanévben az európai integráció történetét kellett tanítanom a Nemzeti Közszerológati Egyetem és az Igazságügyi Miniszterium közös Nemzetek Európa programjában. A témáról évek óta nem tartottam előadásokat, így a tananyag újbóli összeállítása jó alkalom volt feleleveníteni és aktualizálni az EU-val kapcsolatos dossziékat. A hallgatóság összetétele pedig kifejezetten inspiráló volt. Felkészült fiatalokból állt, akik azért jelentkeztek a programra, hogy karrierjüket valamiképp az EU-hoz kössék, akár az EU intézményeinek bürokratájaként/hivatalnokaként, akár magyar diplomataként, illetve szakemberként a hazai felsőigazgatásban. Az előadások során ennek megfelelően mellőzni lehetett az „*introduction*” típusú leckéket, viszont lehetett különböző nézetű és optikájú beállításokat használni, egymással vitatkoztatva a föderalista, szuverenista, illetve a nemzetközi és nemzetállami megközelítéseket. A már több mint hat évtizede íródo integrációtörténet fejezeteinek újraolvasásából nagyon sok újból végiggondolandó ötletet találtam, több zavarba ejtő jelenséggel: számomra ilyen például azt látni, hogy milyen mértékig alakult (torzult?) át ezen időszak alatt maga az Európa-fogalom. A tagállamok számának növekedésével gyorsuló ütemben az Európai Unió elfoglalja a szokványos Európa történelme fogalmát, holott a kettő közé nem lehet egyenlőségjelet tenni. Hátratekintve semmiképp, s előre tekintve is csak kétséges módon. A 45 európai országból 27 tagja az Európai Uniónak.

Az európai integrációra vonatkozó dossziék újranyitása más szempontból is érdekesnek bizonyult: nem kerülhettem el a rendszerváltó magyar társadalom általános várakozásaitól egyáltalán nem független értelmezéseim összevetését részint a konkrét tapasztalataimmal, részint pedig az immár másfél évtizedes magyar EU-tagságra vonatkozó ismeretekkel. Másrészt nem kerülhettem meg a kurrens napirend legsúlyosabb kihívásait, jelesen az Egyesült Királyság távozását szervezetből, másfelől a föderalizmus vagy nemzetek Európa vita aktuális állását.

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Nemzetközi Biztonsági Tanulmányok Tanszék. Kapcsolat: gazdag.ferenc@uni-nke.hu.

Egy erősen szubjektív úragondolás termése ez a tanulmány, de csak azokat a témaköröket kívánom itt érinteni, amelyekhez személyes tapasztalataim is fűződnek. Túlnyomó többségük az EU kül- és biztonságpolitikájára, az atlantizmus értelmezésére, az EU-nak mint nemzetközi aktornak a pozíciójára, a *finalité politique* tartalmára, másrészt pedig mindezen kérdések oktathatóságára vonatkozik. A gyakorlati tapasztalataim megszerzése konkrét intézményekhez köthető,² az oktatás és kutatás pedig permanens tevékenységem volt, amely több intézményt is érintett.³

² A Stratégiai és Védelmi Kutató Intézet igazgatójaként (1991–2000) számos NATO-ra vonatkozó hazai és nemzetközi kutatási projekt részese lehettem, s tagja voltam az *Eurodéfense* nevű egyesületnek. A francia kezdeményezésre 1994-ben életre hívott egyesületnek nemzeti tagozatai voltak a tagállamokból, Magyarországot mint a NATO-ba és az EU-ba készülő államot hívták meg a részvételre. Az évi közgyűléseken és a közben szervezett konferenciákon a szervezet az Európát érintő kihívások elemzését tűzte ki feladatként. 2000–2003 között a Külügyminisztérium Fegyverzetellenőrzési és Biztonságpolitikai Főosztályának vezetőjeként a gyakorlatban láthattam az Európai Uniónak a nemzetközi biztonság alapjait garantáló leszerelési és fegyverzetkorlátozási szervezeteiben kifejtett aktivitását, illetve a kapcsolatos eljárások mechanizmusát. Magyarország ekkor már NATO-tagként részes állam volt (vagy lett) minden fontos nemzetközi leszerelési és fegyverzetkorlátozási egyezményben (MTCR, CWC, BTWC, Ausztrália csoport, akna, kis- és kézifegyver-egyezmények, SALW, *Wassenaar Agreement*), amelyek a látható politikai felszín alatt a nemzetközi biztonság alaprégétét jelentették. Emlékeim szerint a szerteágazó tematikájú és időben felettébb feszített tárgyalások a magyar külpolitika számára alig teljesíthető kihívásokat generáltak.

³ A személyes érintettség az 1985-ben védett kandidátusi értekezéssel (*Az atlanti központú nyugat-európai szövetségi rendszer kialakulása 1947–1954. Az 1954-es párizsi szerződések*) kezdődik. A disszertáció konklúziója az volt, hogy a bipoláris világrendszer kialakulásával az európai hatalmi egyensúlyi politika elveszítette relevanciáját, s Nyugat-Európának be kellett illeszkednie a szovjet–amerikai dominanciájú rendszerbe. A kelet-nyugati egyensúly megtartása érdekében elsősorban Nyugat-Európának volt szüksége az amerikai katonai jelenlétre Európában, s ehhez biztosította a kereteket a NATO. A háború utáni európai rendezésnek ehhez kellett illeszkednie, átlépve a francia és brit németellenes fenntartásokon. Nyugat-Európa számára a szükséges jogi kereteket biztosították az 1954. október 19–23. között aláírt egyezmények.

A disszertáció alkalmazott megközelítése ekkor az újkori egyetemes történelem tantárgy (ELTE BTK) logikájához illeszkedett. Jó két évtizeddel később az MTA doktori értekezésem (Gazdag Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*. Budapest, Osiris, 2005.) viszont már szélesebb nézőpontokat használt, s az Alkotmánytervezet bukásáig (2005) követte az EU külkapcsolati rendszerének, valamint a par excellence külpolitikai aktivitásának alakulását. Az Európai Unió külkapcsolati rendszeréről és külpolitikájáról évekig tartottam kurzusokat az ELTE-n kívül a Kodolányi János Főiskolán, majd 2007-től a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen, illetve utódján, a Nemzeti Köszolgálati Egyetemen. Felettébb tanulságos tapasztalatokkal járt, hogy 2007-től a ZMNE, illetve az NKE képviselőjeként vettem részt az Európai Biztonsági és Védelmi Kollégium (*European Security and Defence College*) *Academic Board* munkájában, amely az EU-tagállamok közös biztonsági kultúrájának erősítését, illetve kiépítését szolgáló programokat készített.

Integráció és külpolitika

Közhely a nemzetközi kapcsolatok szakirodalmában a minősítés, hogy az EU egy gazdasági óriás és egy politikai törpe. Ennek okát többnyire el szokták azzal intézni, hogy az integrációnak nem alakultak ki a külpolitikai intézményei. Érdekes egy pillantást vetni ennek folyamatára. Arra, hogy miként vált „biztonságpolitikai potyautassá” az európai integráció, illetve miért maradt ki a külpolitika az integráció folyamatából.

Kézikönyvek és szakmonográfiák egyaránt az integráció egyik legfontosabb eredményének azt tekintik, hogy a második világháború befejezése óta Európában béke van, s nem volt nyílt katonai konfliktus Európa országai között. Az immár 75 éves európai béke valóban hatalmas jelentőségű a kontinens történelmében, de ezt közvetlenül az integráció eredményének tekinteni csak erős túlzással és számos megszorítással lehet. Az 1945-től napjainkig alakuló európai biztonság struktúrája ugyanis rendkívül összetett, tartópillérei szerteágazóan differenciáltak, s több vonatkozásban Európán kívüli talapzaton állnak. A nemzetközi kapcsolatok történetében a jelenséget bipoláris világrendnek nevezzük.

Európa szemszögéből nézve a legelső és legfontosabb, hogy a háború utáni európai biztonság tartópilléreit a szuperhatalmak (USA, Szovjetunió) formálták, s az európai országoknak e folyamatban csak másodrangú szerep jutott. A tétel legkifejezőbb szimbólumának a németországi Torgaunál 1945. április 27-én készült híres fénykép tekinthető a szovjet és az amerikai katonák kézfogásáról. A szimbolika közvetlenül értelmezhető: két Európán kívüli nagyhatalom találkozása Európa közepén, hatévnyi háborúskodás után.

A magyarázat nem túl hízog az európaiakra nézve, de könnyen érthető: az első világháború utáni időszakkal ellentétben 1945 után a két szuperhatalom „nem hagyta magára” a belső viszályait kezelni képtelen kontinenst. Katonáinak állomásoztatásával egyfelől a helyi csetepatékat tüntette el, másfelől viszont egy európai konfliktus kimenetét egy harmadik világháború kirobbanásával fenyegető szintre emelte. Természetesen a győztes hatalmak katonáinak állomásoztatása erős hatással volt az érintett országok belpolitikai fejlődésére is. A szovjet csapatok „ideiglenes állomásozása” Európa keleti felén közel öt évtizedig tartott, ahogy a szocialista rendszer fennállása is. A bipoláris rendszer szimbóluma, a vasfüggöny Stettintől Triesztig kettévágta Európát, azaz a nyugati oldalon induló integrációból eleve kizáródtak a szovjet befolyási övezetbe kerülő közép-európai országok. Az amerikai hadsereg európai támaszpontjain pedig a NATO megalakulása, illetve az 1954-es párizsi szerződések után egyszerűen átfestették a táblákat: a felszabadító erőkből szövetséges erők lettek. Az amerikai katonai jelenlét mindmáig megmaradt Európában (ilyen például Aviano támaszpont Olaszországban vagy a ramsteini légibázis Németországban), sőt a NATO keleti

bővülése után továbbiak jöttek létre Lengyelországban, a Baltikumban és Romániában, jelezve nemcsak az amerikai globális szándékokat, hanem a befogadó államok biztonságigényét is.

A nemzetközi és benne az európai biztonság alaprétegét a katonai képességek adják, ezen belül meghatározók lettek a nukleáris képességek. A nukleáris fegyverkezési verseny döntően amerikai–szovjet kettősverseny volt, benne meghatározó kérdésként az állt, hogy melyik fél képes gyorsabban kifejleszteni az atom-, majd a hidrogénbombát, illetve a robbanófejek célba juttatására alkalmas eszközöket (repülőgépek, rakéták, tengeralattjárók). A versenyben az európai hatalmaknak alig jutott szerep: a vesztes Németország eleve azzal a feltétellel térhetett vissza a nemzetközi színtérre, hogy alkotmányosan lemondott az ABC-fegyverek birtoklásáról. Az amerikai korlátozások miatt sértődött Franciaország 1954-ben indította saját nukleáris programját, s csak 1960 februárjában hajtotta végre első kísérleti nukleáris robbantását a Szaharában. Az amerikaiakkal speciális kapcsolatban álló Nagy-Britannia két évvel korábban, 1952-ben jutott el az első kísérleti robbantásig. Ők is egy korábbi gyarmaton: Ausztráliában. Mindazonáltal mind az Egyesült Királyság, mind Franciaország tagja lett a nukleáris fegyverekkel rendelkező „klubnak” (ahogy európai győztesként az ENSZ Biztonsági Tanácsának is). Összességében azonban egyik európai államnak sem volt érdemi befolyása sem a fejlesztésekre, sem az alkalmazási stratégiákra (elrettetés, tömeges megtorlás, kölcsönös megsemmisítési képesség, rugalmas reagálás), sem pedig a 60-as évektől a nukleáris leszerelési tárgyalásokra (SALT-I, SALT-II, START).

Természetesen a katonai biztonságnak létezik egy hagyományos katonai dimenziója is, amely alatt a konvencionális fegyverzetet, valamint a hadseregek létszámát értjük. Ebből Európának bőséggel jutott. A hidegháború évtizedeiben Európa a világ legnagyobb fegyverraktárává változott.⁴ A NATO és a Varsói Szerződés szembenállása laktanyák, csapatok és fegyverraktárak tömkelegét hozta létre, különösen közvetlenül a vasfüggöny két oldalán.⁵ Ugyan a fegyverzeti szintek csökkentéséről a Varsói Szerződés és a NATO között az enyhülési folyamattal párhuzamosan, a 70-es években megkezdődtek a bécsi MBFR-tárgyalások, de

⁴ Bár az adatokat mindkét fél titkolta, utólag azt mondhatjuk, hogy csapatlétszám tekintetében hozzávetőleges egyensúly volt: mind a NATO-nak, mind a Varsói Szerződésnek mintegy 3,5 millió katonája állt fegyverben. A fegyverzet mennyiségéről fogalmat alkothatunk, ha pillantást vetünk a CFE-szerződésben rögzített felső limitekre. Eszerint a „Szerződés által korlátozott fegyverzet és harci technika mennyisége a Szerződés alkalmazási területén belül nem haladja meg a 40 000 harcokcsit, 60 000 páncélozott harcjárművet, 40 000 tüzérségi eszközt, 13 600 harci repülőgépet és 4000 támadó helikoptert”.

⁵ Hogy milyen méretű haderőkről volt szó, jól érzékelteti a kivonásukhoz szükséges idő. A szovjet csapatok és a fegyverzetük kivonása Magyarországról több mint egy évig tartott (1990. március 12. – 1991. június 16.), az NDK esetében, ahol nagyságrendileg nagyobb erők állomásoztak, a folyamat több mint három évet vett igénybe 1994 augusztusáig.

érdemi eredmény csak a kommunista rendszerek összeomlása után keletkezett. Az 1990. novemberi CFE-szerződés formailag ugyan még NATO–VSZ-szinten született, de a Varsói Szerződés megszűnése után a függetlenné vált államok csakhamar „szétosztották” az örökséget. Ez az egyezmény napjainkig nyúlóan átláthatóvá és ellenőrizhetővé teszi a részes államok katonai képességeit.⁶

Ami az európai integráció szempontjából lényegesebb, hogy a két szuperhatalom mindegyike a kettévágott Európának a saját befolyási zónájába eső felét egy globális biztonsági rendszer, a bipoláris világ részeként tekintette és védelmezte. A nyitva maradt német kérdés miatt központi területként, de nem az egyedülként. Az 1948-as brüsszeli, majd az 1949-es NATO-szerződéssel Nyugat-Európa a transzatlanti zóna része lett, amely fölé a NATO-szerződés 5. cikke értelmében egy amerikai nukleáris ernyő borult. Azonban az amerikai nukleáris arzenál fejlesztésének üteméről és költségeiről az USA döntött, ily módon gyakorlatilag mentesítette az európai integráció fejlődését a biztonsági költségek alól. A francia és brit politika nemzetközi fellépéseiben nem nagyon kívánt egyeztetni a többi EU-tagállammal sem. Azaz az integráció folyamatának nem voltak biztonsági költségei, az EU a potyautas üzemmódban működhetett a NATO-n belül. A felismerés, hogy transzatlanti biztonsági rendszer üzemeltetésének anyagi és politikai költségei is vannak, a nyugat-európai fővárosokban csak a Szovjetunió és a VSZ összeomlása után következett be. Jórészt amerikai figyelmeztetések nyomán.

Miért nem került be a külpolitika az integrációba?

A válasz formális logikai szempontból felettébb egyszerű, viszont történelmi tartalmát illetően ugyancsak bonyolult. A formális logikai érv, hogy a külpolitika az állami tevékenységek listáján a szuverenitáshoz és a függetlenséghez kapcsolható. Az Európai Unió (még) nem állam, nemzetközi jogalanyisága a tagállamoktól származtatott (összeadott) hatáskörökből áll, ennél fogva klasszikus értelemben vett külpolitikája nem is lehet. Az csak a tagállamoknak van. Erre az inherens ellentmondásra, azaz a föderális ábrándok és a valóság találkozására az integrációs fejlődés korai időszakából két fontos esetet szeretnék felidézni. Egyiket sem túl gyakran emlegetik a mai vitákban, pedig rengeteg tanulsággal járnak. Mindkettőnek bukás volt a vége, illusztrálva a tézist: Európa államai nem állnak készen szuverenitásuk legláthatóbb területének átadására.

Az első kudarcos föderalista esemény az Európa Tanács 1949-es megalakítása körüli vita volt. A háború után a föderalizmus hívei közös mozgalomban

⁶ N. Rózsa Erzsébet – Péczeli Anna (szerk.): *Egy békésebb világ eszközei. Fegyverzetellenőrzés, leszerelés és non-prolifерáció*. Budapest, Osiris, 2013.

egyesültek (*Union of European Federalists*), s közvetlen célként tűzték egy európai föderális állam létrehozását. Előkészítő lépésként szerveztek meg 1948 májusában Hágában egy olyan konferenciát, amelynek témája az európai unió céljainak és lehetséges megvalósításának megvitatása volt. A konferencián egy kiáltványt fogadtak el, amely egy Európai Gyűlés összehívását célozta, ahol a föderáció technikai részleteit vitatják meg. A megindult egyeztetéseken láthatóvá vált az egyes országok álláspontja, amelyből számunkra itt a brit magatartás a legfontosabb. Ernest Bevin brit külügyminiszter a tárgyalások során kitartóan elutasította a tervezett intézményekben a többségi szavazás bevezetését. Amikor 1949. május 5-én Londonban 10 ország aláírta az Európa Tanács alapokmányát, a szövegben jobbra általánosságok szerepeltek a tagállamok közötti „nagyobb egységről, a közös örökségüket képező eszmék és elvek” védelmezéséről s az együttműködés különféle formáiról. Sok európai politikus ekkor értette meg ténylegesen Churchill híres zürichi beszédének (1946. szeptember 19.) szavait: „Valamiféle Európai Egyesült Államokat kell felépítenünk [...]. Európa újjáéledése elképzelhetetlen egy szellemileg nagy Franciaország és egy szellemileg nagy Németország nélkül [...]. Nagy Britannia és a Brit Nemzetközösség [...] az új Európa barátai és támogatói kell legyenek.” Vagyis támogatói és nem tagjai.⁷ Az Európa Tanács máig klasszikus, kormányközi szervezetként működik.

A második példa egy szakpolitikai javaslat sorsa. Történt még 1950 szeptemberében, néhány hónappal a Montánunióhoz vezető híres Schuman-nyilatkozat (1950. május 9.) után, hogy a francia Nemzetgyűlésben René Pleven előterjesztette tervét az „Európa politikai intézményeihez kapcsolódó Európai Hadsereg létrehozásáról”, közismertebb nevén Európai Védelmi Közösségről. A Szén- és Acélközösséghez hasonlóan az EVK-t is ugyanúgy nemzetek feletti irányítás alá rendelték volna, mint a szén- és acéltermelést. A rekordgyorsasággal folyó tárgyalások ugyanazon hat állam részvételével folytak (Franciaország, NSZK, Olaszország, Benelux államok), mint amelyek részt vettek a Montánunióban. Azonban a tárgyalások során nem várt nehézségekbe, konkrétan válaszok nélküli kérdésekbe botlottak: Ki legyen a parancsnoka az új haderőnek? Ki gyakorolná a parancsnok felett a politikai ellenőrzést, azaz ki legyen a honvédelmi miniszter? De ha már van honvédelmi miniszter, akkor lenni kell egy kormánynak is, és kit képviselne ez a kormány? Honnan lenne legitimitása? Mikortól és hogyan állna fel egy föderatív európai kormány?

A Pleven-terv tárgyalásán a tervezésben előrefutottak: a közös európai haderő vegyes nemzetiségű hadosztályokból állna, a hadügyminiszter pedig az Európa Tanács Európai Közgyűlésének lett volna felelős (W. Churchillt javasolták a posztra, aki ellenzéki politikusként épp ráért volna). Francia feltétel volt,

⁷ Gazdag Ferenc – Kovács Péter (szerk.): *Az Európa Tanács*. Budapest, SVKI, 1999.

hogy nem kerülne sor német főparancsnokság felállítására, s a német egységeket zászlóaljnyi méretben osztanák be az európai ezredekbe.

Az EVK-viták szélesebb keretbe illeszkedtek, amely arról szólt, hogy milyen lesz Nyugat-Európa békestruktúrája, s hogy békeszerződés híján a Nyugat milyen megoldással illesztheti be a nyugati Németországot az európai és atlanti keretek közé. A korlátozott német szuverenitást és a nyugati rendszerbe való vissza-illesztést a párizsi egyezményeken (1954. október 19–23.) keresztül, a Nyugat-európai Unió létrehozásával oldották meg. A francia Nemzetgyűlés az EVK tervezetét elutasította.

Az EVK bukása 1954-ben levette az asztalról az európai integráció azonnali föderális koncepcióját. Nyugat-Európa számára biztonság garanciája a NATO maradt, amely biztosította az USA európai jelenlétét. A külpolitika a nemzeti kormányok kezében maradt. 1957-ben a Római Szerződéssel az integráció csak egy másik szakpolitikai területen, a gazdaság terén tudott megindulni. A Római Szerződés szövegében a külpolitika szó nem szerepel. Az európai integráció megindult a „gazdasági óriás – politikai törpe” minősítés irányába.

Finalité politique. Uniós tagság

Kis híján harminc éve, hogy először írtam az európai integrációról.⁸ Az akkori közhangulathoz és a kommunista rendszerek összeomlását övező optimizmushoz illeszkedve a kötet alaphangját a Nyugat felé forduló közép-európai társadalmak szinte egyöntetű reménykedése adta. Az a meggyőződés és az az elvárás, hogy a „történelmi útrövidítés szocialista kísérletéből kiszabadulva a közép- és kelet-európai országok” végre visszatérhetnek a fejlődés organikus menetéhez. A „Vissza Európába!” jelszó szinte egyöntetűen visszhangzott Varsótól Bukarestig, Prágától Budapestig, még ha tartalmazott is egy nagy adat tautológiát: európai országok akartak Európába „visszatérni”. De mindenki értette: nem földrajzról szólt a jelszó, hanem a második világháború utáni politikai-stratégiai kettéosztottság megszüntetéséről. A vasfüggönnyel a szovjet érdekszférába zárt országok társadalmi követni akarták a nyugati jóléti társadalmak távolról mesésnek tűnő mintázatát, mégpedig az általuk javasolt piacgazdasággal és a politikai demokráciára való áttéréssel. Rendkívül lényeges kérdések szorultak háttérbe az általános lelkesedésben: sikeres lesz-e, s egyáltalán lehetséges-e az újabb történelmi útrövidítés, amelyet a politikai frazeológia egyszerűen „utolérés problémaként” írt le? A szocialista kísérlet alatt

⁸ Gazdag Ferenc: *Európai integrációs intézmények*. Budapest, KJK, 1992. A változtatások és a tartalom gyarapodása okán gyakorlatilag egy teljesen új kötetnek tekinthető az ugyan-ezzel a címmel hét évvel későbbi kiadvány: Gazdag Ferenc: *Európai integrációs intézmények*. Budapest, Osiris, 1999.

lepusztult, posztszocialista országoknak nyújt-e a vágyott Európai Unió olyasfajta és olyan mértékű támogatást, mint amelyet a 80-as évek során csatlakozott dél-európai országok (Görögország, Portugália, Spanyolország) kaptak?

A másfél évtizedes várankoztatás (1990–2004), s az immár ugyancsak másfél évtizedes tagság (2004–2020) után sommásan annyi mondható, hogy a válaszok inkább a nem, mint az igen felé mutatnak. Nyugat-Európa nem volt felkészülve egy ilyen méretű bővítésre, s az EU előtt álló közvetlen feladatok okán nem is volt érdeke a közép-európaiak csatlakozása. A bővítés megalapozására szánt „morális és politikai felelősségvállalás” remek jelszó lehetett addig, amíg a vasfüggöny lebontását és az európai egységet/egyesülést nem kellett gyakorlati terminusokra lefordítani. Még kevésbé olyan körülmények között, mikor a centrum az integrációs klubba való formális befogadás nélkül is hozzájutott a fél periféria erőforrásaihoz. A régió tökeszegénysége, gazdasági-technikai elmaradottsága, s a rendszerváltás okán szétfeláldott szabályozási rendszer hiánya minden posztszocialista országban a washingtoni konszenzus (liberalizáció, dereguláció, privatizáció) receptjének alkalmazását eredményezte.

Közép-Európa az EU hátsó udvara maradt, a 2004-ben csatlakozott tagállamokat maig „újoknak” nevezik, s bár egyáltalán nem lebecsülendő a közös költségvetésből ideáramló tőke mennyisége, de az több mint beszédes, hogy 2020-ban az EU15 vezető testületének élén (az Európai adatvédelmi biztos, Wojciech Wiewiórowski kivételével) nem látunk közép-európai politikust. Még az alapszabadságok elnyerése sem sikerült eredeti szándékuk szerint. A személyek szabad mozgása hatalmas vívmány, de a közép-európai tagállamok relációiban a *brain-drain* (agyelszívás) mellé megteremtette a *skill-drain* (szakemberelszívás) jelenségét, tovább csökkentve a felzárkózás/utolérés lehetőségét. Magyarország esetében ez 400–600 000 munkavállalót jelent, de például Romániát vagy Bulgáriát milliók hagyták el.

A rendszerváltás lelkesedése naivitással is párosult. 1992-ben már túl voltam az EU-s programokkal való ismerkedés első lépésein: az ELTE BTK oktatójaként az első TEMPUS programban vettem részt. Ez a program bevallottan a rendszerváltó közép-európai országok felsőoktatásának szakmai és anyagi támogatását célozta. Esetünkben a pályázó konzorciumot a brüsszeli *Université Libre de Bruxelles* vezette, együttműködve néhány francia, spanyol, görög, brit egyetemmel és bevonva magyar, lengyel, cseh-szlovák felsőoktatási intézményeket. Az oktatók számára a továbbképzéseket rotációs rendszerben szervezték brüsszeli (*Université Libre de Bruxelles*), párizsi (*Centre d'Études Diplomatiques et Stratégiques*) és bradfordi (*University of Bradford*) székhellyel. A lelkesedés töretlennek mutatkozott mindkét oldalról, minden szervezési nehézség ellenére, s részünkről ez csak fokozódott, amikor a program részeként számítógépek, másolók beszerzésére és szakkönyvek megrendelésére kaptunk tekintélyes keretet. Fel sem tűnt, sőt egyfajta figyelmességnek vettük, hogy egyúttal megkaptuk azon cégek listáját is, ahonnan az eszközöket meg kellett rendelnünk. Az majd csak

jóval később tudatosult mind a politikusok körében, mind a közvéleményben, hogy az EU-tól kapott minden euró közel háromnegyede – máig nem tudható, hogy Günther Oettinger német biztos csak elszólte-e magát 2017-ben, mikor elmondta, hogy a donorországok befizetéseiből származó támogatások háromnegyede – visszaforg a donorországba. Pedig elegendő lett volna visszalapozni a második világháború utáni történelem lapjaira: az 1947-ben indult Marshall-segély mentőkötél volt a háború utáni újjáépítési programba bevont 18 ország számára, de legalább ekkora jótétemény volt a háború utáni években még mindig háborús fordulatszámon zakatoló amerikai gazdaság számára is.

Ma, több mint hat évtizednyi fejlődés után az EU újfent nehéz kihívásokkal néz szembe. Ami az integráció végcélját illeti, az integráció gazdasági dimenzióját könnyebb értelmezni. Balassa Béla nevéhez fűződik a gazdasági integráció szakaszolása, amely szerint az integrációra vállalkozó államoknak négy lépcsőt kell átlépniük: az első a szabadkereskedelmi övezet, a második a vámunió, a harmadik a közös piac, a negyedik pedig a gazdasági és monetáris unió, amely már feltételezi a részes államok között az egységes fizetőeszköz bevezetését, valamint a gazdaságpolitika koordinálását. A klasszikus gazdasági integrációs fejlődés ekkortól vált/váltana dimenziót, s a funkcionista teóriák szerint fordul át (*spill over*) az integrációs fejlődés végcélját jelentő politikai integrációba. A *finalité politique*-ről van szó, amelynek definiálása az integrációs gondolat 19. századi felmerülésétől késhegyre menő viták tárgya a föderáció (Európai Egyesült Államok) és a konföderáció (nemzetek Európája) hívei között. Elméleti iskolák (föderalisták, funkcionistaik, kormányköziség elméletek, többszintű kormányzás teóriák) szállították az argumentációt mindegyik fél számára, anélkül, hogy definitív döntés született volna.

Talán a sem-sem meghatározás használható legjobban: az EU nem pusztán konföderáció, hiszen a tagállami szuverenitások jelentős részét az EU gyakorolja, illetve a tagállamok közösen működtetik. De az EU nem is föderáció, s a tagállamok nagy többsége nem is szeretné, hogy az legyen. Boris Johnson brit miniszterelnök a kilépéskor a „szabadság visszaszerzéséről” nyilatkozott. Nemzetközi jogi meghatározással az EU valahol útközben van a föderális állam és a klasszikus nemzetközi szervezet között. Előbbinél kevesebb, az utóbbinál több hatásköre van.

A *finalité politique*-ot értelmezni ma talán nagyobb intellektuális bátorságot kíván, mint a második világháború után. Európa földrajzi-regionális, geopolitikai, vallási-kulturális, nemzeti és identitásbeli szempontokból egyaránt megosztott földrész maradt, amelynek mindenféle szempont alapján is a fő karakterisztikája a sokszínűség. Bár az Európától távoli országok lakosai számára a „*made in EU*” indukálhat valami definiálatlan közös entitást, de az európai integráció eddig nem tudott európai identitást létrehozni. Az európai társadalmak jól megkülönböztethető jegyekkel különböznek, nem beszélhetünk közös európai közvéleményről, s európai közösségről sem. A mérleg másik serpenyőjében viszont

az áll, hogy a hét évtizedes „összenövés” az Európai Uniót a világ egyik legnagyobb gazdasági szereplőjévé emelte, s a globalizáció sokszintű vitáiban az EU mindenkori álláspontja nagyon nagy súllyal esik latba.

A 21. század elejének csapdahelyzete abban áll, hogy egyik oldalról a föderális struktúrákra való átlépés tényleges európai politikai közösség nélkül „kalandor vállalkozásnak” tűnik, másik oldalról viszont az integrációs eredmények visszabontása sem lehetséges. A klasszikus nemzetállami Európa restaurálása hatalmas károkat okozó visszalépés lenne, de az európai államok és társadalmak – a föderalizmus eltökélt híveit (Franciaország, Benelux államok) leszámítva – láthatóan nem kívánják szuverenitásukat az Európai Unió testületeire átruházni. A föderalizmust ellenző országcsoportból (britek, dánok, finnek, lengyelek, magyarok, csehek) az Egyesült Királyság 2016-ban a kilépés mellett döntött, de a többi ellenző tagállam is egy másik fejlődési pályát szorgalmaz az EU számára. De Gaulle a 60-as évek elején W. Hallstein bizottsági elnökkel vitatkozva fogalmazta meg a „nemzetek Európája” modellt, ami leginkább hasonlít egy konföderális struktúrához. Tervezetét német vezetéssel a többi tagállam elutasította, de a francia elnök az ún. „üres székek” politikájával végül kikényszerítette a luxembourgi kompromisszumot. Ennek értelmében fontos kérdésekben egyhangúan dönt a tanács.

Végül, de egyáltalán nem utolsósorban, az EU nem tud mit kezdeni a Monnet-kóddal sem. Az integráció alapító atyái közé tartozó Jean Monnet az integrációs szerkezeteket úgy tervezte meg, hogy azok a struktúra mozgását folyamatosan továbblépésre, a föderalizmus irányába hajtsák. Az integrációpártiak és ellenfelek permanens, de eldöntetlen vitája termelte ki azt a formulát, amely valamennyi EU-s alapszerződés részét képezi. Az „*ever closer union*” (az egyre szorosabb unió) volt az a mágikus formula, amely egyidejűleg volt elfogadható mindkét tábor számára. Többen hasonlítják ezt a mechanizmust a kerékpárhoz: a kerékpár az a jármű, amelyet, ha nem hajtanak, felborul. A hasonlat rendkívül találó, udvariasabb fordulattal úgy szokták mondani, hogy az integráció válságokkal, válságokon keresztül fejlődik. A brexit azt jelzi, vége az „*ever closer union*” mágikus formulájának.

A nagy kérdés továbbra is nyitva van. Amikor Magyarország az Európai Unió tagja lett (2004), egy olyan közösség keretei közé került, ahova sok állam kívánt csatlakozni. Az eltelt évek alatt a helyzet radikálisan megváltozott. A lecsupaszodott EU egyre kevésbé vonzerő a polgárai számára, s a tagállamok vezetőit nem önmagában a lengyel és magyar ellenállás kell aggassza, hanem az olyan jelek sorozata, mint az unió alkotmányáról szóló népszavazás francia és holland bukása (2005), az írek ismétlődő szembefordulása, a sorozatos dán *opt out* megoldások, és utoljára, de egyáltalán nem utolsósorban a brexit.



Irodalomjegyzék

- Gazdag Ferenc: *Európai integrációs intézmények*. Budapest, KJK, 1992.
Gazdag Ferenc: *Európai integrációs intézmények*. Budapest, Osiris, 1999.
Gazdag Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*. Budapest, Osiris, 2005.
Gazdag Ferenc – Kovács Péter (szerk.): *Az Európa Tanács*. Budapest, SVKI, 1999.
N. Rózsa Erzsébet – Péczeli Anna (szerk.): *Egy békésebb világ eszközei. Fegyverzetellenőrzés, leszerelés és non-prolifерáció*. Budapest, Osiris, 2013.