

BÉNDEK PÉTER

A nemzetállam szerepe az európai integrációban*

„Az Európai Unió olyan fejlődő politikai közösség, amelynek a jövője egyelőre bizonytalan.” Így hangzik Johan Olsen egyik cikkének (Olsen, 1996.) konklúziója, amelyet alighanem oszt a legtöbb Európa-tanulmányokkal foglalkozó kutató. Sem e kijelentés, sem a közvélemény nem kérdőjelezi meg a közösség perspektivikusságát, de az integrációs kényszer alapvetően politika előtti jellegét elismerve, a politikai szintet folyamatosan újratermelő alternatívák hálózataként fogja föl. Az integráció valódi konzervatív – nyitott végű – lépéssorozat, amelyben az egymást követő lépésekre csak a megelőző lépések bizonyított sikere esetén kerülhet sor.

Miféle politikai közösség fejlődik tehát Európában (Galtung, 1989.; Schmitter, 1992.)? Milyen világnézetek, elvek, elvárások és erőforrások kapnak domináns szerepet a folyamatban? Milyen lesz a kooperáció végső (?) formája, honnan meríti a legitimitását és hogyan képes reprodukálni önmagát? A kérdések mindegyike elég általános ahhoz, hogy ne lehessen zárt diszciplináris keretben megválaszolni, és elég nyitott ahhoz, hogy egyáltalán ne lehessen spekulatív módon lezárni. Az Európai Unió – túl a gazdasági és társadalompolitikai racionalitásán – tisztán politikai vállalkozás, amelynek jövőjét a középszintű tudomány (a politológia) nem képes előre jelezni, vagyis mondhatjuk, hogy az EU nem politológiai kérdés. A globális gazdaság-, társadalom- és civilizációelmélet, illetve a politikai döntések között hiányzik vagy inadekvát módon – a hagyományos tudományos minták átvételével – jelenik meg az a szint, amely az integrációt a politológia számára is észlelhetővé tehetné, és ez a tény

* A tanulmány megírását az OTKA támogatta (T 020791).

pontosan megmutatkozik a politológiai szakirodalom tétovaságában. Az EU-val foglalkozó intézményi politológia az esztétika részévé vált, hiszen ízlések és hagyományok racionalizációjával foglalkozik. Ez és a politikai decizionizmus ereje mutatkozik meg abban is, hogy tíz évvel a kelet-európai rendszerváltozások után az EU még nem képes csatlakozási időpontot adni a visegrádi országoknak.

Jellemző a helyzetre a Maastrichti Szerződés szóhasználata, amely arra utal, hogy a tagállamok a kapcsolataikat nyilvánvalóan szorosabbra fűző dokumentum aláírása pillanatában sem tudták pontosan, hogy mit akarnak – ebből fakad az egyszerre mindent és semmit sem jelentő „mind szorosabb egység” (a *an ever closer union*) terminus. Ilyen körülmények között nem csoda, hogy egyes értékelések szerint az összeütköző hatások bizonytalanságot keltenek az integráció politikai irányvételében (Keohane és Hoffmann, 1991.; Schmitter, 1996.; Sbragia, 1992.). Mivel azonban az integráció nyilvánvalóan inkább a konfliktuskezelés, mint a *social engeneering* („*there’s no blueprint*”) mentén halad előre, célszerű így is hozzájárulni. Kutatásaink az egyik legnyilvánvalóbb, ha nem mindjárt fundamentális – a nemzetállamok és az unió között feszülő – konfliktus irányultak, és megpróbálták számba venni e konfliktus jellegzetességeit, részeit és forrásait. Általában a konfliktusok kezelésében, ha nem is a megoldásában, Európa már nagy gyakorlatra tett szert, és ebből a célból sajátos – az orwelli újbeszédre emlékeztető – terminológiát is kifejlesztett (Laffan, 1992: 13–14.), de nem ismerünk olyan irodalmat, amely arra engedne következtetni, hogy a konfliktusokat absztraktabb módon generalizálta vagy megértette volna. Mivel nézetünk szerint az „europolitológia” lehetősége múlik azon, hogy ez megtörténik-e, nagy jelentőséget tulajdonítunk minden ilyen vállalkozásnak (Banchoff és Smith, 1999: 2.f; Weale és Nentwich, 1998.; Held, 1995.), noha természetesen nem elégedhetünk meg velük.

Jelenleg tehát sem az „europolitológia”, sem (az újbeszédet leszámítva) az európai politika számára nem áll rendelkezésre egy önálló, a radikálisan újszerű körülményekhez igazodó terminológia és normarendszer. Az európai folyamatok konceptualizálása leginkább a rögzült nemzetállami minták szerint történik továbbra is (vö. Milward, 1992.; Williams, 1991.), ami szorosan kapcsolódik az „europolitológia” politikai reflexiókként történő szétterjedéséhez. Amíg a nemzetállam a politológia vonatkozási pontja, addig a nemzetállam konfliktusai negatívumként jelentkeznek, és nem kaphatnak helyet a *divergens* logikák. Úgy tűnik, hogy ahhoz, hogy kilépjünk a létező keretektől, ismernünk kellene egy egyelőre ismeretlen vonatkozási pontot, vagyis saját hajunknál fogva kellene kihúzni magunkat a szorító helyzetből. Ez nyilvánvalóan nem megy, ezért egyelőre nem tehetünk mást, mint hogy az imént említett konf-

liktusokat jelzésszerűen feltárjuk, és lehetőség szerint kimutatjuk bennük a hagyományos szemléleti keret feltöredezését. A nemzetállam-EU-konfliktus ezért számunkra már egy elavult koncepció részének látszik. Csak ezen belül volt értelmezhető például a szuverenitás fogalma, amely mára anakronisztikussá és inkohereenssé vált: az olyan kijelentéseket, mint hogy „azért nem kell félni az integrációtól, mert a nemzetállamok szuverenitása egy magasabb szinten újratermelődik”, ma már nem tartjuk érvényesnek (vagyis túl vagyunk azon, ahogy az igazságukat vitassuk) – ezzel azonban maga a szuverenitás-probléma veszítette el az érvényességét. A tény természetesen utal magának a nemzetállami paradigmának, azaz a genetikus terminológiának a kiüresedésére, és noha még számos hasonló fogalommal el lehetne végezni ezt a „koherencia-tesztet”, alább inkább megpróbáljuk általánosabban megfogalmazni a genetikus koncepció elavulásának következményeit. Azzal, hogy kimutatjuk ez utóbbi inkohereenciáját, és az e terminológia jegyében született politikai megoldások érvénytelenségét, reményeink szerint egy új keret kialakítására nyitunk utat.

A nemzetállam és az EU közötti ellentétek racionalizációjának leggyakrabban alkalmazott útja az, hogy a problémát a területi elv és a funkcionalizmus *konfliktusára* fordítják le (Olsen, 1996: 268.f; Beetham, 1990: 219.; Schmitter, 1991.; Deutsch, 1981: 340.f). A genetikus nyelvről a (neo)funkcionalista nyelvre történő áttérés azonban nem történhet meg veszteség nélkül. Míg a genetikus szemlélet egymástól eredendően független (területi vs. funkcionális) terminusokban írja le a nemzetállami és a szupraállami szinteket, addig a fordítást követően a törésvonalak áthelyeződnek. Ezután már abban láthatjuk a problémát, hogy a nemzetállam nem tudja betölteni feladatainak egy részét, de továbbra is hasonló legitimitációt követel magának, mi több, kisajátítja a legitimitáció elvét, így mindent összevetve ellene hat az alternatív funkcionális központok stabilizációjának (Tilly, 1992.). A genetikus felfogás tehát még egymás komplementereinek tekinti azt a két szintet, amelyek a funkcionalista szemléletben jórészt egymás versenytársaivá válnak. A genetikus koncepció még a klasszikus szimbolikus elveket, a funkcionalizmus ellenben már a hatékonyságot (teljesítményt) nevezi ki a politikai rendszerek legfőbb normatív kritériumának (Haas. 1958.; Lindbeg és Scheingold, 1970.), és ezzel összefüggésben a szimbolikus elveket a területi elvre redukálva a funkcionalitással szembeni visszahúzó erőként állítja be.

Ez a változás vehető észre az EU-val foglalkozó legitimitációs vita háttérében (Beetham és Lord, 1998.; Schmitt és Thomassen, 1999.; Banchoff és Smith, 1999.; Jenkins és Sofos, 1996.). (A vitában többféleképpen alkalmazott legitimitás fogalmon ebben az írásban a normatív igazolhatóságot és az expresz-

szív affirmációt közösen értjük, vö. Beetham, 1991.; Beetham és Lord, 1998: 15) A vita újfent igazolta a funkcionista államszemlélettel szembeni hagyományos fenntartások jogosságát (Kerr, 1966.), azaz, hogy a legitimációból nem hagyhatók ki a szimbolikus, preracionális (identitásképző) elemek, amelyek viszont nem aktivizálhatók a funkcionizmus égisze alatt. Mivel a hatékonyság elismerése nem tehető kizárólagos legitimációs tényezővé, a szorosabb integráció hívei egyre nyilvánvalóbban arra kényszerülnek, hogy újraértékeljék az EU hagyományos legitimációjának lehetőségeit, más szóval, hogy meginduljanak a területi elv újabb lehetőségei feltérképezésének és a funkcionizmus rendszerébe való beillesztésének irányába.

Beetham és Lord szerint (1998: 17.) az EU legitimitása elsősorban az expresszív affirmáció aktusaiból nyerhető, amelyek lehetnek választási, népszavazási vagy közvélemény-kutatási kezdeményezésekre adott válaszok. Az ezekre vonatkozó felmérések azonban az EU komparatív legitimációs gyengeségéről árulkodnak, jöllehet még csak nem is teszik kérdéssé a funkcionista legfontosabb mutatóját, az európai intézmények normatív igazolhatóságát. Az európai identitáspolitika fellendülésén ezért egy csöppet sem kell csodálkozni, ezzel együtt azonban le kell szögezni, hogy a funkcionizmus önálló nyelvként aligha fog még egyszer megjelenni. Sokkal inkább arról lehet szó, hogy *belecsúszik* a genetikus koncepcióba, és az európai politikai közösséghez hasonlóan, amelyet szeretünk többkapcsolatú (multi-tiered) intézményi hálónak (network) nevezni, az Európai Közöség legitimációs nyelve is többkapcsolatúvá válik (Scharpf, 1999.; Kohler-Koch, 1998: 169.; Nicoll és Salmon, 1994.).

Mindenesetre az európai identitáspolitika iránti igény megerősödésével a nemzeti identitásoknak és a nemzetállamoknak komoly ellenfelük támadt. Már első ránézésre nyilvánvaló, hogy ezek közül is a német (Blut und Boden) típusú etnikai identitáson alapuló nemzetállamok alkalmazkodása járhat nagyobb nehézségekkel, és a francia (citoyen) típusú állampolgári identitás veheti könnyebben az akadályokat (Fulbrook, 1996: 102.; Weil, 1996.; Banchoff, 1999.; Soysal, 1996.). Az utóbbi ugyanis névleg közelebb áll a funkcionizmus nyitott, racionalista felfogásához, tehát inkább képesnek tűnik arra, hogy befogadja az európai állampolgárság eszméjét. Emellett azonban az identitáspolitika három összetevője – az állampolgárság (citizenship), az etnicitás (ethnicity) és a nemzetiség (nationality) – közötti összefüggéseket a különböző európai országok szélesebb skálán fogják fel, ha egyáltalán felfogják (Guild, 1996: 32.).

Az Egyesült Királyságban például egy 1981-es törvény (a Brit Nemzetiségi Törvény – British Nationality Act) anélkül szabályozza a brit állampolgárságot (!), hogy definiálná a brit nemzetiség fogalmát (Guild, 1996: 32.). A nemzetiségnek egyedül az EU-val szemben ad jelentést, vagyis az állampolgárság (jogi)

terminusával határozza meg a nemzetiséget. A nemzetiségnek a legitimáció problémájához jobban kötődő definíciójára – miszerint a nemzetiség az adott állam tagjaihoz való szorosabb kötődés jogi kifejezése lenne – korábban a hágai Nemzetközi Törvényszék tett kísérletet (Liechtenstein v. Guatemala, 1955., IJC Rep. 15.). Mivel a nemzetiség az állampolgárság nemzetközi jogi komplementere, nem vonja maga után, hogy egy egyén nemzetiségéből az országára és a politikai rendszerére nézve legitimációs többlet keletkezzen. Az identitáspolitikai szempontjából tehát a nemzetiségnek jelenleg nincsen jelentősége.

De nem mindig volt így. Annak ellenére, hogy az állampolgárság definíciója sokkal többet elárul a nemzeti identitáspolitikákról, mint bármi más, Cesarani (1996.) siet leszögezni, hogy az Egyesült Királyságban a nemzeti identitás, a nemzetiség és az állampolgárság közötti viszony sokáig kiegyensúlyozott és dinamikus volt (vö. Lunn, 1996.; Young, 1993.). Csak a brit birodalom felbomlásával és a brit gazdaság hanyatlásával esett ki az alkotóelemek közül a nemzetiség, és került helyére az etnicitás, ami után úgy tekinthetjük, hogy állandósult a brit nemzeti identitás válsága. Az egymást követő jogszabályok – Bevándorlási Törvény (1971), Brit Nemzetiségi Törvény (1981), Bevándorlási Törvény (1988), Oktatási Reform Törvény (1988) – folyamatosan szűkítették a brit állampolgársághoz való hozzájutás lehetőségeit, illetve erősítették a szigetországon belüli rasszizmust. Az európai állampolgárság felmerülése csak megerősítette ezeket a tendenciákat, sőt arra is látunk bizonyítékot, hogy a brit kormányok, leszámítva talán a most hivatalban lévő kabinetet, az Unióra is ráerőltetnék saját kirekesztő identitáspolitikájukat. A nemzetiség kérdésének kiesését az identitáspolitikai konstrukciójából tehát ebben a tágabb keretben kell értékelni.

A francia típus sem tekinthető egyértelműnek. A *renani* és a *ius soli* elv vitája Strauss-szal és a *ius sanguinis*-szel távolról sem hozott létre olyan karakterisztikus álláspontokat, amelyek alapján Franciaország esetében az európai állampolgársággal szembeni nyitottságról, Németország kapcsán pedig elutasításról beszélhetnénk. Bár a francia jogszabályok megengedőbbek a britnél, a szocializációs követelmények meglehetősen szigorúak (Weil, 1996: 80. és másutt), úgyhogy a francia állampolgárság méltán nevezhető „kulturálisnak”. A kulturális követelmények viszont egyes esetekben – különösen a nem frankofón és a moszlim „területekről” származók körében – etnikai ellenhatást válthatnak ki, ami az eredetileg kulturális-szocializációs mintát etnikai irányba tolhatja, illetve tolja el. Ezzel elveszíti a jelentőségét a republikánus francia állampolgárság, és csökkenhet Franciaország hajlandósága a multikulturalizmust támogató európai állampolgársági modell befogadására.

Németországban éppen ellentétes folyamatnak lehetünk tanúi az egyesítés óta. Bár az egyesítés gazdaság- és társadalom-

politikai nehézségei révén fellángolt a rasszizmus Németországban, kétségtelenül csökkent a közös Volksgemeinschaft iránti elkötelezettség. Az identitásképzés új formái is elismerést nyertek, amelyek nyomán az egykori Nyugat-Németország ma külön kulturális egységnek tűnik a Kelettel szemben. Ez nyilvánvalóan a *ius sanguinis* elv kudarca, amelyet lehet egymásnak ellentmondóan értékelni, de a jelentősége aligha tagadható. (Vö. ezzel szemben Fulbrook érvelését a vendégmunkások lényegében változatlan státusáról.)

Az említett három példa három nemrég még erős, egységes nemzetállam belső konfliktusairól árulkodik, és természetesen a sort még folytatni lehetne az olasz (Pugliese, 1996.; Brierley és Giacometti, 1996.), a spanyol (Corkill, 1996.) vagy a belga példával. Az állampolgársághoz fűződő identitáspolitika pluralizálódása vagy egyenesen „kiengedése” megkönnyítheti, hogy az európai és a nemzetállami állampolgárságok között ne támadjon konfliktus amiatt, hogy Brüsszel az etnicitásra való tekintet nélkül, pusztán a nemzetiség alapján biztosítana állampolgárságot a nemzetállamok polgárainak. De ettől az eszményi állapottól még távol vagyunk (Kosłowski, 1999.). Tekintve, hogy az identitás, a legitimitáció és az állampolgárság elválasztásának technikái egyelőre ismeretlenek, az európai identitás viszont leginkább kollektivistá, azaz a nemzeti lét valamiféle következményének tűnik, az, amiben egyelőre biztosak lehetünk, mindössze annyi, hogy a hagyományos keretek kudarcot vallottak, és egyelőre várat magára a *modus vivendi*vel kecsegtető európai identitáspolitika (Keane, 1995: 203.). A kézenfekvő (minimalista) megoldás minden bizonnyal az identitásképzés pluralizálásának irányában keresendő, tekintve, hogy ha egymás mellett akarnak létezni, másféle legitimitációra van szüksége a nemzetállamnak és az Európai Uniónak. De mivel a nemzetállamok és Brüsszel kapcsolata inkább *ad hoc*, mint programmatikus, a legitimitások is apránként, a politikai decizionizmus jegyében épülnek föl, aminek a legnagyobb hátrányát abban látjuk, hogy a legitimitáció módszertanának átfogó reformjára nem kerülhet sor, és a rendszer folyamatosan újratermeli ugyanazokat a problémákat. A maximalista megoldás a hagyományos fogalmak és gyakorlatok azonnali elvetését követelné. Ez alapján gyökeres változtatást kellene kezdeményezni a politikai demokráciák gyakorlatában, el kellene gondolkodni a tömegdemokráciák és a liberális képviselői elv házasságán, és valamelyest anticipálni kellene tudni az információs társadalomból adódó, egyelőre még homályos politikai konzekvenciákat. A minimalista és a maximalista út között valószínűleg több lehetőség és kompromisszum áll eddig még felfedezetlenül.

A nemzetállamok és az EU kapcsolatainak tematikáját szerződések, törvények, irányelvek, ajánlások stb. rögzítik, de bármilyen intézmények jöttek is létre, bizonyos határok között

(ideértve az „integrációs spirál” logikáját is) semmilyen kérdés sem tekinthető megoldottnak vagy lefutottnak. Banchoff és Smith a „vitatott közösség” („the contested polity”) alcímet adták a kötetüknek, és minden jel szerint az igazságot fejezték ki ezzel. A könyvhöz írt bevezetőjükben világossá teszik, hogy a szupraállami legitimitás mérése a hagyományos nemzetállami eszközökkel (közvélemény- és „demokratikus déficit”-kutatással) a szokásos torzító tényezőkön túl is figyelmen kívül hagy néhányat (például az EU fokozatos beépülését a nemzetállami gyakorlatba, ami a specifikus reflexiókat összemérhetetlenné teszi; vagy az EU intézményrendszerének közvetettségét, ami érvényteleníti a nemzetállami mintára szabott közvetlen elszámoltathatóságot). Banchoffék következtetése az, hogy egy „vitatott közösségben” a legitimáció lehetőségeit újra kell gondolni, el kell vetni a parallelizmus elvét, és inkább a kölcsönös függőséget kell előnyben részesíteni. Fentebb ezt az eljárást a genetikai és a funkcionális modell elkerülhetetlen összecsúszásaként aposztrofáltuk. A folyamat részeként, írja Banchoff és Smith (12–13.), az egységes nemzetállamra jellemző zárt, egyirányú affirmációs modell átadja a helyét egy diverzifikált, plurális, többirányú közlekedést lehetővé tévő döntéshozatali struktúrának, amely hajlékonyabban és hatékonyabban megfelel a devolúció és a részvétel igényeinek, mialatt a közös, organikus identitást is felváltják (az európai szintről van szó!) a plurális (funkcionális, szimbolikus stb.), de a legkevésbé sem összehajlíthatatlan identitások (vö. Banchoff, 1999).

Azaz a könyv szerkesztői (és szerzői) azt állítják, hogy az identitások és az intézményi reform összefüggéseinek feltárása jótékony hatással lehet az „europolitológiai” realizmusra. A két vizsgálati szint kölcsönös függésének elismerése mindössze azon a belátáson múlik, hogy ezek valóban hatnak egymásra (vö. Kolokowski, 1999.). Banchoff (1999) saját tanulmányában a német és francia példával igazolni látszik a korábbi feltevésünket, miszerint az EU legitimációja nem választható el a nemzetállamokétól, és nem fordulhat szembe velük. Sajátosan homályba burkolja azonban, hogy mi legyen az így körülírt álláspont pontos tartalma, ami megint csak abból fakadhat, hogy az „europolitológia” egyelőre nem tart tovább annál, mint hogy felismerte a nemzetállami szemlélet lebontásának szükségességét. Banchoff vitatható, de összefüggő képet nyújt a nemzeti identitás tartalmáról, ám a római és a maastrichti szerződések német és francia ratifikációjáról szóló esettanulmányaival félreérthetetlenül jelzi, hogy a kitűzött cél teoretikus igényű feldolgozása egyelőre nem áll módjában. Szkeptikusabban fogalmazva: elvétí a problémát. A kérdése ugyanis nem úgy hangzott, hogy változott a ratifikáció közege negyven év alatt, hanem úgy, hogy mi legyen egy következő, komplex legitimációelmélet alapja. A kettő pedig nem ugyanazt a választ követeli.

Sőt, Banchoff (első kérdésre adott) válaszaiból sem világlik semmilyen egyértelmű tendencia, amely az EU-legitimitás feltételeinek egyszerűsödésére utalna. Természetesen nem történt visszalépés, hiszen más dolog a maastrichti szerződést Franciaországban ratifikálni, mint a rómain Németországban. Ez azonban legfeljebb arra utal, hogy a legitimitás dolgában jelenleg jobban áll az EU, mint 1950-ben, de semmit sem bizonyít azzal kapcsolatban, hogy ma inkább van fogalmunk a dolgok összefüggéseiről, mint tegnap. Vagyis semmit sem mond az „europolitológia” gyarapodásáról. Vitathatatlan, hogy az EU erősödése Maastricht és Amszterdam után egyre erősebb legitimitációs kérdéseket vet fel, hiszen nem kíséri a szóban forgó „europolitológia” magára találása. Az önmagukban is gyakran véletlenszerűnek tűnő politikai döntések „kirepülése” a politológia által még belátható röppályáról nem segíti elő a legitimitációs deficit csökkentését.

Az Európai Unió legitimitációjáról az eddig elmondottak alapján arra következtetnénk, hogy az erősen függ a nemzetállami politikai intézmények megnyerésétől. Mégis, ugyan az uniós pártok önmagukban valóban gyengék, az Európai Parlament a kirívóan magas névleges legitimitása ellenére valójában csekély hatalmú, és éppen ezért csekély tényleges legitimitással rendelkező intézmény, miközben az EU-n belüli legerősebb testületek (pl. a Bizottság, a Tanács stb.) éppen ellenkezőleg – a névleges legitimitációt elvetve – a nemzeti érdekek közötti konszenzus lehetőségére alapozzák legitimitásukat. A nemzetállami intézmények legitimitációs ereje tehát változatosan érvényesül az európai közegben. Egyvalamit azonban nem lehet kétségbe vonni: a hatalmon lévő nemzeti pártok és kormányaik erősen befolyásolják az uniós döntéshozatalt, akár azzal is, hogy otthon megrendül a támogatottságuk. A pártok európai és nemzeti politikája tehát nem vizsgálható egymástól függetlenül, miközben a politikai cselekvőknek abba a ritka osztályába tartoznak, amely egyszerre van jelen mindkét helyszínen. Ez alapján talán jogos a feltételezésünk, hogy az EU legitimitációjának egyik legfontosabb szereplői, legitimitásának pedig fontos közvetítői.

A pártok vertikális jelenléte a már meglegelezett névleges vs. tényleges legitimitáció hordozója. A horizontális (párhuzamos vagy kölcsönösen függő) sémákban gondolkodva a legitimitáció ilyen kettéválasztásának nincs alapja, a pártok megjelenése azonban új szempont szerint súlyozza a legitimitást, ami egyes intézmények esetében, amelyek közvetlen demokratikus legitimitációval nem rendelkeznek, legitimitációs többletet eredményezhet. A jelentős támogatottsággal rendelkező nemzeti pártok miniszterei és kormányfői általában képesek legitimálni az európai intézményeket, pusztán mert a választók megbíznak a pártjaikban és a személyükben. Ez esetben az ilyen intézmé-

nyek alacsony névleges legitimitása magas tényleges legitimitással párosul. Más intézményeknél a névleg magas legitimitás kellő hatalmi jogosítvány és komolyabb alkotmányos státus híján alacsony tényleges legitimitásba fordulhat át (vö. Wessels–Diedrichs, 1999.). A legitimitásnak a nemzetállamokétól gyökeresen különböző megoszlása az Unióban szintén annak a jele, hogy az úniós állampolgárság, a legitimáció, az identitás és (az újabb tanulságot is idevéve) az alkotmányos hatalom összefüggései máshogy, esetleg komplementer módon alakulnak a nemzetállamokéhoz képest. Ám ez esetben is azt kell látnunk, hogy a politológia elmaradt a jelenség feltérképezésével.

Mi tehát néhány szerzővel (vö. Ladrech, 1999: 93.; Mair, 1995: 47–48; Moravcsik, 1994.) szemben úgy véljük, hogy a (nemzeti) politikai pártok az EU legitimitása szempontjából konstruktív szerepet játszanak, és az EU megnövekedett kompetenciája nem gyengíti, hanem ellenkezőleg, erősítheti őket. De a pártok és az EU közötti konfliktus okát egyébként sem itt keresnénk, hanem az EU és nemzeti pártok *politikai* (policy) orientációja közötti feszültségekben (Ladrech, 1999: 99.). Az EU legitimitációja leginkább akkor kerülhet veszélybe, ha elszakad a pártok által közvetített szavazói preferenciáktól, azaz, ha a szavazói viselkedés inkonzisztenssé válik a pártok nemzeti és EU-politikájának összeütközésével.

Ahhoz, hogy felbecsülhessük a pártok szerepét az integrációban, többféle kutatás eredményeit kell összegeznünk. Elsőként Leonard Ray (1998) felméréseire utalunk, amelyek azt igazolták, hogy az európai pártcsaládokon belül kisebb a nézeteltérés az integráció kulcskérdéseit illetően, mint az azonos nemzethez tartozó pártok között – vagyis viszonylag nagy az európai pártrendszer nemzetek közötti kohéziója –, ami egyes kutatókat (Thomassen–Schmitt, 1999a: 188.; vö. Hix, 1996.; Gaffney 1996) azzal biztat, hogy az európai legitimitás ereje növekszik. A változás persze nem törvényszerű (Marks–Wilson 1999: 115.), és nem tekinthető tudományosan megalapozottnak sem. Sőt, kiválasztva egy pártcsaládot, a szociáldemokrata-szocialista pártokét, maga az a változás (a nemzeti keynesianizmus és a neokorporatizmus mind alacsonyabb hatékonyságának felismerése), amely az 1980-as évek derekán ezeket a pártokat az EU irányába fordította, sem tekinthető olyanak, amely értelmezhető a politológia nyelvén. Ennek következtében a szociáldemokrata pártok Európa-politikájának összehangolása sem volt előre jelezhető. Ezt a politikát ráadásul erősen modulálja az európai méretű jóléti állam centrista implikációinak összeütközése az integrációt működtető szabadpiaci eszményekkel, ám úgy tűnik, ebből a konfliktusból egyelőre a centralizáció került ki győztesen, ami azt jelenti, hogy a szociáldemokrata elképzelésekben gyakran felmerülő föderalista modellnek van keletje Brüsszelben. Mindent összevetve, és beszámítva a nemzeti szo-

ciáldemokrata pártok közötti meg nem feleléseket is, az integrációs spirál kedvez az európai szociáldemokrácia önálló, de a hagyományos pártokéval összeegyeztethető arculata kialakításának, ami valóban az európai legitimáció – meglehet, a néppártokéval nem hajszálra azonosan elképzelt – ügyét szolgálja. Bonyolítja azonban a helyzetet a szociáldemokráciában három-négy éve részlegesen meghonosított piacokonformabb modell, amely a hagyományos szemléletnek nem egyszerűen a modernizációját, hanem a nemzetállami rendtől való elszakadását hozta. Ettől persze az új szociáldemokrácia európai elkötelezettsége csak növekedett, sőt, amint látjuk, ma már éppenséggel az fenyeget, hogy a szociáldemokrácia – a néppártoknál sokkal inkább – átlép a nemzetállami kereteken. (A mindig problematikus brit helyzetről lásd Havas [1999] (kézirátát.) Mindenesetre az elmondottak miatt is lehet, hogy a szociáldemokrata pártszövetség jelenleg a legösszetartóbbnak látszik az Európai Parlamentben, emellett azonban – Maastrichtot követően folyamatosan – erősödnek a tiltakozások a „nemzetállami érdekeket” figyelmen kívül hagyó brüsszeli döntések ellen. Egyszerűen, jelenleg még nem tűnik megoldottnak a nemzeti pártok két életterének – a nemzetállaminak és az európainak – az összehangolása, jóllehet azt sem állítjuk, hogy pár éven belül – a konszenzuskényszer felismerésével – ne történhetne meg a rendezés. Marks és Wilson szerint ez végül a bal-jobb tengely dominanciájával fog megvalósulni, amelynek első fontosabb jelét ők az EMU (Európai Monetáris Unió) körüli vitákban látják. Ahhoz azonban, hogy hitelesebbé váljék ez az opció, több lehetséges fókuszpontot és vitát kell legalább madártávlatból szemügyre vennünk.

A vizsgálatunk alapját a továbbiakban a politikai képviselő Schmitt és Thomassen nevéhez fűződő ún. *felelős párt modellje* (responsible party model) képezi (Thomassen, 1994: 251–2; Schmitt–Thomassen, 1999a, 1993b). A szerzők a modell működésének öt feltételét sorolják fel, amelyek némileg leegyszerűsítve a következők: (1) a szavazók választhatnak; (2) a választható pártok belső kohéziója elegendő ahhoz, hogy döntéseiket át tudják ültetni a gyakorlatba; (3) a választóknak vannak döntési preferenciáik; (4) a választók tudatában vannak a különféle pártok programjai közötti eltéréseknek; (5) és végül a választók a döntési preferenciáiknak megfelelően szavaznak, vagyis valóban azt a pártot választják, amely a leghívebben képviseli preferenciáikat. Schmitt és Thomassen ezenkívül áttekintik azokat az ügyeket, amelyek az európai diskurzus (külön-külön az európai egység, illetve minden résztvevő közös) szempontjából legnagyobb jelentőséggel bírnak. Ezek részint ún. súlyozást (I), részint pozicionális (II) identifikációt igénylő ügyek, amelyek az európai (A) és a (közös) résztvevői (B) megítélésben elfoglalt helyük szerint oszlanak meg. Az így kapott rácsban a bal-jobb

tengely a IIB lyukba esik, vagyis ez európai diskurzusba a tagállamok mindegyikét egyenként érintő pozícióválasztó ügyként kerül be. Az európai és a közös ügyek közötti megkülönböztetés arra utal, hogy vannak olyan európai kérdések, amelyek nem az egység tükrében/érdekében vetődnek föl, hanem minden tagállamot ettől függetlenül is foglalkoztatnak, persze könnyen lehet, hogy éppen emiatt előbb-utóbb az egységről alkotott elképzelésekre is hatással lesznek.

Mármost miből látszik, hogy mennyire különbözők (1. a fenti 1. kérdést) és összetartók (2. kérdés) az európai (vs. a nemzeti) pártok. A pártok különbözősége Schmitték szerint még a centumpártok összehasonlításában is minden említett szempontból (bal-jobb skála, munkanélküliség [IB], egységes valuta [IIA] stb.) számottevő. A különbözőség nem változik számottevően sem a súlyozást igénylő vs. pozícióérzékeny területeken, sem az európai vs. nemzetállami viszonylatban. A második kérdésre adott válasz ugyancsak hasonlóságot mutat a legtöbb tekintetben. Sőt, bizonyos ügyekben (pl. nyitott határok [IIA]) a legfontosabb európai pártok (a szociáldemokrata és a néppárti föderáció) még kohézióvebbnek is mutatkoznak, mint az átlagos nemzeti pártok (Schmitt-Thomassen, 1999a: 124.).

A fenti sorrendben negyedik helyre került kérdést – a szavazás kognitív alapját illetően – van der Brug és van der Eijk (1999) vizsgálta (vö. Corbett, 1995.). A konklúziójuk az, hogy a választók nem rendelkeznek elég ismerettel a pártok Európa-politikájának legfontosabb metszeteiről, jórészt mivel a pártok belső megosztottsága ezekben az ügyekben nem követi a generikus-ideológiai törésvonalakat. A szerzők szerint a felelős párt modelljének ez a feltétele nem teljesül, vagyis a szavazók nem lehetnek képesek helyes álláspontra helyezkedni a preferenciáik elhelyezésében. A tanulmány megerősíti Marks és Wilson következtetésének helyességét, miszerint az átlagszavazó ideológiai klisékkel felvértezve tájékozódik a politikai életben, ezen túl az információ túlságosan költséges számára. Lényegesebb azonban számunkra, hogy az ideologikus redukciónak ez a gyakorlata egyáltalán nem fenyegeti, sőt inkább erősíti a pártok hazai és európai legitimitációjának összefonódását, meglehet ez a legitimitáció legtöbbször egyenesen tévedésen alapul, és adott esetben erősebb is lehetne, ha a percepciók értékek növekednének. Ezt a feltételezést támasztja alá van der Eijk és mások vizsgálata a hatékony képviseletre irányuló két hátramaradt ügyben (Schmitték 3. és 5. kérdése, 1. fentebb). A tanulmányukból kiolvasható, hogy a választók túlnyomó többsége rendelkezik döntési preferenciákkal, és az alapján választ magának pártot, hogy mit gondol: preferenciái hol a leginkább megvalósíthatók. Az eredmények azonban azt is elárulják, hogy a döntési preferenciák valójában követik a pártpreferenciákat, illetve hogy ez utóbbiak háttérében döntően öröklött minták és ideológiai vá-

lasztások állnak (van der Eijk *et al.*, 1999: 173–6). Röviden: ez alapján az európai pártok megint csak nem tűnnek „felelős pártoknak”. Kérdés persze, hogy a felelősség elvének szükségszerűen azon a racionális feltételrendszeren kell-e alapulnia, amelyet Thomassen megjelölt. Nem fölöslegesen fenyeget-e ennek a kudarcá illegitimitással? Ha ezen elgondolkodunk, akkor arra is rá kell döbbernünk, hogy ezt a kérdést sem lehet koherensen megválaszolni egy alkalmas „europolitológia” hiányában. Az, hogy egy tetszés szerint képzett szupraállami közegben mi számít legitimnek és illegitimnek, csak ennek a közegnek a szorosabb ismeretében dönthető el. Nyugodtan leszögezhetjük tehát, hogy a legitimáció ügye egyelőre olyan ügy, amelynek nemhogy a megoldása, de a megformálása is várat magára.

A magyar politológia egy évtizedes tapasztalata azt mutatja, hogy a magyar pártrendszer a lényegesebb mutatóival – tehát a pártok különbözősége, kohézióvá, identitásképzése, a politikai rendszerben szerzett komparatív státusa stb. szempontjából – nem lóg ki abból a keretből, amelyben az EU-pártok megpróbálnak megfelelni a legitimáció követelményeinek. Amint Magyarország az Unió tagjává válik, természetesen a magyar pártoknak is szembe kell nézniük azzal a problémával, amit a hazai az egységes európai szemlélet tisztázatlan szinkronitása fog okozni. Az jövődöbéli „europolitológia” egyik lényegi elemének tartható legitimáció-vita szerintünk előbb-utóbb a magyar politológiát is utol fogja érni, és a pártok ma magától értetődő szerepe a politikai életben jóval bonyolultabbá válik.

IRODALOM

- Banchoff, T., 1999.: „National identity and EU legitimacy in France and Germany”. In: Banchoff-Smith, 1999, 180–198.
- Banchoff, T.–Smith M. P. (szerk.), 1999. *Legitimacy and the European Union. The Contested Polity*. London: Routledge
- Beetham, D.–Lord, C., 1998. Legitimacy and the European Union. In: Weale–Nentwich, 1998. 15–33.
- Cesarini, D., 1996. The Changing Character of Citizenship and Nationality in Britain.,
- Cesarini, D.–Fulbrook, M. (szerk.), 1996. *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*. London: Routledge
- Corbett, R., 1995. Representing the People, In: Duff et al., 1995. 207–228.
- Duff, A. et al. (szerk.) 1995. *Maastricht and Beyond. Building the European Union*. London: Routledge
- Fulbrook, M., 1996 Germany for the Germans? Citizenship and Nationality in a Divided Nation. In: Cesarini–Fulbrook, 1996. 88–105.
- Gaffney, J., (szerk.) 1996. *Political Parties and the European Union*. London: Routledge,

- Guild, E., 1996. The Legal Framework of Citizenship of the European Union. In: Cesarini-Fulbrook, 1996. 30-54.
- Galtung, J., 1989. *Europe in the Making*. New York: Crane Russak,
- Gustavsson, S.-Lewin, L. (szerk.), 1996. *The Future of the Nation-State*. London: Routledge,
- Hix, S., 1996. The transnational party federations. In: Gaffney, 1996. 308-331.
- Hofstede, G., 1996. The Nation-State as a Source of Common Mental Programming: Similarities and Differences Across Eastern and Western Europe. In: Gustavsson-Lewin, 1996. 19-48.
- Jenkins, B.-Sofos S. S. (szerk.). 1996. *Nation and Identity in Contemporary Europe*. London: Routledge
- Keane, J., 1995. Nations, Nationalism and European Citizens, In: Periwal, 1995. 182.
- Keohane, R. O.-Hoffmann, S., 1991. Institutional Change in Europe in the 1980s. In: Uő (szerk.): *The New European Community*. Boulder: Westview
- Kohler-Koch, B., 1996. The Strength of Weakness: The Transformation of Governence in the EU. In: Gustavsson-Lewin, 1996. 169-210.
- Kosłowski, R., 1999. EU citizenship: implications for identity and legitimacy. In: Banchoff-Smith 1999, 155-179.
- Ladrech, R., 1999. Political parties and the problem of legitimacy in the European Union. In: Banchoff-Smith, 1999. 93-112.
- Laffan, B., 1992. *Integration and Cooperation in Europe*. London: Routledge
- Lunn, K., 1996. Reconsidering 'Britishness'? The Construction and Significance of National Identity in Twentieth-Century Britain. In: Jenkins-Sofos, 1996. 83-100.
- Marks, G.-Wilson, C., 1999. National parties and the contestation of Europe. In: Banchoff-Smith, 1999. 113-133.
- Milward, A. S., 1992. *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge
- Moravcsik, A.-Nicolaidis, K., 1999 Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37. No. 1 59-86.
- Nicoll, W.-Salmon, T. C., 1994 *Understanding the New European Community*. London: Prentice Hall.
- Olsen, J. P., 1996. Europeanization and Nation-State Dynamics. In: Gustavsson-Lewin, 1996. 245-286.
- Periwal, S. (szerk.), 1995. *Notions of Nationalism*. Budapest: Ventral University Press
- Pugliese, E., 1996. Italy Between Emigration and Immigration and the Problems of Citizenship. In: Cesarini-Fulbrook, 1996. 106-121.
- Sbragia, A. M. (szerk.), 1992. *Euro-Politics. Institutions and Policy-Making in the 'New' European Community*. Washington D. C.: Brookings
- Schmitt, H.-Thomassen, J. (szerk.), 1999. *Political representation and legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- 1999a. Distinctiveness and Cohesion of Parties. In: Schmitt-Thomassen, 1999. 111-128.
- 1999b. Issue Congruence., In: Schmitt-Thomassen, 1999. 186-208.
- Schmitter, P., 1996. If the Nation-State were to Wither Away in Europe, What Might Replace It? In: Gustavsson-Lewin 1996. 211-244.
- Scharpf, F., 1999. *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press
- Soysal, Y. N., 1996. Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational Membership and the National State. In: Cesarini-Fulbrook, 1996. 17-29.
- Thomassen, J., 1994. Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models? In: M. K. Jennings-T. E. Mann (szerk.): *Elections at Home and Abroad: Essays in Honor of Warren E. Miller*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 1994

- van der Eijk, C.-van de Brug, W., 1999. The Cognitive Basis of Voting. In: Schmitt-Thomassen, 1999. 129-160.
- van der Eijk, C. *et al.*, 1999. Policy Preferences and Party Choice. In: Schmitt-Thomassen, 1999. 161-185.
- Weale, A.-Nentwich, M. (szerk.), 1998. *Political Theory and the European Union*. London: Routledge
- Weil, P., 1996. Nationalities and Citizenships: The Lessons of the French Experience for Germany and Europe., In: Cesarini-Fulbrook, 1996. 74-87.
- Wessels, W.-Diedrichs, U., 1999. The European Parliament and EU legitimacy. In: Banchoff-Smith, 1999. 134-152.
- Wistrich, E., 1994. *The United States of Europe*. New York: Routledge
- Young, J. W., 1993. *Britain and the European Unity, 1945-1992*. London: Macmillan