

Az Európai Unió mint a nemzetállamok reneszánsza

Európában nem él európai – mondta egy európai. Minden európaiban van valami német – hazudta egy német. Egyre világosabb, hogy a föderáció terve nem több, mint hangzatos bonmot, átgondolatlan szlogen, hirtelen ötlet, amelynek feltételei hiányoznak. De akkor mégis merre fordul Európa, hányas sebességi fokozatba kapcsol, hogyan húzza ki magát a válságból, hacsak nem saját hajánál fogva? Számos tanulmányt alapul véve arra a következtetésre jutottam, hogy az Európa sorsáról szóló jóvendölések kevés jösthetségről árulkodnak. Azt szajkózzák innen-onnan, hogy *föderáció – vagy balál*; az eurózóna válsága csak úgy oldható meg, ha Németország gazdasági és szellemi vezetésével az öreg kontinens egyetlen szuperállammá alakul. Ennél óvatosabb augurok akként tolmácsolják a madarak röptét, hogy vagy bizonyos középkori normatív partikularizmus, a szabályozási hierarchiák szétbomlása felé veszik az irányt, vagy az euróval fizetők közös költségvetési politikája szolgál majd búvóhelyül. Az alábbiakban sorra veszem, miért nem válhat az Európai Unió de facto sem állammá, s hogy az a politikai keretrendszer, elméleti háttér, amelyet az Európai Unió mint leküzdhetetlen realitás jelent, mégis miért nem fog – legalábbis középtávon – fölszámolódni, sőt a nemzetállami valóságok új eszméjét hordja a méhében. Sem az Európai Unió karaktere, sem a nemzetállami létmód nem fog eltűnni, az uniformizáló rendszer nem gyarmatosítja a sokszínű életvilágot, sőt éppen az Unió teremtheti meg a nemzeti reneszánszok előfeltételét.

Peter L. Lindseth több tanulmányában,¹ könyvében² fejtegeti, hogy az Európai Közösség állammá formálódásának milyen előfeltételei hiányoznak, s ez a nézőpont annál figyelemreméltóbb, hogy tengerentúli szerzőről lévén szó, az Amerikai Egyesült Államok genezisének pontos ismeretében szólal meg. Michel Rosenfeld könyvének³ provokatív kérdését veti fel Lindseth is: „Válthat-e globálissá az alkotmányozás alanya?” Lindseth szavaival élve: „Vajon az alkotmányozó identitások elmoshatják-e a nemzeti politikai közösségek – a nemzetállamok – választóvonalait, amelyek évszázadokon keresztül dajkálták őket?” Elválasztható-e a nemzeti identitás az alkotmányozóétól? Megragadható-e a nemzetek fölötti alkotmányozás alanya? Michel Rosenfeld ugyan sem logikailag, sem fogalmilag nem tartja „utópisztikusnak” e lehetőséget, elismeri, hogy mivel az alkotmányozó identitás történetileg és kulturálisan a nemzeti politikai közösségekben gyökeredzik, az „elnemzetietlenített alkotmányosság” kialakulása a közeljövőben valószínűtlen. Mindaz, amit alkotmányosságon értünk, nem más, mint egy történetileg és kulturálisan azonosítható tartalom, ezért globális szinten nem vizsgálható. „Az integráció arra hivatott, hogy a nemzet[állam]i demokráciák bizonyos káros externáliáit kiküszöbölje a különféle tagállamok közös szabályalkotási igényéből kifolyólag létrehozott, nemzetek közötti együttműködés és összehangoltság révén.” Ezen kívül az Európai Unió számos jogosultsággal is felruházta az egyéneket, amelyeket az Európai Bíróság a tagállamokkal szemben kikényszeríthet. Rosenfeld e két mozzanatot szem előtt tartva arra

[*Kérdez az idő*]

a következtetésre jut, hogy az EU valamiféle „de facto alkotmányosságot” magába foglal, amelyet az „államközi szerződések, az intézményi és jogi apparátus hoznak működésbe”. Ennek alapján az EU egy tágabb értelemben vett „alkotmányos újraszabályozás”, amely a „szétszórt, széttöredezett, de mindenekfölött elnemzetietlenített vezetésből fakad, ennek folyamata pedig fokozatosan választja le az alkotmányozó identitást a nemzetállami [létmódban] gyökeredző hagyományos kormányzásról”. Az Európai Unióról szóló legújabb szakirodalom következetesen különbséget tesz a tagállami government [kormányzat] és a közösségi governance [kormányzás] között, bár e terminológia magyarra nem fordítható le szemléletesen. Lindseth a továbbiakban kritikai ösztűz alá veszi a kormányzás általános elméletét, amelyet a Rosenfeldhez hasonló gondolkodású és a közösségi bürokráciát mind több hatalommal felruházni igyekvő tudományos mainstream dolgozott ki. „A kormányzás mint az államon túli alkotmányos legitimitáció átépített talapzata könnyen kikezdhetően rekeszt el s hagy figyelmen kívül lényeges, mégis gyakorta mellőzött történelmi folyamatokat.”

Mielőtt rátérek arra, hogy Lindseth szerint – és szerintem – miféle történelmi folyamatok fölött nem hunyhatunk szemet (és nem is volna helyénvaló, ha szemünk elhályogosodna), egy másik tanulmányt hívok segítségül az „európai kormányzás” (European Governance) jelentését fölfejtendő. Cris Shore a kormányzást „Európa új képzetének”⁴ nevezi, amelyet a Romano Prodi elnökletével 2000-ben hivatalba lépő Európai Bizottság 2001-ben publikált Fehér Könyve⁵ hozott forgalomba elsőként. Jóllehet ezt az elavult szóalakot már a kilencvenes évektől kezdte fölleveníteni a politikai közbeszéd – eleinte csak mint a kormányzat szinonimáját, később attól eltérő jelentésárnyalatban –, egyre inkább a Világbank és Tony Blair Új Munkáspártja töltötte meg tartalommal. Blair 1997-ben hirdette meg az áttérést a kormányzatról a kormányzásra. Az IMF és a Világbank a kormányzást, a „jó kormányzás” ismérveit a fejlődő országok államigazgatási gyakorlata számára kottázta le, s mint afféle mindenütt meghonosítható, univerzális előírásokra egyre gyakrabban és szélesebb körben hivatkoztak rájuk. De miben is áll ez a jó kormányzás, amint azt az EU „open method coordination”-ként *A parlamentáris demokrácia jövője* című Zöld Könyvben (2000)⁶ közzétette? Egy „pluralistább”, „progresszív” válfaját kínálja – a Zöld Könyv megszövegezői szerint – az „uralmi intézmények” és az „emberek” közötti kapcsolatnak, legfőbb jellemzői pedig az érintettek minél több szintjének (többszintű kormányzás)⁷ és szélesebb rétegeinek bevonása (participáció) a döntéshozatali eljárásokba. Cris Shore úgy vizsgálja a kormányzást, mint „egy ideologikus fogalmat, amely a technikai vagy szervezeti ügyekben döntő politika érdeklődési körét átrajzolja, hogy immár ne a közvélemény színe előtt zajló viták, hanem a tudományos és technikai szakértelem körül húzódnak határai”. Shore a nyilvánosság felől a szakértelem felé elmozduló „jó kormányzást” a foucault-i (neoliberális) „Gouvernementalité” (kb. kormányozhatóság) új típusaként fogja fel, amely mindazonáltal nem teljesíti a hozzá fűzött reményeket.

A kormányzás fogalmát a Bizottság azért vezette be, hogy elfojtsa a tagállami ellenérzéseket, amelyeket az Európai Unió kormányzati funkciójának egyre határozottabb deklarálása szított föl. Már az 1980-as években Jacques Delors hangoztatta, hogy Európának az ezredfordulóra „valódi föderációnak kellene lennie”, amelyet a Bizottság kormányoz, s ezt a retorikát folytatta Prodi, sőt napjainkban Barroso is. A nevezetes 2001-es *Fehér Könyv az európai kormányzásról* az átláthatóbb és kevésbé centralizált (fe-

lülről vezérelt) döntéshozatal igényét jelenti be, s a következő paradoxont vetíti előre: „Egyfelől az európaiak azt várják el, hogy [az Unió] megoldást találjon mindazon főbb problémákra, amelyekkel közösségeink szembenéznek. Másfelől azonban az emberek egyre kevésbé bíznak az intézményekben és a politikában, vagy egyszerűen nem érdeklődnek irántuk.” Európa népeit egységes „európai néppé” kell összefogni, hogy mindnyájan részesüljenek a globalizáció nyújtotta lehetőségekből, de ennek érdekében nyitottabbá és számonkérhetővé kell válnia a döntéshozatalnak a részvételi (participációs) elv jegyében, vagyis a legitimációs deficitet orvosolni kell, s urrá kell lenni az érdektelenségen. Az Unió szerkezetét azonban nem úgy alakították ki, hogy a nyilvánosság minél szélesebb körét megszólítsa, állandó legyen a közvélemény visszacsatolása, hanem – ahogyan Pascal Lamy fogalmazott – Jean Monnet „saint-simoniánus” módon ötlötte ki. A Bizottság célkitűzéseinek ellentmondásossága kiáltó, hiszen nem lehet egyszerre kíváncsian fürkészni a nyilvánosság akaratát, és határozottan befolyásolni azt: ne forduljon el az európai közügyektől, hanem lássa be mindennapjaira kiható rendkívüli fontosságukat.

Ebből következik, hogy az alkotmányos szerződés elutasítása a holland és a francia népszavazáson kizárólag mint „megértetési deficit” jelentkezett a Bizottság számára: a nemzetállami politikusok nem voltak képesek megfelelően elmagyarázni, miért is jó választás az „igen”, sőt a referendumot bűnbaknak is kikiálthatták a „népszerűtlen belpolitikai reformokat” indokolandó. Ekkor erősödött fel az a nézet, hogy a „laikus átlagember” nem képes érvényes, racionális megfontolások alapján mérlegelni döntéseit, cselekedetei korrigálandó tévhitekbeől táplálkoznak. Ehhez hozzájárult az Eurobarometer felmérése, amely kimutatta, hogy az euroszkeptizmus magasabb arányú a képzetlenebbek körében.

A kormányzás tehát több tényező gyűjtőfogalma; implicite visszanyúl a középkori 'governing' kifejezésre is, az isteni rendhez igazodó, bölcs és erényes királyi hatalom mibenlétére, amelyet mára a részvételi elv helyettesít. A kormányzás felölel egy sor intézményt és szereplőt, akik részt vesznek a közpolitika formálásában: a civil szervezeteket (NGO), gazdasági társaságokat, nyomásgyakorló csoportokat és társadalmi mozgalmakat éppúgy, mint a hagyományosan a kormányzat részének tekintett intézményeket. Akik a középkor rendi társadalmának jogi partikularizmusát látják viszont Európában, a kormányzás ethoszában a polgári társadalom és a politikai állam újbóli összeolvadását érhetik tetten, s talán nem is tévednek sokat. Amidőn ugyanis a felvilágosodás hatására a rendek nemzetté, a politikai akaratképződés pedig népképviselővé alakult át, lehetőség nyílt arra, hogy az állam elkülönöződjön a politikai közösségtől, hiszen a hatalom legitím gyakorlóit elvárhatták, hogy intézkedéseiket mindenki tartsa tiszteletben.

A kormányzásnak azonban a részvételi elv érvényesítése mellett él egy másik jelentéstartalma is: a szervezeti formák közötti helyes koordinációs gyakorlaté, amely a szervezetek viszonyának *tartalmát* öleli fel. A hierarchikusan felülről vezérelt (közsféra) és a véletlenszerűen a piacokon képződő (magánszféra) viszonyok helyett a jó kormányzás a „hálózatosságot” és a „partnerséget” helyezi előtérbe. „A kormányzás a szervezetek közötti kapcsolatok önszerveződése, avagy az öngazgató, szervezetközi hálózatok rendszere” – szögezi le Cris Shore. A szerző azt bizonyítja, hogy a jó kormányzás eszméje elválaszthatatlan a neoliberalizmustól, s a hivatkozott jelentéstartományok (pl. dereguláció, liberalizáció, a magánszektor expanziója, a közszolgáltatások privatizációja) valóban

[*Kérdez az idő*]

mind ehhez az ideológiához tartoznak. Rod Rhodes négy főbb jellemzőjét sorolja fel a kormányzásnak: a szervezetek kölcsönös függősége, a köz- és a magánszféra összemósódása, a hálózatok szereplőinek állandó interakciója, s e téren a játékelmélet egyre kiterjedtebb használhatósága, végül a kormányzás autonómiája az állammal szemben. A hálózatokat ugyanis nem feltétlenül számoltathatja el az állam, hiszen világukat az öngazgatás elve hatja át, e posztulátumokkal pedig összezsengnek a decentralizáció (a döntések ne egy központban szülessenek meg), a szubszidiaritás (a döntések az érintettekhez a lehető legközelebb szülessenek meg) és az önkéntesség közösségi alapelvei.

Az Európai Unió több mint kormányközi együttműködés, de kevesebb mint föderáció, ezen a köztességen emelkedne felül a „többszintű kormányzás”, amely az állam bizonyos ismérveit – főként annak hierarchikusságát – nem teljesíti, nehogy a tagállamok autoritása sérüljön, ám kidolgoz egy újfajta autoritást, amely a jogköröket fokozatosan elvonja, de nem vonja „magához” – hiszen mint entitás megfoghatatlan –, hanem szétteríti a különféle rendű és rangú intézmények között. Az igazságszolgáltatás is ekképpen versengő (ügyszóval szerint tagolódó) és – államhatárokat keresztezve – többszintű (helyi, regionális, nemzeti és szupranacionális) ahelyett, hogy – a hagyományos hatáskörökhez és illetékességekhez igazodva – kiszámítható és – az állam jogorvoslati előírásaihoz mérten – többszintű lenne. Az Unió tehát nem törekszik állami autoritásra, ám rongálja az államok autoritását. Az autoritás filozófiai fogalma – anélkül, hogy részletesen kifejteném – a közösségi létformához elengedhetetlen legfőbb tekintélyt jelöli. Noha – ahogyan Gadamer az *Igazság és módszer*-ben rámutat – a felvilágosodás igyekezett diszkreditálni, kiiktathatatlant tényezője az emberi együttélésnek, nem számolja föl a szabadságot, hanem – Hannah Arendtet idézve – „olyan engedelmisséget feltételez, amelyben az emberek megőrzik szabadságukat”.⁸ Az állami autoritás egyik központi ismérvét, hogy tartalomfüggetlen indokokat szolgáltatson cselekvéseinkhez, amelyeket a – gyakorlatban elfogadott és a közösségi identitás alapjait képező – politikai moralitás legitimál, az Európai Közösség nem teljesíti. Igyekezem bizonyítani, hogy a felvilágosodás fordulata (a pusztán hagyományelvű egyházi tekintélyt az észelvűség váltotta fel) napjainkban fordul visszájára: az Unió egyre dogmatikusabb, racionális indokokkal igazolhatatlan „parancsok” révén kormányoz, aktusai imperatívák, nem a „szabadság felismert szükségszerűségei”. Az autoritást a posztmodern dekonstruálja, s ily módon a közösséget visszaveti a despóciák és szoldateszkák korába; a karteziánus ismeretelmélet lebontása az opportunizmushoz, a decizionizmushoz és az antiszkepticismushoz vezet, amely nem ismer sem Istent, sem embert, csak a piaci hatékonyság szellemét idézi.

Cris Shore szellemesen rávilágít arra, hogy a középkori királytükörökben használt „erényesség” és „bölcesség” követelményeit bátran behelyettesíthetnénk a Bizottság kormányzásra vonatkozó előírásaival (számonkérhetőség, hatékonyság stb.), semmivel sem kevésbé körülhatárolt a jelentésük, és éppoly kizárólagosan normatívák (a „jó” kormányzásról szólnak), mellőzik a leírást, a tények feltárását. De vajon az állam lefegyverzése az állampolgárokat fegyverzi-e föl, vagy a nagyhatalmú bárókat, kiskirályokat, oligarchákat, bürokratákat, technokratákat, spindoktorokat – vagyis a plutokrácia és a szakembergárdák kiválasztottjait? A szuverén állami autoritás posztmodern dekonstrukciója – a neoliberalizmus – olyan hagyományosan liberális és szociáldemokrata értékeket iktat ki a demokratikusan irányított közösségi létezésből, mint a jogbiztonság, illetőleg a szolidaritás.

A Bizottság Zöld Könyve, amelyet a Fehér Könyv után nem sokkal adott ki, *A parlamentáris demokrácia jövője* címet viseli, és – megdöbbenő nyíltsággal – kijelenti: „a globalizáció a hagyományos értelemben vett képviselői demokrácia halálára harangoz”. A kormányzás új korszaka köszönt be, a „diffúz autoritásé”, amelyben a döntéseket a szakpolitikák szintjén hozzák meg, és amely „rétegzett, felosztott, szétszórt, s egyre kevésbé kötődik területhez”. Ez magától értetődően együtt jár a „közpolitika növekvő eltudományosodásával”, ami a szakértők szerepét erősíti, és a démoszt képviselő parlamentét alássa. A képviselői demokrácia letűntével az „organikus demokrácia” születik meg, ahol a parlamentek helyett a kormányok, a nemzetközi intézmények, a hálózatok, a nemzetek fölötti szervezetek, a civiltársadalmi érdekcsoportok uralkodnak – vagyis a „szervezett polgárok”. A polgárok nem állampolgárok többé, jogaik és kötelezettségeik elszakadnak a szuverén államtól. Az állam nem a legfőbb autoritás többé, szabályalkotási attribútumával betagozódik a többi játékos hálózatába. Ezek után értetlen, hogy a Bizottság mégis elvárja a démosztól: legitimálja a kormányzást, hiszen ebben az elméleti keretben nincs démosz, csak világpolgár, amely a hálózat csapdájában vergődik, egyszer egy nemzetközi bíróság peres fele, másszor egy nemzetközi szervezet jogalánya, netán valamely szabadidőben tevékeny klub tagja, feltűnik, majd elenyézik, nem stabil identitású személy. De vajon legitimálható-e egy olyan jogi helyzet, létállapot, amelyben az autoritás, ahonnan jogaink származnak, kötelezettségeink keletkeznek, bizonytalan? Hogyan szerezhető meg a tudás, kitől vagy mitől származnak az információk, amelyek a jogok és kötelezettségek forrására egyértelműen utalnak? A magára hagyott egyén nem szuverén, a hálózatos szerveződések jogalap nélkül kényszerítik rá akaratukat, s arra nincs semmiféle garancia, hogy hatalmuk nem hatalmaskodó, tekintetbe veszik a létbe ojtott természetjog abszolút vagy relatív elveit.

A parlamentek szerepét azonban nem húzza ki a Bizottság a librettóból, afféle „metaszuverénekként” fennmaradhatnak, de működésüknek „a kormányzás általános sztenderdjeinek, eljárásainak meghatározására és kikényszerítésére” kell szorítkoznia. Luciano Volante egyenesen így fogalmaz: „a parlamentek ne fecséreljék energiáikat aprólékos jogalkotásra. Ehelyett alapvető irányvonalakat szabjanak a sokközpontú szabályrend működtetéséhez, ellenőrzéséhez és legitimálásához, a demokratikus legalitás alapelveitől áthatva.” Ez az ideológia, valljuk be, egyáltalán nem progresszív, inkább kimondottan retrográd, egy autoriter elituralom letéteményese, a durkheimi munkamegosztás ad absurdum vitele, s a szakértelem és a tudomány politika elé helyezése valójában a politika megsemmisülése, nem pedig az idejétmúlt „konvencionális demokráciától” az „organikus demokráciába” vezető evolúció.

A Bizottság a többszintű kormányzás mellett kidolgozta az irányítási feladatok alternatív összehangolását célzó OMC (Open Method of Coordination) fogalmát, egy eljárásrendet, amelyben a ködbe burkolózó autoritás normatív kötőerejét a „ki nem kényszeríthető csoportos értékelések és az önkéntes önszabályozás” jelentik. Minél behatóbban vizsgáljuk a Bizottság dokumentumait, annál nyilvánvalóbb, hogy a belőlük kibontakozó európai demokrácia eszménye nem pozitív elmozdulás, hanem visszalépés a jogállamiságnak a XX. század második felétől uralkodó eszméjéhez képest. Könyörtelenebbül papírra vetve mindezt: ha a Bizottság éppen a jogállamiságra hivatkozva marasztal el egyes tagállamokat, önellentmondásba keveredik, védekezésül pedig elegendő volna saját elméleti fejtegetéseivel szembesíteni a tetemre híváskor. Cris Shore ebben

[*Kérdez az idő*]

a fogalmi apparátusban felismeri Foucault elméletét a „kormányozhatóságról” és „biohatalomról”. A „Gouvernementalité” a kormányzás hatókörét kiterjeszti a hétköznapi élet egészére, létrehozva a „biohatalmat”, amely az uralomhoz szükséges rendkívül összetett tudásanyagot, „know-how”-t birtokolja, s ekképpen végtelenen racionális, a hatékonyságot és a megterülés elvét helyezi középpontba. Az OMC rendszerének alkalmazásával lehet a komplex és sokszínű közösségeket „europánizálni”, „a nemzetállami szakpolitikai napirendeket összehangolni”, s bár a célok és eszközök látszólag politikailag semlegesek (funkcionálisan ekvivalensek), a „haladó liberális kormányzás” nagyon is határozottan foglal állást egy bizonyos ideológia mellett.

S hogy melyik ideológiáról van szó? Nos, egyértelműen a neoliberalizmusról, amely a hagyományos jogállami autoritást feloldja a hatalomgyakorlások és akaratképződések szivárványos párájában, s kifejezetten antiliberális, amiért kiszámíthatatlan, számonkérhetetlen. Nem kecsegtet semmi jóval, ami az egyénre várhat a nemzetállami szuverenitás megfogyatkozásakor. Térjünk vissza Lindseth gondolatmenetéhez: ő is kiemeli az európai kutatóknak a demokrácia és az alkotmányosság újrafogalmazására irányuló igyekezetét, hogy úrrá legyenek a hatalom és a legitimitáció kettészakadásán. Ezáltal viszont hagyományos értelemben az Unió se „demokratikusnak”, sem „alkotmányosnak” nem nevezhető többé, a „kormányzás” kategóriájának pedig – Lindseth szerint – semmi köze az alkotmányossághoz, mert *államigazgatási* természetű. Elég, ha a fentebb idézett véleményeket ütköztetjük, hogy ráébredjünk, az európai uralom (az európai szintű kogens és diszpozitív szabályalkotás) elméleti leírása már csak azért sem képzelhető el, mert az ahhoz mozgósítandó fogalmak jogi és politikai rendszerenként mást és mást jelentenek. Amíg például a kontinentális gondolkodás alapegysége az állam, addig az angolszászé a kormányzat, s ha – mondjuk – egy német bölcséleti művet angolra fordítunk, az alapul vett elmélet a nyelvi átültetés folyamatában eleve sérül (nem is beszélve a befogadásról). Lindseth ízig-vérig amerikai, így hát a kormányzás helyett magától értetődően „adminisztrációt” mond. Foucault kapóra jön e kategorikus inkompatibilitások áthidalásához, hiszen ő nem államról és adminisztrációról, hanem a társadalmat alapvetően jellemző hatalmi viszonyokról elmélkedik, amelyek a családtól a büntető igazságszolgáltatásig többfajta, mégis egynemű relációkat fognak át. Foucault elmélete ebből fakadóan nem is törekszik a politikai állam és a polgári társadalom kapcsolatának, valamint a politikai autoritás legitimitációjának vizsgálatára, társadalomfilozófiája nem kebelez be afféle rendszeres jogfilozófiát, mint – teszem azt – Habermasé, ilyen ambícióval nem hozakodik elő (bár kétségkívül vannak e téren is hasznosítható meglátásai). Az Európai Bizottság azonban – mint jogi szerv, amelyet jogi státútumok, döntések, szerződések alapítottak, illetőleg működtetnek – Foucault kiterjedt, a panoptikus felügyelettől a diffúz kormányozhatóságig ívelő társadalomelméletét rendszeres jogelmélet nélkül (és helyett) alkalmazza.

Valójában Lindseth is ezt hangsúlyozza, amikor arról ír, hogy a közigazgatás, még ha mélységesen politikai természetű is, amiért érték kategóriákkal és a korlátozott erőforrások allokációjával foglalkozik, az alkotmányos kormányzattól származtatja legitimitását. Bár van normatív autoritása (szabályokat alkot, kötelezettségeket ír elő), az semmiképpen nem autonóm, nem is „magánvaló”. Lindseth ezen kívül rámutat arra is, hogy a modern alkotmányosságnak legalább három összetevője különböztethető meg: a közhatalom korlátok közé szorítása, az emberi jogok védelme és – ami ettől elválaszt-

hatatlan! – a tartós „alkotmányos identitás”, amely a történetileg képződő politikai közösség sajátja. Az Unióbéli kormányzás „az adminisztratív irányítás elnemzetietlenített kiterjesztése a tagállami szinten túlra, a delegált szabályalkotó hatalom gyakorlása, s nem valamiféle újsütetű, elnemzetietlenített, államok feletti alkotmányosság előhírnöke”. Az Unió széles hatáskörű normaalkotó, de nem alkotmányos, a közösségi jog nem alapoz meg alkotmányos identitást, funkciója, hogy a nemzeti alkotmányos identitások és a már megismert diffúz, fragmentált „adminisztratív kormányzás” közötti kapcsolat tudatát megteremtse.

Hogyan kapcsolódik hát az európai igazgatás a tagállami alkotmányossághoz? Lindseth talán a leginkább használható értelmezése az Európai Közösségnek, ő ugyanis a demokratikus jogállam kiépülésének újabb fejlődési szakaszaként tekint rá, s nem kívánja száműzni a politikai jellegét úgy, mint a Bizottság alapvetése, de nem is tulajdonít neki alkotmányosságot, sőt vészharangot se kongat. Az alkotmányosság első nagyobb vívmánya a népképviselői parlament centralizált intézménye volt a nyugati történelemben, később azonban – a XIX. század végétől – ez a központosított hatalomgyakorló egyre kevésbé tudott megbirkózni a modern társadalom problémáival, és kezdetét vette a normatív hatalom szétszóródása a különosság szintjein, amit a posztindusztriális társadalom tovább fokozott. A modern (Max Weber-i) igazgatás eszméje összeforrott a társadalmi munkamegosztás specializációjával: a döntéshozatalra felhatalmazott tisztségviselők a hierarchiában felülről lefelé haladva egyre kevesebb politikai és egyre több szakmai érvet fontolnak meg. Az uralom ilyenén – a Bizottság szóhasználatában – „diffundáló” és „fragmentálódó” alakulástörténetének újabb állomása az európai integráció. Az egységesülés, a növekvő szabályozási hordképesség és hatékonyság nem más, mint társadalmi és gazdasági kihívásokra adott válasz, tehát funkcionális igények által gerjesztett politikai folyamat. Minél nagyobb azonban e normatív szféra, minél mélyebb a jogi integráció, annál nagyobb a kulturális deficitje. Az Európai Bizottság foucault-i modellje hibás abban, hogy a kulturális dimenziót nem veszi számításba, jöllehet a Gouvernamentalité kultúr-, nem pedig jogfilozófiai fogantatású. „A legitimáció, legnagyobb sajnálatunkra, nem csupán arra kérdez rá, mi az, ami fogalmilag lehetséges. Ha így volna, a kutatóknak az alkotmányos feladványok miriádjaira az EU-ban adott megoldásait könnyűszerrel átültethetnénk az intézményi és jogi valóságba anélkül, hogy át kellene verekedni magunkat a nemzeti szinten megfogalmazott politikai, társadalmi és kulturális akadékoskodások összetett folyamatán.” Nem egy reakciósan borongó magyar eszmetörténész idézi eztán 1882-ből Ernest Renant, aki szerint „[a nemzetek] nem örökkévalók. Valamikor keletkeztek, és véget fognak érni. Az Európai Konföderáció lehet, hogy fölváltja őket, de ez nem annak az évszázadnak a törvényszerűsége, amelyben mi élünk.” Ahhoz, hogy az legyen, Lindseth szerint „a szupranacionális intézményeknek az önlegitimációhoz szükséges autonóm cselekvőképességre kell szert tenniük”.

Lindseth tehát egyelőre lecserélhetetlennek tartja a nemzetállami demokratikus legitimitációt, a szabadság és valamennyi emancipációs törekvés forrását, de felmutatja a nemzetek fölötti (adminisztratív) szabályozó hatalom előnyeit is. Mértéktartó, konzervatív álláspontja jó kiindulópontunk lehet: az Európai Közösség mint a nemzetállamok reakciója a globális nehézségekre éppen a történetileg kifejlődött államiséget óvja: a nemzetek függetlenségét és a nemzetalkotó polgárok szabadságjogait. Ha pedig az eurokrácia visszaél hatalmával, a tagországok meg kell hogy védjék eredendő szuverenitásukat.

[*Kérdez az idő*]

Maltone, Yvars és Brady kimerítően részletes tanulmánya⁹ szociálisan érzékeny, baloldali aspektusból vonja kérdőre az európai integrációt. A globális gazdasági hatékonyság, az erőforrások optimális kiaknázását, a dinamikus növekedést lehetővé tevő szabad tőkeáramlás ugyanis újfent „vesztesekre” és „győztesekre” osztja az országokat és az egyéneket. Miért érdeklődjenek az európai polgárok a politika iránt, ha „a megválasztott képviselők sokkal kevésbé függetlenek az igazi hatalomtól, a területenkívüli elitektől vagy a gazdasági lobbistáktól?” – teszik fel a kérdést a szerzők. Richard Freeman kimutatta, hogy Európában és az Egyesült Államokban az ipari termelés kiszervezése a szakképzetlen munkaerőt elszegényítette, és az állásokat bizonytalanná tette. A nyomor új fajtája azonban nem enyhíthető, amiért az éjjeliőr államok – ideológiai okokból – visszafogják szerepvállalásukat, szabályozó erejüket csökkentik, hiszen a neoliberalizmus azt hirdeti, hogy a szociális jogállam kártékony a gazdasági hatékonyságra, és élősködővé, gyámoltalanná neveli az egyént. E korlátozott felfogás az állam működéséről nemcsak a szociális kohéziót, hanem Európa politikai stabilitását is fenyegeti. A szerzők célja, hogy felhívják a figyelmet a neoliberais európai intézményrendszerrel párhuzamosan a „csöndben” működő civil társadalomra, az Európai Szakszervezeti Konföderációra (European Trade Union Confederation: ETUC). A foucault-i diffúz kormányzás – ha föl vesszük saját gondolatmenetünk fonalát – ezek szerint mégsem csatornázza be a civil szféra egészét a döntéshozatali folyamatokba – legalábbis a gyenge érdekérvényesítő képességű csoportokat nem –, ezzel viszont diszkriminálja a közösséget: akad, aki beleszólhat az ügyek elintézésébe, akad, aki nem, de azt, hogy milyen elvek alapján szelektál, nem teszi nyílttá, egyértelművé. Soha semmiféle emberi uralom nem szolgálta minden egyes alattvaló érdekét, de a Bizottság új demokráciája a régi típusú jogállam legfőbb vívmányait adja fel: a döntéshozatal kiszámíthatóságát, a döntéshozó azonosíthatóságát és az alapul vett indokok megismerhetőségét. A szociális jogállam vagy garantálta a szociális biztonságot, vagy nem, de mindenképp törekedett az érdekegyesítésre és a követelések világos artikulálására, a hátékonysági elv sohasem közömbösíthette teljesen a szolidaritást. Az Európai Unió elvárja, hogy a tagállamok ne fogják le a szabad piac láthatatlan kezét, minél kevésbé avatkozzanak be – illetőleg minél szigorúbban érvényesítsék a piaci szabadságot, amely nem természetes adottság! –, ám nem vállalja át tőlük az ellátatlan feladatokat. Beszédesebb a statisztika: 2008-ban a szegénységi küszöb Romániában 159 euró havi jövedelem volt (kb. 45 000 Ft), Nagy-Britanniában 967 euró (kb. 276 000 Ft).

Mi a teendő? A globális bajokat csakis globálisan lehet orvosolni, ezért az ETUC javasolja, hogy a Bizottság ne bátorítsa a tagországokat a neoliberais politikák követésére, ehelyett fogja össze az államok szociális intézkedéseit, valamint „léptessen életbe egy kitüntetetten európai fiskális politikát, és a tagországok működjenek valóban együtt”. De vajon elképzelhető-e az Európai Unió, ha nem a foucault-i kormányzás, hanem a szociálisan beavatkozó államiság ethosza vezérli? Az ETUC belátja, hogy tagállami szintre nem térhetünk vissza a riasztó egyenlőtlenségeket tompítandó, emiatt követeli, hogy az Európai Központi Bank monetáris politikájának kialakítását egy tanácsadó testület segítse, amely nem hagyja magára a hatékonysági mutatószámokkal, és emellett azt is, hogy a fiskális versengés letöréséért harmonizálják a tagállami adópolitikákat. E tanulmány logikája első látásra fordított, mint az előzőké, ám be is illeszthető azokéba. Végző konklúzióink lehet, hogy az Európai Unió fennmaradása az európai államok

stabilitásának elengedhetetlen feltétele, de ahhoz, hogy fenntartsuk, szakítanunk kell a neoliberális doktrínákkal: a posztnemzeti állapot szlogenjének puffogatásával, a dereguláció és liberalizáció mindenképpenti eszméjével és az apolitikus kormányzás gyakorlatával. A fő kérdés ezek után már csak az, hogy milyen elvek szolgálják a tagállamok gyümölcsöző együttműködését, helyzetüket a globális gazdasági versenyben. Malton, Yvars és Brady a nemzeti szuverenitás drasztikus csökkentését javasolják, hogy az Európai Unió megerősített szabályozó szerepében érvényesítse a (harmadik generációs) szociális jogokat, megteremtse az európai munkáltatók és munkavállalók munkabékéjét. E korlátozott szuverenitás korántsem azért kívánatos, mert a nemzetállam illegitim lenne, vagy túlépelt rajta a progresszió, hanem hogy „a hatalmas senkiföldjén működő névtelen erők” (a tulajdonképpeni foucault-i kormányozhatóság) helyett a felelősségre vonható és szociálisan elkötelezett politikusok kezébe adjuk vissza a gyeplőt. René Passet szavaival élve: „ma egyetlen európai állam sem állhat ellen a világpiacon spekulatív nyomásának és büntetőintézkedéseinek néhány napnál tovább”.

„Anélkül, hogy vészmadárkodnánk, az európai cselekvés hiánya azt kockáztatja, hogy a tagállamok szövetséges államokká fokozódnak le, ahogy Bauman¹⁰ mondaná, amelyek inkább a világpiacon eredő szabályok kikényszerítői; gyenge államokká, amelyeknek fő küldetése a számviteli egyensúly betartása és a biztonság szavatolása, hogy a befektetői bizalom ne szenvedjen csorbát. Így viszont a globalizáció nem csupán a földrajz végét jeleníti meg, ahogyan Paul Virilio¹¹ emlegette folyton, de a történelem végét is Francis Fukuyama tézisének megfelelően.” E baloldali eurokratizmus, amely Lindseth kommunikatív alapállásával szemben mégiscsak visszacsempészi azt, amit kezdetben elparentált, hiszen a „föderalista projektet” eleveníti föl, kínos közbevetésem elengedné a füle mellett: hogyan valósítható meg a föderalizmus, a legitim európai államiság európai állampolgárok nélkül, ha a pillanatnyilag egyedülálló elméleti keret, az „organikus demokrácia” egy töről fakad az éppen meghaladni szándékozott neoliberalizmussal? Megfordítva e kifogás logikáját: mi módon küszöbölhetné ki az Európai Unió a globalizmus káros hatásait, ha éppen e globalista eszmerendszer szervezi meg? Nemde azt tapasztaljuk, hogy kitüntetett tagállami érdekek és azonosíthatatlan spekulatív erők alakítják az Európai Közösség politikáit? A védekező mechanizmusok helyett a szolgai mentalitás fölényét?

Hogyan képződik és miként azonosítható az európai közjó (egyáltalán: a szakpolitikákon túli közpolitika), amely kiépíti „a szupranacionális gazdasági szabályrendet”? Erre a kérdésre egyelőre nincs felelet, bár a szerzők meggyőzően fejtegetik, hogy a „gazdasági növekedés és/vagy megszorítás” paradoxona a szoros gazdasági érdekegyesítés révén oldható fel: „Európa nem várhatja meg, hogy a válsággal küzdő gazdaságai felzárkózzanak, és a megszorító politikákat sem tarthatja fenn tovább, amelyek túl szigorúak és túl hosszú ideje vannak érvényben.” A szerzők ehelyett konkrét tervekkel is előállnak: „[szükség van] a pénzpiac jobb szabályozására, amelyhez az optimális megoldás bizonyára az európai uniós országok bankszektorának és pénzügyi szektorának nemzetivé tétele; az államháztartási deficit kiegyenlítésére lehetőség szerint a háztartások megtakarításainak bevonásával”, ily módon nem szenvednék az „állhatatlan” nemzetközi tőkepiacok mozgásaitól, sem a hitelminősítők részrehajló s „időnként nem túlságosan alapos” elemzéseinek hatásától. Meglehető tanácsa a szerzőknek, hogy a schengeni megállapodásokat szigorúan össze kell hangolni, nehogy a „nem várt bevándorlás” bonyolítsa az új közös-

[*Kérdez az idő*]

ségi szociális egyensúly keresését. Baloldali nézőpontból tehát az erős tagállami és közösségi szabályozások „komplementer szinergizmusa” az esélyünk, hogy a globális versenyben boldoguljunk.

Ha Foucault-ban ismerünk rá Európa teoretikusára, le kell számolnunk Habermas régivágású, naiv ábrándjával, amely különválasztotta a „politikai tagságot” egy közösségekben (démosz) és az identitást (etnosz), s úgy érvelt, hogy „a politikai tagsági viszony létrehozatala szupranacionális szinten valós lehetőség”. Szó szerint idézve a német filozófust: „a jogállamiságon, az államhatalmi ágak elválasztásán, a demokrácián, az emberi jogok tiszteletén stb. alapuló közös európai politikai kultúra szavatolható az egyenlő legitimitású kulturális életformák virágzását”. Mára azonban kiderült, hogy az említett kapcsolóelemek relatíve meghatározhatatlanok az identitáshoz való kötődés nélkül, démosz és etnosz egymásra van utalva. S éppen e törvényszerűség felfedezése juttatta az Európai Bizottságot arra a következtetésre, hogy – a status quo védelméért – a jogállamiság fogalmát föl kell oldani a kormányzásban. Levent Kirval a bővítésben érdekelt török nézőpontból tekinti át Európa történelmét,¹² fejt ki, hogyan jutott csődbe a neoliberalizmus, s hogy az Uniót kizárólag a szociáldemokrata fordulat dinamizálhatja. „Egy neoliberális EU (amely feltételezhetően versenyképesebb és egyszersmind politikailag kirekeszti az eltérő identitásokat/kultúrákat a részvételből), ahol a tagállamok polgárai egyre kevésbé lojálisak a szupranacionális kormányzati formákhoz; vagy egy szociáldemokrata EU (a különbözőt befogadó, erősen multikulturális, az Európai Szociális Modell csapásirányát követő), ahol az egyének egyre hajlamosabbak támogatni a szupranacionális szint elmélyítését” – Kirval szerint ezen a válaszüton állunk. Az európai kormányzás ugyanis nem lehet egyszerre neoliberális és multikulturális, a féktelen szabadpiac és a szabadpiaccal ötvözött jóléti állam kibontakoztatója, nem állhat egyszerre az individualista és a közösségelvű etika, a negatív és a pozitív szabadságfogalom, az osztó és a kiegyenlítő igazságosság, a piaci hatékonyság és az anyagi létbiztonság, a verseny és a szolidaritás, az esélyegyenlőség és a gazdasági egyenlőség pártján. Bármilyen elnagyolt is az efféle szembeállítás, a mi gondolatmenetünket tovább gazdagítja: ha az Európai Közösség valóban integrálni akar, összefogni és összehangolni, nem vetheti meg lábát szilárdan olyasvalamiben, ami diffundál, dekonstruál, deregulál.

Levent Kirval Habermas posztmodernizmus-kritikáját idézi fel mint hasznosítható elméletet az európai együttéléshez. Habermas szerint a modernitás befejezetlen, a racionalizmus nem rombolható le a saját eszközeivel, a szociális igazságosság és a moralitás örök értékek, emancipációs potenciáljuk teljes egészében kiaknázhatatlan. Kirval nem tartja utópiának Habermas diszkurzív etikáját, amely a plurális civil társadalom hatóerejét nyilvánvalóan túlbecsüli, és amelyet az Európai Bizottság, valamint a közelmúlt történelme már megcáfolt: a szociális jogállam eszméjének szupranacionálisan nincs létjogosultsága, hiába törekszik az európai szakszervezeti mozgalom arra, hogy az ellenkezőjét bizonyítsa, nemzetek felett csak a tartózkodó szabadság elve működőképes, sem az egyenlőség, sem a testvériség racionális követelményei nem kérhetők rajta számon. A közjó fogalma a modern politikatörténetben a karteziánus ismeretelméletről lementszve nem értelmezhető, hiszen valójában nem egyéb, mint az alkotmányosság fogalmában kiteljesedett államiság attribútuma, amely viszont egyszerre démosz és etnosz. A közjó a démosz előrelátható alkotmányértelmezése, a megértés pedig nem „interetnikus”, előfeltételezi a jelentésadó történelmi identitást. Kirval eszmefuttatásából hiányzik

annak belátása, hogy az európai identitás kettős természete, amely párhuzamosan nemzeti és szupranacionális, még nem fejlődött ki a „társadalmi evolúció” során: „ahelyett, hogy a nemzeteszmére mint a politikai legitimitáció egyetlen létező elméletére tekintենék, a demokrácia és a szociális jogok (a nemzetköziség új formájaként) az EU legitímáló elemeiként tarthatók számon”. Kirval abban is téved, hogy a kormányzás közösségi fogalmát nem a posztmodernhez és a neoliberalizmushoz, hanem a „vezetők és vezetettek dichotómiáját egyesítő” (karteziánus) szociális jogállamhoz köti. Ismét Habermashoz fordulva: „a demokratikus jogállam polgárai a jog szerzőinek tartják magukat, s mint annak címzettjeit ez a tény kényszeríti őket engedelmességre”. E tanulmány elején azonban beláttuk, hogy az európai lakosság egyáltalán nem szerzője, csupán címzettje a kaotikus joganyagnak.

Az Európai Közösség fejlődése elé az amerikai példát szokás állítani, elfeledve, hogy az amerikai alkotmányozás az antebellum korának kulturális robbanásából kapott lendületet, és tett szert identitásra: a republikanizmus, a racionalizmus és a klasszicizmus ihlette meg a polgári társadalmat, nem szólva arról, hogy az értelmezői közösség kiforrásához egy polgárháborút is meg kellett vívni. Különös fintora a sorsnak, hogy az Unió föderációs tervéhez a Bizottság a republikanizmus lebontásával lát hozzá. Ki hinné, hogy a népek közötti békés együttélésre Jugoszláviát ajánlja követendő példának egy szlovén tudós.¹³ Kardelj, az egykoron vezető jugoszláv ideológus a nyugati kapitalizmus és a keleti kommunizmus közötti „békés együttélésnek” nevezte az államot, s az „önigazgatás rendszerét” kialakító 1953-as alkotmány a fogalmak elefántcsonttoronyából valóban példamutató lehetne, ha egyáltalán nem ismernénk sem a történelmet, sem az életben maradtakat, sem a lemészároltakat. Az 1974-es új alkotmány államszervezetét akként értelmezi a szerző, mint amely a föderális egységek és a közösségi problémamegoldás törekvéseit egyezteteti össze, e megoldást rokonítva a szubszidiaritás elvéhez. Briliáns szerkezeti elemként említendő az önálló tagköztársaságok és tartományok által arányos összetételben megválasztott kétkamarás szövetségi gyűlés, avagy vita esetén a tagköztársaságok javára felállított hatásköri vélelem. A hajmeresztő tanulmányból azonban van mit okulnunk: egyfelől – bár semmi kétségünk nincs, ha a föderáció szociológiai, gazdasági és ideológiai feltételei fennállnak, az államszervezet kimunkálása csupán részletkérdés – napnál is világosabban derít fényt az elvont jogi megközelítés elégtelenségére, másfelől arra is, hogy „[...] a döntéshozatali folyamatot de facto az informális, nem választott, nem intézményesített és ellenőrizhetetlen helyi oligarchák tartották kézben [...], a közös gazdasági rendszer így de facto szétmorzsolódott hat tagköztársasági gazdasággá, amelyeket a helyi vagy a tagállami politikai oligarchák uraltak”. Semmi kétség, ez történik akkor is, ha az irányító és irányított státusát relativizáló fougault-i többszintű „kormányozhatóság” lép működésbe.

Mi, magyarok tudnánk mesélni arról, hogy ha már mindenképp mintavételen törjük fejünket, akkor inkább az EU a pozitív példa, s nem Jugoszlávia, európaiként pedig hozzátehetjük, hogy a békés együttélés legrosszabb megvalósulása is valószínűleg vonzóbb volna, mint a jugoszláv volt egykoron. „A multikulturális jugoszláv társadalom stabilitása a második világháború utáni első három évtizedben nem magyarázható kizárólag politikai, kulturális, gazdasági, jogi, nemzetközi és más tényezőkkel; e szempontokat integratívan kell tanulmányoznunk.” A társadalmi alrendszerek egyenlőségét hirdető, „centrum nélküli” vagy „sokközpontú” társadalom – a szerző ekként igyekszik ábrázolni

[*Kérdez az idő*]

a jugoszlávot – a maga elrettentő valóságában mégis az etnikai türelmetlenségről, a hatalmaskodásokról és a vérontásokról híresült el. Ha a közös európai identitást nem is tudjuk (még) körülírni, abban valamennyi uniós honfitársunkkal egyetérthetünk: a jugoszláv példánál kecsgetőbbet kívánunk magunknak.

Úgy legyen!

J E G Y Z E T E K

- 1 Constitutionalism Beyond the State? The Administrative Character of European Governance Revisited (Cardozo Law Review, 2011).
- 2 Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State (2010).
- 3 The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community (2010).
- 4 'European Governance' or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government (*European Law Journal*, Vol. 17, No. 3, May 2011, 287–303).
- 5 European Governance. A White Paper, Brussels: Commission of the European Commission (2011).
- 6 T. Burns – C. Jaeger – A. Liberatore – Y. Meny – P. Nanz: *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*. Green Paper (European Commission 2000).
- 7 Multi-level government.
- 8 Erről részletesebben: Államelmélet (Fejezetek és előadások az állam általános elmélete köréből. Szent István Társulat, 2012, 245).
- 9 Carmela Maltone – Bernard Yvars – Hannah Brady: Globalization and social inequalities in Europe: assessment and outlook (*Eastern Journal of European Studies*, Vol. 3, Issue 1, June 2012).
- 10 Bauman Z.: *Globalization. The Human Consequences* (Polity Press Blackwell Publishers, Cambridge–Oxford, 1998).
- 11 Virilio P.: *Un monde surexposé. Fin de l'histoire ou fin de la géographie?* (Le Monde Diplomatique, 1997 August).
- 12 The Future of the European Union: The Role Supranational Public Sphere and the Welfare State Policies (*Marmara Journal of European Studies*, Vol. 19, No. 1, 2011).
- 13 Ivo Grlica – Miha Šoba: Brotherhood, Unity and the European Union: Some Lessons from the Yugoslav Federation 1945–1991 for the Future Integration of the European Union (*Slovenian Law Review*, 2011).

FALUSI MÁRTON (1983) költő. A *Hitel* szépirodalmi szerkesztője. Legutóbbi kötete: *Virágvasárnapi zsákbanfűtés* (2012).