

TOMKA BÉLA

## AZ EU ÉS A NEMZETÁLLAMOK VISZONYÁRÓL: VÁLASZ SCHÖPFLIN GYÖRGYNEK

Szerencsés korokban és helyeken a tudomány eredményei utat találnak a politikai döntéshozókhoz – kevésbé szerencsés időszakokban és társadalmakban a politika logikája és érvelésmódja nyomul be a tudomány szférájába. A mai Magyarországot nehéz lenne az előbbi eset példájának tekinteni, amit demonstrál Schöpflin György európai parlamenti képviselő – korábban kutató – *Demokrácia démosz nélkül?* című írása is (Kommentár 2017/1.). Ez a Kommentár 2016/6. számában megjelent, az Európai Unió demokratikus hiányosságairól terjedő mítoszokat elemző tanulmányom nyomán született, anélkül azonban, hogy az ott leírt érvekre reagálna, azokat valódi megfontolás tárgyává tenné. Mivel a párbeszédre nem lenne jó lemondani, a magam részéről igyekszem az általa felvetett problémákat sorra venni.

1) Mary Douglas *How Institutions Think* című munkájára hivatkozva Schöpflin úgy véli, hogy „minden intézmény első számú célkitűzése az önújratermelődés” és „az intézményi hatalom kiterjesztése”. Márpedig – írja – az EU intézményeiben „komoly hatalom halmozódott fel”. Ezért különösen fontos a *quis custodiet ipsos custodes*, a „ki őrködik az örök felett” kérdése.

Nem világos, hogy miért éppen Mary Douglas idézett kötetét tartja Schöpflin olyan alapműnek, amely az intézmények elemzésének kiindulópontjául kell szolgáljon mindenki számára.<sup>1</sup> Douglas gondolatmenetének lényeges pontjai már jóval korábban megjelentek, például Peter L. Berger és Thomas Luckmann 1966-os könyvében.<sup>2</sup> Ráadásul az antropológus Douglas bevezető jellegűnek tekinti saját munkáját – ami egyébként is inkább tudásszociológiai ihletésű, semmint a szervezetek működését átfogóan vizsgálná. A szociológiának és a politikatudománynak léteznek ennél innovatívabb és fontosabb olyan művei, melyek alkalmazhatóak az EU és más intézmények vagy szervezetek elemzése során.

Túllépve ezen a körülményen, természetesen egyetérthetünk azzal, hogy minden intézmény követ önérdekeket is. A megállapítás érvényes egy kórházra éppúgy, mint egy minisztériumra vagy pártra. Ki kérdőjelezné meg azt, hogy az elmúlt száz év európai történelme tele van önérdeket követő és hatalmuk kiterjesztésére törekvő kormányokkal, s ezek élén álló miniszterelnökökkel vagy kancellárokkal – bár azonnal hozzátehetjük, hogy az ilyen tendenciák korántsem egyforma mértékben jelentkeztek mindegyiküknél. Ez azonban azt is jelenti, hogy az EU az ártatlan, kevésbé veszélyes példák közé tartozik: háborút nem indított, másként gondolkodókat nem börtönzött be, újságokat és tévéadókat nem vásárolt és nem némított el. Egyes nemzeti kormányokhoz képest szinte korrupciómentesnek tekinthető, és az Európai Bizottság elnökének az sem juthat eszébe, hogy közpénzből saját hobbijának hódoljon. Az

<sup>1</sup> Mary DOUGLAS: *How Institutions Think*, Syracuse University Press, Syracuse, 1986.

<sup>2</sup> Peter L. BERGER – Thomas LUCKMANN: *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Penguin, Harmondsworth, 1966.

önállósodás igazán fenyegető esetei – a múltban és a mai Európában is – a nemzetállamokban találhatóak.

Ezzel a másik felvetéshez érkeztünk: ki ellenőrzi ezeket az önállósulásra hajlamos politikai intézményeket, melyek nemzeti szinten annyi szenvedéshez, nemzetközi szinten pedig egyenesen háborúk sorához vezettek a közelmúltban is? Az EU vonatkozásában mindenekelőtt azt kell hangsúlyoznunk, hogy annak jogosítványai a legtöbb területen csekélyek a tagállamok kormányainak hatásköréhez képest, s így az önállósulás – erre fentebb már utaltam – eleve nem okozhatna olyan károkat, mint a tagállamokban. Az Európai Unió hatásköreiről szó volt előző tanulmányomban, ezért csupán megemlítem ezek legfontosabb jellemzőit.

Az EU csak gazdasági téren rendelkezik széleskörű kompetenciával, de itt sem domináns a befolyása. A legtöbb területen az unió regulatív szerepe alárendelt a tagállamok parlamentjeihez képest, s ennek megfelelően az egyes tagállamokban az EU-ból származó joganyag az összes érvényes jogszabály 10-20 százalékát érinti. Ráadásul az uniós szabályozás nagy részével azonos tartalmú törvényeket – például a környezetvédelem terén – egyébként is ki kellene alakítaniuk a tagállamoknak. Az EU eleve nem rendelkezik a modern államok kiterjedt gazdasági, oktatási, rendőri stb. intézményrendszerével. A unió nem tud önállóan adóztatni, s költségvetése a tagállamok összes GDP-jének egy százalékát teszi ki, míg a nemzetállami kormányok a GDP közel 50%-a felett rendelkeznek ilyen formában. Az Európai Unió alkalmazottainak száma csekély, nagyjából egy magyar megye közalkalmazottainak számával egyezik meg.<sup>3</sup>

Másrészt az EU intézményeinek ellenőrzésére hatékony mechanizmusok állnak rendelkezésre. A kontroll jóval széleskörűbb, mint a legtöbb tagállam kormányzati intézményeinek ellenőrzése. Ezeket a mechanizmusokat szintén igyekeztem bemutatni korábbi írásomban, így itt megint csak röviden utalok rájuk.

Az EU-ban szigorú hatalommegosztás érvényesül, s a döntéshozatal folyamata egyértelműen szabályozott. Az alapvető jelentőségű, az Európai Unió alapszerződését érintő döntéseket csak az összes tagállam képviselőjének jóváhagyásával lehet meghozni, majd az egyes tagállamok parlamentjeinek is ratifikálniuk kell ezeket. Ez a folyamat a nemzetközi gyakorlatban példa nélküli ellenőrzési jogot biztosít a kisebb tagok számára is.<sup>4</sup> Az alacsonyabb szintű szabályokat a tagállamok képviselőiből álló Tanács hozza, melynek során a tagállamok kétszeresen minősített többségének jóváhagyása szükséges, s az ügyek jelentős része ezután az Európai Parlament elé kerül, amely az európai polgárok közvetlenül választott képviselőiből áll. A döntések túlnyomó része közismert módon konszenzussal születik a különböző testületekben.<sup>5</sup> A tagállamok képviselői tehát egyszerűen leszavazhatják azt az előterjesztést, melyben esetleg a brüsszeli bürokrácia szempontjai érvényesülnek, vagy amellyel más okok miatt nem értenek egyet. Emellett az EU döntéshozatala transzparens, a nyilvánosság ellenőrzése

<sup>3</sup> Herman LELIEVELDT – Sebastiaan PRINCEN: *The politics of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, 181.

<sup>4</sup> Jonathan B. SLAPIN: *Veto Power: Institutional Design in the European Union*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2011, 147–155.

<sup>5</sup> Vincent BOEKHOOM – Adrian M. A. VAN DEEMEN – Madeleine O. HOSLI: *A cooperative approach to decision-making in the European Union = The European Union decides*, szerk. Robert Thomson – Frans N. Stokman – Christopher H. Achen – Thomas König, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 178–210.

mellett zajlik.<sup>6</sup> Jellemző, hogy az Európai Unió központi apparátusa úgyszólván mentes a korrupciós botrányoktól, míg az ilyen ügyek bizonyos tagállamokban nagy számban fordulnak elő.

Az Európai Bizottság hivatalnokai az előkészítő munka során befolyást gyakorolhatnak arra, hogy milyen módon kerülnek az ügyek a döntéshozó testületek elé. A döntéseket azonban a tagállamok vezetői hozzák. A döntéshozatali folyamat szigorú szabályai, s különösen az abban részt vevő tagállamok nagy száma és a nyilvánosság miatt a Bizottság befolyása nem tekinthető jelentősebbnek, mint a tagállamok hivatalnokai esetében.<sup>7</sup> Az Európai Bizottság átfogó szabályozó jogkörrel csak azokon a területeken rendelkezik, melyek az egységes piac hatékony működését, s különösen a verseny tisztaságát garantálják.<sup>8</sup> Ha ezek a jogosítványok hiányoznának, akkor a tagállamok nyílt és kevésbé nyílt eszközökkel eltorzíthatnák a piaci folyamatokat, s ez az egységes piac végét jelentené.

Míg az EU döntéshozatali szabályai aprólékosan garantálják azt, hogy a végrehajtó hatalom ne önállósulhasson, addig a nemzeti kormányok ellenőrzése a történelem tanulsága szerint változó sikerrel történik, s visszafordítható folyamat. Az EU létrehozásának egyik fő célja az volt, hogy az európai kormányok ne tudják megismételni a korábbi tévutakat és bűnöket.

A kérdés tehát nem az, hogy a szervezetek követik-e önérdekeiket, hanem az, hogy milyen mértékben és milyen következményekkel teszik azt. Az unió intézményei egyrészt nagyon korlátozott hatalommal rendelkeznek, másrészt a nemzetállamok olyan fokú ellenőrzése alatt állnak, hogy önállósulásra – például a nemzetállamokhoz képest – csak elhanyagolható mértékben képesek. Ez persze nemcsak a hatalom ellenőrzésére vezethető vissza, hanem ideológiai és más okai is vannak, de ezek tárgyalása messzire vezetne. Elég arra utalni, hogy az Európai Unió a nemzetek közötti kooperáció, a konfliktusok ellenőrzésének céljával működik, míg a nemzetállamok egyik fontos élettője évszázadok óta a konfliktus, az egymással való rivalizálás.

2) A fentiekből az is következik, hogy az EU döntéshozatala kapcsán hatalmas csúsztatás csak a Bizottságot emlegetni, s nem beszélni a tagállamok kormányairól. Ugyanis az Európai Unióban ezek a kormányok hozzák a legfontosabb döntéseket, s egyébként ezek határozták, határozzák meg a Bizottság – és minden más EU-s testület – hatáskörét is. Amikor a brüsszeli Bizottságot emlegetjük, akkor valójában a német, a francia, a dán, az észti és még két tucatnyi másik ország érdekéről és álláspontjáról van szó. Természetesen 28 ország elképzeléseinek egyeztetése azzal jár, hogy általában egyik résztvevő sem lehet maradéktalanul elégedett a végeredménnyel, de nehéz volna olyan hatékony európai integrációs intézményt elképzelni, mely alapvetően másként működne.

Azért is érdekes, hogy Schöpflin György ezt a tényt próbálja figyelmen kívül hagyni, mert az általa idézett néhány munka egyikében, Middelaar könyvében ezt olvashatjuk: „a vita foly-

<sup>6</sup> Maarten Zbigniew HILLEBRANDT – Deirdre CURTIN – Albert MEIJER: *Transparency in the EU Council of Ministers. An Institutional Analysis*, Amsterdam Center for European Law and Governance (ACELG), Amsterdam, 2014.

<sup>7</sup> Sebastiaan PRINCEN: *Agenda-Setting in the European Union*, Palgrave, New York, 2009, 151–168.

<sup>8</sup> Susanne K. SCHMIDT – Arndt WONK: *European Commission = The Oxford Handbook of the European Union*, szerk. Erik Jones – Anand Menon – Stephen Weatherill, Oxford University Press, Oxford, 2012, 336–349.

tatásához első lépésként elengedhetetlen annak elismerése, hogy az európai játék elsősorban nem Brüsszel területén folyik. Az európai politika a tagállamok kormányai, parlamentjei, igazságszolgáltatása és lakossága közötti egymásra hatás nyomán alakul. Összességében a tagországok az Unió előtt állnak. Európát nem lehet Brüsszel, Luxembourg és Strasbourg épületeinek egy négyzetmérföldjére redukálni.”<sup>9</sup>

Természetesen politikai vitákban előnyösebb arról beszélni, hogy az Európai Bizottsággal szemben ezt és ezt akarjuk, mint azt mondani, hogy Németországgal vagy Olaszországgal van vitánk, vagy egy bizonyos országcsoporttal nem értünk egyet. Utóbbiak ugyanis azokat a német, olasz, holland stb. adófizetőket is jelentik, akiknek anyagi hozzájárulása nélkül például sokkal kevesebb iskola, út és kórház épült volna Magyarországon az utóbbi években, jóval drágábbak lennének az élelmiszerek, értéktelenebb a forint és ezzel a nemzeti vagyon. A Brüsszelt középpontba állító megközelítés táplálja a populista politikusok népszerűségét, de nem állja ki a tudományos vizsgálat próbáját, s káros az európai nemzeteknek.

3) Schöpflin György azt állítja, hogy 2004 fordulópont az EU történetében, mert ekkor fogadták be a posztkommunista országokat, de az ezekben az államokban keletkezett traumákat saját elgondolásai szerint kezelte az unió. Nem világos, hogy ebben az esetben mire gondol a szerző. Az EU ugyanis érdemleges módon nem szólt és nem szól bele abba, hogy az egyes országok miként kezeljék saját történelmi traumáikat. Például meghatározza-e azt, hogy a magyar kormány hozza nyilvánosságra a kommunista rendszer besúgóinak névsorát, vagy az ügynöklista maradjon titokban? Nyilvánvalóan nem. Szabályozza-e azt, hogy megosztó, a traumákat továbbéltető vagy a megbékélés irányába ható emlékezetpolitikát folytasson a magyar kormány? Nyilvánvalóan nem, hiszen semmiféle ilyen jogköre nincs az Európai Uniónak. A sort lehetne folytatni.

Az Európai Uniónak nem volt köze a történelmi sérelmek keletkezéséhez Kelet-Közép-Európában. A 20. századi traumák a régióban elsősorban a nemzetállamok antidemokratikus működéséből, a polgári és emberi jogok semmibe vételéből eredtek. Az ilyen jogtipró rendszereket részben kívülről kényszerítették ezekre a társadalmakra, részben pedig belső fejlődés eredményei voltak. Az EU keveset tehet a traumák feldolgozása érdekében, de hatásköréhez képest a lehető leghatékonyabb módon kívánta kezelni ezeket a problémákat.

Egyrészt a korábbi tagországok – komoly anyagi áldozatot és politikai kockázatokat vállalva – beemelték jól működő közösségükbe a volt kommunista országokat. Egy prosperáló szélesebb EU persze számukra is előnyösebb, mint egy virágzó szűkebb EU. De egy ellentétek szabdalta tágabb unió már nem valószínű, hogy jobb választás az összetartó szűkebb Európánál. Ennek rizikóját vállalták a régebbi tagok.

Másrészt mi lenne a történelmi traumák kezelésének és a jövőbeli traumák megelőzésének eredményesebb eszköze, mint az emberi és polgári jogok tiszteletben tartása? Az EU-ba régebben és újabban belépők vállalták, hogy tiszteletben tartják az említett emberi és polgári jogokat, demokratikus értékeket. Ennek fényében furcsa, hogy Schöpflin György „az emberi

<sup>9</sup> Luuk van MIDDELAAR: *The Passage to Europe: How the Continent Became a Union*, Yale University Press, New Haven, 2013, XIV.

jogi diskurzivitás” felülkerekedéséről ír az EU-ban, mint ami állítólag a konfliktusrendezés akadálya lenne. Ha jól értem, arra gondol, hogy konfliktusokhoz vezet, ha az EU számon kéri az emberi jogokat bizonyos országokon, s ez ellentétes az EU egyik céljával, mely a kontinensen belüli konfliktusok mérséklése. Vagyis inkább szemet kellene hunyni az emberi jogok megsértése felett, s ez csökkentené az EU-n belüli konfliktusokat.

Meg kell nyugtatnom Schöpflin Györgyöt: az Európai Uniónak csak nagyon korlátozott eszközei vannak arra, hogy megakadályozza az emberi és polgári jogok megsértését a tagországokban. Azt azért hozzáteszem, bizonyára Schöpflin György nem is olyan régen még maga sem gondolta azt, hogy egyszer majd az emberi jogi diskurzus kihágásai töltik el aggodalommal. Ez megint csak jól mutatja, hogy a pártok és más politikai intézmények önérdekei milyen gyorsan és milyen erővel képesek maguk alá gyűrni más megfontolásokat.

4) Némely posztkommunista ország vezetése nem azért fordult szembe az EU-val, mert az utóbbi nem demokratikus. Ellenkezőleg. Az unió semmiben nem korlátozza azt, hogy ezek a vezetők kiteljesítsék a demokráciát saját országukban. A tények azt mutatják, hogy e politikások elsősorban azért váltak EU-ellenessé, mert annak demokratikus intézményrendszere és pluralista ideológiája korlátozza őket hatalmi ambícióikban. Nincs ebben semmi új, hiszen a két világháború közötti – az EU rendszerénél kevésbé kifinomult – nemzetközi konfliktuskezelés is azért bukott el, mert több országban belpolitikailag kifizetődő volt a hatalmon lévő elit számára a nemzetközi és ezzel a belső konfliktusok élezése. Ha az érintett kelet-közép-európai kormányok betartanák a csatlakozáskor vállalt demokratikus normákat, akkor a parlamenti váltógazdaság logikájának megfelelően egy-két ciklus után távozniuk kellene, mint minden elődjük tette a rendszerváltozás óta. E kormányoknak azonban más céljaik vannak. Hatalmuk korlátainak lebontását persze ideológiába csomagolják, mint a kommunisták is tették annak idején. Ők is élcsapatnak tekintik magukat, akik egyedül ismerik azt, hogy a történelem merre halad, s egyedül képviselik a társadalom érdekeit.

5) Európai démosz valóban nem létezik, de ezt nem is állítja senki. A démosz hiánya akkor akadályozná az EU demokratikus működését, ha az unió ugyanúgy épülne fel, mint egy nemzetállam. Erről azonban szó sincs: mindenekelett azért, mert míg a nemzetállamok kormányokkal rendelkeznek, addig az EU-ról ez nem mondható el. Mivel az EU nem olyan intézmény, mint a nemzetállam, azt sem várhatjuk tőle, hogy a demokratikus követelményeknek ugyanolyan formában feleljen meg, mint a nemzetállamok.<sup>10</sup> A döntéshozatal és a végrehajtás az EU-ban komplex módon, számos hatalmi tényező, autoritás részvételével történik – melyek között legfontosabbak a tagállamok. A fentebb tárgyalt fékek és ellensúlyok segítségével ezt a sajátos képződményt próbálják úgy működtetni, hogy demokratikus értékek alapján szabályozza a konfliktusokat, de közben a nemzetállami szuverenitás minél kevésbé sérüljön. Ez kétségkívül olyan tojástánc, amely csak akkor sikerülhet, ha közben a résztvevők nem tiszgálják egymást.

<sup>10</sup> Vivien A. SCHMIDT: *Democracy and Legitimacy in the European Union = The Oxford Handbook of the European Union*, 661–675.

Az EU-ban a tagállamok rendelkeznek primátussal a közös intézményekkel szemben, ezért az Európai Unió demokratikus jellege elsősorban azon múlik, hogy a tagállamok mennyire képviselik a demokratikus értékeket. Természetesen ez nem csupán a demokratikus „input-ra” érvényes, vagyis arra, hogy a tagállamok lakossága preferenciáinak megfelelő kormányok alakulnak. Ennél is inkább számít az „output”, vagyis az, hogy a tagállamok kormányai demokratikus elveket képviselnek-e az EU intézményeiben.

6) Nyilvánvalóan nem érv az EU ellen az, hogy – mint Schöpflin György írja – „túl sokan [...] elégedetlenek az unióval.” A világháborúk is azért törtek ki, mert „túl sokan” voltak elégedetlenek a fennálló nemzetközi rendszerrel. Egyáltalán nem törvényszerű Európában – de a világban sem – a racionális politikai kezdeményezések sikere, vagy az, hogy az éles konfliktusokat elkerülni kívánó politikusok hatalmon maradnak. Jöhetnek mások is ezek helyett, akik a legváltozatosabb indítékok nyomán – politikai szűklátókörűség, nemzeti önzés, vallási elfogultság, hatalomvágy – fokozatosan lebontják az őket korlátozó nemzetközi intézményeket és normákat. Sőt ezek már itt is vannak és próbálják kiszorítani a II. világháború után kialakult, kooperációra épülő európai rendszer képviselőit. Tessék választani...

Tomka Béla válaszcikke arról győzött meg, hogy a köztünk lévő nézetkülönbség áthidalhatatlan. Ahogyan ezt már korábban is próbáltam leírni, szerintem a politika, a hatalomgyakorlás, a legitimitás jelenségei – legyen az tagállami vagy európai uniós szintű – csak az egyéni és kollektív szereplők tevékenységeinek elemzésével írhatóak le. Az elmúlt brüsszeli tizenhárom és fél esztendő ezt tovább erősítette bennem, minek következtében a rendszerleírás, az intézmények és szabályok ismertetése csupán szükséges, de nem elégséges feltétele az uniós politikai élet megértésének. Egy példa: Tomka szerint „Az EU-ban szigorú hatalommegosztás érvényesül”. Papíron igen, a gyakorlatban kevésbé: a trilógus bevett intézménye az ellenkezőjéről szól.

*Schöpflin György*