

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS

## Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás

*Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából<sup>1</sup>*

Három, egymással szorosan összefüggő fogalom, kérdéskör alkotja az alábbi írás témáját: demokráciadeficit, föderalizmus és szuverenitás az Európai Unió politikaelméleti perspektívából talán három legfontosabb, egymással is összefüggő kérdése.

### 1. DEMOKRÁCIADEFICIT

Demokratikus képződmény-e az Európai Unió? A válasz erre egyértelműen negatív: az Európai Unió *nem* demokratikus intézmény. A politikai szakirodalomban ezt a tényt némi eufemizmussal a demokráciadeficit fogalmával jelölik (Beetham-Lord 1998; Follesdal 1998; Gustavsson 1998; Katz 2003; Moravcsik 2004; Rittberger 2004; Schmitter 2003). Az alábbiakban először a demokráciadeficit procedurális, majd a szubsztantív dimenziójáról lesz szó.

*Demokráciadeficit a kormányzati-intézményi dimenzióban  
(procedurális dimenzió)*

Az Európai Uniót jellemző demokratikus deficit legtöbbször emlegetett tényezője, hogy az uniós intézményrendszer politikailag leggyengébb láncszeme az Európai Parlament (EP), melynek hatalma eltörpül a legfontosabb két politikai döntéshozó in-

tézmény, a Európai Bizottság és a Európai Tanács mellett. Az Európai Parlament nemcsak, hogy nem az európai politika elsődleges arénája, de még az uniós törvényhozási folyamatnak is csak másodlagos szereplője.<sup>2</sup>

A demokratikus deficit másik eleme, hogy az unió kormányának tekinthető bizottság igen kevéssé hasonlítható a parlamenti demokráciákban megszokott kormányokhoz, inkább bürokratikus jellegű testület. A bizottság politikai és személyi összetétele nem az Európai Parlament pártpolitikai összetételének függvénye, miként a parlamenti kormányoknál megszoktuk, hanem a tagállamok közti alku (és jelölés) eredménye. A bizottság tagjai, a biztosok, inkább országok, mint politikai irányzatok képviselői, noha a bizottság tevékenységét egészében leginkább az „uniós” érdekek képviselete, érvényesítése jellemzi (uniós technokrácia). A demokráciadeficit ott jelentkezik, hogy a bizottság kormányzati tevékenysége szinte semmilyen módon sem vezethető vissza az uniós államok polgárainak az európai parlamenti választásokon kifejezett politikai akarátára, de a nemzetállami parlamentek politikai összetételére sem.<sup>3</sup> A bizottsági tagság a tagállami kormányok által *delegált* pozíció.

Ennek a helyzetnek tulajdonképpen megfelel, hogy jogköre és politikai súlya alapján az unió csúcsszervének a tagállamok kormány-, illetve államfőit tömörítő Európai Tanács (ET) – illetve tágabban a megfelelő szakminisztereket tömörítő Miniszterek Tanácsa (MT) – tekinthető. Ez kifejezi azt is, hogy az unió eredendően *kormányközi*, és nem szupranacionális szervezetként jött létre. A tanács a nemzetállami érdekek közti alku intézményes színtere. Itt dőlnek el az unió egészét érintő nagy politikai és intézményes kérdések, így a konvent által kidolgozott alkotmánytervezet sorsa is az állam- és kormányfők illetve a kormányokat képviselő külügyminiszterek kezébe került. A tanács túlsúlya azt jelenti, hogy az unió intézményrendszerében a tagállamok demokratikusan megválasztott kormányai játsszák a vezető szerepet.

Csakhogy a kormányok-kormányfők nemzetállami szinten az állampolgárok számára többé-kevésbé nyomon követhető tevékenységével szemben az uniós szinten való tevékenysége szinte teljességgel követhetetlen, átláthatatlan. A demokratikus elszámoltathatóság hiánya így nemcsak a bizottságot, hanem a tanácsot is jellemzi. A tanács konszenzusos, vagy minősített többséggel – ráadásul zárt ajtók mögött – hozott döntéseiben elmosódik az egyes kormány- és államfők, kormányok felelőssége. Az állampolgárok számára így az egész unió valami átláthatatlan, nemzetállamuk fölé tornyosuló szervezatként jelenik meg, melynek nincsenek felelős, elszámoltatható vezetői, ahol nincsenek azonosítható döntések. Az uniót a transzparencia hiánya jellemzi, ami a demokráciadeficit további eleme.<sup>4</sup>

*Megoldási javaslatok a demokráciadeficit felszámolására*

A demokráciadeficit téziséét elutasító szerzők a tanács túlsúlyát úgy értelmezik, hogy a demokratikus kontroll nemzetállami szinten működik. Hiszen a tanács tagjai a demokratikusan megválasztott nemzetállami kormányok miniszterelnökei, illetve miniszterei. Ez a demokrácia megnyilvánulása, nincsen demokráciadeficit – szól az érvelés. Ezen értelmezés plauzibilitását növelte, hogy az 1990-es években nemcsak az EP, de a nemzetállamok is megerősödtek, egyrészt a COREPER szerepe, másrészt a nemzeti parlamenteknek az uniós törvényhozásban betöltött növekvő szerepe révén – utóbbit a 2002–2004-es alkotmánytervezet is megerősíti. Ez az értelmezés azonban csak az integráció „intergovernmentális” értelmezési keretén belül jelenti a demokráciadeficit enyhítését.

Egy másik, a deficittézist elvető, de már föderalista jellegű megközelítés szerint, az európai demokrácia súlyponti intézményévé az 1991-es maastrichti szerződés óta fokozatosan a valódi (társ-) törvényhozóvá váló Európai Parlament válik. Ma, 2004-ben az EP már valódi törvényhozói és politikai hatalommal rendelkezik, még ha az uniós állampolgárok – a 2004-es európai parlamenti választások alacsony rész demokráciadeficit vételi adatainak a tanúsága szerint – ezt nem is vették még észre.

A radikálisabb, igazi föderalista megoldás a demokráciadeficit problémájára a parlamentáris rezsím létrehozása lenne, két-kamarás törvényhozással. Egy föderális rezsím, de nem amerikai, hanem német mintára, az Európai Parlament felé politikai felelősséggel tartozó kormányra váló bizottsággal. Láthattuk, hogy ez a radikálisabb föderalista elképzelés az alkotmány-előkészítő konvent 2002–2003-as tevékenysége során lényegében vereséget szenvedett.

Említettem az EP súlynövekedését az unió politikai rendszerében. Ha ezt a választópolgárok nem is vették észre, annál inkább észrevették a „páneurópai” pártpolitikusok. A 2004-es választások után a legtöbb szavazatot kapott, illetve legerősebb EP-frakció, az Európai Néppárt vezetői most először követeltek beleszólást a bizottsági elnök személyének kiválasztásába, ami eddig az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács kizárólagos hatáskörébe tartozott. Precedens értékű követelésről van szó, ami a felveti a parlamentarizmus kérdését. Ha ugyanis már nem a tagállamok állam-, illetve kormányfőit tömörítő tanács alkuviszonyai, hanem a demokratikusan megválasztott EP pártpolitikai összetétele válik meghatározóvá a bizottsági elnök (és a biztosok) kiválasztásában, akkor az unió politikai rendszerének „elparlamentesedéséről” beszélhetünk. Jelenleg itt még nem tartunk, legfeljebb arról lehet szó, hogy a tanács alkura kényszerül az EP-vel.

Eddig az unió kormányzati-intézményi rendszerének körén belül vizsgáltuk a demokráciadeficit kérdését. Az alábbiakban a pártrendszeréről lesz szó, amely átvezet a kérdés szubsztanciális dimenziójába.

### *A pártrendszer és a demokráciadeficit*

Az uniós intézményrendszer demokráciadeficitjének egyik elemeként említettük, hogy a Bizottság kormányzati tevékenysége szinte semmilyen módon sem vezethető vissza az uniós államok polgárainak az európai parlamenti választásokon kifejezett politikai akaratára. Ez mutatkozik meg abban, hogy az európai parlamenti választások a nemzeti parlamenti választások mintáját követik, azaz a választók a belpolitikában megszokott pártválasztásuk szerint szavaznak a nemzeti pártok európai parlamenti jelöltjeire (igen kis érdeklődés, alacsony részvétel mellett). Az európai választásokon induló pártok, jelöltek sem európai, hanem nemzeti, belpolitikai kérdésekben megfogalmazott programokkal kampányolnak a szavazatokért. A választások középpontjában nem európai kérdések állnak, amelyekről pro vagy kontra állást foglalnának a jelöltek és a választók.<sup>5</sup> Uniós dimenzióban artikulálódó politikai akarat, európai politikai közvélemény, mindeddig legalábbis, nem alakult ki. Nem jött létre európai politikai aréna, európai politikai tér.

Az európai választások fragmentált, nemzetállami jellegének gyökere, hogy nem jött létre valódi európai pártrendszer. Immár negyedszázaddal az első közvetlen EP-választás után sem a (pán)európai pártok, illetve azok országos tagozatai, hanem a nemzetállami pártrendszerek pártjai állítanak jelölteket, és képviseltetik magukat az európai parlamenti választásokon. Az Európai Parlament pártcsoportjai így ma is az egymástól független és elkülönült nemzetállami politikai térben versengő pártok képviselőiből összeálló laza politikai csoportosulások, és csak az Európai Parlamenten belül léteznek. S bár ideológiai, illetve pártcsaládok szerint létrejött nemzetközi pártszövetségek régóta léteznek, a Európai Parlament falain kívüli tényleges, a politikai folyamatokat strukturáló európai pártrendszerrel mégsem beszélhetünk.

Mindez a tünete annak, az európai demokráciadeficit döntő szubsztanciális gyökerét jelentő ténynek, hogy nem jött létre (pán-)európai politikai közösség, európai *démosz*. Európai demokráciáról tehát azért sem beszélhetünk, mert ezen demokráciának nincsen alanya, nincsen szubjektuma. Nincsen európai (uniós) nép, amely politikai identitással, illetve politikai akaratral bírna, amely a népszuverenitás letéteményese lehetne. Ez megmutatkozik abban is, hogy például az új uniós alkotmányt nem az „európai nép”, hanem az unió tagállamai fogadják el és

ratifikálják, s amelynek életbe lépéséhez a tagállamok egyhangú egyetértése szükséges.<sup>6</sup> (Sőt, bármilyen későbbi alkotmánymódosításhoz a tagállamok egyhangú egyetértésére van szükség. A föderalistáknak nem sikerült a 4/5-ös többségre vonatkozó javaslatukat elfogadtatniuk.)

Az európai démosz hiánya magyarázatot ad arra is, hogy miért nincsenek határozott és erős, politikai tömegmozgalmak által is támogatott törekvések az unió intézményrendszerének demokratizálására.

### *Következtetések és perspektívák*

Az elitista unióépítéssel és alkotmányozással szemben egy szélesebb demokratizálás csak nagyobb politikai mobilizáció következményeként mehet végbe; csak az utóbbi teremtheti meg az európai démoszt. Hogyan lehetséges ilyen páneurópai politikai mobilizáció?

Az ilyen mozgósításra az egyik lehetőséget valamely váratlanul kialakuló nagy, európai léptékű politikai válság, konfliktus jelentheti; például külpolitikai, vagy belső, nem államok közti, hanem uniós szinten kialakuló „közpolitikai” konfliktus. Ilyen lehetőséget jelentett – elvileg legalábbis – a 2003–2004-es iraki háború nyomán kialakult európai politikai helyzet, kétféle vonatkozásban is.

Az egyik, a háború nyomán kialakult, illetve felerősödött Amerika-ellenesség az európai közvéleményben, amely a közös *politikai* identitás kialakulásának a lehetőségét teremtette meg. A dolog másik vonatkozása az unió tagállamai között a kérdés kapcsán kialakult politikai ellentét, ami potenciálisan szintén a háborúpárti, illetve háborúellenes mozgósítás egyik forrása lehetett volna.

Az iraki háború kapcsán kialakult disszenzus *intenzitása* azonban nem érte el azt a fokot, hogy páneurópai politikai mozgósítás alapjává válhatott volna. Sikeres politikai mozgósítás nincsen „ellenségkép” nélkül. A fenti példában azonban az ellenségkép nem vált karakteressé. Az „európaiság” átpolitizálása nem lehetséges barát / ellenség meghatározása nélkül.<sup>7</sup> Az ilyen átpolitizálás egy korábbi kísérlete volt az Ausztria ellen hirdetett 2000. évi európai bojkott is. Amíg az európaiság csak értékrend, jogrend és államok közötti közös politikai intézményrendszer, addig nem jön létre *démosz* és nem lesz politikai mobilizáció. Külső vagy belső ellenség kell a mozgósításhoz<sup>8</sup>, lásd az Amerikai Egyesült Államok függetlenségi háborúját majd a későbbi polgárháborút. De más föderációk is nagy politikai konfliktusokban, kataklizmákban születtek: az Európai Unió tekintetében ez még várat magára.

A nagy politikai válságok mellett másképpen, fokozatosan is létrejöhet egy páneurópai politikai mobilizáció. Ennek lehetőségét az uniós intézmények funkcionális működése, különösen az ebben érdekelt EP-ben működő parlamenti pártok parlamenten kívüli megjelenése, organizációja jelentheti. Az EP páneurópai pártcsoportjainak érdeke lehet a választók mozgósítása, hiszen ez az ő politikai súlyukat, és végső soron az EP súlyát is növelheti. Elvileg, és hosszabb távon kialakulhat egy ilyen fejlődés, különösen akkor, ha például a bizottság/EP-viszony a „parlamentarizmus” irányába fejlődik. Ez ugyanis megnövelheti az európai parlamenti választások tététjét. Ha ugyanis a páneurópai pártvezetők például a brüsszeli bizottsági posztok megszerzését ambicionálnák, és azok megszerzésére lenne esélyük, azaz ha az EP politikai erőviszonyai dönténének az ET-n belüli nemzetállami vezetők közti alkuk helyett, akkor az erős motivációt teremthet a páneurópai pártvezetőknek az európai választópolgárok mozgósítására.

Mindezzel szemben a jelenlegi tényleges európai politikai elitnek nincsen szüksége demokratikus mozgósításra, hiszen az – a jelenlegi „delegált” hatalommal szemben – demokratikus ellenőrzéshez vezethet. Szaporodnak továbbá a nemzetközi NGO-k, társadalmi-politikai mozgalmak, lobbiz és érdekcsoportok is, amelyeknek szintén nem érdekük az uniós döntéshozatal nagyobb demokratizálása, „parlamentesítése”. A bizottság és az apparátus is inkább ezt részesíti előnyben, nem a politikai demokratizálást vagy a kormányzás „parlamentesítését”. A nemzetállami politikai vezetők közül és a brüsszeli bizottsági vezetők közül kialakuló európai elit így könnyebben meg tudja őrizni a kialakult politikai autonómiáját. Ez a politikai autonómia a nemzetállami vezetők számára a külpolitikában hagyományosan élvezett politikai autonómiához fogható. Jelenleg az EU-ban nincsen egy olyan ellenelit, amely páneurópai mozgósításban, illetve az unió nagyobb demokratizálásában érdekelt lenne.

### *Demokráciadeficit és legitimitáció*

Láthattuk, hogy az EU nem demokratikus intézmény, mégis rendelkezik egy bizonyos – ha nem is túlságosan erős – legitimitással. Mi adja az unió legitimitását? Egyrészt – közvetett módon – rendelkezik egy bizonyos demokratikus legitimitással, hiszen az uniós döntéshozatal végső soron a tagállamok demokratikusan megválasztott vezetőinek kezében van (demokratikus legitimitás „intergovernmentális” értelemben). Másrészt a szupranacionális értelemben vett demokráciadeficit mellett az unió legitimitását elsősorban *output* teljesítménye adja. A technokráciabürokrácia uralmát a teljesítmény igazolja. A demokratikus jogok nem olyan fontosak az európaiaknak mint

egykor voltak, illetve mint azt az unió demokratizálásának hívei képzelik. Az európai démosz hiányában lehetséges, hogy az átláthatatlan technokráciabürokrácia uralma nagyobb legitimitással bír, mint egy ilyen páneurópai politikai pártrendszer és parlamentarizmus bírna.

## 2. FÖDERALIZMUS

Láttuk, hogy a demokráciadeficit kérdésére adható egyik választ az unió föderalizálása kínálja. A föderalizmus a 19. századtól elterjedő államforma világszerte, noha korábban sem volt ismeretlen. Míg azonban az ókori, majd kora újkori város- illetve államszövetségek átmeneti virágzás után sorra elbuktak, alulmaradtak a politikailag-szervezetileg egységesebb birodalmakkal, illetve abszolút monarchiákkal szemben, addig a 19-20. századi föderációk már tartós képződmények. William Riker ennek okát abban látja, hogy míg a korai föderációk laza szövetségek, decentralizált/periferizált föderációk, addig az utóbbiak centralizált föderációk (Riker 1964, 2–10; Riker 1996). Riker tézise szerint ugyanis a laza konföderációk éppen azt a feladatot nem tudták ellátni, amiért alakultak; nem voltak képesek a nagyobb terület és népesség hatékony politikai ellenőrzését és katonai védelmét ellátni. A modern kor laza konföderációi is vagy felbomlottak, vagy a centralizáció útjára léptek, amit jól példáz Svájc vagy az Amerikai Egyesült Államok története.

### *Föderalizmus definíció*

Riker a föderalizmust a következőképpen határozza meg: „Egy alkotmány föderális, ha (1) a kormányzati rendszer két szintje egyaránt ugyanazon terület és nép kormányzására vonatkozik; (2) a kormányzat mindegyik szintje rendelkezik legalább egy olyan cselekvési területtel, amelyben autonóm; (3) és garanciák léteznek (még ha az csupán az alkotmány egy kijelentése is) a különböző szintű kormányzatok saját cselekvési területükön meglévő autonómiájára” (Riker 1964, 11). A föderalizmus tehát egy olyan alkotmányos „politikai szervezet, amelyben a kormányzati tevékenység úgy van megosztva a regionális és a központi kormány között, hogy mindegyik szintű kormány rendelkezik olyan tevékenységgel, amelyben ő hozza a végső döntéseket” (Riker 1975, 101 – idézi McKay 2001, 8). A kormányzat két ága közötti hatáskörök megosztása alkotmányosan meghatározott, azaz nem lehet önkényesen megváltoztatni: ez különbözteti meg a föderalizmust a decentralizációtól (Riker 1996, 10).

*Föderációk létrejötte*

Riker szerint a föderációk létrejöttében az expanzió és a védelem jelenti az elsődleges, döntő motivációs tényezőket. A föderációk létrejöttére Riker – másokkal ellentétben nem ideológiai (pl. a szabadság megvédése) vagy társadalmi-gazdasági (pl. azonos gazdasági érdekek), hanem – racionális *politikai* magyarázatot ad (Riker 1964, 12–16.) A föderációk létrejöttében másodlagos motivációs tényezőnek tekinti a gazdasági, kereskedelmi *protekciónizmust*. (Ez utóbbi már az Amerikai Egyesült Államok centralizált föderációvá való átalakításában is szerepet játszott, az európai integrációs folyamatban azonban meghatározó tényezővé vált.) A föderáció a „*védelem és engedelmesség*” hobbésianus politikai törvényének mintájára, egyrészt a nagyobb területi egységek számára katonai védelmet vagy expanziót ígérő (szupranacionális) politikai vezetők, másrészt a helyi, (tag)állami politikai vezetők között létrejövő alku eredménye. A szupranacionális politikai vezetők ki akarják terjeszteni uralmukat; katonai és bizonyos politikai kontrollt kívánnak gyakorolni a (tag)államok felett. Ha ennek megvalósítása katonai eszközökkel nem lehetséges, illetve túl nagy politikai költségekkel, áldozatokkal járna, vagy ideológiai okokból nem kívánatos, akkor ehelyett politikai alkut – nevezzük *föderális alkunak* – kínálnak az alkotó tagállamok vezetőinek, ami az erőszak nélküli politikai expanzió egyetlen lehetséges eszköze. Ha az alku sikeres, az alkotó államok vezetői lemondanak a függetlenségük egy részéről az unió javára, cserébe részesülnek az unió katonai-diplomáciai védelmében a külső fenyegetéssel szemben, illetve a potenciális külső expanzió hasznából. A védelem nyújtotta biztonság, illetve az expanzióban való részvétel nyújtotta haszon túlszárnyalja a függetlenség részleges megnyirbálása fölött érzett veszteséget. (Riker 1964, 12). Ez a gondolatmenet némi módosítással az európai integráció folyamatára is magyarázatot kínál.

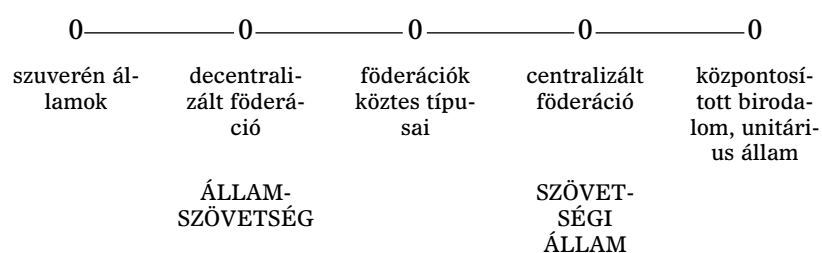
Riker racionalista gondolatmenetével összhangban úgy vélem, hogy az európai integrációs folyamatban összességében a geopolitikai-stratégiai és biztonságpolitikai motivációk legalább olyan fontosak, mint a piacvédelmi-protekciónista indítékok. Az EU létrejötte e két tényező együttes hatása. A két világháború utáni fő cél a német-francia ellenségeskedés „pacifikálása”, a kommunista blokk összeomlása után pedig a kelet-közép-európai csatlakozó új tagállamok integrálása, azoknak az orosz érdekszférából való kivonása volt.

*A föderációs skála*

Riker nem az állam, hanem a politikai rendszer fogalma felől közelíti meg a föderáció problémáját. Elveti a föderáció-konfö-



deráció merev fogalmi dualizmusát, és egy rugalmasabb elemzési keretet állít fel a föderalizmus tanulmányozására (Riker 1964, 5–7).<sup>9</sup> Riker nyomán – koncepcióját némileg módosítva – a kormányok egy olyan centralizációs-decentralizációs, avagy másképpen „föderációs skálán” helyezhetők el, amelyet két, a föderáció fogalmát kívülről határoló szélsőség határol (lásd az 1. ábrát). A független államok jelentik a decentralizációs, a központosított birodalmak pedig a centralizációs szélső pontot; de a két szélső pont egyike sem tekinthető föderációnak. Riker megközelítésének előnye, hogy nem veszik el a föderáció/konföderáció intézményesen nehezen megragadható államelméleti dichotómiájában, hanem az államiság és a szuverenitás problémája helyett a politikai rendszer felől közelít. Ezzel egy rugalmasabb elemzési kerethez jut, ami nem az államszövetség / szövetségi állam közti ugrópontra fókuszál.



1. ábra. A föderációs skála

David McKay szerint a (Maastricht utáni) Európai Unió – a Riker által felállított rugalmas, a konföderáció/föderáció dichotómiát feloldó elemzési keretben – a föderális rendszer egyik fajtájának tekinthető (McKay 2001, 8). A kormányzat mindkét szintje létezik, és mindegyik egy-egy meghatározott policykörben végső döntési joggal rendelkezik – a tagállamok által kötött szerződések jelentik mindezek „alkotmányos” garanciáit. McKay mégis – a katonai védelem (hadsereg) tagállami kompetenciája, valamint az uniós szintű törvényhozás döntően nemzetállami vagy „konföderális” jellege miatt – az EU-t egy „kváziföderációnak”, a föderáció és konföderáció közti hibridtípusnak tekinti (McKay 2001, 9). Hozzátehetjük ehhez, hogy az intézményi reformok több tekintetben is a „föderalizálás” irányába haladnak.

### Összehasonlítás

Az EU kváziföderális mivolta mutatkozik meg akkor is, ha áttekinthetjük, hogy a tipikus föderációkhoz képest (USA, Kanada,

Ausztrália, NSZK, Svájc) miként alakul az Európai Unióban az egyes szakpolitikai területeken a kompetenciák megosztása a „központi” és a tagállami kormányzati szintek között.

1. táblázat. Az EU és a tipikus föderációk összehasonlítása

	Tipikus föderáció	Európai Unió
<b>I.</b>		
Makroökonómiai politika <sup>10</sup>	F	F
Agrárpolitika (ár- és jövedelempolitika)	F	F
Kereskedelempolitika	F	F
<b>II.</b>		
Versenypolitika (versenyszabályozás)	F/á	F/á
Környezetvédelmi politika	F/á	F/á
Munkaerő-piaci politika	F/á	F/á
Emberi jogok (civil rights)*	F/á	F/Á
Szabadságjogok (civil liberties)*	F/á	Á
Szállítás (szabályozás)	F/á	F/Á
<b>III.</b>		
Egyetem. és kutatás	Á/f	Á/f
Egészségügy	Á/f	Á
Szállítás	Á/f	Á
Rendészet (law enforcement)	Á/f	Á
Közszolgáltatások (utilities)	Á	Á
Általános és középfokú oktatás	Á	Á
<b>IV.</b>		
Nemzetközi kapcsolatok	F	Á/f
(Hon)védelem	F	Á/f
Állampolgárság és bevándorlás	F	F/Á
Társadalombiztosítás**	F/á	Á
Szociális támogatások	F/Á	Á

Forrás: McKay 2001, 11. o. alapján.

*Megjegyzés:* Az F kizárólagos, vagy csaknem kizárólagos föderális kompetenciát jelent; az Á kizárólagos, vagy csaknem kizárólagos tagállami kompetenciát. Az F/Á egyenrangú hatáskörmegosztást jelent; míg a kisbetű (f, á) használata a föderális vagy a tagállami szint alárendelt szerepét jelzi.

\* Emberi jogok (civil rights) a nők és kisebbségek jogaira, a szabadságjogok (civil liberties) a szólás-, gyülekezés-, vallásszabadság stb. jogokra utal.

\*\* Nyugdíj, munkanélküliség, egészségügy.

Az 1. táblázatból látható, hogy három nagy policyterületen az EU a tipikus föderációk vonásait mutatja (I–III. részek). Markáns eltérés az EU és a tipikus föderációk között a policyterületek egy negyedik csoportjában, elsősorban a honvédelem és a társadalombiztosítás terén van. Míg ugyanis a tipikus föderációkban ezek központi, addig az EU-ban tagállami hatáskörök. Szintén jelentős eltérés látható a nemzetközi kapcsolatok (külpolitika), az állampolgárság és bevándorlás, a belbiztonsági (belső rendvédelem) és a szociális támogatások területén. A tipikus föderációkhoz képest az Európai Unióban ezek a politikai kompetenciák jelentős vagy teljes mértékben tagállami kompetenciák.

Láthatjuk, hogy az erős tagállami kompetenciák miatt az EU sajátos vonásai közé tartozó említett *policyterületek*ből négy – védelem, belbiztonság, külpolitika, állampolgárság és bevándorlás – az állami szuverenitás hagyományos ismérvei közé tartozik. Az ötödik és hatodik, azaz a társadalombiztosítás és a szociális támogatások pedig a 20. század során váltak elismert állami funkciókká,<sup>11</sup> és jellegzetes módon a tipikus föderációkban ezek részben szövetségi szintű kormányzati feladatként jelentkeznek. A szociális támogatás tipikusan egyazon politikai közösségen belül egyrészt mint annak tagjai közötti szolidaritás, másrészt mint az állam szociális értelemben vett, az egyes állampolgárokért való „védelmi” felelőssége jelentkezett. Az Európai Unióban ez mindkét értelemben hiányzik, ami jól mutatja az unió „államiságának” és politikai „közösségiségének” a hiányát. Az unió sem vertikális (állam), sem pedig horizontális értelemben (polgárok közti szolidaritás) nem tekinthető politikai egységnek, államnak. Nem, vagy csak alárendelten rendelkezik az állam klasszikus, a szuverenitás „velejét” adó funkcióival. Az öt klasszikus miniszteriális funkcióból – külügy, belügy, hadügy, igazságügy, pénzügy – négyvel döntően a tagállamok rendelkeznek. Kivételt a pénzügyi funkció képez. Ez a hat szakpolitikai kör jelenti azon policyterületeket, ahol a tagállami kompetencia megőrzése az EU föderalizálódásának a „befejezetlenségét”, az unió „kváziföderális” jellegét leginkább mutatják. Döntően e területeken múlik ugyanis a *szuverenitás* kérdése. Az EU tehát nem föderális *állam*, de föderális politikai *rendszer*! Ez megfelel Riker, Dahl (Dahl 1986, 114) és mások árnyaltabb – nem a föderális/konföderális dichotómiára építő – föderalizmus definícióinak.

Noha William Riker állami központú helyett képviselt politikairendszer-szemlélete, a föderáció–konföderáció dualizmusa helyett egy árnyaltabb, fokozati pozíciókat megengedő – lineáris fokozati skálával dolgozó – elemzési kerete egy árnyaltabb elemzési eszközt kínál a föderalizmuskutatás számára, a *szuverenitás* kérdése mégis, felfogásom szerint, megkerülhetetlen. Ki a szuverén? Mely intézmények tekinthetőek a szuverenitás

hordozóinak? Ez a kérdés azonban visszavezet a föderáció/konföderáció klasszikus kérdésköréhez. Írásom alábbi, harmadik része az Európai Unió és a szuverenitás kérdéskörével foglalkozik.

### 3. SZUVERENITÁS

Az európai integráció számára már a gazdasági korszakában (a Közös Piac, illetve az EGK időszakában) is fel-felmerült az a kérdés, ami Maastricht, azaz az Európai Unió létrehozása óta megkerülhetetlen; ki a szuverén? A tagállamok vagy az EU tekinthető-e a végső döntés, a szuverenitás hordozójának? De az is felvethető, hogy értelmes-e még egyáltalán a szuverenitás fogalma? Vannak, akik szerint már régen nem az.<sup>12</sup> A maastrichti szerződés utáni szakirodalom nem ad erre a kérdésre egységes választ, és a vita még az ezredforduló utáni uniós alkotmányozás időszakában is tart. A vitában a szuverenitás problémájára három választípus körvonalazódott (Plattner 2003).

#### *A tagállami szuverenitás fennmaradásának felfogása*

Az első felfogás megfelel az EGK/EU szerkezetét hagyományosan „kormányközinek”, (intergovernmentálisnak) tekintő álláspontnak. Ezek szerint a szuverenitást továbbra is az Unió tagállamai, azaz a nemzetállamok birtokolják. Vagyis az unió nem vált a szuverenitást birtokló szövetségi állammá, föderációvá, hanem szuverén nemzetállamok közössége, azaz államszövetség (konföderáció) maradt. Végső soron ugyanis mindig a tagállamoknak van döntő szavuk, sőt minden lényeges kérdésben vétőjoggal rendelkeznek: az övéké az alkotmányozó hatalom, illetve a „hatáskörök megállapítására vonatkozó hatáskör”, ami a szuverenitás egyik döntő eleme (Blanke 2003; Valki 1996). Emellett az unió szervezeti reformjai nemhogy csökkentették, de kulcsterületeken megerősítették a tagállamok szerepét, a nemzeti érdekképviseletet a döntéshozatalban.

Megjegyzésre érdemes, hogy a fent bemutatott tagállami-szuverenitás-felfogás talán a leginkább elterjedt a politikai retorikában, ugyanis formálisan a tagállamok nem mondtak le szuverenitásukról, sőt, újra és újra annak szimbolikus megerősítése történik, Németországban például a szövetségi alkotmánybíróság részéről. Magyarországon ezt a felfogást képviselte a Fidesz–MPP az uniós csatlakozással kapcsolatos alkotmánymódosítási vitában 2002–2003-ban.<sup>13</sup>

*A szuverenitás fokozatos átruházásának felfogása*

A második, talán a legtöbb szerző által osztott felfogás szerint, legkésőbb az uniót létrehozó maastrichti szerződés megkötése után már kétségbe vonható, hogy a szuverenitás még maradéktalanul a tagállamoknál lenne. A közösségek, majd az unió Európájának története ugyanis azt mutatja, hogy a szuverenitás fokozatosan átkerül a tagállamoktól az unióhoz. Az álláspontok egyik része szerint ez egy olyan fokozatosan zajló folyamat, amelyben nincsen megállás. Az elemzők többsége szerint az unió már több, mint nemzetállamok konföderációja, de még kevesebb, mint egy föderális állam (Mény 2003, 57). A fejlődés azonban a föderális Európa – egyesek szerint állam – megteremtése felé tart.<sup>14</sup> Hiába érvelnek egyesek azzal, hogy csak „nemzetközi szerződésről van szó”, az átruházással az állam „...feladja igényét a területén való saját főhatalom kizárólagosságára”.<sup>15</sup> A közösségi hatáskörben kiadott normák ugyanis közvetlenül – a nemzetállamok törvényhozásainak ratifikációja nélkül is – kötelezik az EU állampolgárait, és vitás esetben, végző soron, az Európai Bíróság dönt. A konszenzus elvnek a (minősített) többségi elvvel való felváltása – ami a közösségi döntéshozatal egyre szélesebb körében érvényesül – szintén a tagállamok szuverenitását nyirbálja meg. Ezen értelmezés szerint tehát a nemzetállamok lemondtak szuverenitásuk egy részéről, amelyet így az EGK-ra illetve az Európai Unióra ruháztak. Kialakult a „megosztott szuverenitás” koncepciója (Doehring 2003, 899). De hová vezet ez a folyamat? Ha a szuverenitás fokozatosan az unióhoz kerül, államszövetségből – fokozatosan, illetve egy szimbolikus alkotmányozás „nagy ugrása” révén – szövetségi állam válik.

A szuverenitás fokozatos átruházásának koncepciója megjelent egy harmadik, jog- és politikaelméletileg az előzőeknél izgalmasabb kérdéseket felvető felfogás formájában, amely kilép a kormányköziség versus szupranacionalitás, illetve az államszövetség versus szövetségi állam dualizmusából.

*A szuverenitáson túl: az Európai Unió, mint új politikai szerkezet*

A szuverenitás hagyományos felfogása szerint, ha a tagállamok szuverenitásukat fokozatosan átruházzák az unióra, akkor fokozatosan az EU válik a szuverenitás hordozójává, szuverén állammá. E harmadik, új megközelítés szerint ez nincsen így. Az Európai Unió létrejöttének a politikaelméleti újonságát ugyanis éppen az adja, hogy magának a szuverén államiságnak a hagyományos fogalma bomlik fel. A szuverenitás eltűnik, elporlad. Az európai integráció előrehaladtával, e felfogás sze-

rint, nem a szuverenitás átadása történik, hanem a szuverenitás eredeti értelmében, mint *végső és teljes hatáskör* értelmében vett megszűnéséről, „elporlásáról” van szó (Blanke 2003, 884–5; Doehring 2003, 900; Gombár et al. 1996). Az EGK, majd az EU sem nem szövetségi állam, de nem is államszövetség (Doehring 2003, 901), hiszen már senki sem visel *végső felelősséget*, illetve mindenre kiterjedő felelősséget: sem a tagállamok, sem pedig az unió. Ez is mutatja, hogy új politikai szerkezet jön létre (Plattner 2003, 53).

Mik ezen új politikai szerkezet fő jellemzői?

1. A felelős kormányzat eltűnése. „Az állampolgár nem teheti felelőssé saját kormányát annyiban, amennyiben annak már nincs hatásköre, de nem teheti felelőssé az európai kormányt sem, mert nem mozdíthatja el; csak a sajátját mozdíthatja el, amelyik úgysem Európát kormányozza.” (Doehring 2003, 901–02) Amilyen mértékben a hatáskörök uniós szintre kerülnek, olyan mértékben tűnik el a felelős kormányzás.
2. Föderális politikai *rendszer* jön létre. Joseph Weiler szerint az Európai Unió egy föderális (alkotmányos) jogi struktúra és egy „konföderális” vagy intergovernmentális politikai struktúra kombinációja (Plattner 2003, 53). Más szavakkal, Európa – az uniós jogrend révén – elfogadott egy a föderális államokra jellemző „alkotmányos fegyelmet”, anélkül, hogy föderális állam lenne, az államokra jellemző hierarchikus kényszerítő apparátus nélkül. Valójában egy föderális *nem államnak* tekinthető (Plattner 2003, 53). A dolog kulcsa az új jogrend létrejötte (Wind 2001).
3. Egy teljesen új jogrend jön létre, mely független az állami-politikai döntéshozataltól. Ennek megteremtője az *Európai Bíróság* (European Court of Justice). Az így kialakult autoritásviszonyok és jogrend teljesen ellentétes a szuverén állam tradicionális felfogásával, ahol az állam a jogrend végső forrása. Itt ugyanis egy az államoktól (és az uniós törvényhozástól is) függetlenül teremt jogot a bírói jogalkotás (Wind 2001). Az Európai Bíróság a közösségi jogot nem hagyományos nemzetközi jognak tekintette, hanem esetjogi (case law) döntéseivel egy sajátos, a tagállamok jogrendszereitől független jogrenddé fejlesztette.

Fokozatosan és észrevétlenül, egy „csendes forradalom” révén az Európai Bíróság gyökeresen átalakította az EGK-n belüli autoritásstruktúrát, hatalmi és kompetenciaviszonyokat. A közösségeket létrehozó nemzetközi szerződések (római szerződés stb.) a nemzetközi jog alá eső rendszerének esetjogi értelmezései révén észrevétlenül „*alkotmányosította*” az uniót és egy föderális rendszerhez hasonló politikai rendszert teremtett. Módszere ebben egy aktivista, „teleológiai módszer” volt, ami

gyökeresen szemben áll a nemzetközi bíróságok eljárási, ítélkezési módszerével. Mindezt természetesen nem tehette volna meg anélkül, hogy a tagállamok és azok bíróságai utólag nem fogadják el, nem tekintik legitimnek döntéseit.

Az Európai Bíróság által az 1960-as évek derekán felállított két legfontosabb jogi-alkotmányos alapelv, amelyek ezen csendes „alkotmányozáshoz” vezettek, a következők:

(1) a közösségi jog szupremáciájának elve a nemzetállami jog felett; (2) a közösségi jog közvetlen érvényesülése a tagállamokban. Ezek, a szerződések által semmilyen formában nem tartalmazott jogelvek a bírói jogalkotás eredményei. Ezen elvek alkalmazása a szerződések közösségét jogi értelemben szuverén nemzetállamok kormányközi szervezetéből – ha nem is államná, de – egy *kvázi alkotmányos és föderális politikai rendszeré* alakították (Wind 125, 132).

### *Szuverenitás és államiság<sup>16</sup>*

Miként foglalhatjuk össze az eddigieket a szuverenitás szempontjából? A nemzetállamok szuverenitása – értelmezéstől függően – részben az unióhoz kerül, azaz föderálisan megosztottá válik (pl. Riker, McKay), vagy – egy másik értelmezés szerint – elporlad (pl. Gombár). Hiszen az államhatalom jogi korlátok közé szorított és megosztott. A legfőbb, vagyis a szuverén hatalom sehol sem található, és a jog uralma érvényesül. A hatalmi ágak megosztása, mely a tagállamokon belül és uniós szinten egyaránt érvényesül, az alkotmányosság és a jogállam elveinek intézményesítése egyaránt értelmetlenné teszi a szuverenitás fogalmának használatát. A politikai hatalom a kialakuló kvázi föderális politikai rendszerben az unió és a tagállamok között vertikálisan és horizontálisan egyaránt megosztott. Az államon belüli ún. belső szuverenitás eltűnt, feloldódott a hatalommegosztás rendszerében. Szuverenitás volt, nincs...

De kidobhatjuk-e a szuverenitás fogalmát? A szuverenitás, ha láthatatlanná is vált, felfogásom szerint nem szűnt meg létezni. Legalábbis annak egy szűkebb, specifikusabb értelmében. Az alábbiakban ezért megkülönböztetem a szuverenitás egy tágabb és egy szűkebb fogalmát.

### *A szuverenitás kétféle felfogása*

A szuverenitás egy tágabb, extenzív vagy *mennyiségi* értelemben valóban elporlad. A korlátlan, abszolút és oszthatatlan főhatalmat sehol sem találjuk. Egyre több kompetencia kerül ki a nemzetállamok hatásköréből az Európai Unió kompetenciakörébe vagy egyszerűen a globalizálódó piacgazdaság kompeten-

ciájába. A nemzetállami kormányok politikai, gazdaságpolitikai mozgásteret egyre jobban beszűkül. (Ha a szuverenitást ilyen mennyiségi értelemben fogjuk fel, valóban a szuverenitás megosztásáról vagy elporladásáról beszélhetünk.)

Csakhogy, egy másik értelemben, a szuverenitás nem az állami feladat- és hatáskörök, funkciók szinonimája, nem is azok összessége. A szuverenitás nem az állam kiterjedtségére, a civil társadalommal szembeni gazdasági-társadalmi „hatalmára” vagy az állami újraelosztás nagyságára vonatkozik. Az állam szuverenitása nem azonos az állam gazdasági, társadalmi hatalmával.<sup>17</sup>

A szuverenitás szűkebb, egy tisztán politikai fogalmához, *minőségi* definíciójához Carl Schmitt meghatározása nyomán juthatunk el. Schmitt szerint „szuverén, az aki a kivételes állapotról dönt” (Schmitt 1992, 1), azaz, aki a végső *politikai* döntés birtokosa. A végső döntés mindig politikai (Böckenförde 1998, 42), sohasem jogi döntés. A szuverenitás a végső autoritást jelenti, a jogrend érvényességéről vagy felfüggesztéséről, békéről és háborúról, barátról és ellenségről való döntést. A szuverén hatalom ebben az értelemben nem szűnt meg, nem tűnt el, még ha nem is látható, vagy nem is azonosítható könnyen. A szuverenitás nem mutatkozik meg mindig, „nincsen szem előtt”.

A szuverenitás megértéséhez, megragadásához ezért meg kell különböztetnünk egyrészt a normál, alkotmányos állapotot, másrészt a rendkívüli állapotot. A normál állapotban a szuverenitás „eltűnik”, pontosabban láthatatlanná válik; a hatalom megosztott, a jog uralma valósul meg, a nemzetek közötti viszonyokat a béke jellemzi.<sup>18</sup>

Mivel a szuverenitás csak a rendkívüli helyzetekben mutatkozik meg<sup>19</sup>, a liberális alkotmányosság normál állapotában hajlamosak vagyunk megfeledkezni annak jogon kívüli, politikai alapjáról. Nevezetesen arról, hogy az alkotmányos jogállam nem természetből fogva adott, hanem egyrészt politikai döntés, illetve politikai döntést jelentő alkotmányozás eredménye, másrészt fennmaradása nem automatikus; potenciálisan politikai(katonai) védelemre szorul belső és külső fenyegetésekkel szemben egyaránt. Azaz, hajlamosak vagyunk megfeledkezni arról, hogy egyrészt a normál állapot rendkívüli helyzetben fogant (a szuverén *ex ante* döntése által), másrészt hogy önnön normalitása, jogállamisága nem védi meg rendkívüli helyzetektől (azaz a szuverenitás *ex post* megjelenésétől).

A szuverenitás szűkebb, specifikusan politikai értelmében, a *végső döntést* jelenti.<sup>20</sup> Mire irányul ez a végső döntés? Nem tejkvótára, vagy munkaerő-piaci szabályozásra, vagy ehhez hasonló tárgyi területekre, szakpolitikákra. A végső döntés olyan tisztán politikai kérdésekre irányul, mint: barát/ellenség meghatározására; béke/háború eldöntésére; a politikai egység meghatározására; alkotmányozásra. Azaz mindenfajta államiséget



és alkotmányosságot, normál állapotot megalapozó és megelőző döntésekre. Olyan döntésekre, amelyek bármilyen konkrét jogrend előfeltételét jelentik.

### *A szuverenitás az Európai Unióban*

Nincs ez másképpen az Európai Unió és tagállamai esetében sem. Egyre több kompetencia kerül át a tagállamoktól az unióhoz, de a végső politikai döntési jogkör a nemzetállamoknál maradt. Bár a hatalmi szerkezet „(kon)föderalizálódik”, plurálisabbá válik, de a szuverenitás, ebben szűkebb, specifikusan politikai értelemben – eddig legalábbis – még nem került át a szupranacionális szintre.<sup>21</sup> Ezt mutatja az új uniós „alkotmányos szerződés” létrehozásának és elfogadásának folyamata. Az alkotmány – a korábbi uniós szerződésekhez hasonlóan – nemzetállamok közti alku eredménye és nemzetállamok ratifikálják, mint egy nemzetközi szerződést.

Ki indít háborút? Ki függeszti fel a jogrendet? Kié a barát/ellenség meghatározásának joga? Mindezen kérdésekre a válasz azonos: mindeddig a nemzetállamok, s nem az unió joga háborút indítani, vagy rendkívüli állapotot hirdetni. Nem az unió, hanem továbbra is a tagállamok a nemzetközi politika elsődleges szereplői (pl. az ENSZ-ben is), bár az új alkotmánytervezet ebben a tekintetben igen ambiciózus az állandó uniós külügyminiszteri poszt és az állandó ET-elnöki poszt felállításával. Jellemző azonban, hogy az alkotmány szerint csak a közös, minden egyes nemzetállam által jóváhagyott külpolitika válhat a az unió külpolitikájává, azaz teljes politikai konszenzus szükséges. Azaz a tagállami szuverenitás – annak szűkebb értelmében – fennmarad. (I.) A tagállamok szuverének a háborúindítás kérdésében, miként a 2003–2004-es iraki háborúban is láthattuk. Az unión belüli helyzetet jól jellemzi az iraki háború példája, amely mély politikai törést idézett elő a tagországok között. A tagállami szuverenitás következménye volt a délszláv válságra adott egységes uniós válasz hiánya, a biztonságpolitikai-katonai cselekvésképtelenség is. Az új alkotmány igen ambiciózus a kül-, biztonságpolitikai és katonai együttműködés tekintetében (lásd a szolidaritási, illetve kölcsönös katonai és segítségnyújtási klauzát), de csak a résztvevő államok konszenzusos együttműködése, azaz külső szuverenitása alapján. (II.) A tagállamok szuverének a belbiztonság kérdéseiben is (McKay 2001, 11–13.). Az uniónak nincsen kompetenciája abban, hogy az egyes tagállamok miként kezelik a belső szuverenitásukat, államiságukat veszélyeztető belső politikai erőket; a spanyolok a baszk, a franciák a korzikai, az britek az északír szeparatizmust. (III.) A külső – például az iraki – válságra adott eltérő reagálás és a belső ellenség meghatározásának és kezelésének a

joga azt mutatja, hogy a tagállamok rendelkeznek a belső és külső barát/ellenség meghatározásának jogával, ami a nemzetállami szuverenitás alapvető kritériuma. Az utóbbi években ezt az elvet csak az Ausztria ellen indított 2000. évi uniós bojkott idején kérdőjelezték meg, de a bojkottot (a politikai ellenség meghatározását) végül is nem az Unió, hanem a nemzetállamok indították. (IV.) A kivételes állapot bevezetése, a jogrend fel-függesztése/helyreállítása is a nemzetállamok kompetenciája. Ebben a tekintetben teljesen szuverének a tagállamok, uniós szinten nincsen erre vonatkozó szabályozás. Azaz az unió nem vindikálja magának a szuverenitás olyan fokát, hogy ilyen alapvető politikai döntéseket hozzon (McKay 2001, 10–11).

Összefoglalva: a szuverenitást tágan értelmezve azt láttuk, hogy a föderális fejlődésnek megfelelően az állami feladatkörök egyre nagyobb részét a tagállamok (részben vagy teljesen) az uniós, azaz a föderális döntéshozatali szintre ruházták, azaz a szuverenitás tagállamok és az unió közti (föderális) megosztása ment végbe. Ezzel szemben a szuverenitás szűkebb értelmében – mint a végső illetve a mindent megalapozó politikai döntéseket – tekintve, azzal továbbra is a tagállamok rendelkeznek.

#### *Szuverenitás és demokrácia*

Befejezésül kanyarodjunk vissza a demokráciadeficit problémaköréhez. Észrevehető, hogy demokrácia és szuverenitás problémája – jelen kontextusban – összefügg egymással. Az európai demokráciák ugyanis a népszuverenitás eszméjére épülnek. A demokráciadeficit döntő szubsztanciális magyarázatát az európai démosz hiányában találtuk meg. Ha ez a tétel érvényes, akkor magyarázatot ad arra, hogy a szűkebb értelemben vett szuverenitás összetevő elemei miért maradtak döntően a nemzetállami kompetencia körében. Ameddig a népszuverenitás eszméje él, addig – európai nép hiányában – a szuverenitás ezen összetevőinek unióra való átruházása nem válik elfogadottá, legitimé.

A gazdasági feladatkörök uniós átruházását, mint láttuk, a nagyobb gazdasági teljesítmény tette elfogadhatóvá a nemzetállamok állampolgárai számára: vagyis a materiális legitimáció. A nép azonban politikai kategória. A technokratikus-bürokratikus, valamint a gazdasági hatékonyság önmagában nem hoz létre – a kedvezményezett lakosságból vagy polgárságból – politikai értelemben vett népet. Ez csak politikai kihívások, válságok és azokra adott politikai válaszok, azaz politikai cselekvés következménye lehet.

A (szűk értelemben vett) szuverenitás átruházását ugyanazon politikai folyamatok tehetik szükségessé és legitimé, amelyek az európai démosz megteremtéséhez, életre hívásához vezet-

hetnek. Az első rész végén láttuk, hogy ezek egyaránt lehetnek külső vagy belső kihívások. Kívülről; egész Európa biztonságát fenyegető globális politikai kihívások, politikai konfliktusok, amelyek életre hívják Európa politikai egységét. Belülről; olyan kihívások, amelyek páneurópai (szupranacionális) politikai konfliktust, törésvonalat (*cleavage*) generálhatnak az unión belül. Ha a kihívásra adott eltérő politikai válaszok mentén páneurópai politikai mobilizáció megy végbe<sup>22</sup>, akkor az elősegítheti az európai démosz létrejöttét.

#### JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Az alábbi írás a Magyar Politikatudományi Társaság Siófokon rendezett vándorgyűlésén 2004. június 25-én tartott előadás alapján készült.
- <sup>2</sup> Meg kell jegyezni, hogy az EP jogköre az elmúlt tíz évben fokozatosan növekedett, és a 2004-es alkotmánytervezet további jogkörbővülést irányoz elő.
- <sup>3</sup> Az elmúlt évtizedben történt néhány olyan szabálmódosítás, amely hosszabb távon némi változást hozhat. Az amszterdami szerződés bevezette a bizalmi/bizalmatlansági szavazás intézményét. A bizottság kinevezése az EP többségének jóváhagyásától függ, továbbá kétharmados többséggel a bizottság megbuktatható. A 2004-es új alkotmánytervezet pedig az Európai Tanács (ET) feladatává tette, hogy a bizottság tagjainak jelölésekor vegye figyelembe az EP pártpolitikai összetételét. Ez utóbbi első következménye José Manuel Durao Barroso, Portugália jobbközép kormányfőjének bizottsági elnöki jelölése 2004-ben a jobboldal európai parlamenti választási sikere után.
- <sup>4</sup> Az új alkotmányterv előírja, hogy az MT, ha jogalkotással kapcsolatos tevékenységet végez, nyilvánosan ülésezzen.
- <sup>5</sup> A 2004-es júniusi francia EP-választás jelenti talán az első kivételt, amikor Franciaországban két uniós téma, Törökország uniós csatlakozása, illetve az uniós alkotmányról tartandó referendum került a kampány középpontjába. A török kérdés Németországban is kampánytémává vált. Ezek a témák azonban kivételt jelentettek az európai parlamenti választásokon.
- <sup>6</sup> Ez is mutatja, hogy valójában nem egy nép/állam alkotmányáról, hanem államok közötti – nemzetközi jogi értelemben vett – alkotmányos szerződéséről van szó.
- <sup>7</sup> A barát/ellenség fogalom párról és az intenzitáskritériumról lásd Carl Schmitt munkáját (2002).
- <sup>8</sup> Európa népeit összeköti egy bizonyos értelemben vett kulturális identitás, közös történelmi örökség (bár legalább ennyi el is választja őket). Közös *politikai* identitás azonban csak valamely politikai konfliktusban jöhet létre.
- <sup>9</sup> A konföderáció/föderáció dualizmusa a *szuverén állam* fogalmára épít. Vagy szuverén államok nemzetközi szövetségéről van szó, vagy egy olyan szövetségi államról, amely végső soron szuverén, de amelynek tagjai alkotmányosan biztosított belső önállósággal bírnak. Az előbbi esetben nemzetközi jogi érvényű államok közti szerződésről van szó, az utóbbi esetben a külső szuverenitással már a szövetségi állam bír, a föderáción belül a szövetségi és tagállami kormányzatok közti viszonyokat a föderáció egészén belül érvényes belső jog (alkotmány) szabályozza. Vagy a tagállamok

szuverének, vagy a föderális állam. Az első esetben a szövetségi szerződések csak a tagállami törvényhozási ratifikáción keresztül válhatnak belső joggá, az utóbbi esetben ezzel szemben a szövetségi szintű jogalkotás közvetlenül belső joggá válik a tagállamok állampolgárai számára is.

- <sup>10</sup> Ide tartoznak például az ún. konvergenciakritériumok.
- <sup>11</sup> Ez az állampolgáraitól engedelmességet megkövetelő szuverén állam „védelmi” funkciójának a hagyományos katonai, rendészeti feladatköre mellett egy harmadik, szociális-jóléti feladata.
- <sup>12</sup> A Korridor Politikai Kutatások Központja például már egy évtizeddel ezelőtt „A szuverenitás káprázata” címmel adott ki a témáról egy tanulmánykötetet (Gombár et al., 1996).
- <sup>13</sup> Az uniós tagság szuverenitást érintő következményei a következő módon megformulázva kerültek bele a hazai alkotmánymódosításba: mivel az unióban való részvételre nemzetközi szerződés alapján kerül sor, így Magyarország az abban meghatározottak alapján egyes hatásköreit a „nemzetközi szervezet többi tagjával közösen gyakorolhatja. Ez megfelel a „pooled sovereignty” fogalmának.
- <sup>14</sup> Miért és miként megy végbe ez a folyamat? Karl Doehring, e felfogás egyik képviselője a szuverenitás kérdését elemezve a védelem és engedelmesség összhangjának klasszikus törvényéből indul ki. „A polgár hűséggel tartozik az államnak, az állam pedig védelemmel a polgárnak” – írja Doehring. Ez alapján a szuverenitásnak két oldala van, és az mindkét értelemben fokozatosan átkerült az unióhoz (Doehring 2003, 898).
- <sup>15</sup> Jörn Ipsen 1972-ben publikált „Europäisches Gemeinschaftsrecht” c. munkájából idézi Doehring (2003, 896).
- <sup>16</sup> A szuverenitás és államiság összetartozó fogalmak; a szuverenitás az államiság egy nélkülözhetetlen kelléke.
- <sup>17</sup> Nem is taxatív felsorolt állami feladatkörök, funkciók összessége. Ezek a történelemben folyamatosan változnak, hol bővülnek, hol csökkennek, illetve szerkezetük átalakul, ám mindez nem érinti a szuverenitás kérdését.
- <sup>18</sup> Az „alkotmányvédelmet” (NSZK) a rendőrségi-rendészeti technicitás, a neutrális szakszerűség jellemzi – mintha nem is *politikai* rendőrségről lenne szó. Az alkotmány védelme azonban egy *politikai* döntés, egy *politikai* rend védelmét jelenti, azaz *politikai* jellegű.
- <sup>19</sup> Mit tekinthetünk ilyen rendkívüli helyzetnek? A külső háború állapotát, a polgárháborút, forradalmakat, azaz az ex ante alkotmányos rend/normál állapot megdöntését. Rendkívüli helyzetnek tekinthető az alkotmányozás állapota, valamint a kivételes állapotról való döntés (alkotmányos állapoton belül).
- <sup>20</sup> Mindig *politikai* (és nem jogi, vagy bírói) döntésről van szó. A szuverenitás kiküszöbölhetetlenségében mutatkozik meg a *politikai* kiküszöbölhetetlensége.
- <sup>21</sup> Az *ui.* egy *határfogalom*, amelynek van egy végső magva, értelme, s amely, definíciójából adódóan nem osztható. Szuverenitás vagy itt van, vagy ott, vagy pedig nincsen sehol, azaz nem létezik (pl. polgárháború vagy anarchia állapotában).
- <sup>22</sup> Ne feledjük, hogy a modern Európa történelme már produkált ilyen mozgalmakat; több két világháború közötti *politikai* mozgalom, különösen a kommunistáké ilyenek tekinthető. A szélsőjobbaldali választ is hozzátéve – Ernst Nolte koncepciója alapján – európai polgárháborúról beszélhetünk. A kortárs *politikai* mozgalmak közül ilyenek tekinthető például a Greenpeace, de az antiglobalista mozgalmak is.

## IRODALOM:

- Bellamy, R. et. al., 1995, *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*, London.
- Beetham, David-Lord, Christopher 1998, *Legitimacy and the European Union*, in A. Weale-M. Nentwich, *Political Theory and the European Union*. 1998, pp. 15–33.
- Bielefeldt, Heiner, 1998, *Carl Schmitt's Critique of Liberalism: Systematic Reconstruction and Countercriticism*, in Dycenhaus 1998, 23–36.
- Blanke, Hermann-Josef, *A maastrichti uniós szerződés*, in Takács Péter, szerk., *Államtan*, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 867–893. o.
- Dahl, A. Robert, 1986, *Federalism in the Democratic Process*, in uő., *Democracy, Liberty and Equality*, Oslo, Norwegian U. P.
- Dahl, A. Robert, 1994, *A Democratic Dilemma; System Effectiveness versus Citizen Participation*, *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 1. (Spring 1994), pp. 23–34.
- Dahl, A. Robert 1999, *Can international organizations be democratic? A skeptic's view*, in Ian Shapiro–Casiano Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Edges*, Cambridge U. P., 1999, 19–36.
- Dahrendorf, Ralf, 2003, *The Challenge for Democracy*, *Journal of Democracy*, Vol. 14., No. 4., (October 2003), 101–114.
- Doehring, Karl, *Állam és alkotmány az egységesülő Európában*, in Takács Péter, szerk., *Államtan*, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 894–910. o.
- Dyzenhaus, David, ed., 1998, *Law and Politics. Carl Schmitt's Critique of Liberalism*, Duke U. P., 1998.
- Follesdal, Andreas, *Democracy, legitimacy and majority rule in the EU*, in Weale-Nentwich, 34–48. o.
- Forsyth, Murray, 1981, *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation*, Leicester: Leicester U. P.
- Forsyth, Murray, 1996, *The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches*, in J. J. Hesse–V. Wright, 25–45. o.
- Gombár Csaba, 1996, *Mire az ölnökbé hullott, anakronisztikussá lett; Magyarország szuverenitásáról*, in Gombár et al. 13–45. o.
- Gombár Csaba et al. szerk., 1996, *A szuverenitás káprázata, Korridor, Politikai Kutatások Központja*, Budapest 1996.
- Gustavsson, Sverker, *Defending the democratic deficit*, in Weale-Nentwich, 63–80.
- Habermas, Jürgen, 2003, *Toward a Cosmopolitan Europe*, *Journal of Democracy*, Vol. 14., No. 4., October 2003, 86–100.
- Hesse, Joachim Jens–Wright, Vincent, 1996, *Federalizing Europe: The path to Adjustment*, in ugyanők, szerk., 374–400.
- Hesse, Joachim Jens–Wright, Vincent, szerk., 1996, *Federalizing Europe?* Oxford U. P.
- Katz, S. Richard, *Cartels, Consensus Democracy, and Representation in the European Union*, Paper Prepared for the „Political Representation”, ECPR Joint Session of Workshops, University of Edinburgh, 28 March–2 April 2003.
- MacCormick, Neil, *A Maastricht-ítélet: szuverenitás ma*. In Takács Péter, szerk., *Államtan*, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 911–20. o.
- McCormick, John, ..... *Understanding the European Union*, Palgrave.
- Mair, Peter, 2004, *Popular Democracy and the Construction of the European Union Political System*, Paper Prepared for the „Sustainability and the European Union”, ECPR Joint Session of Workshops, Uppsala April 2004.
- Mény, Yves, 2003, *The Achievement of the Convention*, *Journal of Democracy*, Vol. 14., No. 4., October 2003, 57–70.
- McCormick, John, *Understanding the European Union*. Palgrave, 1999.
- McKay, David, 2001, *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford U. P. 2001.

- Morris, W. Christopher, 2000, The Very Idea of Popular Sovereignty: „We the People” reconsidered, *Social Philosophy & Policy*, Vol. 17. No. 1. (Winter 2000), 1–26. o.
- Moravcsik, Andrew, 2004, Is there a „Democratic Deficit” in World Politics? A Framework for Analysis, *Government and Opposition*, Vol. 39., No. 2., Spring 2004, 336–363. o.
- Moravcsik, Andrew 2001, Despotism in Brussels? Misreading the European Union, *Foreign Affairs* May/June 2001, 114–122.
- Navracsics Tibor, 1998, *Európai belpolitika*, Budapest, Korona.
- Patterson, E. Thomas, *The American Democracy*, McGraw-Hill Publishing Company, 1990.
- Plattner, F.Marc, 2003, Competing Goals, Conflicting Perspectives, *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 4., October 2003, 42–56.
- Riker, H. William, 1964, *Federalism*, Little Brown and Company, 1964.
- Riker, H. William, 1975, „Federalism”, in Fred I.Greenstein and Nelson Polsby (eds.), *The Handbook of Political Science. Volume V: Government Institutions and Processes*. Reading, MA: Addison Wesley. 101. o.
- Riker, H. William, 1992, The Justification of Bicameralism, *International Political Science Review*, 13 (1), 101–116.
- Riker, H. William, 1996, European Federalism: The Lessons of Past Experience, in J. J. Hesse–V. Wright, *Federalizing Europe?* 9–24. o.
- Rittberger, Berthold, *The Politics of Democratic Legitimation in the European Union*, 2004, Nuffield College Working Papers in Politics, 2004, W4.
- Scharpf, W. Fritz, 1996, Can there be a Stable federal Balance in Europe? in Hesse–Wright, 361–373. o.
- Schmitt, Carl 1992, *Politikai teológia*, Budapest, ELTE ÁJK, 1992.
- Schmitt, Carl 2002, *A politikai fogalma*. Budapest, Osiris–Pallas Stúdió–Attraktor.
- Schmitter, C. Philippe, 2003, Democracy in Europe and Europe’s Democratization, *Journal of Democracy*, Vol. 14. No. 4., (October 2003), 71–85.
- Takács Péter, szerk., *Államtan*, Budapest, Szent István Társulat, 2003.
- Taylor, P., 1975, The Politics of the European Communities: The Confederal Phase, *World Politics*, 27 (April), p. 336–60.
- Taylor, P., 1990, Consociationalism and Federalism as Approaches to International Integration, in A. G. R. Groom and P. Taylor (eds), *Frameworks for International Cooperation*, London: Pinter, pp. 172–84.
- Tsinisizelis, J. Michael–Chrysochoou, N. Dimitris, *The European Union: Trends in theory and reform*, in Weale–Nentwich, 1998, pp. 83–97.
- Valki László 1996, Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog? in Gombár et al., 46–87. o.
- Weale, Albert, Between representation and constitutionalism in the European Union, in Weale–Nentwich, 49–62. o.
- Weale, Albert–Nentwich, M., eds., *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. Routledge, London, 1998.
- Wind, Marlene, *Sovereignty and European Integration. Towards a Post-Hobbesian Order*, Palgrave, 2001.
- William, Shirley, 1990, Sovereignty and Accountability in the European Community, *Political Quarterly* 61 (3), pp. 299–317.