

SZOLCSÁNYI BÁLINT*

**VÁLTOZATOK EGY TÉMÁRA – HOFFMANN,
MORAVCSIK ÉS A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS
AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓRÓL**

2007 során a megszokottnál nagyobb figyelmet kapott a hazai sajtóban (is) az Európai Unió. A média majd' minden orgánuma kiemelten foglalkozott a márciusban, a Római Szerződés aláírásának 50. évfordulóját megünneplő (de legalábbis annak apropóján megtartott) berlini csúcstalálkozóval, illetve az ezen alkalommal kiadott „ünnepélyes nyilatkozattal” – és a nyilatkozat kapcsán előtérbe került uniós „családi perpatvarral”. Az újságok hasábjain, a tévécsatornák adásaiban, az internetes hírportálok tudósításai között egy másik kontextusban is előtérbe került az integráció, mégpedig az energiaellátással összefüggésben, a Nabucco és/vagy Kék Áramlat (Blue Stream) gázvezetékek, illetve Magyarország, a hazai politikusok és szakértők e témát érintő nyilatkozatai kapcsán. E két nagy visszhangot keltett témán kívül a külpolitika iránt érdeklődők további, nem kevésbé fontos (sőt, bizonyos szempontból nagyobb jelentőséggel bíró) kérdések vonatkozásában is találkozhattak az Unióval. Gondolok itt elsősorban – de nem kizárólagosan – az iráni atomprogramra, a koszovói rendezésre vagy az USA rakétavédelmi rendszerével, annak továbbfejlesztésével kapcsolatos elképzeléseire.

A tudósítások megnövekedett számát magyarázhatjuk azzal, hogy Magyarország uniós tagállamként közvetlenül is érdekeltté vált az Uniót érintő kérdések megválaszolásában, ugyanakkor e „hírdömpinget” nagy valószínűséggel elsősorban nem az motiválta, hogy társadalmunk a csatlakozás óta eltelt évek alatt kiemelkedően EU-tudatosra vált volna és az integrációval kapcsolatos tudásszomja már-már olthatatlanná vált. E híradások, elemzések arra utalnak, hogy a XXI. század elejére az integ-

* BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar, Külgazdasági és EU Intézeti Tanszék, főiskolai tanársegéd.
Email: churok@gmail.com

ráció a nemzetközi kapcsolatok számos területén aktívvá vált és igyekszik érdekeit egyrészt kialakítani, megfogalmazni, másrészt képviselni. Ha azt talán egyelőre túlzás is lenne állítani, hogy a nemzetközi rendszer egészét tekintve megkerülhetetlen és döntő jelentőségű tényezővé vált volna az Unió, az a megállapítás helytálló, hogy aktivitása, szerepe és érdekérvényesítő képessége egyre inkább növekszik.

Már csak emiatt sem érdektelen feltenni azt a kérdést, hogy minek is tekinthető tulajdonképpen az európai integráció? Melyek a legfontosabb, ma is relevanciával bíró elméletek az EU-val, annak dinamikájával, hajtóerőivel kapcsolatban, illetve ezek mennyire alkalmasak arra, hogy viszonylag pontos előrejelzéseket adjanak az EU jövőbeli szerepvállalásáról? Magyarország számára a kérdés abból a szempontból sem közömbös, hogy épp folyamatban van „külpolitikai stratégiánk” újrafogalmazása, megalkotása, mely munka során célszerű az integrációelmélet eddig elért eredményeinek figyelembe vétele is, tekintettel arra, hogy hazánk külpolitikájának legnagyobb részét az „EU-politika” képezi. Mind gazdasági, mind politikai szempontból legfontosabb partnereink derékhadát uniós tagállamok teszik ki, Ukrajna kivételével valamennyi szomszédunk uniós tagállam vagy (potenciális) tagjelölt, és az Unión kívüli partnereinkkel folytatott kapcsolatok szempontjából is meghatározó az a tény, hogy az EU tagállamai vagyunk, amennyiben integrációs tagságunk meghatározza azt a (hol szűkebb, hol tágabb) keretrendszert, melyen belül hazánk szabadon alakíthatja kapcsolatait harmadik országokkal.

Az integrációval kapcsolatos elméletek áttekintése előtt érdemes megjegyezni, hogy természetesen az egyes elméleteket a „maguk helyén” kell kezelni. Egyrészt egyetlen elmélet sem adhatja vissza teljes mértékben és tökéletesen a komplexitást, mellyel az integráció működik. Az élet – kiváltképp az Unión belüli élet – jóval bonyolultabb annál, mintsem hogy azt egyetlen elmélet – legyen az bármilyen átfogó is – kifogástalanul le tudná írni, és mikor az egyes teoretikusok felállítják modelljeiket, természetesen és érthető módon leegyszerűsítésekkel élnek, hogy fő céljukat – az integráció működésének, az azt előrehajtó vagy éppen visszafogó erők dinamikájának megértését – elérjék.

Másrészt ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy – a társadalomtudományok egyéb területeihez hasonlóan – a nemzetközi kapcsolatok terén sem beszélhetünk egyetlen helyes elméletről. Az egyes elméletek egy-egy gondolkodás-, illetve látásmódot kínálnak számunkra, és a teoretikusaik által alkotott keretrendszeren belül igyekeznek értelmezni az integráció egy-egy jelenségét. Ezen elméletek a legtöbb esetben nem zárják ki egymást, mindössze más-más magyarázatokkal szolgálnak ugyanazon eseménnyel kapcsolatban.

Végül fontos megjegyeznünk, hogy bár az egyes elméletek időnként azzal az igénnyel is fellépnek, hogy különféle előrejelzéseket, jövőképeket fogalmazzanak meg (illetve az egyes elméletek alapján megfogalmazhatók bizonyos jövőképek), ezen jövőre vonatkozó kijelentések megalapozottságának figyelembe vételekor nem tekinthetünk el attól, hogy a világon nagy valószínűséggel egyetlen országban sem úgy zajlik a külpolitika-alkotás, hogy a diplomaták egy-egy feljegyzés, elemzés, tárgyalási álláspont elkészítése előtt alaposan áttanulmányoznák ROBERT KEOHANE, JOSEPH NYE, ANDREW MORAVCSIK vagy épp STANLEY HOFFMANN vonatkozó munkáit és ennek alapján tennének javaslatot az adott megbeszélésen képviselendő álláspont tartalmára vonatkozóan.

Tekintettel egyrészt az elmúlt évtizedek során született integrációelméletek nagy számára, másrészt jelen írás terjedelmi korlátaira, elkerülhetetlenül szükséges bizonyos fokú szelekció. E helyütt három integrációelméleti irányzattal foglalkozom [a föderalizmust és a (neo)funkcionalizmust ismertnek tételezve]: egyrészt a HOFFMANN-fémjelezte „realista intergovernmentalizmussal”, másrészt a MORAVCSIK nevéhez fűződő „liberális intergovernmentalizmussal”, harmadrészt a Multi-Level Governance (MLG) elméletével. Az egyes elméletek ismertetésekor először az adott elmélet legfontosabb megállapításai kerülnek bemutatásra, majd az elmélettel kapcsolatos legfontosabb kritikai megjegyzések, problémák, végül pedig azon kérdés kerül felvetésre, hogy e kritikák ellenére mennyiben releváns napjainkban az adott felvetés.

REALISTA INTERGOVERNMENTALIZMUS

Az intergovernmentalizmus realista ágának főszereplője a nemzetállam, melynek legfontosabb célja biztonságának garantálása, illetve (másodsorban) saját (gazdasági) hasznának maximalizálása. Az elmélet egyik legfontosabb képviselője STANLEY HOFFMANN, aki munkájában (HOFFMANN; 1966) többek között arra kereste a választ, hogy miért nem érvényesül a neo-funkcionalisták elképzelése az ún. „spill-over” hatásról, tehát hogy miért nem feltétlenül igaz az, hogy az élet valamely területén elinduló integráció már-már automatikusan magával hozza az együttműködés újabb és újabb területekre való kiterjedését, az integráció elmélyedését. Merthogy míg a „spill-over” hatás számos vonatkozásban beigazolódni látszott az integráció kezdeti időszakában, a hatvanas évek közepétől az elképzelés egyre kevésbé állta meg a helyét.

E tekintetben fontos újítása a (neo)realizmusnak a „high policy”, illetve a „low policy” közötti különbségtétel, amennyiben egy állam biztonságával, védelmével összefüggő kérdések (például a kül-, biztonság-, vagy a védelempolitika) a „high policy” csoportjába kerülnek besorolásra, míg az ehhez kevésbé kötődő politikaterületek (mint például a kereskedelem-, agrár-, közlekedéspolitika stb.) „low policyként” jönnek számításba. A „low policy” tartományban van esély arra, hogy az integráció „öngerjesztő módon”, majdhogynem automatikusan mélyüljék, illetve újabb és újabb politikákra terjedjen ki, ezen automatizmusnak vannak bizonyos határai, melyek egybeesnek a „low” és a „high policy” között húzódó határokkal.

A nemzetállamok tehát korántsem veszítették el jelentőségüket az integráció előrehaladtával, és bizonyos, a nemzeti szuverenitás szempontjából kiemelkedő fontosságú politikaterületeken nem fognak belemenni szuverenitásuk csorbításába, vagy – pontosabban kifejezve – annak közösségiesítésébe. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy bár e megállapítás kétségkívül frappáns és jól érthető, számos problémát is felvet.

E megközelítés egyik fontos problémája annak a feltételezése, hogy az egyes politikaterületek között jól kivehető, éles határok húzhatók, melyek alapján a politikák kategorizálhatók „nemzeti szempontból fontos”, illetve „kevésbé fontos” kategóriákba. Ugyanakkor e feltételezés korántsem biztos, hogy minden esetben helytálló. Időnként e kategorizálás lehet ugyan egyértelmű,¹ a legtöbb esetben azonban egyrészt sem a

¹ Példának okáért nem járunk messze a valóságtól, ha kijelentjük, hogy hazánk számára a bálnavadászat szabályozása nem bír kiemelt szereppel. Am ezen esetekben is szükséges némi leegyszerűsítéssel élnünk: egyrészt az adott területet viszonylag szűken kell értelmezzük és el kell tekintsünk attól, hogy a bálnavadászat kérdése fontos lehet akár a halászat és a mezőgazdaság

politikák egymástól való egyértelmű elhatárolása nem magától értetődő (pl. a versenypolitika összefügg a regionális politikával, a KKV-politikával, a kereskedelempolitikával, a fogyasztóvédelemmel, a foglalkoztatáspolitikával stb.) másrészt arra sem lehet mindenki által elfogadható választ adni, hogy mi számít „nemzeti szempontból fontos” politikának, melyek irányításáról a tagállamok nem hajlandók lemondani.

HOFFMANN arra utal, hogy a „high policy” területe olyan politikákat foglal magába, melyek a biztonsággal, külpolitikával, védelempolitikával függnek össze. Csak-hogy egyfelől ez a fajta megközelítés az ezredforduló utánra idejémtúlnak mondható, amennyiben a „biztonság” fogalmát a globalizáció előrehaladtának korában jóval kiterjesztőbb értelemben használjuk. Másfelől pedig nehezen védhető a hoffmanni álláspont abban az esetben, ha figyelembe vesszük, hogy a kereskedelempolitika jelentős mértékben integrált politikaterület: a Közösség megalakulásától kezdve az integráció napirendjén szerepel, az egyik legkiforrottabb, legérettebb politikája az EK-nak. A kereskedelempolitika és a külpolitika közötti komoly összefüggések és kölcsönhatások léte ugyanakkor nyilvánvaló. Tehát ha el is fogadjuk, hogy a tagállamok szuverenitásuk központi elemének tekintik a külpolitikát és ezért nem hajlandók ennek irányításáról lemondani, akkor nehezen tudjuk megmagyarázni, hogy miért közösségiesítették szuverenitásukat egy olyan területen, melyre az esetek többségében úgy is tekinthetünk, mint a külpolitikai erőfeszítések hatékonyságát, sikerességét elősegítő egyik eszközre.

A (neo)realista elmélettel szemben felhozható másik érv az, hogy az államok azért annál heterogénebbek, mint azt a (neo)realizmus feltételezi, és korántsem arról szól, hogy minden külpolitikai cselekedetüket kizárólag biztonsági megfontolásaikból vezetnék le. Problémát jelent továbbá az a megfogalmazás, hogy az államok az általuk fontosnak tartott területeken megálljt parancsolnak a szuverenitás közösségiesítésének, hiszen ebből az következne, hogy az integráció igazából csak azokon a területeken teljesebben ki, amelyekre a tagállamok mindegyike „kevésbé fontos” politikának tart. Ha már csak egyikük is kiemelt nemzeti érdekként kezeli az adott kérdést, máris lehetetlenné válik a továbblépés, márpedig mondhatni ahány ország, annyiféle életbevágóan fontos politikaterület. Ezzel szemben az integráció történetét vizsgálva azt tapasztalhatjuk, hogy egyrészt bizonyos területek annak ellenére kerültek az integráció látókörébe, hogy egy-egy tagállamban igencsak érzékeny kérdésnek számít(ott) azok kezelése [l. pl. Belgium és a szénipar kérdése (SZÜCS; 2005)], másrészt pedig az is előfordult, hogy egyes államok éppen azért szorgalmazták egy-egy területen az európai szintű szerepvállalást, mert számukra fontos területről volt szó (l. pl. az északi országok szerepvállalása a környezetvédelmi politika terén végbemenő integráció tekintetében).

Mindent összevetve tehát egyrészt korántsem egyértelmű a „high policy” és a „low policy” közötti elhatárolás, mint azt a (neo)realizmus feltételezi, másrészt az sem határozható meg pontosan, hogyan is viselkednek az egyes tagállamok, mikor egy általuk fontosnak tartott politikáról és e politika közösségiesítéséről van szó. Nem

nagyobb rendszerét figyelembe véve, akár az EU-USA, EU-Japán kapcsolatok szempontjából, melyek alakulása korántsem mellékes számunkra. Másrészt figyelmen kívül kell hagynunk a „package deal”-ek, „issue linkage”-ek lehetőségét, melyek következtében igenis előfordulhat, hogy Magyarország egy bálnavadászattal kapcsolatos közösségi szintű jogszabály egyik harcos „kerékkötőjeként” jelenik meg az integráció döntéshozó, döntés-előkészítő fórumain.

nyilvánvaló továbbá az sem, miért lenne a gazdaság kérdése úgy általában kevésbé fontos, mint a biztonságpolitikáé.

Ami viszont fontos felismerése a (neo)realizmusnak (a neo-funkcionalizmussal, föderalizmussal szemben) az az, hogy az integráció mélyülése korántsem tekinthető automatikusnak és egyes területek makacsul ellenállnak a közösségiesítésnek.¹ Ugyanakkor ha végigtekintünk azokon a politikákon, melyek terén szerényebb mértékű előrehaladást sikerült elérnie az integrációnak, azt látjuk, hogy ezek közt éppúgy találunk olyanokat, melyek inkább a gazdaság kérdéseivel foglalkoznak, mint olyanokat, melyek alapvetően politikai jelentőséggel bírnak.² Az integrációs hajlandóság kapcsán tehát nagy valószínűséggel nem a biztonsággal szorosan összefüggő kérdések, illetve az ahhoz lazábban kapcsolódó politikaterületek között húzódik a határvonal.

Már ha húzható egyáltalán bármiféle egyértelmű határvonal e tekintetben. Mert-hogy a „mérsékeltbben integrált” politikák nem feltétlenül ugyanazon okból kifolyólag „mérsékeltbben integráltak”. Az adópolitika nagyfokú közösségiesítése más miatt „maradt el”, mint a szociálpolitikáé, oktatási politikáé vagy a külpolitikáé. Ezen okok bemutatása túlmutat jelen tanulmány keretein, így ehelyütt kénytelenek vagyunk megelégedni e probléma megemlékezésével, megjegyezvén, hogy korántsem érdektelen a kérdés vizsgálata³.

LIBERÁLIS INTERGOVERNMENTALIZMUS (LI)

A realista intergovernmentalizmusnál jóval kifinomultabb a főként ANDREW MORAVCSIK nevéhez köthető „liberális intergovernmentalizmus”. A LI annyiban természetesen hasonlít a realista iskolához, hogy központi és kulcsfontosságú szereplőként az egyes racionálisan viselkedő államokat nevezi meg, ugyanakkor az integráció, nemzetközi együttműködés tekintetében már korántsem elsősorban a biztonság kérdéseire fókuszál, hanem annak okaként számos egyéb motiváló tényezőt is megnevez. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy MORAVCSIK rengeteg szempontból körbejárta az integráció egészét éppúgy, mint annak egy-egy részletkérdését, sajátos vonását. Ehelyütt igyekszem általános képet nyújtani arról, hogyan is tekint a LI az integrációra.

Ha összehasonlítjuk az intergovernmentalizmus realista, illetve liberális ágát, legfőbb különbségként az tűnik fel, hogy a LI jóval nagyobb szerepet szán a gazdaságnak, az együttműködésből származó anyagi, kézzel fogható hasznoknak, mint a realisták. MORAVCSIK az integrációra mint alapvetően gazdasági összefogásra tekint, melynek fejlesztésekor az egyes tagállamok elsődlegesen mérlegelendő szempontjai között kiemelt helyen szerepelnek a megszerezhető gazdasági előnyök, legyen szó akár egy nagyobb piachoz való hozzáférésről és ezzel összefüggésben méretgazdaságossági előnyökről, akár a közösségi kasszából érkező, vagy legalábbis várható transzferekről.

¹ Bár tény, hogy ezen „ellenállás” intenzitásának mértéke politikaterületenként változik.

² Természetesen a „gazdaság” és a „politika” területei között sem húzható éles határvonal: ahogy egy-egy külpolitikai fellépésnek is lehetnek gazdasági következményei, úgy egy-egy alapvetően gazdasági kérdéssel foglalkozó döntés is járhat olyan hatásokkal, melyek befolyásolják a külpolitikát.

³ E kérdés kapcsán említést érdemel például Scharpf (2000) munkája, mely (a későbbiek során bemutatásra kerülő) Multi-Level Governance szempontjából igyekszik meghatározni mindazon feltételeket, melyek az egyes politikák közösségiesítésének lehetőségeit szabályozzák.

A LI által felállított keretrendszerben a nemzetek feletti intézmények korántsem tekinthetők az „integráció motorjainak”, az integráció menetével, további fejlődésével kapcsolatos kérdések, illetve az igazán fontos ügyek rendezésekor igazából partvonalra szorúlnak és sem formális, sem informális csatornákon keresztül nem tudják befolyásolni a döntéshozatalt. (l. pl. MORAVCSIK; 1995; 1999b). E szervek inkább egyfajta „titkárságként”, illetve „szabályozó ügynökségként” funkcionálnak az esetek túlnyomó többségében, nevezetesen a mindennapi munkában, a rutin jellegű ügyek elrendezésekor. Ez persze fontos szerep, de nem annyira meghatározó, mint ahogy azt más elméleti iskolák (pl. a föderalisták vagy a neo-funkcionalisták) állítják.

Igen gyakran hivatkoznak például arra, hogy az Egységes Európai Okmány (EEO) a nemzetekfeletti jelentős mértékű kiterjesztésével járt, és a folyamat elindítója a DELORS-vezette Bizottság volt, hisz az EEO jelentős részben a Completing the Internal Market c. Fehér Könyv megvalósítása. Csakhogy MORAVCSIK (1995) arra hívja fel a figyelmet, hogy a Bizottság szerepének, jelentőségének megítélésekor nem elég annak a megállapítása, hogy a Bizottság tett egy javaslatot, majd ezt követően valami hasonló meg is valósult, hisz a dolgok ilyenképpen alakulásában számos egyéb tényező is közrejátszhatott. És e tekintetben felveti azt a kérdést, hogy ha a Bizottság ily nagyfokú politikaalkotási képességekkel bír, akkor mi lehet az oka annak, hogy számos olyan javaslatából, melyekkel korábban előállt, gyakorlatilag nem lett semmi. Mindebből azt a következtetést vonja le, hogy igazából „az integrációt előre hajtó alapvető exogén tényező nem a politika-javaslatok [policy ideas] szupranacionális kínálata, hanem azok intergovernmentális kereslete.” (MORAVCSIK, 1995: 618). Ezen keresletet pedig – mint az fentebb említésre került – leginkább gazdasági érdekek motiválják.

A gazdasági érdekeken túlmenően MORAVCSIK (1994)¹ meglátása szerint a kormányokat az is a nemzetközi összefogás kiszélesítésére ösztönzi, hogy ezáltal azok hazai mozgástere bővíthet, amennyiben figyelembe vesszük, hogy a nemzetközi együttműködésben való részvétellel kapcsolatos kérdések rendezésének letéteményesei általában az egyes államok végrehajtó hatalmai. Tehát a kormányok inkább abban lesznek érdekelték, hogy minél több területen elinduljon valamifajta együttműködés, mivel ezáltal újabb és újabb fórumokat nyithatnak a maguk számára, ahol a hazai ellenőrzés alól kikerülve nagyobb szabadsággal és manőverezési képességgel próbálhatnak meg érvényt szerezni érdekeiknek.

MORAVCSIK egy megbízó (különbéle társadalmi csoportok) – ügynök (végrehajtó hatalom, ill. adott esetben végletesen leszűkítve az állam- vagy kormányfő személye) modellben gondolkodván arra helyezi a hangsúlyt, hogy a nemzetközi együttműködés tovább növeli az amúgy is fennálló információs aszimmetriát a két fél között, csökkenti az el-, illetve beszámoltathatóság lehetőségét, valamint – ezzel összefüggésben – növeli a már megkötött, letárgyalt szerződésekkel, megállapodásokkal kapcsolatos ellenállás tranzakciós költségeit, továbbá a nemzetközi együttműködés egyfajta ideológiai alátámasztást is nyújthat a kormányok számára (amennyiben például az „európai egységre” hivatkozván is meg lehet próbálkozni egyes döntések elfogadtatásával).

¹ Tekintettel arra, hogy a modell alapfelvetései az elmúlt majd' tizenhárom év során nem változtak, úgy gondolom, a hivatkozott írásban elmondottak továbbra is relevánsnak tekinthetők.

A hivatkozott tanulmány, illetve az abban kifejtettek számunkra annyiban érdekesek, hogy mindez természetesen az EK-ra is igaz, sőt, ahogy MORAVCSIK megjegyzi, az EK eredménye, hogy „rendkívüli mértékben” koncentrálódik a hatalom egyrészt a végrehajtó szerv, másrészt és sokkal inkább az állam- és kormányfők kezében (MORAVCSIK; 1994:15.), akik egyfajta „kartellbe” (MORAVCSIK; 1994:1.) tömörülve, saját otthoni ellenzékükkel szemben összefogva törekszenek saját mozgásterük kibővítésére és a hazai ellenőrzés lehetősége alóli kibújásra.

Ezzel a megközelítéssel azonban az a gond, hogy míg minden modellalkotásnál – mondhatni meghatározás szerint – kétségtelenül szükség van a leegyszerűsítésre, úgy gondolom, jelen esetben MORAVCSIK túlon túl leegyszerűsíti a valóságot többek között akkor, amikor az állam- és kormányfők szándékainak és érdekeinek ilyen fokú homogenitását feltételezi, illetve amikor az uniós ügyek intézése feletti ellenőrzést már-már lehetetlennek tartja. Ráadásul a modell azt vetíti előre, hogy az integráció által érintett területek folyamatosan és automatikusan bővülnek, hisz az Európai Tanács (EiT) tagjai egyre inkább meg kívánnak szabadulni otthoni kötöttségeiktől, melyre a leginkább kézenfekvő megoldást az kínálja, hogy az integráció hatáskörét bővítik és ahány területet csak lehet „külpolitikává” tesznek.

Az integráció effajta „mélyítésének”, illetve „szélesítésének” persze elvileg határt szab, hogy az alapszerződések módosításai tagállami ratifikációt igényelnek, miáltal a belpolitikai szereplőknek lehetőségük nyílik e törekvés megakadályozására, ám mint MORAVCSIK megjegyzi az EiT sok esetben el is kerülheti a tagállami ratifikációval járó nehézségeket, ha a nemzetközi megállapodások római szerződésen kívüli, „hagyományos” (és adott esetben ratifikációt nem igénylő) formáit, vagy épp az Európai Tanácsi döntés eszközt választja (MORAVCSIK; 1994:20).

Úgy gondolom továbbá, hogy a nemzetközi együttműködés csak abban az esetben támogatja az egyes kormányok / kormányfők mozgásterét, amennyiben annak keretében számukra elfogadható, érdekeiknek, meggyőződésüknek megfelelő döntések születnek. Ezt elvben persze biztosíthatja az EiT-ben tapasztalható egyhangú döntéshozatal, ám míg a döntések (kiváltképp a főként stratégiai kérdésekkel foglalkozó az EiT esetében) hosszú távra szólnak, az állam- és kormányfők – nem is beszélve a miniszterekről – cserélődnek (*nota bene* az EiT tagok mandátuma nem ugyanabban az időben jár le, és ez a tény szintén az ellen szól, hogy az állam- és kormányfőkre érdekeik alapján homogén csoportként tekintsünk, arról nem is beszélve, hogy az EiT tagjainak többsége számol azzal a lehetőséggel is, hogy a soron következő választásokat elveszítheti, így ha ma az egyik fő céljának azt tekinti, hogy a hazai ellenzék ellenőrzése alól kikerüljön és ellenfeleit partvonalra szorítsa, könnyen lehet, hogy holnap azon kapja magát, hogy tehetetlen az új kormány politikájával szemben), és bár kétségtelenül előfordul, hogy az egyes állami vezetők (időnként) hajlamosak arra, hogy olyan döntéseket hozzanak, melyek utódaik politikai mozgásterét is befolyásolják, ezt a fajta magatartást az integráció egyik hajtóerejeként feltüntetni igen nagyfokú rosszindulatra vall.

Mindent összevetve a LI iskolája igen alaposan kidolgozott elmélet, mely az integráció számos jelenségére magyarázatul szolgál, és MORAVCSIK maga különösen nagy hangsúlyt fektet tanulmányaiban a módszertani megközelítésre. Legtöbb írásával kapcsolatban nem is elsősorban módszertani kifogások merülnek fel, hanem hogy sok esetben annyira igyekszik állításait alátámasztani, az egyes szereplők motiváló tényezőit igazolni, hogy azok már-már Ágnes asszonynál is súlyosabb monomániás

eseteknek tűnnek.¹ Ennek megítélésem szerint jelentős részben épp módszertani merevsége lehet az oka, nevezetesen azon törekvése, hogy minden jelenséget tesztelhető modellekkel próbáljon magyarázni.

A tesztelhetőség, ellenőrizhetőség természetesen fontos eleme minden tudományos munkának. Ugyanakkor az sem elhanyagolható tényező, hogy a világban (kiváltképp a társadalomtudományok terén) számos olyan jelenséggel találkozunk, melyek nem szükségképp engedik magukat különböző modellek keretei közé beilleszteni, és bizonyos fokig úgy vélem a kutatói munkában is szerepe lehet a megérzéseknek, intuíciónak, illetve a nem számszerűsíthető, nem feltétlen kézzel fogható és kimutatható kölcsönhatásoknak, hisz az élet jóval színesebb annál, semmint hogy mégoly átfogó „törvényekkel” leírható lenne.

Ezzel kapcsolatban megjegyezhető, hogy MORAVCSIK tán „legfőbb ellenségének” a konstruktivistákat tartja (mely elméleti iskola ismertetése túlmutat jelen tanulmány keretein), több helyütt számon kérve rajtuk a tesztelhető kiindulópontok, alaptézisek hiányát (pl. 1999a; ill. 2001.). Ugyanakkor érthető módon nehezen adható pontos és precíz válasz arra a kérdésre, hogy normák, eszmék, ideológiák mennyiben befolyásolták egy adott szereplő adott cselekedetét egy adott helyzetben, ám az is kétségtelen, hogy mindezen tényezők szerepet játszanak a politikaalkotásban, döntéshozatalban. E tényezők mellőzésével kapunk olyan képet a döntéshozókról, melyet MORAVCSIK igyekszik elének tárnai: a döntési helyzetben saját érdekeit felismerő, ezen érdeket (már-már végletesen) a középpontba állító, racionális döntéshozó alakját. Ám – legkésőbb HERBERT SPENCER óta – észben kell tartanunk, hogy kérdéses, létezik-e egyáltalán „racionális cselekedet” ebben az értelemben.²

A „MULTI-LEVEL GOVERNANCE” (MLG)

A MLG több fontos ponton is eltér a korábban tárgyalt elméletektől: egyrészt nem köthető olyan nagy mértékben egyetlen teoretikushoz, mint a realista vagy a liberális intergovernmentalizmus.³ Másrészt – és ami a mi szempontunkból fontosabb – a MLG sokkal inkább deskriptív, semmint normatív elmélet, azaz középpontjában nem az áll, hogy cselekvési mintákat nyújtson az államok, döntéshozók számára, vagy magyarázza azok magatartását, hanem a jelenlegi helyzet ismertetése, bemutatása. Harmadrészt fontos felhívni arra a figyelmet, hogy a MLG „G”-je „governance”-ra és nem „government”-re, „kormányzásra” és nem valamifajta „kormányzat”-ra utal. Sokkal inkább az irányítás, döntéshozatal rendszere áll a szemlélet középpontjában semmint az egyes szereplők által e rendszerben betöltött szerep. Negyedrész a MLG helyzetértékelése gyökeresen eltér a korábban tárgyalt kormányközi elméletektől, amennyiben az irányzat megszületését az a felismerés, meglátás

¹ Erre nemcsak a már hivatkozott 1994-es tanulmány szolgál ékes példával, melyben az állam- vagy kormányfők már-már egyetlen motiváló tényezőjének tűnik a hazai ellenőrzés (öncélú) elkerülése, hanem a de Gaulle tevékenységével foglalkozó írása is, ahol a francia kormányfőt gyakorlatilag egyetlen cél vezette integrációval kapcsolatos munkásságában, nevezetesen hogy a közös agrárpolitika minél inkább a francia érdekeknek megfelelően alakuljon (Moravcsik, 1998).

² A „korlátozott racionalitás” és a problémával összefüggő egyéb kérdések kapcsán l. Zoltayné (szerk.) (2005)

³ Ehelyütt az MLG kapcsán Scharpf (2000), illetve Marks és Hooghe (2003) munkáira támaszkodom.

motiválta, hogy az állam hatalma bizonyos fokig erodálódik, és napjainkban már korántsem igaz az a kijelentés, mely szerint a „szuverén (nemzet)állam” lenne a nemzetközi rendszer egyetlen kiemelkedő fontosságú szereplője, hisz mind a nemzetközi szervezetek, mind a szubnacionális entitások, mind pedig a globalizáció előrehaladtával egyre növekvő mértékű kölcsönös függések a tagállami mozgáster beszűkülésével jártak, illetve járnak. Az államok hovatovább a saját területükön zajló folyamatokat sem tudják teljes mértékben ellenőrzés alatt tartani, legyen szó akár a kormányokról, akár a nemzeti parlamentekről, akár a bíróságokról.

A legegyszerűbben tán a nemzeti bíróságok és a parlamentek mozgásterének szűkülésére mutathatunk rá, így érdemes az elemzést ezen intézményekkel kezdeni.¹ A nemzeti bíróságok kapcsán megemlíthető a közösségi jog néhány sajátossága, melyek – bizonyos értelemben – korlátozzák a tagállami igazságszolgáltatást, jogalkalmazást. Ide tartozik mindenek előtt a közösségi jog (bizonyos elemeinek) közvetlen hatálya, illetve nemzeti jog felett élvezett elsőbbsége, melyek következtében a nemzeti bíróságok arra kényszerülnek, hogy mindazon jogszabályokat, melyeket a saját törvényhozásuk alkotott meg, figyelmen kívül hagyjanak, amennyiben az a közösségi jog valamely elemével ellentétes rendelkezéseket tartalmaz. A nemzeti bíróságoknak figyelemmel kell kísérniük az Európai Bíróság munkáját, és adott esetben ítéletük meghozatala előtt az előzetes döntéshozatali eljárás keretében kötelesek kikérni a luxemburgi taláros testület véleményét. (BLUTMAN; 2003)

A nemzeti parlamentek szerepének „leértékelődéséről”, relativizálódásáról tán még többet olvasni, hallani a szakirodalomban, sajtóban, mint a bíróságokkal összefüggő kérdésekről. A vonatkozó megállapítások lényege, hogy míg korábban (értsd az integráció kezdete előtt) a „nép akaratát”² kifejező nemzeti parlamentek rendelkeztek egyedül törvényhozói funkciókkal, mára e szerepük jelentős része elveszett, de legalábbis számos esetben arra korlátozódott, hogy az uniós irányelveket – melyek kimunkálásában nem vehetnek részt – átültessék nemzeti jogrendjükbe, vagy más módon igazítsák a hazai jogi környezetet az integráció „elvárásaihoz”.^{3,4}

¹ Tekintettel arra, hogy a témának mára hatalmas szakirodalma van, ehelyütt csak a témánk szempontjából legfontosabb sajátosságok említés szintű ismertetésére kerítünk sort. A nemzeti bíróságok, ill. a közösségi jog sajátosságai kapcsán l. pl. Blutman (2003), Várnay, Papp (2005), a nemzeti parlamentek integrációjában betöltött szerepéről Győri (2004).

² A főszöveg idézőjeleit az a tény indokolja, hogy mind ez idáig nem sikerült olyan módszert kitalálni, mely az egyéni preferenciákat torzulások nélkül közösségi preferenciákká aggregálná, sőt: az már bebizonyosodott, hogy a jelenleg alkalmazott választási, szavazási módszerek képtelenek erre. Másként fogalmazva: a választások eredményei nem tükrözik a választók akaratát. A kérdésről részletesebben l. Zoltayné (szerk.) [2005], vagy Goodin-Klingeman (szerk.) [2003].

³ Ráadásul időnként különösen aggályosnak találtatik, hogy miközben e „hagyományos” törvényhozó testületek kezéből e hatalom jelentős része kicsúszott, azt részben egy olyan intézmény (nevezetesen a Tanács) vette át, melynek tagjai a tagállamok miniszterei (pontosan fogalmazva „miniszteri szintű képviselői” – e megfogalmazásbeli különbségnek a későbbiek során fontos szerepe lesz!), ergo nemzeti szinten a végrehajtó és nem a törvényhozó hatalom képviselői.

⁴ E probléma részletes tárgyalása túlmutat mind e tanulmány terjedelmi korlátain, mind annak tulajdonképpeni témáján. Fontosnak tartom ugyanakkor megjegyezni, hogy a parlamentek estleges nagyfokú szerepvesztése, leértékelődése nem feltétlenül törvényszerű következménye az integrációs tagságnak, amennyiben minden tagállam maga dönti el, miként vonja be nemzeti parlamentjét az európai ügyek intézésébe, a közösségi döntéshozatallal kapcsolatos feladatok ellátásába. Bizonyos fokú szerepvesztés (a minősített többségi döntéshozatal létéből fakadóan)

A tagállami szerepvesztés legneuralgikusabb pontja a kormányokkal függ össze. Vajon az integrációs tagság megnöveli-e a kormányok szerepét és mozgásterét ügyeik intézésében – amint azt a fentebb tárgyalt iskolák esetében láttuk – avagy épp ellenkezőleg, a kormányok kénytelenek szuverenitásuk csökkenésével szembenézni? Másként megfogalmazván a kérdést: szupranacionális szervezetnek tekinthető-e az integráció, de legalábbis tartalmaz-e szupranacionális elemeket? Meglátásom szerint ez az a pont, ahol a MLG megközelítése igazán értékes és hasznos választ ad. Merthogy a MLG nem azt mondja – mint amit időnként a föderalisták, nevezetesen –, hogy az EU *en bloc* nemzetek feletti szerv, vagy ha még nem is az, előbb-utóbb kétségtelenül azzá válik, ugyanakkor az intergovernmentalista nézőpontot sem teszi magáévá, mondván hogy a nemzetekfelettség igazából elhanyagolható tényező lenne, hanem ehelyett úgy válaszol a fenti kérdésre, hogy bizonyos területeken igenis jelentős befolyással rendelkeznek a nemzetek feletti szereplők, míg más kérdések kapcsán az irányítás továbbra is a kormányok kezében van – adott esetben akkor is, ha e politikaterületek a szerződések szerint az első pillér alá tartoznak is. Hiszen éppen az a MLG lényege, hogy más-más kérdések adott esetben más-más szinteken dőlnek el.

Itt tartom fontosnak azon meglátás körüljárását, mely szerint az integráció központi szereplői a tagállamok, legfontosabb intézménye a Tanács, következésképpen az EU is alapvetően kormányközi intézmény, a szupranacionalizmus mint olyan egy (rém)álom, ilyesmiről szó sincs Európában. Úgy gondolom, hogy ez a felvetés korántsem feltétlenül helytálló sem az elméletben, sem a gyakorlatban. Elméleti oldalról közelítve a kérdést úgy gondolom, hogy az integráció szupranacionális jellege nem zárja ki azt, hogy a döntéshozatalban központi szereppel bírjanak a tagállamok. A „nemzetek felettség” nem jelent valamiféle „nemzetek nélkülséget”. Még a legelkötelezettebb föderalisták sem gondolkodnak a nemzetállamok eltörlésében és nem gondolják azt, hogy egyes politikaterületek tekintetében továbbra is az egyes államok kompetenciájának megőrzése lenne a legmegfelelőbb. Ahogy akár Svájcra, akár Németországra, akár az USA-ra tekintünk, azt látjuk, hogy egyes kérdésekben a kantonok, bundeslandok, államok meghatározó szereplőkként lépnek fel.

Természetesen hatalmas különbségek vannak ezen említett föderációk és az Európai Unió között, és kétségtelen, hogy az Unió tagállamai több területen és nagyobb mozgástérrel bírnak, mint az egyes tartományok. De nem is célja senkinek, hogy az integrációból valamiféle szuperállamot kovácsoljon: a fenti példával mindössze azt kívántam érzékeltetni, hogy még egy kiforrott föderációban is rendelkeznek az államok mozgástérrel és részt vesznek a döntéshozatalban. Ahogy egy föderáció léte nem jelenti az azt alkotó részek feleslegessé válását, úgy az integráció szupranacionális jellegének elismerése sem zárja ki, hogy a tagállamok fontos szerepet játszanak az EU életében.

Amikor azt vizsgáljuk, vannak-e az európai integrációnak szupranacionális elemei, akkor a helyes kérdésfeltevés meglátásom szerint nem az, hogy központi szerepet játszanak-e a kormányok az integráció döntéshozatalában, előrevitelében (hisz, mint azt jeleztem, a szupranacionalizmus és a kormányok központi szerepe megíté-

természetesen akkor is bekövetkezhet, ha egy adott tagállam (kvázi) vétőjogot biztosít saját parlamentjének a kormány által a Tanácsban képviselendő álláspont kapcsán. A szerepvesztés mértékét, fokát azonban nem determinálja az integrációs tagság.

lésem szerint nem zárják ki egymást), sokkal inkább azt érdemes e tekintetben vizsgálnunk, hogy mennyire korlátozzák az egyes kormányok mozgásterét a közösségi intézmények. És e tekintetben fontosnak tartom arra felhívni a figyelmet, hogy a Tanács is közösségi intézmény, és annak ellenére, hogy itt a tagállamok képviselői ülnek, a Tanács szerepének növekedéséből még nem feltétlenül következik, hogy ezzel az integráció szupranacionális jellege csökkenne.

Merthogy a tagállami mozgástér korlátai nem pusztán a Bizottság, az Európai Parlament vagy az Európai Bíróság képében jelenhetnek meg: a Tanácson belül is előfordulhat, hogy egy-egy tagállam, illetve tagállamok egy csoportja kénytelen alávetni magát a Közösség akaratának. Erre persze mondhatjuk azt, hogy más nemzetközi szervezetek esetében is előfordul, hogy egyes tagállamoknak nem sikerül érdekeiket érvényesíteniük és bele kell menniük olyan kompromisszumokba, melyek nem feltétlenül szolgálják nemzeti érdekeiket. Csakhogy míg más, „hagyományos” kormányközi együttműködési formák esetében az ilyen jellegű döntések meghozatalakor jogi szempontból nézve a tagállam saját döntésének eredményeképp fogadja el a kompromisszumot, addig az integráció keretein belül olyan döntések végrehajtására is kötelezhető, melyek meghozatala, jogerőre emelkedése ellen mindvégig szót emelt. Ez pedig távolról sem elhanyagolható különbség!

A Közösség kormányközi jellegét hangsúlyozók, a szupranacionalizmus létét kétségbe vonók további fontos érve, hogy még a közösségi érdekeket képviselni hivatott Bizottság is gyakran tagállami szempontokat figyelembe véve alakítja ki álláspontját, készíti el javaslatait egy-egy kérdésben és szó sincs arról, hogy akár a biztosok, akár a Bizottságnál dolgozó hivatalnokok saját nemzeti hovatartozásukat háttérbe szorítva igazi „európaiak” lennének.¹ Ez kétségtelenül valamivel erősebb érv, ám megítélésem szerint ez is támadható, amennyiben olyan fajta szupranacionalizmust feltételez, mely valóban csak fikcióként képzelhető el.

A Bizottság nem mindentől hermetikusan elzárva létezik és működik, hanem a mindenkori politikai, gazdasági, társadalmi környezetbe ágyazottan. „Vegyítszta” szupranacionalizmus a szónak abban az értelmében, hogy a tagállami érdekeknek semmiféle teret nem engedünk és tőlük a végtetekig függetlenül működő intézményeket képzelünk el, természetesen nem léteznek és nem is létezhet. Ennek számon kérése tehát úgy gondolom, nem jogos. A Bizottság kapcsán a tagállamoktól való függetlenség követelménye érthető, és méltán helyez nagy hangsúlyt erre a szerződés² (I. pl. 213. cikk, 2. bek.), ám e követelmény nem értelmezhető akként, hogy a Bizottságnak a tagállamoktól elszigetelten kellene működnie.

Sőt: a szerződés a Tanáccsal való együttműködést is előírásként fogalmazza meg (I. pl. 218. cikk, 1. bek.). És bár tény, hogy a Bizottság érdeke és feladata a közösségi érdekek képviselete, illetve védelme, nyilvánvalóan az sem elhanyagolható szem-

¹ A Bizottság és az EP valamint a szupranacionalizmus kérdésének kapcsolatainak tárgyalására ehelyütt kevesebb teret szentelek, ám ennek nem az az oka, hogy ezen összefüggések kevésbé lennének fontosak, sőt. Egyrészt azonban mára komoly mértékben áll rendelkezésre a témával foglalkozó szakirodalom, másrészt pedig bízom benne, hogy azon állítás meggyőző alátámasztására, mely szerint a Közösség rendelkezik szupranacionális elemekkel, kevésbé részletes, a lényegre szorító ismertetés is elegendő.

² Külön jelölés hiányában „szerződés” alatt mindvégig az Európai Közösség Alapító Szerződése értendő. A hivatkozott cikkek a Nizzai Szerződéssel módosított változatra vonatkoznak.

pont a bizottsági előterjesztés elkészítésekor, hogy végül a javaslat elfogadásra kerüljön a Tanácsban. Emiatt aztán korántsem húzódik egyértelmű határvonal a „tagállami érdekekhez való igazodás” és a „politikai realitások figyelembe vétele” között, így egy-egy olyan eset megítélése, melynek során a Bizottság egy-egy tagállam, vagy tagállamok egy adott csoportjának érdekeire való tekintettel módosította álláspontját korántsem egyértelmű, és részben a szemléltető értékrendjétől, adott esetben pre-konceptióitól függ.

Az Európai Parlament tekintetében nyilvánvaló, hogy a tagállamoknak sok befolyásolási lehetőségük nincs a testület személyi összetételére, miután az intézmény közvetlenül választják. Az EU alapvetően kormányközi jellege mellett érvelők általában nem is ezt szokták az intézmény, pontosabban fogalmazva a nemzetek feletti elemekkel rendelkező, és ezen elemek fontosságát hangsúlyozó integráció híveinek szemére vetni, hanem hogy az EP nem tekinthető „igazi” parlamentnek, hisz jóval kisebb hatáskörrel rendelkezik, mint egy tagállami törvényhozás, illetve hogy – ezzel összefüggésben – az EP szerepe kisebb, mint a Tanácsé, valamint hogy e testületben is előfordul, hogy nemzeti érdekek mentén folyik a politizálás.

A felvetéseket sorra véve a következőket tudjuk megállapítani. Tagadhatatlan, hogy az EP nem rendelkezik a „klasszikus” parlamentekhez mérhető hatáskörökkel. Ugyanakkor az EP és a „hagyományos” parlamentek közötti összehasonlításnak csak annyiban van értelme, amennyiben az integráció hasonlít egy államra. Kétségtelen, hogy bizonyos területeken az EP mozgásterét igencsak korlátozott, ahogy ugyanakkor az is tény, hogy egyéb kérdésekben az EP mára megkerülhetetlen szereplővé nőtte ki magát, és számos esetben nem lehet oka panasza, mikor arról van szó, mennyire sikeresen tudja keresztülvinni akaratát, elképzeléseit – adott esetben a tagállamokkal szemben. Ráadásul azon területek között, melyeken az EP komoly befolyással rendelkezik, szép számmal találunk olyanokat, melyek az élet fontos részét képezik.¹ Az is kétségtelen tény, hogy időnként az Európai Parlamentben nemzeti érdekek mentén folyik a politizálás. Am kérdés, hogy attól, hogy ez (helyelközzel) előfordul, kijelenthető-e, hogy az EP valójában nem tekinthető szupranacionális intézménynek, hanem tulajdonképpen erre az intézményre is célszerű a nemzeti érdekérvényesítés egy újabb fórumaként tekinteni, már ha egyáltalán bármiféle fórumként tekintünk rá és nem írjuk le mint marginális szereplőt.

A szupranacionalitás témakörében mondottakat összefoglalva tehát megállapítható egyrészt: az, hogy szupranacionális elemekkel rendelkező integrációnak tekintjük-e az EU-t, mely adott esetben komoly mértékben korlátozza az állami szuverenitás gyakorlását és szűkíti a tagállamok mozgásterét, részben attól függ, hogyan definiáljuk a szupranacionalitást, másrészt pedig hangsúlyozandó, hogy az integráció annál színesebb, semmint hogy egyértelműen kijelenthető legyen, hogy *en bloc* szupranacionális avagy kormányközi lenne. Az egyes politikaterületeken eltérő mértékben érvényesül a nemzetek felettség, ám ebből nem helyes azt az általánosítást levonni, hogy a nemzetek felettség említésének semmiféle létjogosultsága nem lenne az integrációval kapcsolatban.

Az állam mozgásterét, befolyása azonban nemcsak „felülről” behatárolt, hanem „alulról” is. Más megfogalmazásban: nemcsak szupranacionális intézmények szo-

¹ Az EP politikaformáló, érdekérvényesítő képességeiről, növekvő szerepéről ld. pl. Horváth (2004).

rítják keretek közé az állami szintet, hanem az egyes szubnacionális szereplők növekvő mozgástere is. A régiók, illetve egyéb állami szint alatti szereplők autonómiájának növekedése természetesen változó képet mutat, más-más mértékben és eltérő motivációk hatására ment végbe az egyes országokban, így ehelyütt a kérdés részletekbe menő elemzésétől el kell tekintünk, megemlítendő azonban MARKS és HOOGHE 2001-es kutatása, melynek egyik fontos eredménye, hogy 1980 és 2001 között az Unió egyetlen államában sem következett be kompetencia-átruházás a központi hatalom irányába, ugyanakkor a tagállamok felében végbement valamilyen szintű decentralizáció (idézi: MARKS és HOOGHE; 2003).

A régiók megerősödésének legnyilvánvalóbb jelei uniós szinten Maastrichtban mutatkoztak meg, amikor is egyrészt létrejött a Régiók Bizottsága, miáltal a regionális érdekek közvetlenül is megjelenhettek az integráció döntéshozatali mechanizmusában (igaz, egyelőre igencsak visszafogott, konzultációs formában), másrészt pedig átfogalmazták a szerződés azon rendelkezését, mely a Tanács összetételére vonatkozik. Míg Maastricht előtt csak a tagállamok kormányainak tagjai lehettek a Tanács tagjai, Maastricht óta az intézmény kapui a tagállamok „miniszteri szintű képviselői” előtt állnak nyitva. A megfogalmazás átalakítására kimondottan azért volt szükség, hogy a föderális országokból az egyes tartományi kormányok is megjelenhessenek, ha az adott tagállam úgy dönt, hogy a napirenden szereplő kérdés nem elsősorban szövetségi szintű probléma és az adott kérdésben a tagállami képviselőt rábízhatja valamely tartományának kormányára.

Ráadásul az eddig említett, állami szempontból korlátozó tényezőkhöz még hozzávehetjük a civil szervezeteket, melyek közt szép számmal találhatók határokon átnyúlók is, illetve a transnational companies-eket (TNC), valamint az Unión kívüli egyéb nemzetközi szervezeteket, melyek adott esetben szintén komoly mértékben korlátozhatják az egyes államok mozgásterét. Szó sincs tehát arról, hogy az állami szuverenitás továbbra is ugyanolyan lenne, mint a XX. század első felében vagy még korábban. Mind tartalmában, mind terjedelmében jelentős átalakulások mentek végbe, a világ ügyeinek intézése (ha úgy tetszik kormányzása) többközpontúvá és többszintűvé vált.

Az európai integrációval kapcsolatban ennek megfelelően a MLG annak *sui generis* jellegét hangsúlyozza, melynek része az is, hogy a különböző szereplők az élet különböző területein eltérő mozgástérrel rendelkeznek. Emiatt aztán nem is adható egy átfogó modell, mely leírná akár a kormányok, akár a közösségi intézmények, akár a szubnacionális szereplők integrációs döntéshozatalban, érdekérvényesítésben elfoglalt helyét, szerepét „úgy általában”.

Az 5. oldal harmadik lábjegyzetében már említett SCHARPF például négyféle felállást különböztet meg az integrációs döntéshozatallal kapcsolatban, melyek közül az egyik (az általa „kölsönös igazodásnak” nevezett) az integráció keretein kívül valósul meg, míg a másik három során a kormányok (pontosabban fogalmazva a nemzeti intézmények, amennyiben SCHARPF kitér pl. a bíróságok által játszott szerepre is) a Közösség intézményein keresztül gyakorolják kormányzati funkcióikat, hol kisebb, hol nagyobb mozgástérrel.¹

¹ A Scharpf-i kategóriákat alkalmazva, a kormányok mozgásterét egyre szűkebbre szabó együttműködési módok a következők: „kormányközi tárgyalás”; „közös döntés”; „hierarchikus irányítás”. [Scharpf (2003: 11-22)]

A jelen tanulmányban érintett integrációelméletek közül annyiban mindenképpen a MLG a leghelytállóbb, amennyiben ez nem is törekszik valamilyen átfogó modell megalkotására az egyes szereplők kapcsán, hanem belátja, hogy az integráció komplexitásából kifolyólag az ilyesfajta igénnyel fellépő modellek alkalmazhatósága eleve behatárolt. Ugyanakkor tán ez az egyik legnagyobb hiányossága is, hisz a MLG számára az integráció hétköznapi nyelven kifejezve egy „bonyolult valami”, kissé tudományosabban megfogalmazván pedig egy *sui generis* entitás. Csakhogy ezzel sokkal közelebb nem jutottunk az integráció egészének, az azt vezérlő és előrehajtó – illetve időnként visszafogó – erők dinamikájának megértéséhez.

A multi-level governance-szel kapcsolatos kritikai megállapítások közül még két-tővel kell foglalkoznunk. Az egyik a közösségi jog elsőbbségének problematikája. Annak ellenére, hogy a gyakorlatban tulajdonképpen elfogadottnak lehet tekinteni a közösségi jog elsőbbségét, illetve egyes elemeinek közvetlen hatályát – értem ez alatt azt, hogy e két sajátosságot viszonylag ritkán vitatják – , egyes vélemények szerint igazából sem az elsőbbség, sem a közvetlen hatály nem magától értetődő. Ez a fajta gondolkodás tükröződik a német alkotmánybíróság azon döntésében is, melyben kimondta, hogy a közösségi jog az NSZK területén csakis a német alkotmányon keresztül hatályosulhat. (Tehát elvileg a németeknek – és hozzájuk hasonlóan természetesen más országoknak is – lehetőségük van arra, hogy alkotmányuk – vagy a kérdést szabályozó egyéb törvényük – megváltoztatásával zárójelbe tegyék a közösségi jog elsőbbségének és közvetlen hatályának elvét. Miáltal természetesen az *acquis*, illetve az Európai Bíróság nemzetek feletti jellege is megkérdőjeleződik.)

Merthogy a közösségi jog szóban forgó sajátosságai nem kerültek rögzítésre sem a Közösséget, sem az Uniót létrehozó szerződésekben. E tekintetben (is) előrelépést hozott volna az Alkotmányszerződés, mely kimondta volna, hogy a közösségi jog a tagállami jogokkal szemben elsőbbséget élvez (l. az alkotmányszerződés I-6 cikkét).

Hasonlóképpen az alapokig visszamenő és a közösség szupranacionális jellegét kétségbe vonó az az érvelés, mely arra hívja fel a figyelmet, hogy a Közösség szuverenitása származtatott: addig terjed (mind időben, mind térben, mind tartalmában), ameddig azt a tagállamok jónak látják, és hogy ezt a szuverenitást bármikor visszavonhatják, illetve csökkenthetik. Másként megfogalmazva a problémát: amennyiben a Bizottság vagy a Tanács egy olyan döntést hozna, mely első ránézésre sérti egy-egy tagállam érdekeit, igazából – ha jobban belegondolunk – ekkor sem sérti a tagállam érdekeit, mert az adott állam a Közösségről, illetve az Unióról szóló szerződés aláírásával hozzájárult ahhoz (tehát érdekeivel megegyezőnek találta), hogy a közösségi intézményeket ilyen hatalommal ruházzák fel.

ÖSSZEGRZÉS

Mint azt jól tudjuk, egyetlen modell vagy elmélet sem képes teljes körűen leírni a vizsgálat tárgyát, legyen szó akár az integrációról, akár a világrend alakulásáról, akár a világgazdaságról, akár valamilyen egyéb kérdéstről. Ez még a természettudományok számos ágával is így van (gondoljunk csak BOLYAI matematikai munkásságára vagy a fény természetével kapcsolatos elképzelésekre), a társadalomtudományok kapcsán pedig különösen ingoványos talajra tévedünk, amennyiben modell-, illetve szabályalkotásra, törvényszerűségek feltárására adjuk a fejünket. Ez azonban nem teszi feltétlenül szükségtelemmé a társadalomtudományi kutatásokat, mindössz-

sze korlátokat állít azok alkalmazhatóságával kapcsolatban. Ha ezen korlátokat nem vesszük figyelembe és olyan elvárásokat fogalmazzunk meg ezen elméletekkel szemben, melyek teljesítésére azok nem képesek, akkor értelemszerűen magunk is hibás következtetésekre juthatunk és azzal kell szembesülnünk, hogy az élet rácsafol előzetes várakozásainkra.

A jövőbeli események nagy pontossággal való előrejelzése meggyőződésem szerint kimondottan olyan feladat, melynek ellátását hiába is várjuk bármelyik elmélettől. Az alkotmány szerződés elutasítása egyik fent kifejtett elmélet keretei között sem volt előrelátható.¹ Az intergovernmentalista iskolának arra a kérdésre kellene választ adniuk, hogy végül miért is bukkott el egy olyan dokumentum, melyet a tagállamok kormányai egyhangúan fogadtak el, és mely több területen is a Tanácsot erősítette volna az integráción belül (l. 2,5 évre választott EiT elnök, vagy hogy a második pillér tekintetében a kezdeményezési jog a Bizottságról az uniós külügyminiszterre szállt volna). A multi-level governance kapcsán az vethető fel, hogy az alkotmány előkészítésében az Európai Konvent keretei között az „európai kormányzásban” részt vevő összes intézmény képviseltette magát (a közösségi intézményeken és a tagállamokon kívül az állampolgárokat „európai szinten” képviselték az EP küldöttei, „nemzeti szinten” pedig a nemzeti parlamentek küldöttei). És bár az alkotmány szerződés Konvent által megfogalmazott szövege és a kormányközi konferenciát követő megállapodáson elfogadott szöveg rendelkezései közt található fontos módosítások, megítélésem szerint erősen kérdéses, hogy e módosításoknak tudható-e be a szerződés elutasítása. Leginkább talán a tudattartalmakra, hiedelmekre, normákra nagyobb hangsúlyt helyező konstruktivista iskola szolgálhat magyarázattal e kudarcra, ám ezzel kapcsolatban az a gond, hogy ezen iskola a sikert is gyakorlatilag ugyanígy meg tudta volna magyarázni, és az előrejelzések között is mind a pozitív, mind a negatív végeredmény szerepeltethető lett volna.

Előrejelzésre, jóslásra tehát nemigen alkalmazhatók a különböző elméletek. E teóriák haszna meglátásom szerint abban mutatkozik meg, hogy az integrációval szemben reális elvárásokat fogalmazzunk meg. Ezen elképzelések alapján azt nem tudjuk megmondani, hogy mit fog tenni egyik vagy másik állam, illetve nem tudjuk előre jelezni, milyen irányba is teszi meg az integráció a következő lépést. Azt a csapdát azonban segítenek elkerülni, hogy az integráció automatikus mélyülését feltételezzük, hogy túlzott reményeket tápláljunk a Közösség szupranacionális intézményeinek „agenda-setter” funkciójával kapcsolatban, vagy hogy túlzott és indokolatlan leegyszerűsítésekkel éljünk az integráció egyes szereplői és az általuk ellátott feladatok kapcsán.

Az integrációelméletek fontos és hasznos segítséget nyújthatnak abban, hogy mérjük azt a politikai, gazdasági, társadalmi környezetet, melynek keretei között EU-tagként politikánkat alakítjuk, azonosítsuk az egyes területek legfontosabb szereplőit, az őket mozgató érdekeket, illetve az egyes aktorok mozgásterét. De bármily fontos, illetve hasznos is az integrációelméletek által nyújtott iránytű, hiba lenne csak és kizárólag ezek alapján alakítani döntéseinket: egyéb tudományterületek eredményeit is figyelembe kell venniük, de még ezek teljes körű figyelembe vétele sem garantálja az érdekérvényesítés sikerét. Hisz, mint említettük a társadalomtudományok a legtöbb esetben nem képesek minden körülmények között működő

¹ Az más kérdés, hogy utólag megmagyarázhatók-e a történetek.

törvényszerűségeket felállítani. Mindig számolnunk kell valamilyen fokú bizonytalansággal, mely az „emberi tényező” képében, annak összetettségében jelenik meg, és mi sem nélkülözhetjük a megérzéseket, intuíciót.

Az előbb említett hasonlatnál maradva: ahhoz, hogy egy hajó sikeresen révbe érjen, nemcsak iránytűre van szükség, hanem szextánsra, vízmélység-mérőre, térképre és számos egyéb eszközre. Ugyanakkor a mégoly jól felszerelt hajó is zátonyra futhat kapitány nélkül.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- BLUTMAN LÁSZLÓ (2003): *Az előzetes döntéshozatal*; KJK-Kerszöv, Budapest.
- GOODIN, ROBERT E. – KLINGEMAN, HANS DIETER (2005): *A politikatudomány új kézikönyve*; Osiris, Budapest.
- GYÓRI ENIKŐ (2004): *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió*; Osiris, Budapest.
- HOFFMANN, STANLEY (1966): *Obstinate or obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*; in: *Deadalus* 95: 892-908.
- HORVÁTH ZOLTÁN (2004): *Az Európai Parlament együtt döntési szerepe*; Földkör Kiadó, Budapest.
- MARKS, GARY – HOOGHE LISBET (2003): *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*; www.unc.edu/~hooghe/downloads/contrasting_visions.pdf.
- MORAVCSIK, ANDREW (1995): *Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder*; in: *Journal of Common Market Studies*; Vol. 33; No. 4; 611-628.
- MORAVCSIK, ANDREW (1999a): *Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration*; in: *Journal of European Public Policy*; Vol. 6; No. 4. 669-681.
- MORAVCSIK, ANDREW (1999b): *A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation*; in: *International Organization*; Vol. 53; No. 2; 267-306.
- MORAVCSIK, ANDREW (1994): *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*; Harvard University; Center for European Studies Working Paper Series No. 52.
- MORAVCSIK, ANDREW (1998): *De Gaulle and European Integration: Historical Revision and Social Science Theory*; Harvard University; Center for European Studies; Program for the Study of Germany and Europe; Working Paper Series 8.5.
- MORAVCSIK, ANDREW (2001): *Bringing Constructivist Integration Theory Out of the Clouds: Has it Landed Yet?*; in: *European Union Politics*; Vol. 2; No. 2; 226-240.
- SCHARPF, FRITZ W. (2000): *Notes Toward a Theory of Multilevel governing in Europe*; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung; Discussion Paper 2000/5.
- SZŰCS ANITA (2005): *Belgium: Kisállami dilemmák a nagyhatalmak árnyékában*; in: KISS J. LÁSZLÓ (szerk.): *A huszonötök Európái*; Osiris, Budapest; 36-81.
- VÁRNAI ERNŐ – PAPP MÓNICA (2005): *Az Európai Unió joga*; KJK-Kerszöv; Budapest.
- ZOLTAYNÉ PAPIKA ZITA (szerk.) (2005): *Döntésmélet*; Alinea Kiadó, Budapest.