

SCHÖPFLIN GYÖRGY

DEMOKRÁCIA DÉMOSZ NÉLKÜL? GONDOLATOK AZ EURÓPAI UNIÓ LEHETŐSÉGEIRŐL*

Az intézményközpontú megközelítésnek megvan az a bája, hogy jól néz ki, ha süt a nap, csillog, és a látszata sok mindent megmagyaráz. Vagyis szeretné ezt a látszatot kelteni. Ezzel az a baj (nem a báj), hogy a külsőség mit sem mond a hatalmi realitásokról – azokat másutt kell keresni.

Az egyik ilyen „másutt” Mary Douglas *How Institutions Think* című könyve. Aki ezt a művet nem ismeri, inkább ne foglalkozzon intézmények elemzésével, akármit mondanak a jog- és államtudomány klasszikusai. Két vastörvény rajzolódik ki a könyvből. Az első: minden intézmény első számú célkitűzése az önújratermelődés. Ami ezt zavarja, azt mindenáron semlegesíti, kiközösíti, rövid úton megszabadul tőle. Egyértelmű, hogy a formális és az informális elemek közti különbség zavaró is lehet, ellentmondást, következtelenséget idézhet elő, de amennyiben az informális elem az intézmény önújratermelődését segíti elő: elsőbbséget fog élvezni.

A másik vastörvény az intézményi hatalom kiterjesztése, mindenhova, ahova csak lehet. Természetesen az egyik nem zárja ki a másikat. Egy esetleges harmadik törvény – ez már nem vastörvény, hanem valami más fémből készült – a belső kultúra diskurzivitásának monopolhelyzetben tartása. Amennyiben ezt sikerül elérnie, nagyon nehéz lesz az intézmény számára veszélyes gondolatokat, ötleteket megfogalmazni, mivel a kiközösített nyelvezet már nem rezonál. Aki már dolgozott egy kisebb-nagyobb intézményben, azonnal felismeri állításom igazságát. Újoncok, zöldfülűek előjönnek különféle innovatív reformgondolatokkal, de ezekre senki sem figyel, a „régiek” eleresztik (a nem zöld) fülük mellett, mivel zavarja a „megszokott” belső szabályrendszert. Hiába tűnik ez a magatartás kívülről nézve irracionálisnak – az intézmény saját racionalitása szerint működik. (Lásd az első két vastörvényt.) A negyedik törvény leginkább módszertani: félrevezető egy rendszert, egy intézményt statikusan elemezni, mert ami tavalyelőtt még így vagy úgy nézett ki, időközben átalakulhatott, bár külsejében nem változott. Igaz, aki közelről vizsgálja, rájön a metamorfózisra.

Ha ezt a négy törvényt az Európai Unióra alkalmazzuk, nyilvánvaló, hogy a látszat csalóka. Az EU formális meghatározása nem magyarázza meg a valóságot, a hatalmi játszmák lebonyolítását. Ha már a hatalmat említem, hasznos lenne egy hatalom-elmélet is, aminek segítségével rávilágíthatunk a dolog lényegére: ez esetben a hatalom legfontosabb ismérve a tudás (Foucault alapfokon).

Rövidre fogva: az évek során az EU intézményeiben komoly hatalom halmozódott fel, gyakran pozitív előjellel (például a környezetvédelem területén). Azonban a „fém-törvényekből” kiindulva az is érezhető, hogy saját hatalmát az unió olyan területekre is kiterjeszti,

* Töprengések Tomka Béla *Le a szuperállammal? Mítoszok az Európai Unió demokratikus hiányosságairól* című, a Kommentár 2016/6. számában megjelent cikke nyomán.

ahol ellenállásba ütközik, lásd például a migrációs nyomás (félre)kezelését, de idetartozik a Jogállamisági Keret története is. A Bizottságnak két jogi lehetősége van egy tagállam megregulázására: a kötelezettségzegési eljárás, illetve a Szerződés 7-es cikkelye alapján (az utóbbit nevezik a nukleáris opciónak, mert ez az érintett tagállam szavazási jogát veszélyezteti). A két eljárás között nincs semmi, de ezzel a céllal hozta létre 2014-ben a Bizottság a Keretet: ha egy tagállamban, a Bizottság véleménye szerint, a jogállamiság kockázatnak van kitéve, akkor különféle lépéseket lehet megfogalmazni. Hozzátennem, hogy ennek a Keretnek semmiféle jogalapja sincs, a semmiből került elő, és a legérzékenyebb része az, hogy a kockázat megállapításában mindig Bizottság véleménye a döntő. És *quis custodiet*, ki őrködik az örök felett? A történet szépen illusztrálja a hatalom kiterjesztését egy intézmény részéről, akár van erre jogosítványa, akár nincs. Persze ha nincs, akkor egy látszólag jogi eljárást felvált a politika.

Itt látható az EU és a tagállamok hatalmának ütközése: alapvetően az unió kezdeményezéseit csak akkor lehet elfogadottnak, legitimnek mondani, ha ezek lépések a tagállamok – és tegyük hozzá, az európai polgárok – érdekeit szolgálja. Ennek híján az EU működése megkérdőjelezhető. Némileg leegyszerűsítve nagyjából itt tartunk. Túl sokan – tagállamok, politikai mozgalmak, az EU polgárainak egy számottevő része – elégedetlen az unióval. (Az „elégedetlen” jelző több esetben understatementnek számít.)

A kérdést más szempontból kell megközelíteni: hogyan jutottunk ide? Miért is integráljuk Európát? Visszatérve az eredetekhez: 1945-ben Európa traumatikus állapotban volt, lepusztultan, agyonbombázottan, de legfőképpen emberi szinten, az emberek gondolkodásában. Az akkori politikai elitek megértették, hogy az 1918-ban alkalmazott megoldás (a Párizs környéki békeszerződések) melegágya lett a II. világháborúnak, tehát radikálisan új módszereket kellett alkalmazni. Ez lett az integráció: egyes gazdasági területeken ne az állam gyakorolja a fennhatóságot, hanem egy az államok feletti hatalmi intézmény.

Ez működött, az integráció kivezette Európát a traumából: a háború elképzelhetetlenné vált. Sőt maga az integráció példaszerűvé és (weberi értelemben) kötelezővé módosult. Hosszú ideig magát az integrációt elfogadták ez érintett elitek, jóllehet a társadalom szintjén mindig is létezett egy valamennyire érezhető morgolódás. De akkoriban, az 1950–60-as években ez kevésbé számított, mivel a demokrácia sokkal inkább volt elitvezérelt, mint manapság – így például a civil társadalom fogalma, illetve gyakorlata nemigen létezett. Mindez szépen beletartozott a klasszikus a weberiánus legitimitáció-felfogásba: akkoriban az alulról jövő társadalmi aspirációk szerepe jóval gyengébb volt.

Számomra nem világos, hogy a háború utáni elitek, az integráció alapítói mennyire voltak tudatában az európai különűtnak. Nevezetesen, hogy egy földrajzilag szűk területen sok (túl sok?) saját kultúrájához ragaszkodó közösség létezik, illetve hogy a modernitásnak, a modern államhatalom növekvő kapacitásának köszönhetően az említett közösségek kulturális reprodukciója egyre inkább a szintén említett államhatalomtól függött.

Gondoljunk például az oktatásra: ha egy adott nyelvet nem lehet folyamatosan korszerűsíteni, akkor a nyelv lassan, de visszafordíthatatlanul elveszti értelmét. Nyelvet cserélni nem olyan nehéz feladat, ez az asszimiláció alapelve. Egy konkrét példa: valamikor a 19. század vége felé az észti elitek petíciót küldtek a cárnak, hogy engedjék meg nekik egy észti nyelvű

magángimnázium létesítése. „Nem” – jött a válasz Szentpétervárról. Az észtek megértették a leckét, hogy politikai hatalom nélkül nem vagy csak nehezen lehet a nyelvet a legmagasabb szinten fenntartani: a politikai hatalom az államhatalmat jelentette és jelenti a mai napig is, tehát a kultúra és a politikai hatalom egymástól elválaszthatatlan.

Igen, de akkor hogyan lehet ezt a sokrétű államtömeget úgy rendezni, hogy a köztük kialakuló konfliktusok ne csapjanak át erőszakba? Másrészt (és ez is szerves része az európai különutas valóságnak): hogyan lehet az államok közti asszimmetrikus hatalmat egyensúlyban tartani, mert nyilvánvalóan óriási hatalmi különbségeket látunk az európai államok között? A két világháború között, mint tudjuk, a nagyhatalmak állandó jelleggel beavatkoztak a kisebb államok ügyes-bajos dolgaiba, ezzel lehetetlenné téve a hatalmi egyensúly fenntartását, illetve a konfliktusok rendezését.

Ennek a problémának a megoldását célozta meg az európai integráció, és valljuk be, sikeresen. A hatalmi aszimmetria egyensúlyban tartása új módszereket követel az érintett felektől: a közmegegyezéses, önkorlátozott döntéshozatalt, közös érdekek megfogalmazását és elfogadtatását. Ez a mechanizmus csak akkor hatékony, ha a felek – a tagállamok – saját legfontosabb érdekeiket nem látják veszélyeztetve (erről szól a luxemburgi kompromisszum). Igaz, az integrációs rendszer sem tökéletes, alkalomadtán a nagyobb hatalmak presszió alá helyezik a kisebb tagállamokat (például 2000-ben az ún. osztrák bojkott bevezetésével). Ebből is látszik, hogy a rendszer csak akkor működik, ha a tagállamok egyenlősége nem kérdéses, a kölcsönös tisztelet, az önkorlátozás tartja magát. A kérdés az, hogy mennyire élnek ezek a formák az EU mai gyakorlatában, mivel az integrációs folyamat erre alapozza saját legitimitációját. Látni fogjuk, hogy itt, ebben a kontextusban, komoly hiányosságok tapasztalhatók.

Alig kell itt részleteznem, hogy mindeddig a Nyugatról volt szó. A szovjet hatalom befagyasztotta a közép- és délkelet-európai térséget és a háború okozta traumákat, de ez a Nyugatot és az integrációs folyamatot mit sem zavarta, egészen addig, ameddig a volt kommunista államok be nem léptek a folyamatba.

Innen nézve joggal nevezhetjük 2004-et fordulópontnak. Az EU-ba befogadták a volt kommunista államokat, de az ott keletkezett traumákat saját elgondolásaik szerint, kialakult módszereikkel kezelte az unió. Hogyan is lehetett volna másképpen? Minden intézményrendszer alapvetőleg konzervatív, nehezen újít, nem kedveli az övétől eltérő viselkedést. És éppen erről van szó: Közép-Európa másként, más előfeltevésekkel európai, mint a Nyugat. Megint egy példa: a legtöbb nyugati államnak birodalmi múltja van, hatalmat gyakorolt tengerentúli területek felett. (Írország, Ciprus, Málta kivétel.) Közép-Európa azonban alárendelt része volt egyik vagy másik idegen birodalomnak, tehát az itteni országok posztkoloniális tudással, tapasztalattal élik függetlenségüket. Itt elsősorban a kollektív cselekvőképesség hiányát említeném: Lengyelországot négyyszer darabolták fel az idegen birodalmak, Ady komországát mindenki ismeri, az 1938-as a müncheni egyezmény is ide tartozik. Ezekről a történelmi előzményekről a Nyugat nem vesz tudomást.

A II. világháborút követően a kommunizmus egy idegen politikai, kulturális rendszerrel „ajándékozta meg” a térséget, kötelezően, erőszakkal. Világos, hogy ezáltal a térség kollektív tudata és tudati felkészültsége eltért a Nyugattól, de az unió elítélte és az ebből fakadó nehézségekről, súrlódásokról tudomást venni. Ezt a mondatot múlt időben írtam,

de valójában a jelenben is érvényes. Ennek következtében a konfliktusrendezés, az aszimmetria egyensúlyban tartása nehezebben működik, mint a Nyugaton – bár ott is egyre kevésbé hatékony, mint egykor (lásd a Brexitet, a „populizmus” terjedését stb.).

Mire vezethető vissza ez az integrációt megkérdőjelező folyamat? Több oka van. Az EU hatalmának elszámoltathatósági hiányosságát már említettem, de ehhez még két rokon problémát lehet említeni. Egyrészt a demokrácia nemigen nevezhető demokratikusnak, ha nincs vagy alig létezik visszacsatolás. Ez pedig csak a szóbeszédben található, mint például a bevett közhelyben, hogy „közelebb kéne hozni az EU-t a polgárokhoz”. Ugyanakkor az Európai Polgári Kezdeményést, amelynek pont ez lenne a célja, a Bizottság „veszélyesnek” tartja, valószínűleg azért, mert nem ínyére való petíciók indulnak, mint például a magzati életek védelmében kezdeményezett Egy közülünk (One of Us). Másrészt, hol vannak a fékek és ellensúlyok az EU rendszerében? Technikai kérdésekben kialakulhat a közmegegyezéssel döntéshozatal, de a nagypolitikában egyre kevésbé. Például egyértelmű, hogy az unió migrációs stratégiája nagyon is vitatott, de ezt a Bizottság nehezen fogadja el.

A következtelenség mindig is aláássa elfogadottságot, ezt nem egyszer láttuk az EU esetében. Nézzük csak a költségvetési deficit kérdését. Elvben egyetlen tagállam sem haladhatja meg a háromszázalékos deficithatárt, 2010-ben ezt pedig szigorúan is alkalmazták Magyarországgal szemben. De egy pár évvel később eltekintettek ettől, amikor Spanyolország és Portugália ezt kérelmezte. Kettős mérce? Nagyon úgy tűnik.

Hasznos lenne itt megállni egy pillanatra, és a megjelenés-elmélet (*emergent properties theory*) segítségével vizsgálni az EU-t. Induljunk ki abból, hogy minden egyes átadott hatalmi kör törvényes, közmegegyezéssel alapon történik, de végeredménye több, mint az egyenként számbavehető jogosítványok. Az EU, legfőképpen a Bizottság, mára egy a tagállamoktól és a polgároktól független hatalmi góc, amelynek gyenge az elszámoltathatósága, ha egyáltalán létezik. A felhalmozódott hatalomba nincs vagy alig van közvetlen beleszólás, az áttételes ellenőrzés az érintettek, a polgárok részéről nemigen érvényesül.

Személy szerint nagyon irigyeltem a korábbi portugál miniszterelnököt, José Socratést (talán csak a beszédirójáról van szó), aki a 2007-es portugál elnökség végén azt mondta: „A demokrácia Európa DNS-e!” Irigyeltem, mert nekem ez nem jutott eszembe, pedig olyan szép, nem? Csakhogy ha a demokráciáról beszélünk, hol van az európai démosz? Vagy létezik a démoszmentes demokrácia? (Erre a kérdésre nem várok választ.)

Amennyiben igazam van abban, hogy az EU központi feladata, vezérelve a konfliktusrendezés, akkor szembe kell nézni még egy ezt keresztező folyamattal, az emberi jogi diskurzívitás felülkerekedésével. A konfliktusrendezés és az emberi jogok egyaránt erkölcsi alapokból indulnak ki, de egy lényeges különbséggel: a konfliktusrendezés a kompromisszumkeresést helyezi előtérbe, amíg az emberi jogok a megkérdőjelezhetetlen abszolútumot követelik, mindent felülírnak. Éppen ezért nemegyszer konfliktust generálnak, ha az emberi jogok megfogalmazását illetően eltérnek a vélemények. Úgy látszik az elitek szemében, hogy az általuk képviselt emberi jogok mentesek az esetlegességtől.

Ez a mai helyzet; mert kinek az emberi jogairól szól a vita? A baloldal által kiváltsággal ellátott csoportokét tartjuk-e a legfontosabbnak vagy a többség jogait tiszteljük? Ez egy régi dilemma az demokráciában, és a liberalizmus sem képes megfelelő választ adni a kollektív

tudat és a kollektív csoportok érdekeire. Az alapvető emberi értékeket nem lehet egyöntetűvé gyúrni, mindig lesznek ellentmondások. Így a valódi demokrácia feladata az egyensúly fenntartása, nem utolsósorban az állandó jellegű vita segítségével. De hogyan lehet egy erkölcsi abszolútummal vitatkozni? Nem lehet, és ahol ez a vita lehetetlen, ott már úton vagyunk az erkölcsi monizmus felé (Isaiah Berlin) – aki a kommunizmust közelről ismeri, tudja, hogy ez hova vezethet.

A Bizottság képviselői változatlanul úgy gondolják, hogy hatalmuk példaszzerű és kötelező, de valójában ez az állapot már a múlté. Egyre látványosabb a szakadék az EU és (a melleleg nem létező) európai démosz között. Ezt a helyzetet demokratikus deficitnek szokták hívni, de szerintem itt sokkal inkább egy legitimációs deficit állunk szemben: az EU hatalmát egyre több helyről éri a kritika.

Ez a felhalmozódott hatalom több szempontból nézve is sérülékeny. Az unió magát politikailag semlegesnek tartja, de valójában azzal, hogy a demokrácia nevében teljesen elfogadta a piaci és társadalmi liberalizmus követelményeit, ez az önminősítés már nem állja meg helyét. A Bizottság kizárólagos liberalizmusban cselekszik, annak ellenére, hogy sem a piaci, sem társadalmi liberalizmus nem működik úgy, ahogyan az érintettek – a tagállamok, a társadalmak – ezt szeretnék látni. A konfliktusrendezés hatékonyságát gyengíti a liberális piac által kitermelt egyenlőtlenség, és a liberalizmus szociális oldala mintha kirekesztette volna a társadalom növekvő hányadát. Erre épülnek az EU-t bíráló politikai mozgalmak, amelyekre Európai Uniónak nincs válasza, mivel a kortárs liberalizmus ezekkel nem tud mit kezdeni.

Kilátástalan helyzetben lennénk? Nem szükségszerűen. De ahhoz az EU-nak vissza kell térnie az önkorlátozásra, a tagállamok legfontosabb érdekeinek elismerésére, illetve a polgárok véleményének tiszteletben tartására. Elképzelhető ez a változás? Rövid távon: nehezen, mivel, mint láttuk, az intézmények „fém törvényei” ezt lelassítják. Azonban az EU sem vonhatja ki magát a változó világ hatása alól. Igaz, sok mindent kell majd lenyelnie az unióknak ahhoz, hogy helyreálljon az egyensúly a különféle hatalmi központok között.

Felhasznált irodalom

Jeffrey C. ALEXANDER: *Trauma: a Social Theory*, Polity Press, Cambridge (UK) – Malden (MA, USA), 2012.

Isaiah BERLIN: *On the Pursuit of the Ideal*, New York Review of Books 35/4. (1988. március 17.), hálózati verzió: <http://faculty.up.edu/asarnow/351/Berlin%20Pursuit%20of%20the%20Ideal.htm>.

Mary DOUGLAS: *How Institutions Think*, Syracuse University Press, Syracuse (NY), 1986.

European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, 2014, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf.

John GRAY: *The closing of the liberal mind*, New Statesman 2016. november 7., <http://www.new-statesman.com/politics/uk/2016/11/closing-liberal-mind>.

Luuk van MIDDELAAR: *The Passage to Europe. How the Continent Became a Union*, ford. Liz Waters, Yale University Press, New Haven, 2013.

Alan MILWARD: *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, London, 2000².

Piotr SZTOMPKA: *The Ambivalence of Social Change. Triumph or Trauma?*, Berlin, 2000, WZB [Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung] Discussion Paper No. P 00-001, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/50259/1/330535307.pdf>.



SZÁMUNK SZERZŐI

CSIZMADIA ERVIN (1958, Szőny) politológus, a Méltányosság Politikaelemző Központ vezetője

FÖLDI BENCE (1990, Budapest) politológus, a Magyar Nemzet külpolitikai újságírója

GÁJER LÁSZLÓ (1983, Szombathely) érseki titkár, az Esztergomi Hittudományi Főiskola oktatója

GERŐ ANDRÁS (1952, Budapest) az ELTE BTK Gazdaság- és társadalomtörténeti tanszékének tanszékvezető egyetemi tanára, a Habsburg Intézet igazgatója

KARÁCSONY ANDRÁS (1957, Csurgó) egyetemi tanár, ELTE ÁJK Jog- és Társadalomelméleti Tanszék

LÁNCZI ANDRÁS (1956, Budapest) filozófus, a Budapesti Corvinus Egyetem rektora

MOLNÁR ATTILA KÁROLY (1961, Kaposvár) eszmetörténész, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Molnár Tamás Kutató Központjának vezetője

HENRI DE MONTETY (1967, Bourg-La-Reine) történész

MUSZATICS PÉTER (1976, Keszthely), a Színház- és Filmművészeti Egyetem doktorandusza, a CineClassics filmtörténeti programsorozat kurátora

PETŐ ZOLTÁN (1986) eszmetörténész, a PPKE BTK politikaelméleti doktori iskolájának hallgatója

SCHÖPFLIN GYÖRGY (1939, Budapest) történész, európai parlamenti képviselő (Fidesz)

SZAKÁLI MÁTÉ (1989, Kaposvár), a PPKE BTK politikaelméleti doktori iskolájának hallgatója, az egyetem Modern Kelet-Ázsia Kutatócsoportjának külső munkatársa

SZÜCS ZOLTÁN GÁBOR (1979, Budapest) az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetének tudományos munkatársa