

*Paczolay Péter tanszékvezető egyetemi tanár,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

Európa, a sokféleség egysége¹

1957. március 25-én a római Capitolium egyik termében írták alá hat állam vezetői, közöttük Paul-Henri Spaak és Konrad Adenauer, az Európai Gazdasági Közösséget megalapító szerződést. Ez a nap kétségtelenül mérföldkő nemcsak a II. világháború utáni Európa fejlődésében, hanem a kontinens egész történetének menetében. A sok évszázados **Európa-eszme** olyan szakaszba lépett, amikor kézzelfogható reménnyé vált az európai egység megvalósulása. Az az elgondolás, amit Sully nagy terve, Saint-Pierre abbé örök béke-tervezete, vagy Kant víziója az örök békéről a rációt és a jogi eljárásokba vetett hitet szegezte a nemzetállamiság és a területi terjeszkedés reálpolitikájával szembe. A francia forradalmat követően a nemzeti önrendelkezés, a nacionalizmus ezt követő térhódítása eltemette ezeket a reményeket. Edmund Burke, a francia forradalom, és az általa megcélzott új világ elszánt ellensége az európai műveltséget látta veszélyben. A világ ezen táján, Európában nagyjából egyforma nevelés a társadalmi szokások és életformák hasonlóságát eredményezte - vélte az ír származású angol politikus és gondolkodó, melynek eredményeként „egyetlen európai sem válhatna teljesen száműzötté Európa egyik részében sem”.² Ahogy később Ortega írta: „Ezeknek az európai népeknek az élet mindig is azt jelentette – a XI. századtól, III. Ottótól mindenképpen –, hogy közös térben vagy térségben mozognak és tevékenykednek. Vagyis mindegyikük számára az élet a másokkal való együttélést jelentette. Ez az együttélés hol békés, hol harcias jelleget öltött.”³

¹ Az „Együtt Európában – múlt, jelen, jövő” című konferencián elhangzott előadás szövege (Pécs, 2007. március 22.)

² Edmund Burke, Letters on the Regicide Peace, id. Federico Chabod, Storia dell'idea d'Europa. Bari, Laterza, 1995. 19. o.

³ José Ortega y Gasset, Előszó franciáknak *A tömegek lázadásához*. Nagyvilág 2001/1. 111. o.

A II. világháború utáni európai integráció egyik alapító atyja, Robert Schuman – érthetően – máshogy látta Franciaország történelmi szerepét. „Franciaország 1789-ben az egyéni és politikai felszabadulás, a szabadság új rendjének meghirdetőjévé vált... 1950-ben Franciaország ismét egy új eszmény apostolaként lépett fel, amely eszmény felfogásában és hatásában forradalmi, megvalósulásában azonban békés jellegű volt.”⁴ Az egyes országok európai helyének megítélése, a viták egyszerre érzékeltetik Európa sokféleségét, a különbözőséget, illetve a mindenhol föllelhető hasonlóságot, vagy azonosságot.

A sokféleség egysége hangzatos jelszó, de rendkívül nehéz program. A jelmondat nem először tűnik föl valamilyen szövetségbe törekvő államok egységfolyamatának érzékeltetésére. *E pluribus unum*: „sokból egy” – volt az Amerikai Egyesült Államok eredeti jelmondata. A különálló politikai egységek egyetlen szövetségi államba olvadását kívánta kifejezni. 1776-ban három kiemelkedő államférfi, az alapító atyák sorából, John Adams, Benjamin Franklin és Thomas Jefferson által alkotott kongresszusi bizottság az új államszövetség hivatalos emblémáján, a nagypecséten jelenítette volna meg a jelmondatot. A javaslatot elutasították. 1782-ben fogadták el a ma is használatos emblémát a nyilakat és olívaágat tartó sassal, és ennek része a jelmondat is. Az 1860-as évektől kezdve jelent meg a papírpénzekben az „*In God we Trust*” (Istenben bízunk) mottó, és 1956-ban ez vált a hivatalos jelmondattá.

Az európai államszövetség felé tett lépésnek remélt európai alkotmányszerződés szövegébe az Európai Konvent az utolsó pillanatban építette be az Európai Unió jelképeit – a megkésetttség miatt meglehetősen suta módon az általános és záró rendelkezések közé (IV-1. cikk). A Konvent lábjegyzetben adott hangot annak, hogy e cikknek az I. részben kéne szerepelnie. Az Unió zászlajának, himnuszának, pénzének és az Európa-napnak a meghatározása mellett a cikk az Unió jelmondatát is megadja: és ez az „Egység a sokféleségben”.

Ez a jelmondat – mely egy egyelőre megbukott dokumentum része – nemcsak gazdasági vagy kulturális egységre utal, hanem valamilyen politikai szövetségre is. Visszatekintve az európai integráció kezdeteire, köztudott, hogy a második világháború borzalmi és a totalitáriánus uralom nemcsak történészeket és írókat, hanem politikusokat is arra indított, hogy az európai egység eszményét felelevenítsék. A nemzetállamokra épülő

⁴ Robert Schuman, Európaért. Pécs, Pro Pannonia, 2004. 29. o.

európai államrendszert tartották a nacionalizmus, a háborúk és a totalitáriánus uralom okának. Számos politikus tett hitet az állami nacionalizmussal szemben a valódi értékek, a személyes szabadság, a vallási és politikai jogok mellett. A totalitarianizmus elleni harc mellett a béke megteremtése volt a másik fő cél. Ez ihlette a nemzetek feletti föderalizmus eszményét a nacionalizmus leküzdése, az elmúlt évszázadok súlyos háborúinak megelőzése érdekében. Ez volt az alapja Alberto Spinelli és Ernesto Rossi elkötelezett föderalizmusának, akik hittek abban, hogy az emberek, ha maguk dönthetnek, a kooperáció és az egység felé fognak törekedni. Bár a föderális eszme kétségtelenül a háttérbe szorult a későbbiekben, és az Európai Közösségek az elitek vezette funkcionalista stratégia alapján jött létre, még az ezt képviselő **Jean Monnet sem tagadta, hogy „kezdetektől fogva a politikai egység volt a célunk”.**

Az európai integráció ötven évének sikerei vitathatatlanok. Mindenekelőtt a béke megteremtése, azon belül a német-francia megbékélés. A közös piac, majd a közös pénz létrehozása, a hatékony gazdasági integráció. A nemzetállami elzártság helyébe lépő szabadságok. Az Unió megteremtése.

Aztán, ami számunkra a legfontosabb: a két részre szakadt **Európa újraegyesítése**. Gondoljunk csak arra, hogy 1957. március 25-én mi folyt Magyarországon. Az 1956-os forradalom miatti megtorlások, a MUK elfojtása, a munkásörtség kiépítése és demonstratív megjelenése március 21-én, és ugyanezen a napon, tegnap ötven éve megalapított KISZ szervezése.

És végül, szintén nagy jelentőségű volt a **közös európai értékek** kikristályosodása. Az integráció eddigi menetében és jövőjében is döntő szerepe van a morális tényezőknek és értékeknek. A híres olasz történész, Federico Chabod Európa eszméjéről tartott előadásainak a végén azt a summázatot vonta le, hogy „Európa eszméjének és az európai érületnek a kialakulásában a morális és kulturális tényezőknek abszolút vagy egyenesen kizárólagos elsőbbségük volt”. Chabod ezeket az előadásokat a milánói egyetemen 1943-44-ben tartotta. Nem véletlen, hogy szinte ugyanekkor adott elő az európai civilizációról a híres francia történész, Lucien Febvre is.

A „sokféleség egysége” mottó lényegében a hátrányokat próbálja előnnyé fordítani. Ebben a szemléletben az eltérő történelmi, nyelvi, kulturális hagyományok nem az eltérést, a különbözőséget jelentik, hanem gazdagító tényezők, annak a hitnek az alapjai, hogy e működőképes sokféleség a további fejlődés motorja lehet, s egyben segíti Európát a jövő kihívásainak megválaszolásában. Ez a gazdagság kincs. „Ha elveszne ez a sokféleség, eltűnne

a dinamikus egység is. Európa valóban méhraj: sok méh, amely együtt repül.” – Ortega Y Gasset metaforájával.⁵

Ha az Unió már eljutott a Monnet által előre jelzett politikai egység valamilyen formájának legalábbis az elgondolásáig, milyen tényezők szükségesek a nemcsak különböző, hanem súlyos történeti ellentéteket hordozó országok egységességéhez?

Az egyik tényező a demokrácia. A **plurális demokrácia** képes a sokféleséget eljárási szabályokkal egységbe foglalni, és ezt a hatalmi szerkezetet legitimálni. Az Európai Közösségek alapelvei fokozatosan fogalmazódtak meg. Az Európai Közösség demokratikus deficitjének közhelyszerű felemlégetése során hajlamosak vagyunk elfeledkezni arról, hogy a Római Szerződés céljai között a demokrácia nem is szerepelt: a Közösség megteremtésének a preambulumban megjelölt célja nem a demokrácia, hanem a szabadság és a béke volt. A közösségi intézményi struktúrát nem demokratikus intézményrendszerként kívánták létrehozni; ezt tükrözte a - hagyományos kategóriák szerinti - végrehajtó hatalom központi szerepe a rendszer működtetésében, közösségi és a tagállami szinten egyaránt. Továbbá a Római Szerződés azt a követelményt se fogalmazta meg, hogy csak demokratikus államok csatlakozhatnak a közösséghez.⁶ Ez a követelmény csak később került a Közösség céljai közé.

A közösség demokratizálódásának egyik mérföldköve lett az Európai Közösségek Bíróságának – közhellyel élve: az európai integráció motorjának – 1980-ban hozott döntése a *Roquette Frères v Council* ügyben. A Tanács egy agrárügyben a Parlament véleményének késlekedése miatt egyedül döntött, és ezt a szabályozást a Bíróság megsemmisítette, mert a Parlammal folytatott konzultáció a Közösség törvényhozási folyamatának lényeges tényezője, "és ha korlátozottan is, de azt az alapvető demokratikus elvet tükrözi közösségi szinten, hogy a népnek a képviselőtestületen keresztül részt kell vennie a hatalomgyakorlásban".⁷ Honnan kerül az indokolásba az alapvető demokratikus elv? A szerződések szövegében ugyanis nem szerepel. A Bíróság egyik volt bírójára, Mancini szerint a tagállamok alkotmányos hagyományából. Ez alapján a bíróság mintegy felruházhat egy, a Szerződésben nevesített intézményt - az Európai Parlamentet - olyan funkcióval, amely a tagállamok belső politikai berendezkedésében adott.⁸

⁵ Ortega, i. m. 113-114.o.

⁶ Mancini - Keeling, MLR 1994, 175.

⁷ 138/79 [1980] ECR 3333, para 33

⁸ Federico G. Mancini – David T. Keeling 'Democracy and the European Court of Justice' *Modern Law Review* (1994) 179. o.

A béke és szabadság célja mellett az Európai Közösségekben csak később, a hetvenes évek elején jelentek meg a demokrácia, szabadság, jogállamiság, az emberi jogok alapelvei. A *Szerződés az Európai Unióról* preambulumban a tagállamok megerősítették elkötelezettségüket a demokrácia tiszteletben tartása mellett. Az F. cikkben azon tagállamai nemzeti identitásának tiszteletben tartásáról rendelkezett, amelyek kormányzati rendszere demokratikus elveken alapul. E rendelkezés helyébe az *Amszterdami szerződéssel* a következő lépett: „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul.”⁹

Demokratizálódáson az Európai Közösséggel kapcsolatban - a szó etimológiájának megfelelően - a hatalomnak és a döntéshozatalnak **a néphez való szorosabb kötését** értik. A közösségi szervek nyilatkozataiban, majd döntéseiben lépésről-lépésre jelentek meg a hivatkozások az alapelvekre, hogy azután ezek lenyomata megjelenjen a Szerződésekben is. Itt a jövőben tisztázandó, hogy mely további elveket osztanak az uniós államok, illetve Európa egésze.

A demokrácia működési kereteit – egy magát politikai közösségként is megfogalmazni kívánó integrációban különösen – az **alkotmány** határozza meg. Másképp: ha egy politikai közösségről beszélünk, meg kell kérdeznünk, hogy létezik-e annak valamilyen alkotmánya? A kérdés állandóan napirenden van az európai intézmények gyakorlatában és a tudományos elméletekben is. Az európai alkotmány témáját érintve nem kizárólag, sőt nem elsősorban arról a lendületes, de elhibázott kísérletről beszélek, ami az Európai Konvent munkája eredményeként született.

A gyakorlatban kétféle választ találhatunk: az Európai Bíróság szerint az Uniónak van alkotmánya, és ez a Római Szerződés. (Ezt a Bíróság döntésében is kimondta: "az Európai Gazdasági Közösség a jog uralmán alapuló Közösség, olyannyira hogy sem tagállamai, sem intézményei nem kerülhetik el annak vizsgálatát, hogy az általuk alkalmazott intézkedések összhangban állnak-e az alapvető alkotmányos kartáival, a Szerződéssel..."¹⁰ (1986). 1991-ben a Bíróság megerősítette ezt az álláspontját:) "Az EGK Szerződés, noha nemzetközi egyezmény formájában kötötték, mégis a jog uralmán alapuló Közösség alkotmányos kartája..."¹¹

⁹ Új számozással 6. cikk

¹⁰ *Les Verts v Parliament* ügyben hozott ítélet: 294/83 (1986) ECR 1339.

¹¹ Opinion 1/91 1991 ECR 6097

Az Európai Parlament álláspontja szerint viszont az Uniónak nincs alkotmánya, pedig szüksége lenne rá. Ennek az álláspontnak a nyomán gyorsult fel a Laekeni nyilatkozattal fordulatot vett folyamat, amelynek eredményeként ült össze az Európai Konvent, és született meg az Alkotmányszerződés tervezete.

Az általánosabb értelemben vett európai alkotmányra vonatkozó számtalan elméleti vita közül kiemelkedik az, amelyet Dieter **Grimm** német alkotmánybíró tanulmánya váltott ki. A német és az amerikai jogi kultúrában egyaránt otthonos Grimm kiindulópontja, amit magam részéről egészében osztok, hogy az alkotmányosság kialakulásának két legjelentősebb vonása a következő: egyrészt a kormányzat legitimitációja a kormányzottak, vagyis a nép egyetértésén nyugszik. Másrészt a politikai hatalom legalizált, vagyis nem létezhet olyan közhatalom, mely nem az alkotmányon alapul. Ez a fajta legitimitáció és legalizáció csak úgy lehetséges, hogy az alkotmány a többi törvény fölött álló magasabb rendű jog. Grimm összeveti a közösségi szerződések és a nemzeti alkotmányok jellegzetességeit.¹² Arra a következtetésre jut, hogy csak egyetlen alapvető eltérés fedezhető fel a kettő között, nevezetesen, hogy a Közösség alaprendjének forrása nem a nép, a *demos*. Ez az alaprend nem az Unió népétől, hanem a tagállami kormányzatoktól és a nemzeti parlamentek ratifikációjából ered. Az alkotmánynak tekinthető szerződések forrása nem a nép, hanem a tagállami kormányzatok, és ez legitimitációs hiányt jelent. További nehézségek is akadnak; elég csak a kommunikációt nehezítő nyelvi Babelre utalni, vagy a kollektív európai identitás hiányára.

Joseph Weiler "neokonstitucionalizmusának" talaján az uniós *demos* hiányának betöltésére a többes politikai *demos* (*multiple political demoi*) megoldását kínálja.¹³ Eszerint mindenki legalább két *demos* tagja, két néphez tartozik, pl. német és európai, de lehet skót és brit és európai – ahogy MacCormick mondja. A két közösséggel való azonosulás intenzitása és alapja természetesen eltérő. A nemzeti közösséggel történő azonosulás az érzelmileg is felerősített szerves, kulturális azonosságtudaton nyugszik. Az európai azonosságtudat a nemzeti különbségek elfogadására és tudatos, racionális döntésre épül.

¹² Dieter Grimm 'Does Europe Need a Constitution?' *European Law Journal* (1995) 282-302. o., továbbá Dieter Grimm 'Which Constitution for Europe?' in Horst Siebert (ed.), *Quo Vadis Europe?* J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen (1997) 3-9. o.

¹³ J. H. H. Weiler 'European Neo-constitutionalism: in Search of Foundations for the European Constitutional Order' In Richard Bellamy – Dario Castiglione, *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*. Oxford, Blackwell Publishers, 1996. 114. o.

Fölvethető, hogy mennyivel volt demokratikusabb az eddigi legsikeresebb alkotmányozás, az amerikai 1787-ben, ahol a tizenhárom államból tizenkettő ötvenöt képviselője gyűlt össze, tizenhat hét alatt szövegezték meg azt a szöveget, melyet végül harminckilencen írtak alá. A dokumentum mai napig töretlen legitimitációját az teremtette meg, hogy ezután azt a tagállamok alkotmányozó konvencióinak kellett ratifikálni. Az alapvető különbség a két folyamat között az, hogy az Unió alkotmányozó hatalma nem az Unió népétől, hanem a tagállamok népétől ered, ott nyerhetne például **népszavazás** útján demokratikus legitimitációt.

És itt van az a probléma, amit az Unió jelenleg nem tud kezelni. Ha tagállamok népei döntenek az integráció folytatásáról, akkor el is vethetik azt. Ha e döntést a politikai elit magának tartja fenn, akkor csak elodázta a szembesülést a probléma lényegével. Az ír, majd az Alkotmányszerződést elbuktató francia és holland népszavazás kudarcának valódi üzenete az, hogy miként legitimálható demokratikusan az unió átalakítása és bővítése. Erre nincs az uniónak valódi elképzelése, ezért a demokratizálási folyamatot propagandamunkaként igyekszik beállítani. Sajátos paradoxon, hogy például az alkotmányszerződés tervezete jelentős előrelépést hozott volna a szubszidiaritás, a parlament szerepének növelése, általában a demokratikus elv érvényesülése területén, de épp a népakarat buktatta el.

Az **intézményi kereteket** a Szerződések szabályozták eddig, és ezek reformja terén a nizzai szerződés komoly előrelépést hozott. Ugyanakkor rendkívül súlyos döntéseket kell hozni, akkor is, ha nem lesz – mondjuk, mert egyelőre nem lehet – alkotmány. Legalább három ilyen lehet megnevezni.

Az első magára az **unióra** vonatkozik. Milyen politikai-szervezeti formát fog ölteni? A tagállamok kormányközi együttműködése marad, laza konföderáció formáját ölti, föderációvá alakul, vagy eddig Európában nem látott szuperállam jön létre?

Az ezzel összefüggő második kérdés az, hogy mi lesz a **nemzetállami szuverenitás** jövője? Hogyan alakítják át az államok saját lényegüket, államiságukat?

Végül az unió egész intézményrendszerét radikális döntésekkel kell **közelebb vinni a néphez**. A demokratikus deficit felszámolása azonban kétélű játszma. Az integrációt eddig az amellettt valamilyen formában elkötelezett politikusok és kormányok mozdították elő. A folyamatoknak és az intézményeknek a nép akaratához történő kötése azonban azzal az eredménnyel is járhat, hogy a nép nem kér az integrációból. A népszavazások kudarcra intő jel. A nép azonban nem hagyható ki a folyamatból. Ha igent mondunk az európai alkotmányra,

igent mondtunk a nép bevonására is. De fog-e ez működni, ki tudja-e az unió önmagát a hajánál fogva húzni?

A demokráciával kapcsolatos problémák, amit leegyszerűsítő módon a demokratikus deficit címkével intézünk el, nem a közösségi intézményrendszer kizárólagos problémája, hanem legalább annyira a nemzeti demokráciák hagyományos működése is válságban van.

Nevek említése nélkül, ha számba vesszük az uniós országok kormányait, miniszterelnökeket, támogatottságukat, az egyes országok belpolitikai helyzetét, ezek válságán az Unió már aligha ronthat. Így aztán az unióval szembeni ellenérzések okait firtató elméletek java része találgatás, a belpolitikai, a gazdasági, a közösségi tényezők szerepéről.

De nemcsak a demokráciával vannak problémák mind nemzeti, mind közösségi szinten. A Közös Piac eredeti terepén, a **gazdaságban** is komoly bajok vannak. Az integráció fő mozgatórugója továbbra is az, hogy Európa gazdasági teljesítménye ne maradjon le végzetesen a világ más gazdasági övezetei mögött. Ez természetesen rögtön visszakapcsolódik a legitimitáció kérdéséhez is, hiszen a gazdasági növekedés fenntartása képes megőrizni az elért jóléti vívmányokat. Határozott remény volt, hogy az egységes piac Közép-Európára való kiterjedése hosszabb távon egy a mainál szervezettebb és kiegyensúlyozottabb gazdasági térség megvalósulását kínálja. Ez a gazdasági tömbök és a globalizáció versenyében könnyebben lenne képes helytállni. A jelenlegi gazdasági válság mind a nemzeti piacok, mind a Közösség szintjén ezért az elméleti jogi, politológiai kérdőjeleknél is súlyosabb fenyegetést jelent.

De térjünk vissza az **1957. március 25-ei Rómába**. Rövid ceremónia után aláírták az Európai Gazdasági Közösséget alapító szerződést. Valamennyi római templom harangja megszólalt. A város ellepték azok a plakátok, amelyeken hat kislány országuk nemzeti zászlójába öltözve lépkedett kézen fogva. A résztvevőket mély meghatottság töltötte el, ahogy Roberto Ducci nagykövet visszaemlékszik:

„Emlékeimben a csodálatos beteljesülés érzése él, ahogy lépkedtünk felfelé a Capitolium lépcsőjén, de még inkább a remény érzete, amikor az aláírási ceremónia után lefelé jöttünk: március végi este volt, az eső elállt, feltámadt a nyugati szél, az égen megjelentek az első csillagok a nagy fehér tavaszi felhők között, és minden készen állt a sikerhez, minden újjáélesztette a reményeinket, és most már mondhatjuk, az illúzióinkat is.”¹⁴

¹⁴ Maria Grazia Melchionni, *Europa unita sogno dei saggi*. Venezia, Marsilio, 2001. 318.

A remények közül sok illúziónak bizonyult, súlyos válságok rázták meg az integrációt – így De Gaulle „üres székek politikája” 1965-ben, vagy Thatcher „vissza Európától a saját pénzünket” követelése –, de egyik válság sem bizonyult végzetesnek, visszafordíthatatlannak, mindegyiket továbblépés követett.

Ma, ötven év után – hasonlatosan a Capitolium lépcsőjén lefelé lépegetőkhöz – alighanem mi is újjáéledt reményeket és illúziókat dédelgetünk.