

SZOLCSÁNYI BÁLINT*
VÁNDOR JÁNOS**

**„HATALMI” KÉRDÉSEK
AZ EURÓPAI UNIÓBAN
A „KICSI” ÉS „NAGY” TAGÁLLAMOK
ELKÜLÖNÜLÉSE**

Az európai integráció kérdésével foglalkozók körében időről időre felmerül a „nagy” és a „kis” tagállamok, mint elkülönült csoportok közötti ellentétek kérdése. A kérdés egyfajta félelemként fogalmazódik meg. A „nagyok” olyan fenntartásokkal élnek, hogy a „kicsik” számbeli fölényük és a pozitív diszkrimináció elvének alkalmazása miatt diktálnak az Európai Unió népességének többségét kitevőknek. Azzal érvelnek, hogy – és ez a bővítés után még egyértelműbben jelentkezhet – a kis vagy éppen mini államok könnyedén sarokba szoríthatják kontinensünk legnagyobb, meghatározó politikai, gazdasági, katonai szereplőit. A másik csoport viszont amiatt aggódik, hogy a „nagyok” egyszerűen figyelmen kívül hagyják kisebb társaik érdekeit és érvényesítik erőfölényüket.

Alábbiakban arra keressük a választ, hogy jogosak-e a félelmek. Elkezdjük vizsgálatunkat annál a kérdésnél, hogy milyen hatalmi viszonyok uralkodnak az Európai Unió (EU) belül, majd érintjük azon felvetést, hogy van-e egyáltalán alapjuk a jelzett aggodalmaknak.

**A HATALMI VISZONYOK KÉRDÉSE
AZ EURÓPAI UNIÓBAN**

Az államok közötti kapcsolatokat a hatalmi tényezők egész sora határozza meg. Ezzel a problémakörrel régóta és sokan foglalkoznak. Magunk nem ászunk e kérdéskör mélyébe. Mindössze annak megállapítására szorítkozunk, hogy az európai integráció nem szolgálhat a hagyományos hatalmi elemzések alapjául. Az európai összefogásban az eddigiektől alapvetően eltérő – belső – hatalmi viszonyok érvényesülnek. Az „erőt” jelentő klasszikus hatalmi eszközöknek, mint pl. a katonai

* BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar Nemzetközi Kommunikáció szak, III. évf. hallgató.

** BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar Európai Unió intézeti tanszék docense, C. Sc.

és/vagy politikai hatalomnak alkalmazhatósága visszaszorult. Ezen eszközökkel szemben az egymásra utaltságnak, a közösségi létnek, illetve az ahhoz kapcsolható új eszközöknek, mint pl. az uniós környezetnek és/vagy a belső (közösségi) jognak különösen nagy jelentősége lett. A hatalmi viszonyok új dimenzióba kerültek az Európai Unión belül.

Ebben közrejátszott az államközi kapcsolatok mélyreható átalakulása is. Történelmileg a nemzetközi kapcsolatok szereplőinek, az államoknak önállósága, szuverenitása megkérdőjelezhetetlenné vált. Más megközelítésben az államok belső döntéshozatali és végrehajtói képessége is megerősödött, kikezdzhetetlenné lett.¹ E fejlődési tendenciával párhuzamosan azonban az államok – a folyamatosan globalizálódott rendszerben – mind kevésbé tudták céljaikat kizárólag önnön érdekeik szem előtt tartásával érvényesíteni. Akarva-akaratlanul rákényszerültek arra, hogy döntéseik meghozatalánál figyelembe vegyék mások törekvéseit is. Elismerést nyert a kölcsönös függőség és egymásra utaltság (interdependencia) érvényesülése. Más oldalról pedig felismerést nyertek az összefogásban rejlő értékek: kezdetét vette az – új, szupranacionális alapokra épülő – integráció.

Az integrációban, mint eltérő adottságú államok csoportosulásában lényeges volt, és maradt az egyes szereplők egymás közötti kapcsolatainak, azaz a hatalmi viszonyoknak, a hatalmi egyensúlynak alakulása. A hatalmi egyensúly, mint a politológiai fogalmak többsége, nehezen kvantifikálható. Nincs egységes mérce, mérőszám. Célunk itt nem a hiány pótlása. Témánk tekintetében az a fontos, hogy noha korunkban is még a „hagyományos” mércékkel lehet(ne) a legkönnyebben operálni, (l. katonai erő, gazdasági vagy éppen politikai hatalom), de az EU esetében ezek az eszközök már aligha alkalmazhatóak. Pontosabban, azok révén aligha tükrözethetnénk a valós helyzetet. A hagyományos erő-meghatározó eszközök ugyanis részben (mint a katonai erő) háttérbe szorultak vagy teljesen kiiktatódtak a – nyugat-európai – államközi kapcsolatok eszköztárából, részben (mint a gazdasági súly érvényesítése) módosult formában és hatással jelentkeznek. Ráadásul, részben ezen eszközök helyébe kerülnek és/vagy azokat kiegészítik olyan elemek, mint az integráción belüli speciális hatalmi súlyok, (pl. a szavazati súly, az intézményeken belüli képviselő mértéke). Továbbá, más formában és erővel jelentkezik a társadalmi-politikai stabilitás, mint hatalmi viszonyokat befolyásoló elem, de ugyancsak markáns faktort jelentenek a „partneri kapcsolatok”. A különleges uniós (közösségi) hatalom-jelző eszközökre érdemes igazán figyelmet szentelni. Hiszen pl. az európai integráción belül a döntéshozatalban érvényesülő pozitív diszkrimináció az, amely önmagában jelentősen átrendezi a belső „hatalmi viszonyokat”. Ezek révén egyre nehezebb az egyes tagállamok, vagy akár több szereplő „összegzett erejét” megfelelő kiindulási alapnak tekinteni valamiféle egyensúly vagy kiegyensúlyozatlanság megállapításához.

Ezzel együtt számunkra fontos annak tudatosítása, hogy az Unión belüli (tagsággal járó, vagy abból is fakadó) interdependencia, az azzal összefüggésben létrehozott rendszer lehetetlenné teszi az egyes államok elkülönült (nemzeti) érdekeinek kizárólagos érvényesítését, és a szereplők rákényszerülnek arra, hogy döntéseik meghozatalánál figyelembe vegyék mások törekvéseit is, miáltal egyéni hatalom-érvényesítési képességük csak korlátozottan valósítható meg. (Megállá-

¹ Watson, 178.

pításunk az integráción belül érvényes. Az ugyanis külön kérdés, hogy miközben ebben az összefogásra épülő közösségben a hatalmi erő legfeljebb korlátozottan alkalmazható, addig az egyéni relatív erővesztés a sok résztvevő elkülönült erejének és hatalmának összegzése (pooling) révén sokszoros ráhatást tesz lehetővé külső partnerekkel szemben.)¹

Végül is számunkra a hatalmi egyensúly kérdései úgy vetődnek fel, hogy létezik-e egyensúly a tagállamok között, illetve tapasztalható-e kibillenés az egyensúlyi helyzetből, s ha igen, akkor ki(k)nek a javára?

HATALMI VISZONYOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A huszadik században Európa a „klasszikus” hatalmi struktúrák alapvető átrendeződését többször is megtapasztalta. (Erre példa a két világháború, majd a Szovjetunió – és általában a jaltai rendszer – széthullása is.) Ennek eredménye, hogy Európában napjainkra nem maradt globális hatalom, s még az is megkérdőjelezhető, hogy léteznek-e valóságos nagyhatalmak. Földrészünkre koncentrálnak, természetesen, aligha vitatható, hogy azért a helyi államok között tekintélyes eltérések vannak. Igen, Európában – a helyi viszonyokra építve – megkülönböztethetőek nagy-, közép-, vagy kisállamok, hatalmak. Sőt – éppen az Unió bővítése kapcsán kerül napirendre – a mini államok kérdése.²

Egyértelmű, hogy az Európai Unióban résztvevő országok egyike sem bír globális ráhatással (tehát nem szuper- vagy globális hatalom). Az sem állítható, hogy bármelyikük a földrészen egyénileg kizárólagosan meghatározó-determináns befolyással rendelkezne.

Általános megközelítésben aligha vitatható, hogy Európában, napjainkban legalább négy kiemelkedő hatalom található. Az egyik Oroszország, amely most kívül esik érdeklődési körünkön. Majd következik Nagy-Britannia és Franciaország az ENSZ BT állandó tagjai, nukleáris katonai erővel bíró hatalmak, illetve a politikai téren feltörekvő, de katonai síkon még önmegtartóztatást tanúsító Németország. A nem uniós keretekben felvető kérdések esetében elkülönült szerepük érzékelhető, hatalmi súlyuk érvényesíthető. Azaz Berlin, Párizs és/vagy London esetenként képes – és hajlamos is – túllépni a közösségi kereteken, és egyéni ér-

¹ Nem sorolható közvetlenül vizsgált témáink közé az, hogy miként viszonyítható egymáshoz a közösségen belüli hatalomvesztés az összefogás által nyert hatalomtöbbséggel. Az aligha kérdéses, hogy valamennyi uniós állam a tagság révén önkorlátozást hajt végre, amennyiben saját nemzeti érdekeit a szélesebb közösségi érdekeknek rendeli alá. Azaz, önkéntesen mérsékli autonómiáját. (Goetschel, 15 és 17) Az unióbeli helyzet sajátossága – és ez vizsgálódásunk tekintetében igencsak fontos elem –, hogy a nagyobb államok viszonylagosan nagyobb korlátozásra vállalkoznak, többet „áldoznak”, mint kisebb partnereik. Ez mindenekelőtt a közösségi döntéshozatal speciális jellegével magyarázható. Persze egyik tagállam esetében sincs szó valóságos veszteségről, mivel általánosan megnövekedett érdekérvényesítési képességeik révén – elsődlegesen harmadik partnerek felé, és kevésbé integrációs társaikkal szemben – többet nyernek, mint a meghozott áldozat. (L. még Kiss J., 59.)

² A Stern által alkalmazott kategorizálást vettük alapul érvelésünk e részében. (L. Stern, 102-103.)

dekérvényesítéssel próbálkozni. Aligha feledhető azonban, hogy mind inkább ösz-szeszűkül az a szerepvállalási kör, amelyen belül egyénileg „nemzeti” célok meg-valósításával próbálkozhatnak. Sokkalta inkább érvényesülni látszik az a gyakor-lat, hogy ezen „kontinentális”, vagy „regionális”, esetleg „középhatalmak” egymás-sal összefogva tesznek kísérletet bizonyos érdekek képviselésére. (Ez azonban már valóban az uniós kis- és nagyállamok közti ellentétek kérdésköréhez kapcsolódik, amelyre a későbbiekben visszatérünk.)

Az említettek mellett kiemelhető volna még Olasz- és Spanyolország, vagy a most csatlakozni készülők közül Lengyelország, de utóbbi három állam politikai, gazdasági súlya messze elmarad az előbbi négy szereplőé mögött. (Olyan állítást is megkockáztathatunk, hogy e hármas egyik tagja sem képes még szűkebb kör-nyezetében, egy adott „szubrégióban” sem meghatározó hatást gyakorolni. Nem igen állná meg helyét az a feltételezés, hogy Portugália fejlődését Spanyolország, a Baltikum vagy tágabb értelemben Közép-Kelet Európa helyzetét Lengyelország törekvései érdemben befolyásolhatnák.) Az Unió további tagjai között olyan álla-mokat találunk, amelyek mind gazdasági-politikai erejüket, mind lélekszámukat tekintve elmaradnak a vezető tagországoktól

Nem vitatjuk, hogy az uniós tagállamok közötti differenciáláshoz, valamiféle hatalmi sorrend felállításához – a szubjektív jelleg ellenére – rendelkezniük meg-felelő eszközökkel. Vizsgálódásaink során mégis arra, az Európai Unión belül kialakult szemléletre támaszkodunk, amely csak „nagy” és „kis” államokra bontja a szereplőket. Az elhatárolás – bármiféle katonai, politikai vagy gazdasági teljesítménytől függetlenül – tízmillió lakosnál kezdődik. Eszerint Nagy-Britannia, Francia-, Német-, Olasz- és Spanyolország, majd a befogadásra váró Lengyelor-szág sorolt az első csoportba. Mindenki más a kisállam jelzőt érdemli ki.

Az adatok és tények ismeretében egyértelmű, hogy ez a csoportosítás teljesen önkényes. Túl azon, hogy nem ad valós képet a belső viszonyokról, még e „kategó-ria” koherenciája is megkérdőjelezhető. Hiszen léteznek „átmeneti” tartományok is. Például, Hollandia és a majdani tagállam Románia lakossága meghaladja a tízmillió főt, mégsem reménykedhetnek a „nagyok” közé kerülésben. Másrészt, kezd teret nyerni a „mini állam” besorolás is, amelybe a néhány százezer fős tag-országokat sorolnák. (Az külön pikantériája az ügynek, hogy eddig nem igazán vetődött fel ez a megkülönböztetési igény, noha – az alapító – Luxemburg kezde-tekttől e státuszba sorolható lett volna.)

HATALMI ELTÉRÉSEK A TAGÁLLAMOK KÖZÖTT. A DIFFERENCIÁLÓDÁS

Valóban a lélekszámból kell kiindulni a hatalmi viszonyok értékelésénél és a hagyományos hatalmi faktorok legfeljebb másodlagosak? Egyrészt, nem indoko-latlan a lakossági arányok felől kiinduló elemzés. Ezt látszik erősíteni az is, hogy amikor a tagállamoknak a közösségi szintéren való hatalmi, befolyás-gyakorlási képességeit, az itt jelentkező eltéréseket vizsgáljuk, mindenkor azt tapasztalhat-juk, hogy a belső – hivatalos – megkülönböztetésnek egyetlen konkrét alapját a tagállamok lakosságának mérete képezi. Ezt tükrözi az egyes közösségi intézmé-

nyeken belül a tagállamok képviseleti helyzete. Gondoljunk csak a legegyszerűbb, de egyben legfontosabb „hatalom-mérőre”, a tanácsbeli szavazati súlyok elosztására, vagy éppen a bizottsági tagok korábbi számára. S ugyanezt jelzik az egyes közösségi szervezetekben – EP, Gazdasági és Szociális Bizottság stb. – biztosított képviseleti létszámok is. S valóban ez az egyetlen hivatalos ismérv, amely alapján megállapítható, hogy melyek a „nagy”, és melyek a „kicsi” tagállamok.

Aligha esik bárki is abba a hibába, hogy a valóságos hatalmi viszonyokra kivetítse a lakosság-arányokat, s eközben másodlagosnak ítélje az egyéni politikai, katonai, vagy éppen gazdasági erőnek és befolyásnak a közösségi folyamatokra gyakorolt hatását. Mindenki számára világos, hogy – függetlenül a közösségi intézményeken belül a lélekszám arányában birtokolt pozícióktól – Németország, Franciaország vagy éppen Nagy-Britannia közösségi súlya eltér az összes többi tagállamtól. Ezek az országok mind a külső (nemzetközi) szintén, de az Unión belül is a többiekhez képest – aránytalanul – nagy befolyással rendelkeznek. Ez úgy is értelmezhető, hogy egyéni, nemzeti érdekeiket másokhoz képest erőteljesebben érvényesíthetik. Megemlíthető az is, hogy a külső kapcsolatokban – elég gyakran – az Unió egészétől elhatárolva is képesek szerepet vállalni és ezt meg is teszik.

Az integráción belüli kiemelkedést illetően aligha igényel különösebb igazolást az, hogy Francia- és Németország az integráció születése óta központi, sőt, meghatározó szereplői az együttműködésnek. A Párizs – Bonn/Berlin tengely léte, hatása tagadhatatlan. E két állam állásfoglalásának, nézeteinek jóval nagyobb hatása van, mint amennyit, pl. szavazati súlyuk indokolna. Az viszont más – de éppen a kis-nagyállam kérdéskör tekintetében kiemelkedő – kérdést jelent, hogy egyes konkrét kérdésekben mindez a befolyás nem elegendő céljaik eléréséhez. (E kérdéshez alább visszakanyarodunk.) Amint Nagy-Britannia mind erőteljesebb érdeklődése és aktivitása, ennek hatása is közismert. Nem vitatható továbbá, hogy a többi tagállam nem mérhető hasonló mércével.

A befolyás (és hatalom) európai integráción belüli érvényesülését vizsgálva azonban két tényezőre fel kell hívnunk a figyelmet. Elsőként is, az Unión belüli hatalmi eltéréseket másként kell vizsgálnunk, ha az egyes tagállamoknak a szélesebb nemzetközi környezetben belüli tevékenységét elemezzük – még akkor is, ha az Unió tagjaként jelennek meg e színen –, s másként, ha az integráción belüli szereplésről van szó. (Előbbi kérdéskörrel itt most nem foglalkozunk.) Másrészt viszont, az integráción belüli eltéréseket értékelve is látnunk kell azt, hogy a tagállamok egymás közti viszonyában – a sajátos integrációs feltételek miatt – másként jelentkezik a „nagyok” ereje az érdekérvényesítés végső, és egyben legfontosabb szakaszában, a döntéshozatali eljárásokban, s másként az azt megelőző folyamatokban.

Természetesen nehéz, tulajdonképpen nem is szabadna elhatárolást tenni a jelzett két szakasz között. „Elméleti megközelítésnél” azonban megengedhető, hogy tudatosítsuk, a döntések meghozatalát megelőző szakaszoknál sor kerülhet az egyéni hatalom, érdekérvényesítési képesség kamatoztatására, de a közösségi döntések meghozatalakor már „csak” a „konstans” intézményi súly felhasználásának lehetősége adott. Azaz, utóbbi esetben csak az intézményi struktúrában biztosított „erő” áll a nagyok, (de a kicsiknek is) rendelkezésére. Ez viszont, közismerten, az integráció sajátos rendezéseinek köszönhetően viszonylagos módon mérsékeltebb, tehát korlátozottabb hatalomgyakorlást biztosít a vezető tagállamok számára. S most jutottunk el ahhoz a ponthoz, amely vizsgálat alá vont kér-

désünknel ellentmondásként jelentkezik: miközben érthető, hogy a „kicsik” aggodnak a „nagyok” dominanciája miatt, mivel magyarázható, hogy az utóbbiak is félnek, mégpedig a „kicsik” túlzott térnyerése miatt? Ennek megértéséhez el kell kanyarodnunk a pozitív diszkrimináció kérdéséhez, miután ezen elv alkalmazása következtében lesznek a „nagyok” viszonylagosan „kisebbek”, a „kicsik” viszonylag erősebbek az integrációban. Előbbiek érdekképviseleti, ráhatási képessége jóval kisebb, mint amelyet akár lélekszámuk, akár egyéb politikai, gazdasági stb. erejük révén „kiérdemelnének”. A belső struktúrában a nagyállamok viszonylagos leértékelődése, a kisállamoknak pedig relatív felértékelődése következik be.¹

A „HATALOM” SAJÁTOS KÖZÖSSÉGI MEGNYILVÁNULÁSA

Utolsó megjegyzésünk lényegének megértéséhez elengedhetetlen annak tudatosítása, hogy az európai integrációban a „közösségi” és „kormányközi” faktorok egyidejű, sajátos keveredése érvényesül.² A kompetenciák determinálta cselekvési képességek más szerepet biztosítanak az egyes tagállamoknak a közösségi, s megint mást akkor, amikor a tagországok a kormányközi alapon szerveződött együttműködésben próbálják meg céljaikat megvalósítani. Általában érvényes, hogy ahol a közösségi hatáskörök, s ennek következtében a közösségi módszerek a meghatározóak, ott a tagállamok mérsékeltebben képesek érdekeiket általános hatalmi pozícióik szerint artikulálni. Hisz itt a Tanács mellett az Unió egyéb, szupranacionális intézményei (Bizottság, EP) is kiemelkedő szerephez jutnak. Lényegében korlátot állítanak nemcsak önmagában a Tanács akarata, de – közvetten – az egyes tagállamok egyéni törekvéseinek érvényesítése útjában is.

Ugyancsak az uniós sajátosságok közé tartozik, hogy a Tanácson belül alkalmazott döntéshozatali módszerek, beleértve a minősített többségi szavazást is, gátat szabnak az egyéni tagállami érdekérvényesítésnek, mind az egyéni, mind a szűkebb csoportdominanciának.³ Itt nem téveszthető szem elől, hogy a „leszavaz-

¹ Mint látható, magunk is alkalmazzuk a „kis” és „nagy” állam megkülönböztetést. Teszszük ezt annak ellenére, hogy korántsem meggyőződésünk, hogy szabad, érdemes ilyen elhatárolásokat tenni. Már jeleztük fenntartásainkat e kategorizálást, az abban rejlő ellentmondásokat illetően. Ezek kiegészíthetők azzal, hogy vitatjuk azt, van valós alapja és indoka a különböző erővel rendelkező tagállamok ilyen – általános – elhatárolásának, csoportosításának. Ezen nézetünkre a magyarázatot a főszövegben adjuk meg.

² A közösségi-kormányközi jelleg elhatárolása tekintetében, természetesen, a maastrichti pilléres rendszer mutatkozik a legegyszerűbben irányt mutató eszköznek. Magunk azonban – részben éppen az Európai Konventben folyó viták alapján – nem magukat a pilléreket, hanem az egyes konkrét területeken kimutatható tényleges kompetencia-megoszlást tekintjük az akarat-érvényesítés tekintetében a döntő jelleg-meghatározónak.

³ Az egyhangúságra építő döntéseknél természetesen valamennyi állam képes a döntéseket megakadályozni, ebben a tekintetben a „méretek” nem számítanak. A minősített többségi szavazásnál elméletileg érvényesülhet a „nagyok” fölénye. Ennek azonban gátat szab a – pozitív diszkrimináció alkalmazásának következményeként fellépő – relatív egyenlőség-közeliség. Nevezetesen az, hogy ma két közép-kategóriás „kis” állam képes – a szava-

hatóság” veszélye eleve nagyobb rugalmasságra, egyben visszafogottságra, bizonyos tekintetben a hatalmi státuszából eredeztethető erő feladására vagy korlátozott alkalmazására készíti az összes tagállamot. Ráadásul a súly-elosztás miatt a „nagyhatalmi” érdek-feláldozás szükségszerűen relatíve nagyobb. Mondhatjuk, minél nagyobb, pontosabban, minél népesebb egy ország, annál nagyobb a „vesztessége”. (Ellentétes megközelítésben meg az állapítható meg, hogy minél kisebb egy tagállam, viszonylagosan annál erőteljesebben javulnak az integráción belül érdekérvényesítési képességei.)

A hatalmi viszonyok helyzetének konkrét áttekintését megelőzően érdemes még egyszer pillantást vetni arra a kérdésre, hogy miközben a közösségi kompetenciába tartozó területeken erőteljesebben, addig a kormányközi szférában mérsékeltebben szűkül a „nagyok” hatalom-fölénye. Ezt alapvetően az magyarázza, hogy itt nem érvényesülnek a közösségi hatások, a közösségi módszerek, mérsékelt a szerepe a nem kormányközi közösségi intézményeknek, (Európai Bizottság, EP, Európai Bíróság stb.), és mindezek következtében az egyéni erő szabadabban érvényesíthető. Ezt megfogalmazhatjuk úgy is, hogy a kormányközi (külpolitikai, biztonság- és védelempolitikai, belügyi, igazságszolgáltatási) területen a tagállami összekapcsolódás nem ért el olyan szintet, mint a gazdasági-kereskedelmi szférában. A közösségi kompetenciák által lefedett területeken a tagállami együttműködés a nemzeti szuverenitás másutt nem tapasztalt mérvű visszaszorítása, pontosabban a közösségi intézményekből álló rendszernek való átadása mellett valósul meg. Az egymásra utaltság, a „szerves” összenövés eleve kizárja az elkülönült tagállami érdekeltségek könnyed módon történő érvényesítését. A nem-közösségi, kormányközi területeken ez kevésbé figyelhető meg.

A közösségi hatalmi viszonyok „számszerűsítéséhez” – melyre vonatkozóan kihangsúlyozandó, hogy nem jelzi még megközelítően sem a valós hatalmi pozíciókat – az 1. táblázat nyújt segítséget. (Emlékeztetőül: 6 a nagy, és 19 a kisebb államok száma.) Az adatok jelzik, hogy a közösségi lakosság közel háromnegyede él majd a kiemelt tagállamokban, míg negyede tartozik a kicsikhez. Ezzel szemben a döntéshozatal tekintetében meghatározó Tanácson belül szinte kiegyenlítettek az erőviszonyok. Az Európai Parlamentben mintegy 50%-kal több a nagy tagországi képviselő, (miközben a lakosság-arány kétszeres létszámot indokolna). A bizottsági helyek számában pedig – az egy ország egy biztos elvet érvényesítve – a „kicsik” lesznek nagyon erős túlsúlyban. E három kiemelkedő intézmény összetételét elemezve néhány következtetés levonható.

A bizottsági tagok megoszlása – vizsgálódásunk szempontjából – kevésbé fontosnak tűnik, hiszen az intézmény maga, de munkatársai és vezetői is egyértelműen a közösséget szolgálják. A nemzeti érdekérvényesítésnek legfeljebb áttételesen biztosíthatnak teret. (Feltétlenül összetettebb válasz születne akkor, ha mélyebbre hatolva elemeznénk a bizottsági tagoknak a nemzeti érdekek védelmében kifejtett tevékenységét, illetve kitekinténénk a Bizottságon belül – nem hiva-

zati súlyokat tekintve – ellensúlyt képezni egy „nagy” tagországgal szemben. A nizzai döntések alapján most ugyan három közepes „kis” ország lesz majd képes kiegyenlíteni a nagyokat, de még mindig érvényesül a nagyobb erőt jelentő országok részleges abszolút súlyvesztése.

talosan – alkalmazott kvóta-rendszerre, amely a tagállamok lélekszámának és erejének egy fajta tükröződése.¹⁾

1. táblázat

A tagállami „erőviszonyok” számszerű alakulása a közösségi intézményekben²

	Tanács ³	Európai Parlament ⁴	Európai Bizottság ⁵	A népesség megoszlása ⁶
A „25”-ök	331 (100%)	682 (100%)	25 (100%)	450,2 (100%)
A „nagyok” ⁷	170 (51,4%)	415 (60,8%)	6 (24%)	335,8 (74,5%)
A „kicsik” ⁸	161 (48,6%)	267 (39,2%)	19 (76%)	114,4 (25,5%)

Az EP-beli képviseletekben mutatkozó eltéréseket valószínűleg nem ma, hanem az elkövetkező években lehet majd megfelelően értékelni. Az EP is markánsan az integrációs érdekek oldaláról közelít a kérdésekhez, de aligha vitatható, hogy a képviselők (MEP) esetében a nemzeti hovatartozásnak és elkötelezettségnek erőteljesebb az érvényesülése, mint amiként ez pl. a biztosoknál megnyilvánulhat. Tény továbbá, hogy a múltban e testület közvetlen ráhatása a döntésekre korlátozott volt. Ma viszont már társ-jogalkotó, s az Európai Konventben folyó viták jelzik, sejtetik, hogy a testület befolyása az előttünk álló években alapvetően megemelkedhet. A mai EP-beli erőviszonyok a nagyobb államok fölényét jelzik, de ez még nem ítéhető meghatározónak.

Az Európai Unió Tanácsán belül a szavazatok közel kiegyenlítették: 170 voks áll szemben 161-gyel. (Meggjegyezhetjük, hogy a még ma érvényes, a legutóbbi bővítés óta érvényes szavazat-megosztás értelmében a nagyok 55%-os szavazat-többséggel rendelkeznek, a „kicsik” 45%-ával szemben. [Az összesen 87 szavazatból 48-cal 39-cel szemben.] Tehát a nizzai szerződés – látszólag – tovább „rontott” a „nagyok” helyzetén.) A „majdnem egyensúly” alapján a kisebbek félelme a nagyhatalmi dominanciától, aligha igazolható. A „nagyok” félelme, hogy a kisebbek az európai népesség többségét rákényszeríthetik számukra nem kívánatos

¹ A nemzeti kvóta rendszere a bizottsági adminisztráción belül szigorúan érvényesül, s minden szinten. S bár itt sem feledkezhetünk el az „eurokraták” pártatlanságáról és közösségi kötődéséről, azt se tévesszük szem elől, hogy a nemzeti identitásnak mindmáig van hatása. A kvótarendszer persze nemcsak az Európai Bizottságban, hanem valamennyi közösségi intézménynél és szervnél érvényesül.

² A Nizzai Szerződés adatai alapján. A nizzai adatokat Románia és Bulgária figyelmen kívül hagyásával számítottuk.

³ A szavazati súlyok megoszlása a Nizzai Szerződés alapján.

⁴ A képviselők megoszlása a Nizzai Szerződés alapján. Nem számoltunk azzal, hogy a csatlakozást követően a tagállamok elfogadják Magyarország és Csehország esetében 2-2 további képviselő delegálását.

⁵ A bizottsági tagok száma.

⁶ Millió főben

⁷ Német-, Francia-, Olasz-, Spanyol- és Lengyelország, valamint az Egyesült Királyság.

⁸ A „nagyok” csoportjába nem sorolt tagállamok.

döntés elfogadására, de még inkább, megakadályozzák utóbbiakat számukra fontos döntések elfogadásában, már megalapozottabbnak tűnik.

Összességében azonban azt láthatjuk, hogy a számszerűsítéssel semmiféle éles differenciálódás, akár erőteljes kiszolgáltatottság, akár egyoldalú dominancia nem mutatható ki.

VAN-E TÉNYLEGES ELLENTÉT A „NAGYOK” ÉS „KICSIK” KÖZÖTT?

A számszerűsítés révén megválaszolásra került-e a vizsgált kérdés? Aligha. Hiszen még azt sem elemeztük, hogy léteznek-e egyáltalán törésvonalak az eltérő méretű államok között, s ha igen, akkor mely területeken?

Amint tagadhatatlan, hogy a tagállamok között „természetes” adottság a differenciáltság, ugyanúgy kár volna vitatni, hogy lehetnek és vannak olyan kérdéskörök, amelyek terén a nagyobb és kisebb tagok, mint elkülönült csoportok tagjai eltérő érdekeket képviselhetnek. Általánosságban elmondható, hogy ahol az egyéni érdeknek, a nemzeti hatalomnak a megjelenítéséhez az adottságok kedvezőbbek, ahol a tagállamok egyéni érdekérvényesítő képessége megvalósítható – és ennek megfelelően a nagyobb államok felvállalnak egyéni akciókat – ott a „kicsik” céljai ellentétben állhatnak a nagyok törekvéseivel. (Az külön kérdésnek tekinthető, hogy a „nagyok” az ilyen – többnyire a kormányközi keretekhez kapcsolódó kül- és biztonságpolitikában jelentkező – esetekben mennyiben egységesek! Persze találhatunk példákat fentiekre a gazdaság, vagy éppen a kultúra, a nyelvhasználat terén is). Általánosnak tekinthető az is, hogy ahol a „hatalom” csak zsugorított formában érvényesülhet, ahol az egyéni erő csak korlátok között alkalmazható – és ez érvényesül a közösségi kompetenciába tartozó területeken –, ott ritkábban jelentkezik a nagy-kis állam ellentét.

A közösségi hatáskörben rendezendő problémákat két részre bonthatjuk. Az egyikbe a gazdasági integrációval, s nem utolsósorban a belső piaci folyamatokkal kapcsolatos témák sorolhatóak. A második részbe tartoznak az uniós hatalomgyakorlással közvetlenül összefüggő kérdések, mint pl. a döntéshozatali feltételek szabályozása. A gazdasági integrációból eredeztethető problémák folyamatosan, igen nagy számban jelentkeznek. Ez érthető is, hiszen ezek a problémák, ellentétek jelentik az összefogás ma legközvetlenebbül érzékelhető „mindennapi valóságát”. Azonban látnunk kell, hogy az így jelentkező konkrét kérdésekben szinte sohasem mutatható ki választóvonal a „nagyok” és „kicsik” között. Hiszen a konkrét „piaci” felvetések esetében sohasem a szereplők „mérete”, hanem azok sajátos gazdasági, kereskedelmi, vagy más közösségi szabályozás által determinált érdeke befolyásolja egy tagállam magatartását.

Az uniós hatalomgyakorlást illetően, bármennyire „közösségi” témakörrel van szó – némiképpen ellentmondva önmagunk korábbi állításának – el kell ismerünk érdekellentétek jelentkezését. Valóban akkor, amikor az Unión belüli hatalom (és döntéshozatal) elvi, technikai, módosítási kérdéseiről folyik a vita, a „nagyok” és „kicsik” érdekei eltérnek. Miután mindkét oldal szereplői saját helyzetük megerősítését szorgalmazzák (és ez csak a másik pozíciójának romlásával érhető

el), természetesnek tekinthető az intézmények, illetve a tagállamok azokon belüli szerepének tekintetében ellentmondások jelentkezése. (Javunkra írandó azonban – és ezért sem tartjuk szükségesnek módosítani fenti nézetünket –, hogy az „intézményi problémakörként” meghatározható ellentétek mind időben, mind kiterjedésükben behatárolhatóak. Az intézményi kérdések ugyanis az alapszerződések reformjához kötve kerülnek napirendre és kerülnek tisztázásra.)

RÖVID ÖSSZEGZÉS

Hosszú bevezető után rövid elemzéssel megállapíthattuk, hogy alapvetően nincs létalapja azon feltételezéseknek, amelyek az Európai Unión belül a „nagy” és „kis” tagállamok közti ellentétek folyamatos és éles jelentkezésére utalnak. Valóban léteznek területek, ahol az e fajta elkülönítésre indokokat találhatunk. Ezek értékét korántsem becsülhetjük le, sőt ... A hatalomgyakorlás problémája valamennyi tagállam számára kardinális kérdés. Az intézményi reformokhoz kapcsolható viták azonban csak egyik, s az EU-n belüli összefogást csak időszakosan „zavaró” momentumként jelentkeznek. (Amikor rendeződnek a kérdések, mint pl. Nizza után, a tagállamok „megnyugszanak”, ezek az érdekellentétek – időszakosan – megszűnnek hatni.) A mindennapok valóságában a kicsi-nagy ellentét nem érvényesül.

Ezzel lényegében azt a nézetünket is megfogalmazzuk, hogy a kis államoknak nem igen kell félniük, hogy velük szemben egységesen felsorakoznak a „nagyok”. Ilyen eset bekövetkezte – az említett hatalommegosztási témakör kivételével – majdnem kizárható. Önmagában a konkrét gazdasági célmeghatározás és érdek-képviselés kizárja, hogy rendkívül speciális esetek kivételével – a tagállamok méret szerint kerüljenek egyazon csoportba.

Nagyobb eshetősége van annak, hogy – úgy mond – a „nagyok” által kitűzött célokat a „kicsik” meghiúsítják. Azt is meg kell azonban jegyeznünk, hogy amiként – az intézményi kérdésektől eltekintve – a „nagyok” álláspontjának összehangolása sem igen valósul meg, hasonló módon szinte az is kizárható, hogy a „kicsik” méreteik szerint sorakozzanak fel egy adott kérdés mögött.

Magyarán, rendkívül csekély azon kérdéskörök száma, ahol a konkrét nemzeti érdekek az ország – pontosabban a lakosság – méretéhez kapcsolhatóak és ezen az alapon határolnák el az egyes tagállamokat egymástól.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- CRAIG, PAUL – HARLOW, CAROL (szerk.): *Lawmaking in the European Union*, Kluwer Law International, London, 1998
- DANZIGER, JAMES N.: *Understanding the Political World. A Comparative Introduction to Political Science (4th Edition)*, Longman, New York, 1998
- GOETSCHER, LAURENT (szerk.): *Small States Inside and Outside the European Union. Interests and Policies*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1998

- HANF, KENNETH – SOETENDORP, BEN (szerk.): *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, Longman, London, 1998
- HAYES-RENSHAW, FIONA – WALLACE, HELEN: *Executive Power in the European Union: the functions and limits of the Council of Ministers* in: *Journal of European Public Policy* 2:4 December 1995, pp 559-582
- KISS J. LÁSZLÓ: *A nemzetállamtól az integrált nemzetállamig. Az integráció és a nemzeti érdek viszonya*, *Külpolitika*, 2000. tavasz-nyár
- SCHWARZENBERGER, GEORG: *Power Politics. A Study of World Society*, Stevens and Sons Ltd, London, 1964
- STERN, GEOFFREY: *The Structure of International Society. An Introduction to the Study of International Relations* (2nd Edition), Pinter, London, 2000
- WATSON, ADAM: *Diplomacy. The Dialogue between States*, Methuen, London, 1984