

---

# KÖNYVEKRŐL

---

SZILÁGYI IMRE

## Az Európai Unió és Magyarország

*Kézikönyvek a csatlakozásról*

**KENDE TAMÁS** (szerk.): Európai közjog és politika. Budapest: Osiris–Századvég 1995.

**BALÁZS PÉTER**: Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarország. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1996.

**BALÁZS PÉTER–MARC MARESCEAU** (szerk.): Magyarország felkészülése az EU-tagságra. Budapest: Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár 1996.

**GOMBÁR CSABA–HANKISS ELEMÉR–LENGYEL LÁSZLÓ–VÁRNAI GYÖRGYI** (szerk.): A szuverenitás káprázata. Budapest: Korridor 1996.

Épp e sorok írásakor értesülhettünk arról, hogy az Európai Unió luxemburgi csúcsértekezletén meghatározták a bővítési folyamat politikai intézményrendszerét. Az Európai Unió 1998 áprilisában megkezdte a konkrét kormányközi tárgyalásokat a hat legfelkészültebb állammal, köztük Magyarországgal. A luxemburgi döntést mind Horn Gyula magyar miniszterelnök, mind pedig az európai egyesülés egyik motorjának tartott Kohl kancellár történelmi jelentőségűnek nevezte.

Ha pedig ez így van, akkor épp ideje, hogy az elektronikus és írott sajtó elképesztő mennyiségű EU információs híryanaga mögé nézzünk, és – ha eddig nem tettük volna még meg, most – olvassuk el figyelmesen az alább bemutatandó kézikönyveket. Ezek ugyanis pontos képet vázolnak föl arról, hogy mi is valójában, és hogyan működik az a szervezet, ahová igyekszünk, mennyire vagyunk érettek a csatlakozásra, milyen külpolitikai megfontolásokkal kell számolnunk, és hogyan tudjuk megemészteni frissen megszerzett szuverenitásunk bizonyos fokú elvesztését. Az alábbiakban az egyszerűség kedvéért – Balázs Péterrel ellentétben – nem

használok az Európai Közösségek kifejezést, csupán az Európai Unió szóösszetételt.

A Kende Tamás szerkesztette kötet jelentőségét mutatja, hogy amíg 1988 (a Magyarország és az Európai Közösségek közötti kereskedelmi megállapodás megkötésének és a két fél közötti diplomáciai kapcsolatok felvételének éve) előtt magyarul mindenekelőtt a tudományos kutatók és a gyakorló közgazdászok igényeit szem előtt tartó folyóiratcikkek (pl. a *Külgazdaságban*) és könyvek (pl. Láng 1970; Timoránszky 1988) jelentek meg az EU bizonyos aspektusairól, addig a Kende-féle kötet szerzői „mind a Közösséggel foglalkozó jogászok, közgazdászok, politológusok és tisztviselők, mind a diákok igényeit szem előtt tartották”. A 18 fejezetre osztott kötet az integráció különböző kérdéseinek taglalásán túl ismerteti az Európai Unió felépítését és működését, kül- és biztonságpolitikáját, a döntéshozatali eljárásokat, a közösségi joggal kapcsolatos tudnivalókat, szól a költségvetés kérdéseiről és még sok másról.

Azok például, akiknek érdeklődését felkeltette Wolfgang Merkel nemrég megjelent cikke, de szeretnének többet tudni az ott csak vázlatosan ismertetett integrációs elméletekről – föderalizmus, (neo)funkcionalizmus, neorealizmus – Kende Tamás írása segítségével a részletekbe is betekinhetnek, sőt megismerkedhetnek a Merkel által nem említett rezsimelmélettel és az interdependencia-elmélettel is. Kende ráadásul nem csupán ismerteti ezeket az elméleteket, de arra is rámutat, hogy melyek azok a hosszabb távon is helyesnek bizonyult elemek, amelyek az egyes elméletekből bekerültek az EU működési mechanizmusába, illetve, hogy miféle bírálatok érték az egyes nézeteket. Az írást (és a könyv egészét elolvasva) egytérthetünk Kende (valószínűleg a tudományos gondolkodás egészére is érvényes) zárógondolataival: „Bár igaz, hogy a vizsgált elméletek csak az igazság csiráit tartalmazzák, és nem képesek az integrációs folyamat átfogó magyarázatát adni, mégis előbbre vitték a tudományt, hozzájárultak az európai politikai folyamatok megértéséhez, de mindenekelőtt megteremtették azt a fogalomkészletet, amellyel értelmes vita folytatható az európai folyamatokról, azaz egy európai integrációs politikai kultúra alapjait vetették meg” (Kende 1995: 96).

Ami pedig a konkrét gyakorlatot illeti, a reménybeli csatlakozók szempontjából bizony sok kérdés merül föl. Ha például már tudjuk, hogy az „Európai Közösségek Tanácsa a tagállamok véleménykifejezésének közvetlen fóruma... a jogszabályalkotás elsődleges, de nem kizárólagos felelőse”, akkor még inkább megnő számunkra annak jelentősége, hogy minősített többségi szavazás esetén – márpedig a jogszabály szerint a legtöbb kérdést így kellene eldönteni – az egyes tagállamok szavazata eltérő súlyú. Így azután, tekintetbe véve például a Németország és Luxemburg között fennálló gazdasági, politikai és katonai erőkülönbséget, „szavazataik számának egyenlősége inkább szimbolikusnak tekinthető”. Már csak azért is, mert a kérdések jelentős részét „egyáltalában *nem vizsik szavazásra*, és nem döntik el, vagy ha eldöntik, akkor nem szavazással”. Amennyiben ugyanis valamivel kapcsolatban komoly ellenvetés merül föl, akkor a soros elnök felméri a különböző véleményeket. Ezután, mivel „a tanács eljárásai jogilag nem szabályozottak, a tárgyaláso-

kat a célszerűség és az eredményesség motiválja”, a tárgyalóasztal mellett a kompromisszumkeresés érdekében megpróbálhat a résztémák között úgy egyensúlyozni, hogy valamennyi fél számára elfogadható megoldás jöjjön létre (package-deal), vagy egymással össze nem függő kérdéseket olyan módon köthet össze, hogy az érdekeltek mindegyike megkapja az általa tett engedmény számára fontos ellentételezését (linkage). Mindemellett élhet az informális kapcsolatfelvételek (folyosói megbeszélések, éttermi ebéd közben folytatott tárgyalások) lehetőségeivel. Ténylegesen pedig csak akkor szavaznak, amikor már megkötötték a politikai alkut (Kende 1995: 192–197).

Ha a sokat emlegetett Bizottságról szólunk, tudnunk kell, hogy ezen az elnevezésen egyrészt egy kormányyszerűen működő, a tagállamok által kinevezett, 20 főből álló testületet kell értenünk, másrészt egy olyan tizenháromezer alkalmazottból álló szervezetet, amely több ezer szerződéses külső munkatársat is alkalmaz, és a 20 fős testület kormányzati apparátusaként működik. A Bizottság igazán különleges valami, hiszen egyfelől olyan szupranacionális szerv, amelynek a nemzeti bürokráciáknál sokkal „jelentősebb döntési és kezdeményezési hatásköre van”, másfelől viszont a jogszabályok végrehajtása döntően a nemzeti közigazgatások feladatkörébe tartozik és nem a Bizottságéba. A jövőt illetően viszont különböző kérdéseket vet fel az a tény, hogy a „Bizottság egyre kevésbé technokratikus, és egyre inkább politikai szerepet tölt be, melyben politikai legitimitációjának hiánya mindinkább súlyos problémát okoz. Mind az Unió elmélyítése, mind pedig kiterjesztése olyan új és súlyos terheket rótt és ró a Bizottságra, melyre az a jövőben csak működési mechanizmusainak szinte teljes felülvizsgálatával reagálhat” (Kende 1995: 227).

A fentiek tükrében talán már magától értetődő, hogy az Európa Parlament sem hasonlítható egy egyszerű nemzeti parlamenthez, igazi jelentősége és tevékenysége az elmúlt bő 45 évben sokat változott. Így például az Európa Parlament nem a jogalkotás szerve, bár az említett változások eredményeként – noha korábban bizonyos esetekben úgy is lehetett előírásokat kibocsátani, hogy a Parlament nem is tudott rólok – ma már aktívan részt vesz a jogalkotási folyamatban. Az Európa Parlament helyzete ennek ellenére meglehetősen tisztázatlan, és egyelőre nem lehet még látni, hogy pontosan milyen irányba fejlődik majd tovább.

Az EU költségvetése bevételi és kiadási oldalának, illetve az egyes tagállamok fejlettségének és a költségvetésnek összefüggéseit vizsgálva különös ellentmondásokra bukkanhatunk. Ilyen például az a tény, hogy „1992-ben Dánia, a leggazdagabb állam, egy főre számítva több támogatást kapott a közösségi költségvetésből, mint a negyedik legszegényebb tagállam, Spanyolország” (Kende 1995: 416). Nem csoda tehát, hogy a költségvetés megreformálása körül éles viták zajlottak.

A kötet két utolsó, rövid összefoglalást adó fejezetének tartalmát a szerző, Balázs Péter külön kötetben részletesen kifejtette. Balázs már könyvének előszavában elmondja, hogy vannak ugyan olyan esetek, amikor a legkisebb EU-tagállam szava is fontosabb, mint a fent említett nagyszámú brüsszeli szakértőé, vagy akár a tagállamok többségéé, ez

azonban egyáltalán nem ment fel minket az atól, hogy pontosan megismerjük az EU hatásköreit, döntési jogköreit, hiszen csak ezek ismeretében dolgozhatunk ki hatékony csatlakozási stratégiát. Az EU külkapcsolatait illetően fontos megállapítása, hogy azok a belső integrációs célok szolgálatában állnak. „Integrációs célnak mindenekelőtt az úgynevezett *közös politikák* tekinthetők, vagyis a gazdasági tevékenység azon területei, ahol a tagállamok a *teljes illetékességet* az integrációs szervezetre ruházták”. Ugyanakkor, bár az Európai Unióról szóló szerződés szól a „közös kül- és biztonságpolitikáról”, valójában az EU-nak nincs közös külpolitikája, nem rendelkezik erre vonatkozó illetékességgel, és mindez magyarázza, hogy az EU esetében nem külpolitikáról, hanem külkapcsolatokról beszélünk. Mindezek következtében, ahogy az már az előző kötet írásaiból is kitűnt, meglehetősen zavaros helyzet alakult ki. Amíg ugyanis a tagországok nemzetközi szerepe nem csökkent, a közösségi külkapcsolatok egyre bővültek, és a tagországok bizonyos hatáskörei az EU-ra szálltak át, és az EU a szervezeteken kívüli országokkal nemzetközi szerződéseket is köt. A külkapcsolatoknak persze ezen ellentmondásos helyzet dacára is megvan a jogalapja, és Balázs Péter ezeket, illetve a hozzájuk kapcsolódó megállapodásokat és külkapcsolatokat részletesen ismerteti.

A szerző ezek után egyfelől számba veszi, hogy milyen megfontolások szólnak az integráció kiterjesztése mellett, és mik nehezíthetik azt, másfelől Magyarország integrációs útjának főbb állomásait és a lehetséges forgatókönyveket vázolja fel. Megállapítja, hogy az utóbbi időben rohamosan bővül az térség, amelyre a szabadkereskedelmi megállapodások kiterjednek, és hogy e „folyamat két és többoldalú szabadkereskedelmi szerződések hálózata révén terjeszti ki az integrációs teret”. Balázs ezután azt vizsgálja, hogyan alakul a dezintegrálódó közép- és kelet-európai periféria felzárkózása az integrációs centrumhoz. Miközben hangsúlyozza, hogy az integráció a modernizáció eszköze, arra is felhívja a figyelmet, hogy a közép- és kelet-európai régió „retardált” gazdaságai esetében rendkívül óvatosan kell bánni ezzel az eszközzel, hiszen ha ezeknek a gazdaságoknak a szereplői túl hirtelen találják magukat szembe a túl erős versenytársakkal, akkor ez ezekre a gazdaságokra romboló hatással jár. Ezért Balázs azt jósolta, hogy ezen országok „EU-val folytatandó tagsági tárgyalásai első megközelítésben arról fognak szólni, hogy miként lehetne az integrációs kötelezettségek átvételét *minél tagoltabb és időben elnyúló fokozatossággal* vállalni” (Balázs 1996: 219).

Persze nem csupán a teljes jogú tagság elérésére áhítozóknak kell megfontoltan politizálniuk az integrációs megoldásokat illetően, de a „befogadóknak” is számba kell venniük a felzárkóztatás előnyeit és hátrányait. Egyrészt azért, mert bizonyos értelemben maga az EU is egyfajta több elemű indentitásválságban van. Ezt jelezte például, hogy mennyire megosztott volt a francia és a dán társadalom, amikor 1992-ben népszavazást tartottak az Európai Unió Szerződés ügyében. A belső válságra utal, hogy az EU még mindig küszködik a „mélyülés vagy bővülés” dilemmájával, illetve azzal, hogy egy vagy több sebességű legyen-e az integráció. Igaz, Balázs ezeket áldilemmáknak tartja, s úgy véli, ez annak

kifejeződése, hogy a befelé törekvők nem sok kíméltre számíthatnak. Az identitásválság külső okai közé tartozik, hogy még mindig nem lehet pontosan értékelni az orosz fejlődés kilátásait, hogy fokozódik a kibővítéssel kapcsolatos külső nyomás, de az is, hogy a nyolcvanas évek vége óta bekövetkezett átalakulások következtében átrendeződött az európai geopolitikai helyzet.

Másrészt viszont végig kell gondolni azt is, hogy az EU-tagországok oldaláról nézve milyen valódi akadályok állhatnak a kibővítés útjába. Míg az egyes országok számos érdekcsoportja és a különböző EU-szervezetek nagyszámú bürokratája érdekelt a kibővítésben, azt tisztázni kellene, hogy ki fogja megfizetni a felveendők felzárkóztatásának árát. Ebből a szempontból figyelmeztető jel a német egyesítés hatalmas költsége. Igaz, Balázs itt is felhívja a figyelmet arra, hogy például Magyarországnak jóval piacosodottabb gazdasággal vágott neki az átalakulásnak, ezért a felvétellel együtt járó költségek feltehetően alacsonyabbak lennének. Ettől függetlenül persze a szegényebb EU-tagállamok tartanak az újonnan belépő mezőgazdasági jellegű országok konkurenciájától, attól, hogy a jelenlegi szabályozók értelmében az újonnan belépő „fejletlenek” (az ő rovásukra) még hosszú ideig jogosultak lennének a strukturális támogatásokra. Továbbá attól tartanak, hogy ha a belépők is beleszólhatnak majd az EU költségvetésébe, és közben a „tagállamok szavazati arányainak jelenlegi differenciálási elve fennmaradna, akkor a »visegrádi« országok a Tanácsban több szavazathoz jutnának, mint a »tizenkettek« négy legszegényebb állama”. A fejlettebb országok viszont amiatt aggódnak – bár erről ma általában kevés szó esik –, hogy milyen biztonságpolitikai következményei lesznek a kibővítésnek, azaz, hogyan reagál erre Moszkva. (Tegyük, hozzá, hogy Balázs Péter a tanulmány megírásakor még nem tudhatta, hogy ez a probléma a NATO-kibővítés pontos menetrendjének kijelölésével megoldódni látszik.) De aggasztónak tartják azt is, hogy a gazdaság az „emberi tényezőt” illetően még erősen elmaradott, illetve hogy a csatlakozás esetleg felerősítheti a kivándorlási hajlandóságot (Balázs 1996: 289–305).

Emellett azonban számításba kell venni azt is, hogy magának az EU-nak is van bizonyos, a bővítéssel ellentétes érdekeltisége. Egyrészt azért, mert „a csatlakozás előtti adaptációs időszak intézménye *nem szerepel az EU jogrendjében*”. Másodsor – eltekintve az ebből fakadó egyéb problémáktól –, ha akár csak egyetlen jelölt állam is szeretne élni az adaptációs időszak nyújtotta előnyökkel, akkor az EU-nak szembe kellene néznie a többiek ugyanilyen kérésével is.

Azt, hogy maga a csatlakozási folyamat milyen bonyolult, jól mutatja, hogy Balázs Péter szerint a felzárkózásnak akár nyolc változata is elképzelhető. Ahogy utaltam rá, már maga az is kérdés, hogy az alkalmazkodás vajon az EU-n kívül történjen-e meg, vagy nagyobbrészt már azon belül kell megvalósulnia. A problémakör részletes tagolása során a szerző egyebek között megemlíti, hogy miféle nehézségekkel találtak magunkat szembe az eddigi tárgyalásokon, majd megállapítja, hogy az egyik legfőbb összeütközés a kölcsönös kivételek megtárgyalásakor várható

majd, s Magyarország várhatóan „mind az integrációs »szabadságok«, mind a *szabályok* alól fog kivételeket kérni” (Balázs 1996: 400–402).

Mindezt és számos, a recenzió kereteiben nem tárgyalható tényt figyelembe véve Balázs fölvázolja a csatlakozás lehetséges foratókönyveit, alternatíváit. Szól arról, hogy az 1994-es esseni EU-csúcs világosan meghatározta a társult országok és az egyéb országok körét, és akkor úgy látta, hogy ezzel egyrészt lezárult az egyéni kiugrásért folytatott küzdelem ideje, amely rendkívüli mértékben rontotta a visegrádiak közötti együttműködést, másfelől enyhült a leszakadás ellen küzdő többi állam feszültsége. Ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy „e versengés az EU fenti állásfoglalásával várhatóan csillapodni fog, bár az említett két szubregionális motívum – a kiugrási esélyek keresése, illetve a leszakadás elkerülése – továbbra is rányomja majd bélyegét a társult államok integrációs politikájára”. Ami pedig az alternatívákat illeti, a csatlakozni kívánó országoknak a teljes jogú tagság lehetőségétől egészen a félperiféria leszakadásáig több mindennel kell számolniuk. Balázs teljes joggal jegyezte meg, hogy „Magyarország teljes jogú tagságának legfőbb előfeltétele...a »társult tízek« blokkjának *felnyitása lenne*” (Balázs 1995: 412–416). Az írásom elején említett luxemburgi tanácskozás döntése épp ezt az alternatívát erősítette meg, így a többi, a kedvezőtlenebbek ismertetésétől most eltekintek.

Bár Balázs maga is megemlíti, hogy az EU-tagságnak politikai, jogi és gazdasági feltételei vannak, azt a kérdést, hogy vajon Magyarország gazdaságilag érett-e a csatlakozásra, külön kötetben dolgozta fel számos szerző, akiknek írásait Balázs Péter és M. Maresceau szerkesztette egységes egészszé. Az 1997 közepén ismertté vált *Agenda 2000* szerint ugyan Magyarország a politikai, a gazdasági és az EU-alkalmazkodási képesség mutatóit tekintve igen előkelő helyen szerepel, azért feltétlenül tudatában kell lennünk a kötet írsaiban elemzett nehézségeknek is.

Rácz Margit írásában egyebek között hangsúlyozza, hogy a többi csatlakozni kívánó ország a maastrichti konvergencia-kritériumok (infláció, kamatszint, a belső eladósodottság és a költségvetési deficit meghatározott értéken belül tartása) Magyarországnál kedvezőbb képet tud felmutatni (tegyük hozzá egyelőre), ezért közülük „Magyarország a leginkább ellenérdekelt a konvergencia-kritériumok alkalmazásában az EU-érettség mérésekor” (Balázs–Maresceau 1996: 134). Magyarországnak ezért az az érdeke, hogy ha a felvételkor valóban tekintetbe veszik az egyes országok mutatóit, akkor a fentiekben túl vegyék figyelembe a reálgazdasági és a kereskedelmi összefüggéseket is. A recenzens valóban már többször tapasztalta, hogy miféle elemi hibákat követnek el akár nyugati elemzők is éppen azért, mert nem komplex módszereket alkalmaznak, hanem csupán bizonyos adatsorokat kiemelve tesznek általánosító megállapításokat.

Kiss Judit az egyik legérzékenyebb problémát vizsgálta meg, a magyar mezőgazdaság és az EU-csatlakozás kérdését. A téma jelentőségét jól mutatja, hogy a GDP-ből való részesedést és a munkaerő-foglalkoztatás arányát tekintve a mezőgazdaság Magyarországon 1993-ban – jelentős csökkenések után – még mindig kétszer olyan súllyal bírt a gazdaságban,

mint az EU-tagállamok átlaga. Különös ellentmondásokat tár fel az a tény, hogy miközben a Társulási Egyezmény a meglévő agrárkonfliktusokat nem enyhítette, sőt elmélyítette, azok az erősebb fél, azaz az EU javára oldódtak meg, Magyarország és a régió többi országa még a meglévő kvótákat sem tudta kihasználni. Az ilyen és ehhez hasonló tények miatt Kiss Judit, teljes összhangban a Balázs Pétertől már idézett gondolatokkal, olyan rugalmas agrárstratégia kidolgozását szorgalmazza, amelynek birtokában „nemcsak kívánatosabb tagjelöltek leszünk az EU számára, de alkuerősebb partnerek is”.

A gazdasági szemléletű témák között kivételt képez Dunay Pál–Kende Tamás–Szűcs Tamás kötetzáró írása, amely az integráció biztonságpolitikai szempontjait taglalja. A tanulmány, amelynek készítésekor még nyitott kérdés volt, hogy a „tíz (társult tag)ország meddig tekinthető egy csoportnak”, leszögezi, hogy a régió országai még jó ideig könnyebben tudják politikai lojalitásukat bizonyítani, mint gazdasági attraktivitásukat.

Az ismertetett kötetek mindegyike alapvető érdekek tekinti az EU-integrációt, és valamilyen módon érinti azt a problémát, hogy a csatlakozni kívánó országok alkalmazkodni kénytelenek, hogy sorsukat mások döntései is meghatározzák, azaz, hogy az új helyzetben, nemrég elnyert szuverenitásuk újból korlátozottá válik. Ezzel a mind elméleti, mind gyakorlati szempontból fontos és eddig mégis kevésbé tisztázott kérdéskörrel foglalkozik a negyedik kötet. Ezt a kötetet még az előbbieknél is inkább az olvasók széles körének figyelmébe kell ajánlanom, hiszen az itt megfogalmazottakat kell majd mérlegelnünk akkor, amikor az Európai Unióba való belépésről tartunk népszavazást.

Az írások három csoportba oszthatók. Gombár Csaba, Valki László és Nagy Boldizsár a szuverenitás fogalmának meghatározását, jelentésének változásait, mai értelmezését állítja a középpontba, az általuk említett egyes esetek, példák csak ennek illusztrációjaként szolgálnak. Lengyel László és Csepeli György a szuverenitás kérdését a magyar történelem és a jelenkor összefüggéseiben vizsgálja. Szilágyi Ákos és Kovács János Mátyás pedig a volt Szovjetunió, illetve Ausztria példáján mutatja be a hagyományos szuverenitás-értelmezések csődjét. Maga a kötet mintegy illusztrációja lehet Kende Tamás más összefüggésben már idézett gondolatának, Kendét parafrázálva: a vizsgált elméletek nem képesek a szuverenitás átfogó magyarázatát adni, mégis hozzájárultak az európai politikai folyamatok megértéséhez.

Ami a szuverenitás fogalmának értelmezését illeti, Gombár mindekelőtt a politológia, Valki László a nemzetközi jog, Nagy Boldizsár pedig a jogfilozófia nyelvén kénytelen megállapítani nagyjából ugyanazt: igencsak gondban vagyunk, ha a szuverenitás fogalmát szeretnénk meghatározni. Ezért más és más megközelítésekből ugyan, de mindannyian futólag áttekintik, hogy a történelem, mindenekelőtt a 16–17. századi korszakhatártól, miféle szuverenitás-értelmezéseket hagyott ránk, illetve, hogy a 20. század gyakorlata milyen módon kezdte ki ezeket az értelmezéseket. Gombár írásából kiderül, hogy a 16. századig a szuverenitás-értelmezéssel nem volt probléma: a szuverenitás egyedül Isten tulajdo-

na. Ez időtől fogva azonban az abszolút hatalomra törekvő uralkodók (majd egyre inkább az államok) magukat tekintették szuverénnek, és ehhez az elméletírók szolgáltatták a megfelelő ideológiát. „A 17. században kidolgozott szuverenitás fogalma több megelőző politikai beszédmód jellemző fogalmainak fúziója.” Gombár szerint a szuverenitás megletét olyan kulcsfogalmak jelzik, mint a függetlenség, autonómia, integritás, önrendelkezés, kizárólagosság, egységesség, felelősségrevonhatatlanság.

Mindhárom szerző jelzi, hogy az állam abszolút, mindenekelőtt külső szuverenitását kezdettől fogva korlátozták külkapcsolatai, hiszen az általa kötött szerződések őt magát is kötelezték valaminek a betartására. Valki László megfogalmazásával: „A szuverén állam főhatalma korlátlan ugyan, de nem abszolút, mivel önkorlátozás alá vonható”. Ahogy a külkapcsolatok a 19., majd a 20. század folyamán egyre intenzívebbé váltak, úgy növekedett azoknak a területeknek a száma, ahol az állami szuverenitás önkorlátozás alá esett. A 20. században azután a nemzetközi szervezetek megjelenésével ehhez újabb szempont járult: nemzetközi szervezetek is korlátozhatják az államok szuverenitását. Valki László ebből a szempontból az 1928-ban megkötött Kellog–Briand-paktumot fordulópontnak tekinti, hiszen ez elvileg lehetetlenné tette (megtiltotta), hogy egy állam szuverenitását háború útján felszámolják. A külkapcsolatok erőteljes fejlődése miatt a hagyományos szuverenitás(felfogás) helyett egyre inkább a kölcsönös függések rendszere (az interdependencia) válik uralkodóvá.

Valki és Nagy Boldizsár ezen az úton tovább haladva bemutatják, hogyan jutottunk el odáig, hogy a nemzetközi szervezetek, mindenekelőtt az ENSZ viszonylag széles körben korlátozzák az egyes államok szuverenitását. Nagy három területet emel ki. Az emberiség közös örökségét (pl. a nemzetközi joghatóságon túli tengerfenék kincseit) egyetlen állam sem sajátíthatja ki szuverén módon, hanem csakis az emberiség egésze javára. Még figyelemreméltóbb, hogy az 1949-ben megfogalmazott négy genfi egyezmény és 1977-es kiegészítései már az államok belső szuverenitását is érintette–korlátozta, amikor kimondta, hogy a belháborúkban is eleget kell tenni az egyéneknek, a polgári lakosságot védő előírásoknak. Ugyancsak az államok szuverenitásába avatkozik bele a nemzetközi jog, amikor előírásokat tartalmaz a menekültekkel való bánásmódot illetően. Végül épp napjainkban van kialakulóban az új rendszer azon eleme, amely előírásként foglalja magában, hogy a hatalom legitimitásának demokratikusnak kell lennie. Ez jól látható például abban, hogy az Európai Unió 1991-ben hozott döntése értelmében a Jugoszlávia és a Szovjetunió felbomlása nyomán létrejött új államok elismerését öt feltételhez kötötték. „Ezek: a személyi szabadságjogok és a kisebbségi jogok tiszteletben tartása; a határok sérthetlenségének elismerése; a viták békés rendezésének kötelezettsége; a fegyverzetkorlátozási és atomsorompó kötelezettségek fenntartása; végül a demokrácia alapelveinek tiszteletben tartása”.

Azt, hogy ezek az előírások nem hagyhatók figyelmen kívül, minden szkepticismusunk ellenére jól mutatja Szlovákia példája. Bár a nemzet-



közi közösségnek számos érdeke fűződik ezen ország integrálásához, a fent említett kötelezettségek közül az elsőnek és az utolsónak a be nem tartása miatt Szlovákia egyelőre kiesett azoknak az országoknak a csoportjából, amelyek várhatóan az első körben csatlakoznak az Európai Unióhoz. Nagy Boldizsár felhívja a figyelmet arra is, hogy az ENSZ milyen erőteljesen belavatkozik a tagállamok szuverenitásába. Ezt érdemes megfontolniuk azoknak, akik a szuverenitást a NATO-tól, illetve az EU-tól féltik. A 15 tagú Biztonsági Tanács 9 szavazattal kötelezettségeket róhat mind a 185 tagállamra. Azt pedig, hogy ennek milyen komoly következményei lehetnek, jól mutatja a Jugoszlávia ellen elrendelt embargó, amelyet a környező államoknak az emiatt elszenvedett súlyos gazdasági veszteségek ellenére is be kellett tartaniuk.

Nagy Boldizsár szerint a világfolyamatokat ezek, valamint még számos ok miatt nem csupán a globalizáció és a szuverenitás körében kell vizsgálni, hanem egy bonyolultabb mátrix eredőjeként. „Ennek során nem az lenne a kérdés, elvezet-e vagy megmarad Magyarország szuverenitása, ha integrációs szervezetekhez csatlakozik, hanem az, hogy az interdependencia és a lebomlás erőinek milyen eredője hat az országra, melyek a cselekvési szabadságát növelő és melyek az azt csökkentő tényezők.”

Szilágyi Ákos rendkívül érdekesítő tanulmányából két gondolatra hívnám fel a figyelmet. Egyrészt arra, hogy Cimburszkij orosz politológus szerint „ha egy állam függetlensége nemzetközi tekintetben csakugyan befolyásoló és kényszerítő tekintélyi hatalmának függvénye, akkor a Szovjetuniónál függetlenebb állam még nem létezett a történelemben”. Szilágyi megállapítja, hogy ennek a függetlenségnek ugyanakkor nem volt értelme, hiszen a politikai hatalom globalizálására törekedett, miközben nyugaton egyre inkább a gazdaság globalizációja vált a meghatározó trenddé, és a Szovjetunió épp ebben a vetélkedésben maradt alul. A tanulmány másik fő gondolata, hogy a Szovjetunió felbomlását kísérő, számos lehetséges kimenetet tartalmazó folyamatban (amely a „gazdasági önelszámolásra” való áttérésétől a „kiemelt gazdasági övezet” státusának kiharcolásán át, 1991-től 1993 végéig pedig a szuverenitások elismeréséért vívott küzdelmen át vezetett a regionalizáció igényének megjelenéséig) a regionalizáció hívei győzedelmeskedtek. A folyamat eredménye, a kivételt jelentő csecsen ellenállást leszámítva, olyan új integrációs struktúra kiépítése lett, amelyben az Orosz Föderáció többszintű és többszjektumú lett, és ennek köszönhetően nem robbant szét. Tegyük hozzá, hogy Jugoszláviában a szövetségi és mindennekelőtt a szerbiai politikai osztály épp a már létező többszintű és többszjektumú struktúra megszüntetésével, illetve ennek megszüntetésre irányuló törekvésével idézte elő a szétrobbanást.

Kovács János Máttyás azt a történelmi folyamatot kísérte figyelemmel, amely a különböző külső erők mozgásának következtében és az ebben érlelődő osztrák politikai gondolkodás fejlődésének eredményeképpen elvezetett Ausztria semleges státusának elnyeréséhez, holott az osztrák politikusok eredetileg nem ezt tűzték ki célul. A tanulmány ugyanakkor érzékletes képet fest arról, hogy a múltnak és e folyamatnak

ereményeképpen hogyan formálódott az osztrák identitástudat, hogyan használta ki a sajátos, de a keleti blokk országainál kedvezőbb kényszerpályán mozgó osztrák politikusi gárda a szinte ölébe hulló mozgásteret úgy, hogy végül a nemrég kapott „örök semlegesség” kiüresedett fogalmát formailag megőrizve léphetett be az Európai Unióba.

Magyarország helyzete és szuverenitásának léte, nemléte a tárgya Lengyel László és Csepeli György cikkének. Lengyel, aki leszögezi, hogy „egy kis állam kényszerpályák és mozgásteretek viszonylatában fejlődik”, mindenekelőtt azt vizsgálja, hogy milyen mértékben határozta meg a nagyhatalmak politikája a 20. században Magyarország szuverenitását, s hogy a szuverenitás megléte, illetve hiánya, mennyire nem feltétlenül adekvát azzal, hogy milyen az ország nemzetközi helyzete, illetve lakosainak jóléte. Erre példaként a kádári korlátozott szuverenitás időszakát hozza fel, amikor az állam tekintélye, helyesebben szólva „a magyar állami intézmények önkéntes elfogadása” nem a szuverenitásból, hanem a szociális vívmányokból és az életszínvonal emelkedéséből táplálkozott. Lengyel László erőteljesen hangsúlyozza azt, ami a többiek írásában inkább csak búvópatakként jelenik meg, hogy miképpen korlátozza az állam szuverenitását a globalizáció. És itt nem csupán az ENSZ-ről, a NATO-ról stb. van szó, hanem a transznacionális szakmai befektetők, a nemzetközi tőzsdék, a globális médiahatalmak, sőt a nemzetközi bűnszövetkezetek, de még az egyházi és más vallási közösségek tevékenységéről is. Mindezek, valamint az Európai Unió minket is érintő átalakulását kísérő, le nem zárult folyamatok miatt Lengyel László óvatosságot ajánl: „Magyarországnak – ha egyáltalán megkérdezzük – nagy óvatossággal el kell kerülnie bármiféle kötelező állásfoglalást, amely a későbbiekben nehézséget okozhat számára. Mozgásterünk kicsiny. A vitázók feletünk, de nem rólunk vitáznak”.

Figyelemre méltó, hogy mind Lengyel, mind Nagy egy-egy fanyar meserszállel zárja elmélkedését, amelyek azt jelzik, bizonytalan térben kell manővereznünk, s ugyanakor az eddig biztosnak hitt értékrend átalakítására is kényszerülünk. Csepeli György épp azt szeretné feltérképezni, hogy miféle értékrenddel vágunk neki az előttünk álló útnak. Cikkének elején röviden összefoglalja a kulturális nacionalizmus és politikai nacionalizmus jellemzőit, majd megállapítja, hogy az államszocializmus sikeresen szétzúzta az előbbit, de megerősítette a politikai nacionalizmust, s az internacionalizmus hirdetésének idején paradox módon megerősödtek az államhatárok. Szerinte viszont a politikai nacionalizmus jelenlegi megerősödése a térségben éppenséggel a jogállamiság megteremtését, a civil társadalom és a piacgazdaság kiépítését célozta meg.

Csepeli elméleti fejtegetéseinek alátámasztásául empirikus kutatások eredményeit mutatja be arra vonatkozóan, hogy miképpen kapcsolódnak a lakosság tudatában a magyar (a nemzeti) jelzővel összekapcsolva az olyan fogalmak, mint a szuverenitás, önállóság, függetlenség stb. A vizsgálatokból kiderül, hogy a magyar lakosságnak erős a kötődése magyar állampolgárságához, a magyar nyelvhez és az államhoz, valamint a magyarok sportteljesítményeihez. A vizsgálatok eredményei megerősítették azt is, ami Lengyel Lászlót is élénken foglalkoztatta, nevezetesen, hogy

a magyarokban elevenen él a „kis nép tudat”. Azt igazolták, hogy „a magyar nemzet önmagát kulturális kritériumok mentén elképzelő politikai közösségként” határozza meg. Tekintettel arra, hogy a Csepeli által vizsgált fogalmak körében az elemzők Szlovéniában is nagyon hasonló következtetésekre jutottak, igen tanulságos lenne magyar–szlovén összehasonlító vizsgálatokat végezni.

A Csepeli György által feltárt jellegzetességeket azért is fontosnak tartom, mert véleményem szerint épp ez mutat rá arra, hogy merrefelé kell keresnünk a kiutat a szuverenitás feladásának jövőbeni csapdájából. Az ismertetett kötetek tanulmányai ugyanis arról győznek meg minket, hogy a politikai szuverenitás mindenképpen módosul, ha úgy tetszik, csorbul a következő időszakban. Ahhoz, hogy ezt a lakosság ne frusztrációként élje meg, két dolgot lehet és kell megtenni. Egyrészt tudatosítani kell benne mindazt, amit a fenti tanulmánykötetek tartalmaznak, annak érdekében, hogy tudja, mi vár rá, hogy mit kell figyelembe vennie, amikor az alternatívák között próbál eligazodni. Másrészt épp a kulturális kritériumok figyelembevétele, a nyelvhez, a (nemzeti) kultúrához való erőteljes kötődés segíthet abban, hogy érezze: ezeknek az értékeknek a további, alkalmazkodó megőrzése lehetővé teszi, hogy a pontosan még nem körvonalazódó Európai Unión belül is legyen mit felmutatnia, legyen mivel megőriznie sajátos identitástudatát, hogy ezen az alapon olyan közösségi tudat alakítható ki, amely nem kerül ellentétbe az Unión belüli viszonyokkal, sőt Magyarország képes lesz azokat a maga javára kihasználni.

## HIVATKOZÁSOK

- Láng I. 1970. *Nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetek kialakulása és tevékenysége a második világháborút követő években*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Timoránszky P. (szerk.) 1988. *A nyugat-európai integrációs folyamat egyes kérdései*. Budapest: MTA Államtudományi Kutatások Programirodája
- Wolfgang Merkel 1997. Elmélyíteni és kiszélesíteni? Az európai integráció korlátai. *Politikatudományi Szemle*, 2, 7–32.

