

Az EU-modell és a nemzetközi kapcsolatok

Bóka Éva

A szuverén nemzetállamiság az európai társadalomfejlődés sajátos történelmi terméke. Meghaladását az államok közötti béketeremtés tette szükségessé. Mindez azonban nehéz feladatnak bizonyult. A nemzetállami szuverenitás oszthatatlanságán az áttörést az EU által képviselt kormányközi-nemzetekfelettség elmélete és gyakorlata hozta, amely a perszonalizmus, a föderalizmus, a funkcionalizmus, az unionizmus, a szubszidiaritás és a többszintű kormányzás alapelveiből állt össze az európai integráció története során. Az alábbi esszé nyomon követi ezen alapelvek kiformalódásának előzményeit és az EU-modell – mint *békeszövetség* - kialakulásában játszott szerepüket. Vizsgálja az EU-modell hatását a nemzetközi kapcsolatok elméletének alakulására, az új-regionalizmus jelenségére, és az ENSZ reformjára. Felvázolja továbbá, hogy az európai integráció eredményeként kialakult EU-modell milyen alternatívát jelenthet egy *nemzetek feletti világ-békeszövetség* megvalósítása számára.

Az EU-modell teoretikus alapjai

Az európai civilizációban a nemzetközi kapcsolatok elméletének két fő irányzata van: a realista és az idealista. Mindkét irányzat képviselőinek a szuverén államiság és a föderális unió dichotómiájával kellett szembenéznie a történelem során. A realisták az állami szuverenitás sérthetlenségét és az államok közötti anarchia örök voltát hangsúlyozták. Velük szemben az idealisták elképzelhetőnek tartották a békés viszonyokat teremtő intézmények fokozatos kialakítását az államok között.¹

Mint ismeretes a realisták – közöttük például Machiavelli, Hobbes és Morgenthau – sokszínű és egymástól különböző érveléseik során az emberi társadalom háborús, terjeszkedő és hatalmi harcra orientált jellegét hangsúlyozták, melyet az emberi természet jellemzőjének tartottak. Ezért szkeptikusak voltak a béketeremtés és a javítás lehetőségét illetően. Szerintük a világtörténelem

¹ Robert Jackson – Georg Sorensen (2003): *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. Oxford University Press, Oxford; John Baylis – Steven Murray Smith (eds.) (2001): *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*. Oxford University Press, Oxford

színpadán mindig ugyanaz a hatalmi játszma folyik, csak a színpalak és a díszletek változnak a tudományos és technikai fejlődésnek köszönhetően. A realistákra nagy hatással volt a Thuküdidész nyomdokain haladó Hobbes, aki az állami szuverenitás oszthatatlanságát hangsúlyozta. Szerinte az emberek természetes állapota az egymás elleni harc, és ugyanez igaz az államok világára is. Míg az emberek meg tudják védeni magukat államokban szövetkezve a szuverén megtestesítő uralkodó védőszárnyai alatt, addig az államok közötti biztonság dilemmájának a megoldására semmi remény, mert az állami szuverenitás oszthatatlan. A logika szerint ugyanis amit megosztanak az nincs többé. A szuverén államok nemzetközi közösségében tehát az államok közötti anarchia örök, és az ezzel járó háborúk is.²

Az idealisták – közöttük például Erasmus, Grotius, Locke, Penn, Bentham, Kant, Tocqueville, Coudenhove-Kalergi, Monnet és Spinelli - a béketeremtést tekintették az értelmes és civilizált élet kihívásának. Azon gondolkodtak, hogy hogyan lehet a történelem során kialakult háborús hatalmi gépezetet működtető szuverén államot és vezető politikusait humanizálni. Olyan állam- és nemzetközi jogi elveket javasoltak, amelyek a szuverén hatalmi államokat béketeremtésre (vezetőiket tárgyalásokra és egyezkedésre) kényszerítik - úgy, hogy közben észre sem veszik, hogy szuverenitásuk egy részét elveszítették, hiszen a kölcsönös kompromisszumok alapján született egyezmények által továbbra is szuverének maradnak.³ Az állami szuverenitás szempontjából az idealizmusnak két - a történelem során egybemosott, ugyanakkor a valóságban - különböző tábora volt: az unionista (anti-föderalista) és a föderalista. Az unionista idealisták számára Kant mutatta az utat *Az örök béke* címmel írt béketervezetében.⁴ A kantiánus tábor képviselői a jogharmonizáló szuverén nemzetállamok nemzetközi jogon alapuló unionista szövetkezési politikájára teszik a hangsúlyt a szuverenitás megtartásával. Velük szemben a föderalista idealisták Tocqueville követői.⁵ Ők a nemzetekfelettség hívei és az állami szuverenitás megosztásának a

² Thomas Hobbes (1985): *Leviathan*. Penguin Books Ltd., London, 227-228, 368. Magyarul: Thomas Hobbes (1999): *Leviatán vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*. 1-2. Kossuth Kiadó, Budapest

³ Bóka Éva (2001): *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete*. Napvilág, Budapest

⁴ Immanuel Kant (1985): *Az örök béke*. Fordította Babits Mihály. Európa, Budapest, 10-24.

⁵ Alexis de Tocqueville (1990): *Democracy in America*. The Henry Reeve text as revisited by Francis Bowen, now further corrected and edited with introduction, editorial notes, and bibliographies by Phillips Bradley. Vintage Books Edition, A Division of Random House INC., New York, 1990. vol. 1. 158-159. Magyarul: Alexis de Tocqueville (1993): *Az amerikai demokrácia*. Európa Könyvkiadó, Budapest

szükségességét hangsúlyozzák az együttműködést igénylő területeken közös intézmények vezetésével.

Az idealista és a realista tábor a legjobban talán a békés *világföderáció* eszméjéhez való viszonyukat illetően különböztethető meg az európai civilizációban. A realisták nem hisznek a világföderáció és a világkormány vagy világkormányzat létrejöttének a lehetőségében. Számukra az államok közötti anarchia örök. Velük szemben az idealistáknak mind a két tábora hisz a világföderáció – pontosabban az államok által létrehozott békés *világ föderális unió* és világkormány/kormányzat – eszméjében. Egyetértenek abban, hogy a világ föderális unió modelljének a középpontjában az egyén áll, hiszen gondolkodni és cselekedni csak a személyek tudnak. Az egyének körül pedig koncentrikus körökön és különböző dimenziós síkokon helyezkednek el a további területi és funkcionális szövetségek. Az egyének biztonságuk, védelmük és megélhetésük érdekében helyi önkormányzati, városi, tartományi és állami szintű szövetségeket alkotnak, és megállapodnak ezek működési szabályaiban. E szövetségi szintek úgy jönnek létre, hogy az egyéntől kiindulva az egyes szövetségek felsőbb szintre utalják azt a területet, amelyet nem tudnak irányítani és szervezni. Az unionista a kompetenciák felsőbb szintre való átutalásának a folyamatát lezárja a szuverén állam szintjén. A továbbiakban pedig az állami- és nemzetközi jogi jogharmonizáció segítségével kíván kialakítani olyan államokat, amelyek – a rendezőelveik azonos volta miatt - automatikusan békés együttműködésre képesek egy világkormány összehangoló tevékenységével. A föderalista nem zárja le sem térben sem időben a kompetenciák felsőbb szintekre való átutalásának a folyamatát: tehát a szuverén államok is használhatják ezt a módszert. Pontosabban az államok (vagyis az államok kereteiben élő állampolgárok) is szövetkezhetnek egymással az államok fölötti szinten. Védelmi és megélhetési érdekek által motiválva nagyobb egységeket hozhatnak létre és a föderális hatalomra és annak intézményeire bízhatják mindazt, amit saját maguk nem tudnak megoldani. A föderális uniók pedig ezen logikát követve szélesebb – kontinentális – föderális uniókat alakíthatnak ki. Végül létrehozhatják a világ föderális uniót s a világkormányzatot. A világ föderális unió tehát alulról - az egyéntől kiindulva - építkezik fölfelé, s a felsőbb szintek intézményeinek irányítása alá olyan tevékenységek kerülnek, amelyekkel az alsóbb szintekéi nem tudnak megbirkózni. A perszonalista világ föderális unió föderalista elve lényegében a *többszintű kormányzás* és a *szubszidiaritás* elvén alapul - az átruházott feladatok kezelésének olyan intézményes jogrendszerre, ahol a különböző szintek szervesen egymásba kapcsolódnak.

Az európai és amerikai történelemben egyes népeknek sikerült létrehozniuk föderalista védelmi uniókat. Ezek közül a leghíresebbek az Utrechti Unió

szerződése (1579), az amerikai alkotmány (1787) és a svájci alkotmány (1848). Ugyanakkor az európai állam- és nemzetközi rendszer fejlődését meghatározó híres jogi dokumentum - Az ember és polgár jogainak nyilatkozata (1789) - a szuverén egyesítő nemzetállami fejlődés alternatíváját kínálta. Ezen jogi dokumentumok lényegében az új típusú polgári állam és unió alapelveit tartalmazták: önrendelkezés, népszuverenitás, parlamentáris képviselői rendszer, szavazati jog, pluralizmus, egyenlő állampolgári és emberi jogok. Intézményes struktúrájuk pedig az állami szuverenitásra vagy a közös területeken való együttműködés unionista vagy föderalista módjaira tett hangsúly szerint különbözött.

A fent említett idealista teóriák és jogi dokumentumok azt tükrözik, hogy az államok közötti békeszövetségre vonatkozó alapelvek már a 18. században rendelkezésre álltak, és voltak olyan közösségek, amelyek sikeresen alkalmazták is ezeket az államszervezésben. A 19. században azonban az európai expanzió, gyarmatosítás és imperializmus következtében megerősödött a szuverén nemzetállamiság és nemzetbirodalmiság jelensége, mint az európai történelem sajátos terméke. Ezen formák sikeresen szolgálták a gyarmatosító hatalmakat. Az európai realisták által fémjelzett hódító, háborúzó és hatalomra éhes nemzetállamok és emberek uralták a nemzetközi kapcsolatokat. A szuverén nemzetállam teret adott a nacionalizmusnak, rasszizmusnak, fasizmusnak, nemzeti szocializmusnak és az imperializmusnak. A Kant és Tocqueville által megfogalmazott unionista és föderalista idealista eszmék követői ellenzékbe szorultak. S ez az idealista ellenzék csak a második világháborút követően tudott megerősödni és tért nyerni az európai politikában, amikor Európát újjá kellett szervezni a nacionalizmus és a modernizáló expanzió önpusztító romjaiból. A gyarmatok felszabadító küzdelme sikeresen járult hozzá Európa megújulásához. A globális világgazdaság kihívása pedig szükségessé tette a szuverén nemzetállamiság meghaladását és a nemzetközi kapcsolatok reformját.

Az "EU-modell" mint békeszövetség

A második világháború pusztításai után a korábbi idealista béketervezetekből⁶ merítve megújult a nemzetközi jog és a nemzetközi szervezet. 1945-ben megalakult az ENSZ a világ államainak konföderatív típusú védelmi és együttműködési szövetsége, amelyhez kapcsolódva független funkcionista speciális szervezetek hoztak létre a különböző közös érdekeltségi területeken való együttműködésre. Mindez egy modern unionista és funkcionista többszintű világkormányzat csíráit hordozta magában.

⁶ Bóka: *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete*, 11-203.

Az első sikeres áttörést a szuverén nemzetállamiság dogmáján a nemzetekfelettség létrejötte jelentette Nyugat-Európában egy funkcionista-föderalista szövetség – az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) – kereteiben. Ez Jean Monnet és Robert Schuman érdeméért jogi precedenst teremtett az állami szuverenitás megosztására. Az ESZAK leválasztotta a szén-és acéltermelést a szuverén államok feladatköréről, s egy közös független funkcionista intézmény (Főhatóság) irányítása alá rendelte. E látszólag kis eredmény igazi forradalmat jelentett a nemzetközi kapcsolatokban. A gazdaságban láncreakció indult be, s ezzel párhuzamosan pedig elkezdődött a tárgyalásos és kompromisszumos problémamegoldó nemzetek feletti együttműködésre való fokozatos áttérés a hat nyugat-európai állam között a gazdaság szférájában. A korábban egymást ellenségnek tekintő országok hatalmi politikáját felváltotta az egymással való békés együttműködés politikája az egyes gazdasági funkciók területén, amelynek jogalapját az egyezmények képezték.

Az európai integráció sikerei voltaképpen annak a ténynek köszönhetőek, hogy a kormányok felismerték, hogy a kormányközi-nemzetekfelettség elfogadása és gyakorlati alkalmazása a gazdasági és kereskedelmi együttműködés terén voltaképpen érdekük. Hiszen a világ megváltozott: nem lehetett többé gyarmatosítani; a bezárkózás vagy az autarkia való berendezkedés nem volt már megoldás; a modernizáció eredményeként új gazdasági hatalmak voltak felemelkedőben a világban; a gazdasági verseny kényszere pedig a nemzetállami szuverenitás oszthatatlansága dogmának a meghaladását sürgette a gazdasági együttműködés terén. Mindennek döntő bizonyítéka a szubszidiaritás elvének és a többszintűségnek az elfogadása a föderalista Spinelli javaslata alapján, aki az Amerikai alkotmányból (1787), és annak Tocqueville-i értelmezéséből merítette gondolatait. Jean Monnet a föderalista-funkcionalizmust és annak intézményeit, Spinelli pedig a szubszidiaritás és a többszintűség elvét honosította meg az Európai Közösség modelljében. Ez utóbbit Walter Hallstein is megerősítette ⁷ A föderalisták és unionisták közötti egyezkedések során kialakult a *kormányközi-nemzetekfelettség* jelensége. Így jött létre *az államok többszintű kormányzása és a szubszidiaritás elvén nyugvó új típusú kormányközi és nemzetek feletti Európai Unió*. ⁸ Ennek a formának – *EU modellnek* - a működését tartalmazza a

⁷ Jean Monnet (1962): A Ferment of Change. *Journal of Common Market Studies*, 1. 1962. 1, 203-211; Jean Monnet (1976): *Mémoires*. Fayard, Paris; Draft Treaty Establishing the European Union. Adopted by the European Parliament on 14 February 1984. Coordinating Rapporteur: A. Spinelli. In: Bieber, R. - J. P. Jacqué – J.H.H. Weiler (eds) (1985): *An Ever Closer Union. A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 306-328; Walter Hallstein (1972): *Europe in the Making*. George Allen & Unwin Ltd, London, 18.

⁸ Bóka Éva (2008): *Az európai integráció. Elméletek történelmi perspektívában*. Corvina, Budapest

Maastrichti Szerződés, valamint az Amszterdami és a Nizzai Szerződés. Az EU-modell lényegét legvilágosabban az alkotmányszerződés-terv, 2003, az alkotmányszerződés, 2004, valamint a Lisszaboni Szerződés fogalmazza meg, - melyek azonban nem rendelkeznek jogérvénnyel.

Az EU-modell két fontos alapelve a *szubszidiaritás* és a *többszintűség*. A szubszidiaritás elve kimondja, hogy mindaz, amit a tagállamok el tudnak intézni a tagállamok illetékességi körében marad, amit azonban nem, az a nemzetek feletti intézmények kereteibe tartozik.⁹ A többszintű kormányzás elve pedig a kompetenciák tiszta jogi és intézményes elkülönítésében jelenik meg.¹⁰ Az új típusú unió tehát úgy működik a gyakorlatban, hogy a tagállamok fokozatosan nemzetek feletti szintre transzferálják mindazon kompetenciákat, és hatalmakat, amelyek közösségi együttműködést és irányítást igényelnek. Ugyanakkor megtartják a szuverenitásukat mindazon területen, ahol az együttműködés nem szükséges. Voltaképpen ez az EU tagállamainak a válasza az új társadalmi és gazdasági kihívásokra.

Az EU egy olyan új típusú regionális együttműködési modell (új-regionalizmus), amely az alulról felfelé építkező azonos elveket és értékeket valló állampolgárokon és tagállamokon alapul. Nem perszonalista, mert a tagországok képezik az unió alapegységeit, s nem az egyének. Mindenki a saját nemzetállamán keresztül lesz európai. Nincs tehát európai nép. Ugyanakkor a mindennapok gyakorlati szervező munkája során mind a kormányok, mind a parlamentek, mind az egyének egy többszintű kormányzati struktúrában cselekednek a szubszidiaritás alapján. Ez a struktúra lehetővé teszi az európai politikát, amelynek az integráció története során három nagy ellenzéki tábor alakult ki: a föderalista-funkcionalista, az unionista-funkcionalista, és a klasszikus konföderalista. A választóvonalat közöttük a nemzetállamiságra vagy a nemzetekfelettségre tett hangsúly eltérése és a szubszidiaritás értelmezésének különbözősége jelenti. Mindhárom politikai irány körül számos egyéb irányzat jött létre, amit mutatnak a különböző integrációs elméletek.¹¹ Az európai állampolgár tehát érdekei szerint választhat európai politikai irányt. Van azonban egy komoly sebezhető pontja ezen fejlődési tendenciának: amennyiben az európai politikában túlsúlyba kerülnek a hangsúlyt az állami szuverenitás megőrzésére helyező klasszikus konföderalisták és az unionisták, akkor a nemzetekfelettség

⁹ A szubszidiaritás elvéről lásd: Bóka (2007): The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought. In: *Grotius*, A Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének Tudományos Folyóirata: <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=ECICWF>

¹⁰ A Lisszaboni Szerződés szövege: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:HU:HTML>

¹¹ Bóka: *Az európai integráció*, 107-116.

megszűnhet, és az integráció leállhat. Az európai nemzetközi kapcsolatokat nemzetekfelettség előtti klasszikus formájának a visszatérte pedig kiszámíthatatlan és súlyos következményekkel járhat.

Az EU-modell és a nemzetközi rendszer

Az EU-modell az európai civilizáció terméke. A modernizáció eredményeként kialakult globális világgazdaságban való elhelyezkedés kihívására adott európai válasz. Alapja egy alakulóban levő új, a gazdasági, a kereskedelmi és a pénzügyi együttműködésre koncentráló nemzetek feletti-kormányközi jogállam szervezési gondolkodás, melyet az EU-nak magának is ki kell még kristályosítania, és hatékonyságát meg kell erősítenie. Eddigi legfőbb eredménye a *béketeremtés* egy kereskedelmi unió, egységes piac, és közös pénznemre – az euróra - alapozott unió kereteiben. Az EU-módszer azonos szervezettségű államokat egyesít, melyek a történelem során egy civilizációhoz tartoztak, s egymással szoros kölcsönhatásban fejlődtek. Az együttműködést a tagállamok számára a szerződésekben lefektetett európai jog, a csatlakozni szándékozók számára pedig az *aquis communautaire* szabályozza. Az állampolgárok közötti együttműködés az európai emberi jogokon alapul, szoros harmóniában a nemzetközi emberi jogokkal. Az EU tagállamai különbözőek a gazdasági erejüket, nyelvüket, és kultúrájukat tekintve, de azonosak a rendezőelveik. Az EU nagy érdemének tekinthető az *“egység a sokféleségben”* elv gyakorlati megvalósítása során eddig felmutatott eredmény: a *békeunió*.

Az EU tagállamai közötti gazdasági különbségekből eredő problémák megoldása komoly kihívást jelent a folyamatosan bővülő és egyre nagyobb belső piaccal rendelkező EU számára. Kihívást jelent továbbá a világgazdaságban való elhelyezkedés nyitottságának a megőrzése. Az EU a jelenlegi helyzetében három alternatíva előtt áll: vagy visszafejlődik egy klasszikus konföderális unióvá, mert nem tudja menedzselni a nemzetekfelettséget. Ebben az esetben visszatérnek a klasszikus konföderális együttműködés elvei, és kiújul az államok közötti anarchia: megszűnik a békeunió. A másik alternatíva a kormányközi-nemzetekfelettség unionista-funkcionalista változatának a megerősödése egy nagy egységes piacon, amely ugyan fenn tudja tartani a gazdasági és a kereskedelmi együttműködést, de állandó bizonytalanság jellemzi. A harmadik alternatíva a kormányközi-nemzetekfelettség föderalista-funkcionalista változatának a megerősödése, amely a szükséges intézményi reformok megtétele során stabilizálja a nemzetek feletti együttműködést mindazon a területen, ahol az megegyezés szerint szükséges. Így az EU jogi személyiséggel rendelkező új

típusú kormányközi és nemzetek feletti regionális unióvá válik a világban. ¹² Az EU világban betöltött szerepe tehát nyitott, és a válaszai – miként eddigi története mutatja - a mindenkori világpolitikai kihívások szerint fognak megszületni.

Az EU-modell nemzetközi érvényességével kapcsolatban két kérdés merül fel:

Az egyik az, hogy hogyan jelenik meg az EU-modell a világban és mit jelent az EU-módszer alkalmazása a többi nem európai állam és regionális szövetség számára.

A másik kérdés pedig az, hogy jelenthet-e alternatívát az EU-modell az Egyesült Nemzetek Szervezetének reformja számára, vagy egy másfajta világkormányzaton kell gondolkodni, amely a kormányközi és nemzetek feletti *új-regionalizmus* jelenségéből fejlődhet ki.

Új-regionalizmus

Ami az EU-modell alkalmazhatóságát illeti a világ többi országa együttműködésének a vonatkozásában arról - a fent említettek alapján - az mondható, hogy *alkalmazható is, meg nem is*. Az alkalmazhatóság ellen szól a nem európai társadalmak európaiktól különböző volta, mellette pedig a modernizáció jelensége. Az európai országok gyarmatosító és imperialista expanziója során a többi civilizációhoz tartozó országok szembekerültek ugyanis a modernizálás kérdésével, mind a gazdaság, mind a tudományos és technikai fejlődés, mind a civil államszervezés terén. Az adott válaszaik azt tükrözik, hogy a legsikeresebb országok a gazdasági, kereskedelmi, pénzügyi, és a tudományos kihívásokra a modernizációba való bekapcsolódással válaszoltak. A civil államszervezés terén megpróbálták az európai demokrácia elveit és értékeit a saját államszervező hagyományaikkal egyeztetni. Kulturális területen pedig ragaszkodtak az autonómia megőrzéséhez. A modernizáció a gazdaság, a tudomány és a technika területén univerzális jelenséggé vált: fejlesztő nem csak a Nyugat lett, hanem minden a modernizációba és a globális gazdaságba sikeresen bekapcsolódni tudó ország. ¹³ Így került voltaképpen az egész világ az elé a kihívás elé, hogy az államok közötti békés együttműködést, annak intézményeit és jogát újragondolja és megreformálja a világgazdaság igényeinek megfelelően. Az újragondolás során pedig az EU által felmutatott eddigi eredmények kétségtelenül mérvadóak, és elismerést keltenek szerte a világban. A távol-keleti országok például szimpátiával kezelik az európai békeuniót, annak gazdasági integrációs módszereit és a nem európai országokkal és regionális szövetségekkel folytatott -

¹² Bóka Éva (2008): Rethinking European Supranationalism in a Historical Perspective. In: *Grotius*, 2008. <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=TJCVQS>

¹³ S. N. Eisenstadt (1978): European Expansion and the Civilization of Modernity. In: H. L. Wesseling (ed.) (1978): *Expansion and Reaction*. Leiden University Press, Leiden, 167-186.

párbeszédre és partnerségre alapozott - politikáját. Mindez azt a perspektívát vetíti előre, hogy az EU típusú *új-regionalizmus* alternatívát jelenthet egy békés világkormányzat kialakulása felé, amennyiben az EU meg tudja őrizni az elveit és értékeit.

Az EU típusú *új-regionalizmus* jelensége kétségtelenül jelentős eltérést mutat a szuverén államiságtól és annak konföderatív szövetségi politikájától. Szerte a világon államok alakulnak át többszintűvé és szerveződnek kisebb és nagyobb államközi egységekbe funkciók szerint. Jó koordináció esetén békések, és párbeszédre hajlók; hatalmi helyzetben, versengők, hódítók és háborúzóknak lesznek. Mindez azt mutatja, hogy - bár a regionalizmus kockázatos - az EU-típusú új-regionalizmus felé való építkezés mégiscsak elkerülhetetlen. A regionális gazdasági szövetkezés a világgazdaságban tény (EU, ASEAN, APEC, ASEM, NAFTA, MERCOSUR, COMESA, ECOWAS). Olyannyira, hogy talán nem is a globalizációra (mely nehezen definiálható) kellene tenni a hangsúlyt, hanem az EU-típusú új-regionalizmusra. Ez az államok közötti együttműködés következő nagy fejezete lehet a világtörténelemben. ¹⁴

Az új-regionalizmus eszméje és gyakorlata felveti az új-regionális világkormányzat perspektíváját is, hiszen az új típusú régiók gazdasági és pénzügyi akcióinak nemzetközi koordinációja világszintű átlátást és egyezményes szabályok kialakítását igényli. Hogy egy ilyen hogyan szervezhető meg nemzetközi jogilag, és nemzetközi emberi jogilag ez talán a legnagyobb kihívás napjainkban. A regionalizmus ugyanis kétélű játszma: amennyiben az egyes országok kormányai nem viselkednek a kormányközi-nemzetekfeletti szerződéses szabályai szerint, akkor a régiók klasszikus vetélkedő hatalmi csoportokká válhatnak vagy széteshetnek.

Az EU és az ENSZ reformja

Az EU-modell felveti az ENSZ reformjának és az EU-val kialakítandó kapcsolatának a kérdését is. Az ENSZ reformjára égető szükség lenne annak érdekében, hogy hatékonyan tudjon részt venni a világ ügyeinek intézésében. Ezért a többszintű kormányzás funkcionista-föderalista perspektívái szerint szükséges lenne átgondolni az ENSZ megreformálását. Ezzel kapcsolatban felmerül a kérdés: jelenthet-e az EU-modell megújulást az ENSZ számára a nemzetekfeletti szempontjából vizsgálva a kérdést? S ha nem, akkor milyen irányban van a kiút?

Az EU és az ENSZ kapcsolatai tekintetében az elsődleges problémát az okozza, hogy az ENSZ nem nemzetek feletti, hanem konföderalista szervezet:

¹⁴ Mario Telo (ed.) (2007): *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot, Hampshire

tagjai a világ országai. Ezért a jogi személyiséggel nem rendelkező EU számára az ENSZ tagság eleve problémás dolog. Ugyanakkor az EU-nak és a világ országainak számolniuk kell az ENSZ-szel kapcsolatban elhangzó kritikákkal, melyek a következők:

A leggyakoribb kritikák azt hangsúlyozzák, hogy az ENSZ elavult és nincs hatalma: Elavult, mert a létrehozásakor fennálló második világháború utáni világhatalmi állapotot, és a létrehozó öt nagyhatalom érdekeit tükrözi. A szervezet Biztonsági Tanácsában nyugati többség van és nyugati befolyás érvényesül. Mindezekon felül az ENSZ története során minden a nagyhatalmak érdekei szerint történt. A hidegháború pedig teljesen ellehetetlenítette az ENSZ Alapokmányában foglalt céljainak a megvalósítását. Sajátos színezetet adott továbbá az ENSZ-nek a dekolonizáció a hidegháború idején. Az ENSZ szerette volna ugyanis a gyarmati ügyeket kivenni a gyarmatosító hatalmak kezéből és egyenlő státuszt akart biztosítani a volt gyarmatoknak a saját kontrollja alatt. A Szovjetunió és az USA azonban a dekolonizáció kereteiben - a gyarmati népek felszabadító harcát támogatva - továbbra is folytatták az egymás elleni hatalmi harcot. Így az ENSZ "csatatérként" volt használva, és nem békeépítésre. Ez a szellemiség később is rányomta bélyegét az ENSZ-re. Mindennek az lett az eredménye, hogy az USA, Anglia, Franciaország, és a Szovjetunió, továbbá a világ többi államai közötti hatalmi harcok közepette az ENSZ teljesen háttérbe szorult.¹⁵ A Szovjetunió felbomlása sem adta meg a lehetőséget az ENSZ megújítására. A kommunista rendszer felbomlását ugyanis újabb gazdasági expanziós hullám követte, amelynek az lett az eredménye, hogy a neoliberalizmusnak semmi sem tudott határt szabni: az USA - mint globális hegemon - átvette a világ irányítását. A gazdaságilag megerősödő ázsiai hatalmak ragaszkodtak az ENSZ-ben való politizáláshoz. Ez irányú törekvésük azonban kudarcot vallott, mert az USA mint világhatalom színre lépése a nagyhatalmi politika megélénküléséhez vezetett. A neoliberalizmus pedig az anarchia teljes elszabadulását hozta a gazdaság és a pénzügyek terén.

Az ENSZ másik nagy hibájaként az hangzik el, hogy nem teremtett átlátást a világgazdaság felett. A funkcionista speciális szervek rendszere ugyan új előremutató gondolat volt a világgazdaság szervezését illetően, mivel azonban ezek függetlenek maradtak függetlenül cselekedtek. Így nem tudott kialakulni az ENSZ kereteiben a világ gazdasági és pénzügyi dolgai feletti szükséges átlátás, és ezért az ENSZ nem tudta ellátni a világ dolgainak a koordinálását.¹⁶ Ugyanez a kritika vonatkozik az olyan globális szervezetekre is, mint az IMF és a

¹⁵ Evan Luard (1982): *A History of the United Nations*. Vol. 1. *The Years of Western Domination, 1945-1955*. The Macmillan Press, LTD, London, 86-90, 362, 376-377.

¹⁶ Uo. 38.

Világbank.

A harmadik problémaként az ENSZ demokratikus deficitje említhető, amely abban nyilvánul meg, hogy az ENSZ csak a világ kormányait egyesíti, az állampolgárait nem. Ezen segíthetne az Egyesült Nemzetek Parlamentjének a létrehozása, amely a Közgyűlés számára javaslattevő jogkörrel rendelkezik. Így a világ civil társadalma is be lenne vonva a világ dolgairól való döntéshozatalba. Az ENSZ Parlamentje voltaképpen azt szimbolizálná, hogy az államok társadalmán kívül létezik a világközösség is, amelyben az emberek polgártársak. Az ENSZ Parlamentjének a létrehozására vonatkozó - ilyen irányú javaslat - elhangzott az Európai Parlament részéről a 2005. évi világ csúcsertekezleten, de vissza lett utasítva.¹⁷

Sorolhatnánk tovább az ENSZ jelenlegi szerepét ért kritikákat, amely azt bizonyítja, hogy egyre sürgetőbb szükség lenne az ENSZ reformjára. Hiszen az ENSZ fontossága vitathatatlan: jelentős szerepet játszott a dekolonizációban és komoly érdemei vannak az államok szabaddá válásában; keretet ad az államok közötti együttműködésre és problémamegoldásra; a fejlődő országok menedzselésével, békefenntartással és békeépítéssel foglalkozik. A kormányoknak szerte a világban bizalma van az ENSZ-ben. Intézményes felépítése ugyan konföderalista, de a többszintűség elemei is megvannak a struktúrájában. Ez utóbbiak kidomborításán és megerősítésén pedig gondolkozni kellene, mivel a világ megváltozott, s az ENSZ-nek lépést kell tartania e változásokkal.¹⁸

Az ENSZ reformjára vonatkozóan számos javaslat született.¹⁹ A reformjavaslatok között első helyen szerepel a Biztonsági Tanács állandó tagságának a reformja. E téren az a javaslat merült fel, hogy Anglia és Franciaország helyett az EU legyen állandó tag, továbbá Japán, India és Brazília is kerüljenek be az állandó tagok sorába az USA, Kína és Oroszország mellé. Így az ENSZ-ben megszűnne a - még a gyarmatosítás és a második világháború utáni viszonyok örökségeként - kialakult nyugati túlsúly, amely már nem helytálló. Mivel a világ fokozatosan multipolárisává válik, ezért fontos lenne a valóságos

¹⁷ Jo Leinen (2006): The Future of the United Nations: a View from the European Parliament. In: Jan Wouters – Frank Hoffmeister – Tom Ruys (eds.) (2006): *The United Nations and the European Union: an Ever Stronger Partnership*. T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands, 373-382.

¹⁸ Tomuschat, Christian (ed.) (1995): *The United Nations at Age Fifty. A Legal Perspective*. Kluwer Law International, The Hague, London, Boston

¹⁹ Joachim Müller (ed.) (1997): *Reforming the United Nations: New Initiatives and Past Efforts*. Kluwer Law International, The Hague, vol. 1-3; Joachim Müller (ed.) (2006): *Reforming the United Nations: The Struggle for Legitimacy and Effectiveness*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, vol. 4.

hatalmi helyzet tükrözése a Biztonsági Tanácsban. ²⁰

Az EU ENSZ tagságával kapcsolatban az a probléma merül fel, hogy mivel az EU nem rendelkezik jogi személyiséggel, ezért nem lehet teljes jogú tagja az ENSZ-nek. Így az EU-t az ENSZ-ben a tagállamai képviselik és őt magát csak megfigyelői státusz illeti meg szavazati jog nélkül. Két EU tagállam a Biztonsági Tanács állandó tagja és európai érdekeket képviselnek. Az európai érdekek igazi szószólója azonban az Európai Bizottság, amely - mivel az EU nem lehet tagja a BT-nek - ezt a funkciót nem tudja ellátni. Az EU-nak jelenleg megfigyelő státusza van az ENSZ Közgyűlésben, és a Gazdasági és Szociális Tanácsban. Az ENSZ független speciális szervei közül az EU tagja a FAO-nak és a WTO-nak. ²¹ Mindent összevetve elmondható, hogy az EU nem könnyű partner az ENSZ számára, hiszen igen bonyolult az intézményes struktúrája: a tagállamok nincsenek összefogva és hatékonyan koordinálva egy EU kormányzat által a közös érdekeltségi és együttműködési területeken (a Bizottság e téren gyenge). A világgazdaságban az EU mint egységes piac és euró-régió szerepel, ugyanakkor az ENSZ-ben a tagállamok nemzeti képviselete valósul meg.

Az EU egy igen érdekes problémát vet fel a nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi jog számára. Nevezetesen, hogy hogyan lehetne megoldani azt, hogy az EU, mint nem konföderatív, hanem kormányközi és nemzetek feletti új típusú – ugyanakkor kormányzatát tekintve nem befejezett - regionális unió tagja legyen az ENSZ-nek. Ez utóbbi fontos kérdés a nemzetközi jogászok számára, hiszen a világ regionális/új-regionális szerveződése tény. Az EU-nak az ENSZ kereteibe való beilleszkedése például felveti azt a kérdést, hogy hogyan tudnának a világban kialakulóban lévő új-régiók, mint gazdasági és politikai egységek kapcsolódni az ENSZ-hez? ²²

E kérdés vonatkozásában például Habermasnak az a véleménye, hogy az EU jó példa egy nagy térség békés politikai társadalmasítására, hiszen kialakult az európai politika és az európai államok között béke van. Ázsiában, Afrikában, Latin-Amerikában és az arab világban elindultak ezek a regionális/új-regionális szerveződési folyamatok. Sőt elindult a régiók közötti együttműködés is, melyet

²⁰ Joachim Müller: *Reforming the United Nations: The Struggle for Legitimacy and Effectiveness*, Preface, v.

²¹ Jan Wouters – Frank Hoffmeister – Tom Ruys (2006): Epilogue: The UN and the EU – the Road to Partnership. In: Jan Wouters – Frank Hoffmeister – Tom Ruys (eds.) (2006): *The United Nations and the European Union: an Ever Stronger Partnership*. T.M.C. Asser Press, The Hague, 387-388.

²² Frank Hoffmeister - Pieter-Jan Kuijper (2006): The Status of the European Union at the United Nations: Institutional Ambiguities and Political Realities. In: Jan Wouters – Frank Hoffmeister – Tom Ruys: *The United Nations and the European Union: an Ever Stronger Partnership*, 9-34

az ASEM példája jól mutat. Mindez azt bizonyítja, hogy a politikailag kialakított világtársadalom csak mint többszintű kormányzati rendszer képzelhető el, s csak mint ilyen valósítható meg.²³

Habermas az ENSZ reformjával kapcsolatban hangsúlyozza, hogy az ENSZ elavult, mert a klasszikus nemzetközi jogon alapul, mely a globalizáció korában már nem működőképes. A nemzetközi jognak egy világtársadalmat kell tudnia alkotmányosítani. A nemzetközi szervezet pedig a megújult világtársadalmat kell, hogy szolgálja. A kanti világgöztársaság alternatívájaként Habermas azt javasolja, hogy a nemzetközi szervezet az államok és állampolgárok közössége legyen, miként az EU. Ezenfelül a többszintűség elvét is fontos lenne megvalósítani az ENSZ reformja során. A világkormányzat hatáskörébe tartoznának például a világ számára létfontosságú dolgok - a békefenntartás és az emberi jogok - védelme. A világpolitika olyan fontos kérdéseit, mint a világgazdaság és az ökológiai problémák transznacionális keretekben - egy állandó értekezleti és tárgyalási szisztéma által - kell megoldani. Mindez úgy lenne megvalósítható, hogy a világ különböző részein levő nemzetállamok kontinentális rezsimeket hoznak létre az EU mintájára, de külpolitikai tárgyalóképeséggel.²⁴ Habermas egy többszintű - egészében semmiféle állami formát nem öltő - szisztémára gondol világkormányzatként. Az a véleménye, hogy a kanti elgondolás szerinti - állami szuverenitáson alapuló - világpolgár, világkormány és világalkotmány eszme nem valósítható meg, mert a globalizáció jelensége ennek ellentmond.²⁵

Habermas szerint az ENSZ reformja során ki lehet indulni a szervezet jelenlegi intézményes struktúrájából. A Biztonsági Tanácsot a kialakult hatalmi helyzet alapján át kell strukturálni: a vezető világhatalmak és régiók szerint. Ugyanakkor egyik tag sem képviselhet külön állami érdekeket. Az ENSZ intézményes struktúráján belül meg kell valósítani a többszintűség elvét. Így azon területek irányítását, amelyek a globalizáció által legjobban érintettek - gazdaság, pénzügyek, kereskedelem, kommunikáció, környezetvédelem, járványok elleni védelem, migráció - a többszintű kormányzás elve alapján kell megoldani: nemzetek feletti szintre kell átranzformálni mindazt, ami globális érdekelttségű. Habermasnak az a véleménye, hogy a speciális szerveket (IMF, Világbank) is e szerint kell átszervezni. Az államok egy ilyen rendszerben koordináló és közvetítő szerepet töltenek be: közvetítik az állampolgárok érdekeit és igényeit a különböző nemzetek feletti kormányzati szintek felé, és azok javaslatait vissza az

²³ Jürgen Habermas (2004): *Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?*
In: Jürgen Habermas (2004): *Der gespaltene Westen*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 178.

²⁴ Habermas: *Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?*, 133, 134-135.

²⁵ Uo. 171.

állampolgárok felé. Mindez elvezet a világpolitika kialakulásához, amelynek az államok továbbra is fontos szereplői lennének, de megújított formában: az államok elveszítenek kompetenciákat, kárpótlásul azonban nagyobb játékeret nyerne egy újfajta politikai befolyásolásra. A kialakuló *új-régiók* szintjén például hatékonyabban képviselhetik az érdekeiket, s ezáltal hozzájárulnak a klasszikus hatalmi játszmák ellehetetlenítéséhez.²⁶

Az ENSZ reformja lassan halad a maga útján: 2005-ben a világ-csúcsértekezlet létrehozta a békeépítő bizottságot, az emberi jogi bizottságot pedig az emberi jogi tanács váltotta fel. Ugyanakkor a valóság az, hogy a nagyhatalmak a globális világ dolgainak békés koordinálásában nem szándékoznak az ENSZ-et megerősíteni. Ezért Habermas felveti azt a perspektívát is, hogy előfordulhat, hogy az ENSZ nem tud megújulni, mert - fenyegető fejleményként - egy integrált világgazdasági társadalom alakul ki, amely egybemosza az összes államot. Ebben az esetben eltűnik a nemzetközi jog és egy a globális piacot a liberalizmus/neoliberalizmus jegyében institucionalizáló privát jog válik uralkodóvá. A politika megszűnik, de a terrorizmus és fundamentalizmus továbbél. Az emberek számára csak a neoliberalizmus marad, amely azonban normatív szempontból nagyon gyenge: az egyént megfosztja az állampolgári autonómiájától és egy átláthatatlanul komplex világ marionettjévé teszi.²⁷ Habermas azt sem zárja ki, hogy az EU is fejlődhet ilyen irányban egy globális piac kereteiben. Ezért azt hangsúlyozza, hogy szükséges lenne megújítani az ENSZ-et, és vissza kellene térni a kereteiben való politizáláshoz. Az ENSZ-en kívül ugyanis egyelőre nincs más intézmény a világ ügyei intézésére. Mindezt elősegítené például az USA reformja és a neoliberalizmus meghaladása; az EU alkotmányosítása valamint az Európa-centrikusság meghaladása.

Kitekintés

Konklúzióként elmondható, hogy az *EU mint békeszövetség* a következőkkel egészítette ki a világ föderális unió idealista modelljét: A világ föderális unió keretein belül a személyek és az államok nem csak területileg, hanem funkciók szerint is szerveződhetnek. Gazdasági, kereskedelmi, politikai, kulturális és egyéb szövetségeket hozhatnak létre, amelyek nem szükségszerűen esnek egybe a területi állami szervezeti egységekkel. Így tehát a világ föderális unióban többszintű és sokoldalú (több-dimenziós) szerveződésről van szó alulról-felfelé, a cselekvő egyéntől kiindulva. A legfelső szinten azok a kormányzati hatalommal ellátott szakértő intézmények helyezkednek el, amelyek az egész emberiségre

²⁶ Uo. 174-178.

²⁷ Uo. 185-186

egységesen vonatkozó dolgokkal foglalkoznak. Következésképpen ezek intézését csak világszinten lehet megoldani koordinációval. Nincs tehát világkormány, hanem világkormányzat van, amely alatt az egész föderalista-funkcionalista rendszer értendő, amely szerves egészet alkot. A világ föderális unió különböző funkcionális szintjeit a világföderációs jog köti össze. Fő tevékenysége a környezetvédelem, a világgazdaság és a világ pénzügyeinek a koordinálása és az emberek megélhetésének a biztosítása. E modellben a történelmileg kialakult államok továbbra is jelen vannak, mint adminisztratív alapegységek, de a kormányoknak csak azokon a területeken van hatalma, amelyeknek az irányítását és a szervezését meg tudják oldani. Ugyanakkor mind az egyének, mind az államok kormányai cselekvő részeseivé válnak egy olyan világpolitikának, amely az emberek megélhetésével és védelmével foglalkozik. Egy ilyen szisztéma szükségessé tenné, hogy az állampolgárok megváltoztassák a gondolkodásukat mind az államhoz, mind a szűkebb föderális unióhoz, mind a tágabb világ föderális unióhoz való viszonyukat illetően. Többszintű - politikai, gazdasági és kulturális - identitás kialakítása szükséges. Szükség lenne továbbá *az emberiség közös morális kódexének* a megalkotására, amely az emberiség közös morális elveit tartalmazza és a különböző civilizációk közötti párbeszéd során születik meg.

Hogy az EU és a különböző civilizációk közötti párbeszéd nyomdokain haladó új típusú nemzetközi kapcsolatok pontosan hogyan fognak fejlődni, nem tudhatjuk előre. A "realista forgatókönyv" sajnos kiszámíthatatlan meglepetésekkel szolgálhat. Mindennek ellenére mégis meggondolandó lenne egy – a föderalista EU-modell logikáját követő - a többszintűség és a szubszidiaritás elvén alapuló békés nemzetközi rendszer létrehozásának az alternatívája az EU által képviselt *párbeszéd* és *partnerség* politika segítségével. Mindez békésebbé tenné a világot és utat nyitna a *világ-békeszövetség* irányába.

Az EU-modell és a nemzetközi kapcsolatok téma nyitott a vitára.