

PROLÓGUS

AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ÉS BIZTONSÁG VÁZLATOS TÖRTÉNETE

*Újra kell alakítani az európai családot (...),
és egy olyan struktúrát kell számára biztosítanunk,
amelyben békében, biztonságban és szabadságban élhet”
(Winston Churchill, Zürich, 1946. szeptember 19.)*

1. Az európai integráció történelmi előzményei

A nyelvi, etnikai, kulturális és gazdasági téren mind a mai napig megosztott Európában az egységes eszme már a kora középkorban megjelent az egyes államok szövetségében, közös érdekeiknek képviselőjében¹. A XI-XII. században élt francia filozófus, Pierre Dubois a kor szemléletét messze megelőzve írt egy európai békerendszer lehetőségéről. Az európai korporáció gondolatának erősödésére azonban a törökök térhódításáig várni kellett. A XV. században „*A szövetségi és konföderációs szerződés XI. Lajos, Podjebrád György és Velence között a török ellen*” címmel napvilágot látott tervezet volt az első olyan európai egységtervezet, amely nemcsak a szövetség megalakításának valamely konkrét célját, hanem működésének konkrét intézményeit (vitarendezés módja, képviselői rendszerek formái, stb.) is tartalmazta. Bár e terv – legfőképpen azért, mert szerzője, Podjebrád György cseh király kihagyta belőle a kor két hatalmasságát, a pápát és a német római császárt – szinte csírájában meghíúsult, mégis jelentős mérföldkőként vonult be az európai integráció történetébe. Az oszmán hódolás nemcsak azért erősítette az európai egység gondolatát, mert a kontinensen regnáló államok féltették területi szuverenitásukat, hanem azért is, mert a török megjelenésével veszélybe került a kereszténység hegemoniája is. A XII. században II. Piusz pápa például Európáról, nemcsak mint az ott lakó népek közös hazájáról, hanem mint a kereszténység (a római katolikus vallás) territóriumáról is beszélt.

Az újkorban a korábbi elképzelésekhez képest – amelyek leginkább egy-egy királyi dinasztia vezetésével képelték el az európai egység létrehozását –, a felvilágosodás megjelenésével előtérbe kerültek a liberális és demokratikus alapokon nyugvó elméletek. A XVII-XVIII. századtól az egyesült Európa megteremtésének keretében már egy olyan, szélesebb intézményi szerkezetet tartottak megfelelőnek, amelyben már az európai gyűlés gondolata is szerepelt. Az első ilyen kezdeményezés Maximilien de Béthune (ismertebb nevén Sully), IV. Henrik francia király minisztere nevéhez fűződik, aki a béke fenntartását úgy kívánta elérni, hogy a hatalmak egymás érdekeit figyelembe véve megegyeztek volna Európa felosztásában, a felmerülő viták békés rendezését pedig a főtanácson keresztül rendezték volna. Ez a terv már nem a keresztény népek szövetségén, hanem az európai

¹ A szerző a Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kara Doktori Iskolája által meghirdetett „A büntetőeljárás korszerűsítése” alprogramban részt vevő doktorandusz. Témavezető. Dr. Tremmel Flórián tanszékvezető egyetemi tanár.

államok tényleges konföderációján alapult. Hasonló jellegű írás származott William Penn tollából is. A későbbi amerikai államalapító (Pennsylvania) 1693-ban írt művében („An Essay towards the Present and Future Peace in Europe”) egy közös európai gyűlés létrehozására tett javaslatot, amelyet a tagállamok képviselői alkotnak, és amelynek döntéseit egységes katonai erővel biztosítják.

Az európai állam mint terminus technikus 1710-ben jelent meg, mikor John Bellers közreadta e tárgyban írt művét („Some Reasons for a European State”). Ezt követte Saint-Pierre abbé, aki az örök békéről készített művében („Mémoire pour rendre la paix perpétuelle” 1712) egy európai konföderációnak és döntéshozó szervezetének, a kongresszusnak a lehetőségét vázolta fel. Másik ismert tanulmányában, „Az örökbéke foglalatában” (Projekt de paix perpétuelle) pedig olyan intézményrendszert vázolt fel, amely kereteket teremtene az államok vitás kérdéseinek békés rendezésére, amellyel azonban nem ellenkezett az a nézet, hogy a biztonság fenntartását fegyveres kényszerrel érik el.

Jeremy Bentham 1786-ban a nemzetközi jog és a béke alapvető elveiről szóló írásában, a svájci államszövetség mintájára, egy összeurópai gyűlés megalkotásának tervét vázolta, amit – az európai biztonság szavatolására – közös hadsereg létrehozásának javaslatával egészített ki. Hasonló elveket fogalmazott meg a „königsbergi remete”, Immanuel Kant is, aki 1795-ben egy föderatív alapú köztársaságért szállt síkra.

Az európai államok demokratikus, gazdasági és szociális integrációja komplex tervezetének megalkotása a francia Henri Saint-Simon nevéhez fűződik. Az utópista gondolkodó 1815-ben Európa újjászervezésének módszerét közös kormány és uralkodó választása mellett, egy közös parlament felállításában látta. Jövőképe azonban ott sántított, hogy az összeurópai parlamentet először csak a két állandóan harcban álló ország, Franciaország és Anglia képviselői alkotnák. Európa többi országa csak később csatlakozhatna e szoros szövetséghez.

Az amerikai függetlenségi háború után, az alapító atyák által függetlenségi nyilatkozattal deklarált államtípushoz hasonló formációt képzelt el a romantika legnagyobb irodalmi képviselője Victor Hugo. A francia író 1849-ben a párizsi békekongresszuson tartott, az Európai Egyesült Államokról szóló beszédében egy föderális Európát képzelt el, amelyben az ágyúgolyókat majd a szavazócédulák, és egy szuverén szenátus fogja helyettesíteni.

Az európai egység intézményesített megvalósítására készített tervek a XX. században váltak konkrétá. A már származását tekintve is nemzetközi Richard Coudenhove-Kalergi 1923-ban „Páneurópa” című művében újfogalmazta az európai egység gondolatot, megalkotva egyúttal a Páneurópai Uniót (vagy Mozgalmat), amely már nemcsak védelmi és politikai szövetségen, hanem szoros gazdasági együttműködésen is alapult. E mozgalom tagja volt a kor egyik jeles politikusa, a francia Aristide Briand, aki 1929-ben az európai föderációról készített „Memorandumot” nyújtott be a Nemzetek Szövetsége elé. E terv ugyan a gazdasági világválság, valamint az európai államok egyetértésének hiánya miatt megbukott, de mégis nagy jelentősége volt a II. világháborút követően új erőre kapott európai integrációs gondolatok megvalósításában.

Az európai együttműködés szorosabb kialakításához fűződő érdek a második világháború szörnyűségeit követően erősödött meg olyannyira, hogy a napvilágot látott tervezetek ne csak utópisztikus gondolatok maradjanak. Az integráció kezdeti modelljeinek kialakításában nagy szerepe volt Winston Churchillnek, aki a zürichi egyetemen mondott beszédében az európai egység megteremtéséért szállt síkra. Híres beszédében – ahonnan e prólógus mottója is származik – a brit miniszterelnök azt hangsúlyozta, hogy a francia –

német szövetség nélkül az egységes Európa elképzelhetetlen, így az integráció megteremtéséért e két országnak kell sokat dolgoznia.

Churchill szavai követőkre találtak, és ennek – valamint a francia Jean Monnet és Robert Schuman, illetve a német Konrad Adenauer munkája – eredményeként, továbbá annak a felismerésnek a következményeként, hogy a kommunizmus térnyerése miatt polarizálódó Európában csak az egységes gazdasági és politikai érdekérvényesítés útján lehet hatékonyabban fellépni, megindult az intézményesített európai integráció máig is egyre fejlődő folyamata.

2. Az európai biztonság kérdése az integráción belül

Dacára annak, hogy az elmúlt évszázadokban a közös európai eszme alapja szinte minden esetben – még a második világháborút követő években is – a béke, így a biztonság szavatolása volt, az integráció valódi mozgatórugója mégis a gazdaság lett. Ez volt a lényege a francia külügyminiszter nevét viselő Schuman-tervnek is, amelynek koncepciója arra a tézisére épült, hogy a német szén és a francia vasérc közös piaca megteremtésének gazdasági előnyei biztosítják a béke fenntartását is. A Schuman-terven alapulva jött létre hat állam (Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Német Szövetségi Köztársaság, Olaszország) alapításával 1951. április 18-án Párizsban az Európai Szén- és Acélközösség (European Coal and Steel Community) vagy más néven Montánunió. A szervezet létrejöttének történelmi jelentőségét mutatja, hogy a Montánuniót hat évvel később az Európai Gazdasági Közösség (European Economic Community), majd a sorozatos bővítések következtében mintegy emberöltő elteltével (1992-ben) az Európai Unió követte.

Az európai biztonságot érintő kérdésekben való döntésekhez szükséges politikai integráció megteremtésére már a Montánunió megalakítását követően történtek lépések. Ennek egyik alappillére a közös európai hadsereg felállítására épülő Európai Védelmi Közösség lett volna. E terv már nemcsak gazdasági együttműködésre, hanem olyan egységes politikai koncepcióra épült, amelyben a tagállamok szuverenitásuk egy részét átruházták volna. Ez végül is az európai államok (élükön Anglia és Franciaország) ellenállása miatt meghiúsult, amelynek hosszú távú következménye az volt, hogy a politikai integrációra közel negyven évet kellett várni, az európai biztonságra vonatkozóan pedig csak kollektív együttműködési lehetőségek maradtak. Ilyen nemzetközi szervezatként alakult meg 1954-ben a kollektív védelem elvét deklaráló Nyugat-európai Unió (Western European Union), illetve 1975-ben az Európai Biztonsági Együttműködési Szervezet.

A Nyugat-európai Uniónak (NYEU) az 1980-as évekig jelentéktelen szerepe volt. A szervezet cselekvési képessége első ízben – igaz Európán kívül – az Irak és Irán között folyt háborúban volt érezhető, amikor a Perzsa öbölben válságba került szabad hajózás biztosítására a NYEU aknaszedő hajók küldésével járult hozzá. Szintén a NYEU-n belüli akciónak számított az európai hatalmak – élükön Franciaország – haditengerészeti részvétele az 1990-91-es kuvaiti válságban. A NYEU – amelynek tagsága még a huszonöt fősre emelkedett Európai Uniónál is bővebb – mára az európai külső biztonság egyik intézményi lehetősége, igaz elhamarkodott volna azt állítani, hogy e szervezet az egységes védelmi politika fő letéteményese lehetne.

Alapvetően más céllal kezdte meg működését az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, amelyet Helsinkiben még Értekezlet néven azzal a céllal alapítottak, hogy politikai-katonai, humanitárius és környezetvédelmi területen szervezzen nemzetközi missziót. Bár a szervezet törekvései nemesek (az európai biztonsági rendszer kiépítése, a helyi konfliktusok kitörésének megelőzése, illetve a háború sújtotta térségek békéjének helyreállítása) operativitását nagyban

gyengíti a szűkös költségvetés és a hatékony döntési mechanizmusok hiánya.

A közös biztonságpolitika intézményesített folytatásáról az 1992. február 7-én aláírt, az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés óta beszélhetünk. Ez hozta létre a kormányközi tulajdonságokra épülő Közös Kül- és Biztonságpolitikát, valamint a lazább alapokra épülő, de szintén kormányközi jellegű Bel- és Igazságügyi Együttműködést.

Az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés megkötése előtt említést érdemel még az Egységes Európai Okmány, amelyben az Európai Közösség és az Európai Politikai Együttműködés azt a célt követik, hogy közösen tegyenek konkrét lépéseket az Európai Unió megteremtéséért.

A közös biztonság fenntartására vonatkozó feladatok előtérbe helyezésére az EU szerződés első módosításaként 1997. október 2-án létrejött Amszterdami Szerződés szolgált, amely belügyi körbe tartozó feladatokkal (vízumok, menekültügy, bevándorlás, személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák) bővítette az Európai Közösség hatáskörét. Konkretizálta továbbá a Bel és Igazságügyi Együttműködés (EU III. pillére) céljait, kiemelve a terrorizmus, a kábítószer- és emberkereskedelem, a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, a korrupció és a pénzügyi visszaélések elleni harc területeit. E szerződésmódosítás az akkor még csatlakozó országok – így Magyarország – csatlakozási tárgyalásaira is kihatottak.

Az európai belső biztonság fenntartásának egyik mérföldköveként kell tekinteni a luxemburgi Schengenben 1985. június 14-én a Benelux-államok, Franciaország és az NSZK által aláírt egyezményre. A Schengeni Egyezményt (Schengen Convention) – amely a belső határellenőrzés megszüntetésével párhuzamosan a külső határok őrzetének megszilárdításáról szól – később az Amszterdami Szerződés az Európai Unió jogrendszerének részévé tette, kifejezve ezáltal, hogy az Európai Unió elsődleges kérdései közé tartozik az integráció belső biztonságának fenntartása. Az egyezmény végrehajtása nagyban függ a tagállamok által létrehozott közös rendőrségi, bírósági és vízumügyi információs rendszer (ún. Schengeni Információs Rendszer – SIS) hatékony működtetésétől.

Maga az európai biztonság- és védelempolitika megjelenése a kölni csúcsértekezlethez (1999) köthető, ahol olyan döntés született, hogy az Európai Unió önállóan is beavatkozhat katonai, illetve polgári válságok kezelésébe. E körben komoly rendészeti akciók szervezésére is lehetőség nyílik, így például rendőri erők bevetésére, vagy a közigazgatás erősítésére.

Bár hazánk csak 2004. májusától tagja az Európai Uniónak, az európai biztonságban betöltött szerepe szinte az intézményesített integráció megalakítása óta tetten érhető. Magyarország a kilencvenes évek eleje óta vesz részt a Nyugat-európai Unió munkájában, míg földrajzi helyzete miatt – lényegében már hosszú évszázadok óta – hatékony ütköző zónát jelent a keletről irányuló migráció megsűrésére. Ebben a körben kell vizsgálni a magyar határellenőrző szervek szerepét is, mivel azok – élükön a magyar Határőrséggel – a Magyar Köztársaság európai uniós csatlakozásával, szignifikáns tényezőkké váltak a belső határellenőrzés eltörléséből eredő biztonsági kockázat mérséklésében.

Felhasznált irodalom:

1. Európai Közjog és Politika (szerk. Kende Tamás). Osiris Kiadó. Budapest, 1998. 19-41. o.
2. Kecskés László: EK-jog és jogharmonizáció. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1999. 13-29. o.
3. Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Magyar Országgyűlés. Budapest, 2002. 21-32. o.
4. Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió Joga. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó. Budapest, 2002. 58-59. o.
5. Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió Közjogi Alapjai. I. kötet. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2003. 23-44. o.
6. J. Nagy László: Az Európai Integráció Politikai Története. Maxim Könyvkiadó. Szeged, 2003. 9-35. o.
7. Horváth Zoltán – Tar Gábor: Az Európai Parlament. Magyar Országgyűlés. Budapest, 2004. 11-14. o.
8. Jármly Tibor: Európa biztonságának rögzös úttjai. Belügyi Szemle 2004. 5. szám, 117-124. o.