

Iam alios vidi ventos! Objektív számadás az uniós külpolitikáról – egy nem könnyű időszakban

Balázs Péter: Az Európai Unió külpolitikája. Wolters Kluwer, Budapest, 2016, 518 o.

Félig már tető alá hozott kereskedelmi és beruházási megállapodást felrúgó szövetségesek, szankciókkal sújtott hatalmas szomszéd, aljasan támadó gyilkos állam (amely csak nevében állam, valójában nemzetközi terrorszervezet), kétszínű tagállamok, amelyek bár az uniós tagság fő haszonélvezői, mégis támadják az integrációt, amelyen így „titkos” (vagy nem is annyira titkos) „féreg foga rág” – ez az a külső és belső környezet, amelyben az Európai Uniónak sikeres külpolitikát kellene folytatnia. Feladat, kihívás akad tehát bőven, mint ahogyan jogos és megalapozatlan kritikákból is bőven kijut az Európai Unió vezetőinek. De vajon melyik bíráló megalapozott, és melyik származik túlzott várakozásokból, esetleg merő rosszindulatból? Nos, ebben (is) segít eligazodni Balázs Péter legújabb kötete.

A szerző sok évtizede tanulmányozza könyvének tárgyát, méghozzá különböző nézőpontokból. Az 1960-as években pályakezdőként (ő volt az első olyan tisztviselő a Külkereskedelmi Minisztériumban, akit kifejezetten az Európai Gazdasági Közösséggel kapcsolatos teendők elvégzésére alkalmaztak), majd a hivatali ranglétrán egyre feljebb, egészen az államtitkári posztig eljutva építette-ápolta Magyarország kapcsolatait az európai integrációval. Közben, az 1980-as évtizedben néhány évet Brüsszelben is eltöltött a bilaterális nagykövetségünkön, hiszen akkor még nem ismertük el hivatalosan az EGK-t. Ezért Balázs Péternek nemcsak út-, hanem „faltörő” szerep is jutott abban a színműben, amely happy enddel zárult ugyan, vígjátéknak mégsem nevezhetnénk... Az ellenségnek számító integrációs szervezet aztán 1989-ben jótékony baráttá vált (gondoljunk a Phare-támogatásokra és a későbbi társulási szerződésre), majd pedig egyenrangú társsá emelt bennünket, amiért azért derekasan meg kellett küzdenünk (elsősorban a jogharmonizációnak nevezett, korántsem egyszerű „ujjgyakorlatok” formájában). A csatlakozási végjátékot Balázs Péter az EU-hoz delegált magyar misszió vezetőjeként alakította, majd pedig a „nagy pillanatban”, 2004. május 1-jén első magyarként helyet foglalt az Európai Bizottságban. Ottani mandátuma sajnálatosan hamar véget ért – amit egyaránt fájlaltak brüsszeli partnerei és hazai ismerői. Amit azonban elvesztett Magyarország egy rendkívül felkészült, ambiciózus és eredményes gazdasági diplomatában, azt megnyerte a tudomány,

hiszen Balázs Péter – az MTA doktoraként és már a Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem tanáráként – katedrát kapott a Közép-európai Egyetemen. Több mint tíz év óta vezeti az egyetem Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Tanulmányok Tanszékének önálló, az EU bővítésével, majd szomszédságpolitikájával foglalkozó kutatócsoportját. (Eközben igencsak gyakorlati kapcsolatban maradt az EU-val két nemzetközi közlekedési folyosó kiépítési munkálatainak diplomáciai szintű segítőjeként-koordinálójaként.) Mindössze egyetlen évre függesztette fel egyetemi tevékenységét, de az európai integrációhoz ekkor is hű maradt, hiszen külügyminiszterként rendszeresen részt vett az EU Tanácsának munkájában.

Balázs Péterről tehát joggal állíthatjuk, hogy kívülről és belülről, az elmélet és a gyakorlat oldaláról egyaránt kitűnően ismeri az európai integráció működését, annak logikáját és összefüggéseit, buktatóit és nehézségeit. Ennek ellenére legújabb könyve korántsem szubjektív beszámoló az adott terület fejlődéséről, hanem hatalmas irodalmat feldolgozó, precíz, a szó legjobb értelmében vett tudományos munka. A könyv jól átlátható szerkezete, arányos felépítése, részletes tagolása nemcsak arról tanúskodik, mennyire világos képletek együttesévé áll össze az EU külpolitikai tevékenysége, hanem alkalmassá teszi e művet arra, hogy tankönyvként használják azok az egyetemek, amelyek a hallgatóikat a bevezető kurzuson túli uniós ismeretekkel is fel kívánják vértetni.

A kötet *első*, erősen elméleti része az Európai Unió nemzetközi rendszerben betöltött szerepét mutatja be. Az olvasó megismerheti az európai integráció nemzetközi aktorként való fellépésének állomásait, az integrációs szervezet nemzetközi elismerésének folyamatát, az EU jogi személyiséggel való felruházásának történetét és motívumait, valamint a szervezet hatásköreit. Ez utóbbi az EU-val kapcsolatos viták, elégedetlenkedések jól ismert tárgya, bár az Európai Unióról szóló szerződés világosan fogalmaz: „A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződés nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.” (EUSZ 5. cikkének 2. bekezdése.) Vagyis a tagállamok a szuverenitásnak csak azokat az elemeit és csupán olyan mértékig gyakorolják az integrációs intézmények révén, amelyeket és amilyen mértékben korábban átruháztak ezen intézményekre.

Közelebbről megvizsgálva a kérdést, a helyzet sajnos nem ilyen egyértelmű, hiszen a kifejezett hatáskörök mellett vannak „párhuzamos” és „beleértett” hatáskörök is. Sőt! „A közös, illetve egymással összefüggő cselekvés hatóköréi immár egy ötfokozatú skálán helyezkednek el, felölelve a tisztán tagállami illetékességet, a kormányközi együttműködést, az Európai Unió által keretbe foglalt és koordinált, de tagállami hatáskörbe tartozó tevékenységet, a tagállami és uniós hatásköröket egyaránt tartalmazó vegyes irányítást és legvégül az – eredetileg domináns jelentőségűnek szánt – tisztán uniós hatáskörök szűk körét.” (97. o.) Érthető hát, hogy a tagállamok csoportjai nemcsak a szerződések kidolgozásakor feszültek egymásnak, hanem azóta is szinte állandóan napirenden szerepelnek a hatásköröknek a valóságban igencsak bonyolult rendszerével kapcsolatos viták, amelyekben nemegyszer csupán az Európai Bíróság iránymutatása segítette-segíti az eligazodást.

Az Európai Unió külpolitikájának fejlődése című *második rész* a kötet alapvető fontosságú, központi eleme, amelyből az Európai Védelmi Közösség 1950-es évekbeli elvetélt tervétől a 2016 nyarán elfogadott globális külpolitikai stratégiáig bezárólag megismerhetjük az integráció külkapcsolati-külpolitikai tevékenységének lényegi összefüggéseit, elemeit, területeit. A magyar olvasó számára különösen fontos tisztában lenni azzal, hogy „...az Unió közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed.” (EUSZ 24. cikkének 1. bekezdése – 130. o.) *Sapientia sat...* Ennek ellenére a külpolitika az EU legkevésbé integrált „közös politikája”, hiszen továbbra is egyhangúságra van szükség a döntéshozatalban, kizárt az uniós jogalkotás lehetősége, és az Európai Bíróságnak sincs illetékessége külpolitikai ügyekben (130–131. o.). Ugyanakkor e béklyóktól szabadulást ígért a megerősített együttműködés intézménye, amely szerint ha legalább kilenc tagállam gyorsabban akar előrehaladni, vagy szorosabbra kívánja fűzni az együttműködését, akkor a szerződés lehetőséget ad erre. Ez pedig – sajnos – a többszörös integráció képét vetíti elénk, ami nem sok jót ígér a látszólag a nemzeti függetlenségüket, valójában azonban sok esetben inkább a kormányok voluntarizmusát féltő tagállamoknak.

Az Európai Unió külpolitikáját érő kritikák jó részét visszautasítja Balázs Péter, mondván, hogy hatásos külpolitikát leginkább erős államok tudnak folytatni, vagyis nem annyira a tevékenységgel van gond, inkább a vele szemben támasztott követelmények túlzók. „Az Európai Unió nem klasszikus vesztfáliai modell, amely a hatalom koncentrációja, hierarchia, szuverenitás és világos identitás jellemez, hanem inkább hasonlít egy új-középkori birodalomra, amelyben egymást átfedő illetékességek, megosztott szuverenitás, széttagolt intézmények és többszörös identitás uralkodik.” (146. o.) A közös külpolitika formálásában a tagállamok egymással is játszmákat folytatnak – ami persze megnehezíti a közös álláspontok, stratégiák, konkrét lépések elfogadását. Éppen ezért viszont „az Unió mestere a játszmáknak, de nincs hozzászokva a harchoz” (154. o.). Nem csoda, hogy az EU sikerrel fejlesztette ki és alkalmazza a *soft power* (a szerző sikeres magyar szóalkotásával: a szelíd erő), vagyis a meggyőzés, a különféle kedvezmények megadásának vagy éppen megvonásának, illetve ezek kilátásba helyezésének „fegyverét”.

A szerző a nemzetközi kapcsolatok három területét részletesen is elemzi. Ezek: a közös kereskedelempolitika, a gazdasági és monetáris unió, valamint a schengeni rendszer. Az európai integráció fejlődésének ismerői jól tudják, hogy az EU külkapcsolatai éppen a külkereskedelemből, a gazdasági együttműködésből nőttek ki – ez is indokolja, hogy e folyóirat olvasóinak is bemutassuk Balázs Péter könyvét. Nos, a már a római szerződésben is közösnek elképzelt kereskedelempolitika sem egészen úgy valósult meg, ahogyan arra a jelentősége miatt számíthatnánk: a jelenleg tízfajta tanácsi alakulat közé nem került be a kereskedelmi miniszterek tanácsa, és „A kereskedelempolitika tartalmát illetően... a gyakorlati végrehajtás a tagállamok kezében összpontosul, a kormányok pedig eleve szívesen bízták az Unióra a nemkívánatos külső hatások távol tartásának feladatait, a nemzetközi konfliktuskezelést, korlátozások alkalmazását, miközben az export fejlesztése körül ki-ki maga szeret szorgoskodni.” (169. o.)

Természetesen a mai olvasó leginkább Balázs Péternek a 2015-ben kirobbant menekültválsággal kapcsolatos álláspontjára kíváncsi. Ennek lényege: jogos a közös fellépés és intézkedés. „A közös uniós rendszert az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak kellett volna kialakítania... Ám a rendkívüli helyzetben az Európai Bizottság késett vagy kapkodott, ahelyett, hogy kidolgozott javaslatot tett volna le a másik két uniós intézmény asztalára. Az EP belső vitákba bonyolódott, a Tanácsban pedig megropant a szolidaritás, mivel az erősen aszimmetrikus terhelés miatt a menekültválság a tagállamoknak csupán mintegy negyedét érintette közelről.” (181. o.)

A könyvnek az Európai Unió terjeszkedésének irányásaival foglalkozó *harmadik része* egyfelől bemutatja az egymást követő bővítési hullámok motivációit, másfelől pedig értékeli azok eredményeit. Mint minden nagy ívű zeneműben, úgy ebben a kötetben is vannak különösen „izzó” részek, amelyek elárulják, mi áll igazán közel a komponista szívéhez. Az olvasónak az az érzése, hogy a nyugat-balkáni államokkal, valamint Törökországgal, illetve a posztszovjet térséggel való kapcsolatok keltik fel leginkább Balázs Péter érdeklődését. Ez persze nem lehet véletlen, hiszen az utóbbi tíz évben ezek az országok, régiók álltak a szerző és kutatócsoportja tudományos vizsgálatainak középpontjában. A szerző fontos megállapítása, hogy az EU akkor volt sikeres a saját normáinak terjesztésében, elvárásainak érvényesítésében, ha a partnerországok elérhető közelségben érzékelték a „jutalmat”: az EU-taggá válás lehetőségét. Ennek hiányában az unió csak jóval mérsékeltebb eredményeket tud felmutatni.

Ebben a részben kapott helyet a „negatív terjeszkedés”, vagyis a brexit esete is. Bár a könyv kéziratát a szerző 2016 szeptemberében lezárta, amikor még a mainál is sokkal kevesebbet tudhattunk a brit kilépés mikéntjéről és tartalmáról, Balázs Péter az európai integráció fejlődési útjának, sajátosságainak és nem utolsósorban külkapcsolati rendszerének ismeretében megfontolásra igencsak érdemes lehetőségeket vázol fel. Ezek közül a legérdekesebb a belső uniós társulásnak nevezett forma, amelyet akár más mai társult államok is vonzónak találhatnak majd (229. o.), például Törökország vagy a nyugat-balkáni államok (279. o.). Nehezebben kezelhető a volt Szovjetunió térsége, hiszen erre kevés forrást szánt az Unió, és szinte semmilyen perspektívát nem tud nyújtani ezen országok számára (302. o.). Ráadásul a szerző szerint az EU stratégiai hibát követett el azzal, hogy elsőként nem Oroszországgal, hanem a többi volt tagköztestársasággal kezdett el tárgyalni.

Az Európán kívüli kapcsolatok képezik a könyv *negyedik részének* tárgyát. Ebből megismerhetjük a mediterrán régió kiemelt kezelésének okait, a fejlődő országok kedvezményezésének motívumait és sajátosságait, az ázsiai régió fontosabb országaival és országcsoportjaival kapcsolatos, elsősorban gazdasági ihletésű uniós stratégiát, végül pedig az Európán kívüli fejlett országokhoz fűződő viszonyt. Ami a fejlődő országok csoportját, azon belül is az EU számára legfontosabb afrikai, csendes-óceáni és karibi államokat illeti, érdemes megemlíteni, hogy az EU általában igen nagyvonalúan egyoldalú (de legalábbis sok éven át nem viszonzandó) kedvezményeket kínált ezeknek az országoknak. Emellett az EU a világméretben nyújtott hivatalos fejlesztési támogatások 56 százalékának a forrása (350. o.). Azt gondoljuk, hogy ennél beszédesebb bizonyítékra nincsen szükség annak belátásához, hogy az Európai Unióban a szolidaritás sokkal több egyszerű jelszónál...

Ami az Egyesült Államokhoz fűződő viszonyt illeti, ott a könyv kéziratának lezárásakor még volt ok a bizakodásra – bár a szabadkereskedelmi (TTIP) tárgyalások európai ellenzői körének aktivitása már akkor is óvatosságra intett. Mint köztudomású, az új amerikai elnök hivatalba lépése az abortált kezdeményezések közé utalta ezt az egyébként sokak szerint ígéretes megállapodást.

A könyv *ötödik része* „hazai pálya” a szerző számára, aki négy fejezetben tekinti át Magyarország és az Európai Unió kapcsolatait a kezdetektől a csatlakozásig. Az itt leírtakat valójában „esettanulmánynak” tekinthetjük a keleti kibővítést tárgyaló fejezetben (Közép- és Kelet-Európa integrálása) foglaltak konkretizálására, verifikálására. Ennek ellenére nem csodálkoznánk, ha az olvasók ezekkel az oldalakkal kezdenék a könyv tanulmányozását. Miként a kötet többi része, úgy ezek a fejezetek is pontosan, szakszerűen, az előnyök és a nehézségek sokoldalú bemutatásával tárgyalják az eseményeket, valamint a mögöttük megbúvó motivációkat. A recenzens fájjalja, de megérti, hogy ez a gondolatmenet a csatlakozással véget ér, és a szerző nem vállalkozik sem Magyarország immár több mint tízéves uniós tagsága mérlegének fölállítására, sem az EU intézményei és a magyar kormány közötti viták, súrlódások bemutatására. Ezek a témák ugyanis már nem az Európai Unió kül-, hanem a „belpolitikájának” tárgykörébe tartoznak.

*

Balázs Péter kitűnő munkája nem könnyű olvasmány, hiszen hatalmas tényanyagot dolgoz fel, és bemutatja az Európai Unió nemzetközi szerepének, külpolitikájának elméleti alapjait is. Sok apró részlet, számos alig vagy egyáltalán nem ismert nemzetközi szervezet felvillantása is gazdagítja az olvasó tudását. Ennél fontosabb azonban, hogy a könyv világhossá teszi: az EU-tagság nem korlátozza – különösen a kisebb – tagállamok szuverenitását, hanem éppen megsokszorozza erejüket, hatásukat a nemzetközi szintén. Arról is meggyőz bennünket Balázs Péter, hogy az EU külpolitikájának tanulmányozása nemcsak külpolitikával foglalkozók és diplomaták, hanem közgazdászok számára is hasznos, hiszen az európai integráció több szakpolitikája (például az agrárpolitika, a közlekedéspolitikai, a kereskedelempolitika, a környezetvédelmi politika) is megjelenik a külpolitikát alakító tényezők sorában.

Az európai integráció elkötelezett hívei sem állíthatják, hogy az EU a történetének legszebb éveit élné. A korábban már említett külpolitikai problémák csak tetézik az euróövezet némely tagjának szuverén adósságválságát, illetve magának az eurónak a konstrukciós hibáit, a versenyképességi gondokat, az unióban fellépő centrifugális erők hatásait, az intézményrendszerrel szemben egyre több országban megfogalmazódó bírálatokat. Az Európai Unió azonban élő szervezet, amelyben természetes a változás, a fejlődés – és néha a visszafejlődés is. Jól ismert az a közhelyé koptatott megállapítás, hogy az integráció válságokon át fejlődik, a története válságok története. Ennek tudata okot adhat a bizakodásra – erre kívánt utalni e recenzió címe.

*

Egy félezer oldalas szakkönyv fő tanulságát levonni vakmerő feladat. Ha mégis vállalkozunk erre, azt jó okkal tesszük – a szakma határain messze túlnyúló körben lenne ugyanis fontos annak ismerete, hogy az Európai Unió, jóllehet önálló entitás,

csak olyan külpolitikát folytathat, amilyenre a tagállamai (köztük a vonakodók is) egyértelműen felhatalmazzák. Az integráció nem sok más területén annyira szorítók az emiatt keletkező „szűk keresztmetszetek”, mint éppen a külpolitikában. Reméljük azonban, hogy előbb-utóbb minden tagállam mindenkori vezetői felismerik a régi igazságot: *Fata ducunt volentem, nolentem trahunt*.¹

Halm Tamás

¹ A sors vezeti azokat, akik követik, de vonszolja a vonakodókat. (*Seneca*)

Halm Tamás, BGE, Közgazdasági Szemle (halm.tamas@uni-bge.hu).

Kedves Szerzőink!

Az MTA Könyvtár és Információs Központtal együttműködve cikkeinket ellátjuk a CrossRef-nél regisztrált DOI-azonosítóval. Ezért azt kérjük, hogy a *Hivatkozásokban* tüntessék fel a hivatkozott művek CrossRef-nél regisztrált DOI-azonosítóját (természetesen sokszor előfordul, hogy nincs ilyen). Ez az azonosító a következő linkre kattintva kereshető meg: <http://search.crossref.org>.

Például:

BOLDRIN, M.–MONTES, A. [2005]: The intergenerational state: Education and pensions. *Review of Economic Studies*, Vol. 72. No. 3. 651–664. o.

A hivatkozott tételt bemásoljuk a keresőmezőbe, a találati listából pedig kiválasztjuk a megfelelő tételnél lévő hivatkozást, és beszurjuk a hivatkozás végére:

BOLDRIN, M.–MONTES, A. [2005]: The intergenerational state. *Education and pensions. Review of Economic Studies* Vol. 72. No. 3. 651–664. o. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-937x.2005.00346.x>.

Ne feledkezzenek meg a beszúrt hivatkozás hiperhivatkozásként való megjelenéséről a kéziratban!

A CrossRef-nél regisztrált DOI növeli a cikkek láthatóságát, könnyíti az adott, kapott hivatkozások összeszámlálását!