

SCHÖPFLIN GYÖRGY

AZ EURÓPAI POLISZ



Először is, ami talán a legfontosabb, Európa rendkívüli változatosságot mutat a kultúrák, nyelvek, hagyományok és törekvések terén. Ugyanakkor ezt a változatosságot már a klasszikus görög kor óta az egyetemes harmónia megteremtéséről szőtt álmok kísérik. Bábel átoknak minősül.

■ (Tisztelt olvasó! Ezt az írást 2020 januárjában zártam le, így magától értetődik, hogy elemzésemben nem szerepel a koronavírus berobbanása, illetve ennek következményei. Sch. Gy.)

Az európai polisz

■ Európa ma polisz: a maga sajátosságaival, szokásaival, gondolatmintáival, identitásával, illetve identitásaival és – mint minden identitásközösség esetében – a múlttól szóló mitikus narratívájával és jövővíziójával rendelkező politikai közösség. Az az Európa, amelyre itt utalok, az Európai Unió (EU) a maga összes intézményével, tagállamával, elitjével, civil társadalmi ökoszisztémájával – amely körülveszi az Európai Uniót, és lobbitevékenységével, illetve egyéb módokon is táplálja –, a polgárok és a különböző, felsorolt szervek közötti interakciók összessége.

Ezt az interakciót relacionálisan viszonyításon kell értelmezni, olyan többszereplős és többszintes, hiányos rendszerként, amelynek része az előrejelezhetetlenség is, amennyiben az egyik intézmény döntései szándékolatlanul is aránytalan hatással lehetnek a többire. A hatalomgyakorlás átjárja a teljes rendszert, olykor szabálytalanul is.

Formálisan tekintve az EU intézményei az Európai Tanács, az Európai Bizottság (COM), az Európai Parlament (EP), az Európai Bíróság (EB), az Európai Központi Bank (EKB), az ügynöksé-

gek (amelyek közül egyesek szabályozási jogkörrel is rendelkeznek), valamint a félig formális testületek (köztük a magas szintű munkacsoportok és az ad hoc tanácsadó testületek) sokasága. Az EU rendelkezik az államokra jellemző bizonyos tulajdonságokkal, de korántsem mindegyikkel, és ebben az értelemben kétértelmű polisznak tekinthető. A weberi felfogásban a kényszer legitim eszközei feletti monopólium gyakorlásában biztosan nem tekinthető államnak, habár – mint látni fogjuk – elkezdte kényszerítő jogkörei kiépítését is. Le kell szögeznünk azonban, hogy a jelen elemzés súlypontját nem a formális struktúrák, hanem az interakciók és a különféle intézményekre jellemző vállalati kultúrák alkotják. Megjegyzendő, hogy bármely intézmény elsődleges célja nyilvánvalóan az önfenntartás, így mindegyik arra törekszik, hogy kiterjessze hatalmát, illetve kítaszítsa vagy korlátozza a disszonáns elemeket (Douglas 1986). Ez alól az európai polisz részei sem képeznek kivételt.

Az EU Egyezmények (EUSZ, EUMSZ) alkotmányszerű képződménnyé állnak össze, és törvényalkotási folyamat is létezik, az Európai Bíróság pedig alkotmánybírósághoz hasonlóan működik; mi több, az uniós jogot érintő ítéletei hierarchikusan az egyéb törvénykezések felett állnak. Ugyanakkor határozottan hozzá kell tennünk mindehhez azt is, hogy ez Európai Unió ragaszkodik ahhoz a gondolathoz, miszerint demokratikus politikai közösséget alkot. Az EUSZ sokat idézett 2. cikke ezt konkrétan kimondja, ugyanakkor a kortárs demokráciaelméletek többsége kiemeli, hogy a demokrácia szükséges feltétele a démosz léte, miközben az európai polisz nyilvánvalóan nem rendelkezik ilyenfajta démoszal. Nemigen találni a hatalom elszámoltathatóságát biztosító elemeket, önkorrekciós és önkorlátozási mechanizmusokat, sem a fékek és ellensúlyok rendszerének elemeit, sőt az átláthatóság is hiányos a színpalak mögötti (de valós időben ható következményekkel járó) tevékenységek miatt.

Bármely politikai rendszer számára, amely a legitimitását a lehető legszilárdabban és legszélesebb körűen igyekszik megalapozni, kulcsfontosságú, hogy elkerülje az ellentmondásokat és a kettős mércét. Az inkonzisztencia képes leginkább aláásni a hitelességet, különösen egy olyan testület esetében, amelyet azért alkottak meg, hogy a hatalmi aszimmetriákat kezelje, és kiegyenlítse a gyengébb és az erősebb szereplők közti különbségeket. Márpedig az európai polisz teljesítménye a konzisztencia terén súlyos kívánnivalókat hagy maga után.

Hozzátehetnénk ehhez Antoine Vauchez (2016) értékelését, miszerint az európai polisz afféle „Patyomkin-demokrácia”, amennyiben mind intézményi struktúrájában, mind pedig nyelvében csupán utánozza a tagállami demokráciát. Habár olyan szavakat használ, mint „demokrácia”, „pártok”, „civil társadalom”, „közsféra” stb., mindez igazából csak látszat. A valóság a „kognitív disszonancia” és a „sűrű szemantikai kód”, amely a demokratikus nyelvhasználat és a technokrata valóság viszonyára jellemző (Vauchez 2016. 25–26).

Európa hatalmi aszimmetriái

■ Mindezek alapján az európai polisz befejezetlennek tekinthető, amennyiben a tagjai olyan hatalommal és törvényes jogokkal rendelkeznek, amelyekre vonatkozóan a polisznak nincs beleszólása. Európára nézve egészében jellemző, és mind Európa, mind a polisz legszembetűnőbb sajátossága, hogy hatalmi aszimmetriák strukturálják, amelyek sokszor lehetővé teszik az erősebb számára, hogy kényszert alkalmazzon a gyengébbel szemben. Formális szempontból a tagál-

lamok egyenlő megbecsülésnek örvendenek, a valóságban ez azonban nincs így, és a nagyobb államok rendszerint megpróbálják elgondolásaikat a gyengébbekre erőltetni. Hogy mi is a polisz, és milyennek kellene lennie, azt majdnem mindig Párizs és Berlin szabja meg. Amikor a Visegrádi Négyek saját elgondolásaikkal álltak elő, ez korántsem talált kedvező fogadtatásra. Ugyanakkor széles körben elfogadott felismerés, hogy a 20. században az erősebb mindenekfeletti, *über alles* hatalma katasztrófához vezetett, sőt – nagyon leegyszerűsítve – innen is eredt az aszimmetriák összeegyeztetését célul kitűző rendszer kiépítésének gondolata az összeurópai konfliktusmegoldási mechanizmusok létrehozása által.

Kétszintes szuverenitás

■ A szabályozási módszer lényege egy olyan testület forradalmi gondolata volt, amelynek szuverenitása felette áll a tagállamokénak, amelyek ezt a szuverenitást ráruházták, elejét véve a tagállamok közti ellenségeskedésnek. Ez a megoldás azonban – legalábbis az elején – nem ment ennél tovább, és a szóban forgó rendszer nem épült tovább lineárisan, sőt súlyos egzisztenciális válságok következtek: az Európai Védelmi Közösség 1954-es kudarca, az „üres székek válsága” (1965–1966), az Egyesült Királyság belépését érintő vétók (1963, 1967). Mindegyik esetben adódott azonban a működő megoldás kialakítására irányuló politikai akarat. Később azonban, ahogy a rendszer nőtt – az Európai Közös Piacról az Európai Közösségen át Európai Unióvá –, elkerülhetetlenül megrögzöttebbé is vált eljárás módjaiban, bürokratikus normákat kezdett követni, és veszített alkalmazkodóképességéből. Ezáltal megerősítette autonómiáját azokkal szemben, akik felé elszámolással tartozott volna, és saját preferenciáit is képessé vált önön, elvont „Európa”-kritériumai alapján a törvényhozás formájában érvényesíteni (Nordlinger 1981).

Ezen a ponton a polisz konfliktusmegoldási mechanizmusával és a fékek és ellensúlyok rendszerével együtt összezavarodik, további komplexitást szül, és új hatalmi színterek alakulnak ki; mi több, mindezek emergens tulajdonságokként képződnek meg, amelyek esetében a hatalmi összeg végül nagyobb az átruházott hatalomrészek összegénél. Nincs szó tulajdonképpen „hatalommegragadási akcióról” – hogy egy a média által felkapott kifejezést használjunk, amelyet a média akkor emleget, amikor nem érti, illetve nemtetszéssel szemléli, amit lát –, mert nem beszélhetünk a hatalomszerzésre irányuló konkrét szándékról, de az eredmény ugyanaz, és persze nincs olyan intézmény, amely nemet mondana a hatalma kiterjesztésére.

Globalizáció előtti feltevések

■ Ezen a ponton rögtön egy többé-kevésbé rejtett nehézséggel szembesülünk. Az európai polisz alapjait 1945 után fektették le, olyan megfontolások alapján, amelyeket sohasem vitattak meg nyíltan, és nem is bíráltak felül. Így a polisz globalizáció előtti feltevések alapján működik – a globalizáció korában (Urry 2003). A fő probléma mindezzel az előbbieken meghatározott módon értett komplexitás: egy olyan hatalmi világ képződése, mind a poliszon belül, mind pedig azon kívül, amelyben a lineáris és nem lineáris folyamatok szüntelenül átszelik egymást, miközben a polisz irányítói ragaszkodnak a lineáris megoldásokhoz, mert a saját észjárásuk szerint ez az egyedüli mód az integráció megvalósítására.

■ Az európai polisz figyelmen kívül hagyott része a démosz. A szemmel látható bizonyítékok arra utalnak, hogy ilyenről nem is beszélhetünk. A felmérések az EU számottevő, habár tagállamonként változó szintű támogatottságára utalnak, az európai démoszként való önazonosítás viszont alacsony szintű, vagy egyenesen hiányzik. Az EU előnyeinek megszokottá válnak, honosulnak, miközben a különféle uniós vívmányok – a közös piac, a tartózkodási szabadság, Schengen vagy a roamingdíjak eltörlése – nem gyakorolnak különösebb vonzerőt. Mindezeket maguktól értetődőnek tekintik, így nem is járulnak hozzá érzelmi kötődések kialakulásához, miközben a megszűnésük bizonyára számottevő érzelmi hatást váltana ki.

A polgárjog klasszikus modellje alapján az adófizető és a hadseregben szolgált személyek jogot formálhattak az államukra. Az EU esetében ezen feltételek egyike sem teljesül. Nincs európai hadsereg, és ha valaha is lesz, azt egészen biztosan a tagállamok fogják irányítani. Hasonló a helyzet az adózás szempontjából is: az Európai Unió nem rendelkezik közvetlen adóztatási jogkörrel, hanem a tagállamok hozzájárulásai és a vámdíjakból származó jövedelemből áll össze a költségvetés. Mindez kimondottan megnehezíti a polgárok számára, hogy aktív viszonyt alakítsanak ki a Brüsszelben felhalmozódott hatalommal. Mint látni fogjuk, a polisz jogi dimenzióját oly módon alakították ki, hogy a polisz-démosz politikai viszonya a tagállamok kezében legyen, és a polgárokat tisztes távolságra tartsák a polisztól. Más szóval, habár nincs szó arról, hogy az európai polisz démosza teljes egészében fiktív volna, olyan helyzetben sincs, hogy komolyabban befolyásolhatná a polisz intézményeit.

Ez a polgárok és a polisz közti távoli kapcsolat számos komoly kérdést vet fel, amelyek közül az egyik legfontosabb a legitimitációs deficit problémája. Milyen folyamatok legitimálják az EU-ban felhalmozott hatalmat? Milyen szerepet játszanak ebben a polgárok? Az európai parlamenti választások nyújtanak valamilyen legitimitást – legalábbis az Európai Parlament önértelmezése alapján –, csakhogy ezek a választások túlnyomórészt helyi ügyekről és nem Európáról szólnak.

A polisz alkotmányozó dokumentumából, az EUSZ-ból a legitimitás és a polgárok közti összefüggés hiányzik, ugyanakkor könnyen felismerhető, hogy „a polgárok akaratára” való hivatkozást szándékosan iktatták ki a szövegből, ha nem is éppen a polgárok jogfosztása érdekében, de mindenképpen azzal a szándékkal, hogy alacsonyabb státusba helyezték őket a hierarchián belül, ugyanakkor megerősítve a tagállami polgári státust – ahogyan arra a 9. cikk utal a következő, hangsúlyos szövegrészben: „Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.”

Ha közelebbről szemügyre vesszük az EUSZ viszonyrendszerét megalapozó gondolkodásmódot, akkor valami egészen furcsát, sőt ellentmondásost figyelhetünk meg. Abban mindannyian megegyezhetünk, hogy a tagállamok a szuverenitásuk egy részét átruházzák az Európai Unióra. De vajon honnan ered ez a szuverenitás? A szuverenitás EU-szerte népszuverenitás – az Egyesült Királyság kivételével, ahol a szuverenitás a parlamenté, illetve a skót parlament esetében népszuverenitásról beszélhetünk –, ami annyit tesz, hogy, ha közvetetten is, de a választó néptől, a polgároktól ered. Csakhogy (és ez nagy bökkenő) az EU-ra

átruházott szuverenitási területek esetében a népi elemet csendben kiiktatták, és az állami szuverenitásra korlátozták; más szóval a tagállamok minden további nélkül, szabadon adják át szuverenitásuk egyes elemeit. Mi lesz ekkor az állami szuverenitás népi részével? A jelek szerint eltűnik.

A logikus az lenne, ha a tagállami szintű népi elem benne foglaltatna az átruházott szuverenitásban, és tovább működne a poliszban. Ez azonban nincs így, mert valójában a tagállamoknál marad, és nem terjed ki az EU-ra – legalábbis én csak így tudom értelmezni a Szerződés 10. cikkét. Ezért cseppet se kell csodálkozni azon, hogy az európai polgári státust illető szép szavak nincsenek hatással a poliszon belüli hatalommegosztásra. Ez valószínűleg meg is felel így a Tanács és a Bizottság szintjén a tagállamoknak, míg a Parlamentnek a populizmussal való rögeszmés foglalkozásában, elfoglaltságában eszébe sem jut, hogy a polisz által konstruált árnypolgárokkal szembeállítható, valós polgárok véleményét kikérje.

Míndez együttesen ahhoz vezet, hogy az uniós polgárság sokkal gyengébb viszonyt jelent a tagállami állampolgárságnál, és úgy tűnik számomra, hogy ez így meg is felel mind a tagállamoknak, mind a Bizottságnak. Ugyanakkor azt is jelenti, hogy az uniós polgárok igen kevés eszközzel rendelkeznek az elszámoltatásra és a polisz működésének befolyásolására; mi több, a polisz általi hatalomfelhalmozás ellenére kevesebb joggal rendelkeznek annál, amennyit egy demokratikus államban egyébként elvárhatnánk. Következésképpen nem túlzás árnypolgáriként jellemezni az európai uniós állampolgárságot.

Még több aszimmetria

■ A politikai hatalmat érintő kérdésekben az aszimmetria többféleképpen is kezelhető: elfojtható, kooptálható vagy – szélsőséges esetben – fizikálisan kiiktatható, például etnikai tisztogatás vagy asszimiláció által. Egy másik módszer a terroridőszak bevezetése, amelyet az enyhülés és a fogyasztói igények kielégítése követ, habár ennek a módszernek megvannak a maga veszélyei is az emelkedő elvárások forradalmának alakjában, különösen akkor, ha nemzedékváltásra is sor kerül időközben, ahogyan azt a Hruscsov utáni kommunizmus esete is példázta. A szóban forgó módszerek a stabilitást teszik meg központi célnak.

A probléma ez esetben a változás. A technológiai változás, a gazdasági fejlődés, a kulturális változások és a külső tényezők egyaránt a változás előmozdítói, olyan értelemben, hogy a dinamikus tényezők elfojtása olyan merev viszonyokat eredményez, amelyek újabb, a stabilitásra nézve potenciálisan még veszélyesebb kihívásokat támaszthatnak. Innen ered az a széles körben elfogadott feltevés, miszerint az eszményi rendszer a szükséges szinten helyet biztosít a változást befogadni képes rugalmasságnak is.

A kormányzók és a kormányzottak közötti visszacsatolás szükséges feltétele egy ilyen rendszernek, akkor is, ha a visszacsatolási mechanizmusok semmiképp sem közvetlenek, különösen amiatt, mert a hatalommal kapcsolatos problémákat vetnek fel, és korlátozhatják az elitek cselekvési szabadságát. A képvisleti demokrácia általánosan elfogadott mint alapértelmezett megoldás, és valóban működhet is, mindaddig, amíg a hatalmon levők önkorlátozást tanúsítanak, válaszolnak az elszámoltatással kapcsolatos igényekre, és nyitottak az elithez nem tartozókkal szemben. Megjegyzendő, hogy bármely rendszerre jellemző lesz a státusok és a hatalomhoz való hozzáférés hierarchiája, így a felada-

tunk az, hogy biztosítsuk a nyitottságot, a felfelé irányuló társadalmi mobilitást, és minimalizáljuk az „oligarchia vastörvényét” (Michels 1999), az elithez nem tartozók számára is elérhetővé téve a cselekvési lehetőségek bizonyos szintjét. Ez a leírás persze – el kell ismerni – meglehetősen idealista.

Ha az aszimmetriamodellt az EU-ra alkalmazzuk, akkor még nyilvánvalóbbá válnak az egyensúly problémái, az egyensúly gyengesége. A poliszban meglehetősen nagy mennyiségű hatalom halmozódott fel, amelyet átjár az aszimmetria. A szóban forgó hatalmat nem korlátozzák fékek és ellensúlyok, az elszámoltathatóság szintje alacsony, és a hatalomgyakorlás korlátait gyakran felülírja a magasabb cél iránti elkötelezettség. Elsődleges korlátozó tényezőt a tagállamok jelentenek, és a Parlament felülvizsgálja a Bizottság működését, ám annál fogva, hogy a parlamenti többség nagyjából egyetért az integrációs törekvésekkel, a polisz két fő intézményének célkitűzése közös. Mi több, ezt a két intézményt az Európai Bíróság és a nem kormányzati „agytrösztök” (elemző központok) ökoszisztémája is támogatja.

Az aszimmetria nyilvánvalóan az EU fő intézményeit is jellemzi: az Európai Bizottságot, a Parlamentet, valamint a luxemburgi Bíróságot és a Tanácsot. Egy tökéletes világban ezen a téren dinamikus egyensúlynak kellene érvényesülnie, a valóság azonban másként néz ki. A polisz közelebbi vizsgálata jelentős egyensúlyhiányt mutat ezen a téren, ami nyilvánvalóan nem hagyja érintetlenül az integrációt sem, annak az EU által célul kitűzött formájában.

Ugyanakkor az Európai Unió Bírósága és a Bizottság közti viszony is szoros. Ami az esetek zömét kitevő, a tagállamokkal szembeni jogsértési eljárásokat illeti (kötelezettségszegés), amelyek kapcsán a Bizottság Luxemburghoz fellebbez, a döntések nagyrészt – vélhetőleg mintegy az esetek negyötödében – a Bizottságnak kedveznek. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a Bizottság és a Bíróság „duopóliumot” működtet a poliszban, anélkül, hogy különösebb fékekkel és ellensúlyokkal kellene számolnia, és annak ellenére, hogy gyakran hangsúlyozzák ez utóbbiak szükségességét a demokratikus berendezkedés számára. A parlamenti többség alapvetően az integrációs célkitűzések iránt elkötelezett – mind a képviselők, mind a Parlament „mélyállami” szintjén –, így további, járulékos támogató rendszert képez Bíróság és a Bizottság kettőse számára, különösen a nyilvános kommunikációban, például a plenáris viták során. Ugyanakkor a *cor-don sanitaire* gondoskodik arról, hogy az – amúgy létező – eltérő véleményeket a Parlamentben elfojtsák. A nem kormányzati „agytrösztök” ökoszisztémája szintén az integráció iránti elkötelezettséget erősíti.

Így, ami marad, az csak a Tanács, amely a tagállamokat mind stratégiai-politikai szinten, mind az úgymond hétköznapi szinten képviseli. A tagállamok kormányai jellegükénél fogva sokkal szorosabb kapcsolatban állnak a polgárokkal – akár mint a maguk egyes államainak polgáraival, akár azok európai polgár minőségében –, illetve közelebb állnak az állami-nemzeti és a jelenlegi, integrációs európai érdekek egyeztetésének kérdésköréhez is. Ez gyakran feszültségteli következményekhez vezet, nem utolsósorban azért, mert bizonyos területeken, mint amilyen az adózás vagy a többéves pénzügyi keret, mindegyik tagállamnak vétőjoga van (az egyhangú döntésre vonatkozó követelmény értelmében). A határozatokat egyébként minősített többségi alapon hozzák, ami magával vonja azt a lehetőséget, hogy blokkoló kisebbség jöjjön létre. Hozzá kell azonban tennünk, hogy mindkét eset viszonylag ritka. Ennek ellenére a legelkötelezettebb integrációpártiak a vétőjog eltörlésére törekednek. 2019 végén egy informális brüsszeli

találkozón (innen a „Chatham House-szabály”, amely szerint az elhangzott információ nyilvános, de hogy ki mondta és hol, háttérnek számít) az egyik vezető parlamenti képviselő kifejezetten javasolta a vétőjog eltörlését. Ellenvetésemet, miszerint a vétő szerves része az EU alkotmányos rendjére vonatkozó fékek és ellensúlyok rendszerének, bosszantó akadékoskodásként utasította el. A vita során mindvégig jól érezhető volt a jakobinus szellemű hozzáállás.

Mint azt a fentiekben többször is megjegyeztem, a hiányzó elem nem más, mint a démosz. Miközben rendszeresen hangsúlyozzák a polgárok fontosságát, a valóságban a polisz szerkezete, ha nem is teljes egészében, de nagyrészt kizárja a polgárokat. Ahogyan azt fentebb bemutattam, az európai polgárság nagyrészt fiktív, vagy legalábbis távol áll attól a kormányzók és kormányzottak közötti kölcsönviszonytól, amely a kortárs demokráciákra jellemző. Miközben a föderalista baloldal rendszeresen pálcát tör egyes 2004 után csatlakozott tagállamok felett a polgári jogok és a jogállamiság terén tanúsított, állítólagos hiányosságai – az úgynevezett „demokratikus visszacsúszás” – miatt, teljesen figyelmen kívül hagyja az EU polgárságfogalmának hiányosságait. Sőt, azáltal, hogy a polgári státust a tagállami polgári státushoz kötötte, a polisz meg is fosztotta magát a közvetlen polgári hozzájárulásoktól. Európa állítólagos polgárainak csaknem semmiféle közvetlen hozzáférési lehetőségük sincs az EU-hoz.

A büntető polisz felemelkedése

■ Kiindulópontom egyszerű: az EU megváltozott, és ha ez valóban így van, akkor életbevágóan fontos megértenünk, hogy miben és miként. Egészen a közelmúltig, illetve saját parlamenti képviselőségem ideje alatt, kb. a 2004–2009 közötti időszakban a hangsúly a konszenzuson és a „szelíd, ún. szoft hatalmon” volt: az EU-t, az európaiságot és a jó európai fogalmát ezek sikeres alkalmazása fémjelezte, ami nemcsak az EU-n belüli, hanem az Európán kívüli viszonyokra is érvényes volt.

Aztán változtak az idők. A középpont nem esett szét, de sorozatos sokkesemények sújtották az Európai Uniót. Ezek közé egészen biztosan besorolható a 2004. évi bővítés is. Akkoriban ez diadalnak számított, és mindenki arra számított, hogy az asszimiláció folyamata következtében az új tagállamok hamarosan a régebbiekre fognak hasonlítani. Ám amikor ténylegesen sor került a találkozásra, a helyzet sokkal bonyolultabbnak bizonyult. Az új tagok nem kívántak a tagállamok informális hierarchiájában lennebb található „tanonca-európaihoz” méltó bánásmódot maguknak. Úgy tűnt, mintha a megbecsülés paritását felfüggesztették volna, talán határozatlan időre. Mindenekfelett pedig az új tagok csatlakozása az idáig példátlan, a normális (és hallgatólagosan normatív) feltevéseknek ellentmondó információmennyiség befogadását vonta maga után.

A második sokk az Alkotmányszerződésre vonatkozó 2005-ös francia és holland népszavazás eredménye volt. Ennek – az általánosan elfogadott felfogás számára határozottan kellemetlen – üzenete azt mutatta, hogy a feltételezett démosz nem kíván még több integrációt, sőt bővítést sem. A harmadik megrázó eseményt pedig a 2008-as válságban azonosíthatjuk. Ennek alapvető tanulsága az integráció egyik alapelvét, az egységes piacot és a piac mindenható mivoltát kérdőjelezte meg, egyben előtérbe állítva a politikai közösséget érintő egyéb problémákat, köztük elsősorban az egyenlőtlenséget. Az Európai Unió gazdasági még mindig nem tértek teljesen magukhoz ez után a sokk után (Tooze 2018).

A krízis hulláma végigvonult az egész rendszeren, és különféle, ellentmondásos válaszokat váltott ki, olyan konfliktusokat, amelyeket konszenzusépítéssel nem lehetett megoldani, mivel a hatalmi aszimmetriák robbanásszerű kifejezői voltak – az egyes tagállamokat más- és másféleképpen sújtotta a válság, és az érintettek eltérő megoldásokat is kerestek.

A robbanások hármassorozatának összhatása (Lotman 2001a, 2009, 2011) központi jelentőségű volt a konszenzuálistól a büntető (punitív) poliszhoz való átmenet etiológiájában. Egy olyannyira széles és dinamikus összetett területen, mint amilyen a polisz, korántsem kézenfekvő mindazon szükséges és elégséges feltételek azonosítása, amelyek az átmenet valamennyi vetületét magyarázni tudnák. Ennek ellenére a lotmani magyarázat mindenképpen hasznos, és szerintem meggyőző is. Hozzá kell tenni persze, hogy az érintett szereplők aligha hallottak Lotmanról, rendszerelméletéről és a kultúra kiszámíthatatlan működésének jelentőségéről. Ennek ellenére, bármilyen tudatos motivációk és öngazolások is alakultak ki az idők folyamán, a dinamikus interakcióra alapozó megközelítés nyújtja a legmeggyőzőbb magyarázatot.

A büntetés diskurzusa és gyakorlata felé történt eltolódás – ahogyan egyes képviselőtársaim ezt nyíltan is vállalták – észszerű válasznak tekinthető a hármas sokkra és a fragmentálódással kapcsolatos félelmekre, különösen ha az új, „populistának” csúfolt politikai erők részéről komoly lépéseket szerettek volna látni az integrációpárti fősodor támogatására. Márpedig 2014-re ez volt a realitás. Ésszerű volt az átmenet, mert a konszenzualitástól való eltávolodás által az integráció hívei megerősíthették a kohéziójukat és ezáltal a rendszerük stabilitását, ellenségesnek kiáltva ki bizonyos politikai erőket. Az ellenségesség az EUSZ 2. cikkétől, még pontosabban annak egyes válogatott elemeitől való eltérést jelentett. A jogállamot szüntelenül emlegették és emlegetik, a lista első helyén szereplő emberi méltóságot azonban mindmáig határozottan figyelmen kívül hagyják.

Mindhárom, lotmani értelemben vett „robbanás” valamilyen új információt hozott, amely ellentmondott a régebbieknek, és így nehezen feldolgozható volt. Az integrációpártiak szempontjából nézve a kozmoszt (a rendet) és a politikai stabilitást a káosz fenyegette, és valamit lépni kellett. Mint említettem, az alkalmazott stabilizáló tényező egy olyan ellenfél/ellenség megkonstruálása volt, aki elfogadhatatlannak minősített értékeket vall. Így került sor a nagy kulturális vagy pontosabban kulturális normákra alapozott politikai offenzívára. Megjegyzendő az is, hogy bár a jogállamiságra való hivatkozás fegyverét rendszeresen használták, az ennek ellentmondó tényeket nem vették figyelembe. A Bizottság saját igazságügyi eredménytáblája szerint folyamatosan Olaszország volt az egyik leggyengébben teljesítő állam, a célpontokat mégis máshol keresték.

Ide kívánczik még egy zárógondolat arról, hogy a polisz miért tért át a szelíd hatalomról a punitivitásra (hogy egy ritka, de létező szót használjak). A globalizáció előtti múltban a politika nagyrészt olyan anyagi tényezőkön múlt, mint a jövedelem, a munkafeltételek és hasonlók. Az ilyenfajta politika meghatározó vonása, hogy nagyrészt – de nem teljes egészében – lineáris, és a nem lineáris elemeket, mint amilyenek például a dolgozók státusának elismerésére vonatkozó követelések, az alku klasszikus eszközeivel lehetett kezelni. Az 1980-as években ez megváltozott, és kulturális kérdések kerültek előtérbe. Az anyagi igények nagyrészt kielégültek (Nyugaton) – legalábbis az elsődleges szegénység a túlnyomó többség szempontjából a múlté lett –, így a munkásosztály többé nem

számított hasznos szövetségesnek a baloldal számára. (Tudatában vagyok annak, hogy a leírásom leegyszerűsítő, de lássuk a további kifejtést!)

Az eredmény a kultúrharc volt, amelyről már rengeteg írás született. A hiányzó elem, amellyel az összkép kiegészítendő, az, hogy a kulturális kérdések nem lineárisak, és így sokkal kevésbé kiszámíthatóak; ezért kevésbé is alkalmasak a stabilizációs stratégia megalapozására. Ez hát a magyarázata annak, hogy a polisz elitjei miért törekedtek a punitivitás megerősítésére. Az ellenfél/ellenség megkonstruálása megerősítette az ún. „hazai frontot”, és arra kényszerítette az EU korántsem homogén elitjét, hogy színt valljon mint barát vagy ellenség, illetve, ami még fontosabb, hogy ne térjen el ettől az irányvonalától.

A polaritás kiépítése kettős célt szolgált. Egyrészt megerősítette az integrációpártiak táborának egységét a poliszon belül, másrészt biztosította a rendszer stabilitását és életképességét. A relációs elem beindította és fenntartotta a rendszert (Dépelteau–Powell 2013). Ez a rendszer bizonyos vetületeiben hasonlított a régi változatra, sokféle szempontból azonban új volt, mint azt az előzőekben kifejtettem. Lényeges, hogy barát és ellenség közötti interakció működése egy egységes rendszerként értelmezendő, olyan folyamatos negatív egymásrautaltságként, amelyben a hatalom birtokosa megkonstruálja a maga ellenzékét, az ellenzék pedig a hatalom birtokosát. Ez azt is jelenti, hogy az átalakult polisznak határozottan szüksége van az ellenzőire, és nincs is más valós választása, mint folyamatosan visszatérni a támadáshoz azok ellen, akiket morálisan elítélendőnek tekint (Lengyelország, Magyarország), amennyiben fenn akarja tartani magát. De az is egyértelmű, hogy kettőn áll a vásár. Az ellenfél, aki olyan könnyen átértelmezhető ellenséggé és erkölcsileg megvetendővé, hasonlóképpen az erény ellentétes központjaként határozza meg magát. Nem is igazán számít, hogy ki indítja be a folyamatot. Miután beindult, instabil, de életképes egyensúlyi rendszerként működhet – és itt a hangsúly a rendszeren van. Az európai polisz identitásában a büntető jelleg irányába történt eltolódás megszilárdult, úgy, hogy egyes belső és külső entitásokat egyaránt a polaritás negatív oldalára helyeztek. Ugyanakkor az „ellenség” sohasem kínálhat fel, se nem tehet eleget. Az eredmény egyfajta egyensúly, amely azonban instabil, és így könnyen megbolygathatják a jelentősebb új fejlemények. Pontosan ilyen fejlemény volt a 2015-ös migrációs válság, amely növelte a polaritáson belüli feszültséget.

Ez újabb kulcsfontosságú fejleményhez vezetett. Mivel a kulturális normák képlékenyek, módszereket kell találni a stabilizálásukra, amihez a leghatékonyabb módszer, ha egy ellentétes pólust nevezünk meg, és saját magunkat persze a pozitív oldalra helyezzük. Az így keletkező polarizálódás önfenntartó rendszerré válik, amelyet az tart fenn, hogy ismételten felhívjuk a figyelmet a normáknak az ellentétes pólus általi áthágására.

A 2008-as válsággal az integráció anyagi feltételei, amelyre a polisz sikerét nagymértékben alapozták, erodálódni kezdtek, és egyre inkább egy a jogi nyelv és folyamatok által körvonalazott kulturális normativitással kezdték helyettesíteni őket. Mint az azonban elemzéséből kitűnik, a kultúra képlékenysége és nem lineáris természete folytán sokkal ingatagabb alapnak bizonyult az integráció szempontjából, mint az örök jólét ígérete, ebből pedig a fokozatosan átalakuló normarendszer stabilizálására irányuló törekvés eredt. A polisz átalakulását a jogállamiság mint az integráció rendezőelve alapozta meg.

Az EU által kiváltóképpen képviselt észszerű konfliktusmegoldás megingott, és ez az Unió önbizalmát is kikezdte, egyben túlterhelve a nemzetközi kapcsos-

latait. Ez a maga során az Európai Unió küldetésének és identitásának belső dimenziójára is negatívan hatott. Az eredmény az a nem túlságosan tudatos döntés volt – vagy ha tudatos volt is, én legalábbis nem így éltem meg –, miszerint elérkezett az idő egy belsőleg koherensebb, ideális esetben összetartóbb EU létrehozására. Ez pedig még inkább központilag meghatározott fegyelmet, még erősebb centralizációt, még több rendet és erkölcsi alapú törvénykezést jelentett. A valamilyen módon deviánsnak tekintett tagállamok – amely deviancia meghatározása teljes egészében a Bizottság és a Parlament kezében volt – a jogállamiságra fektetett újabb hangsúlynál fogva célponttá lettek. Hivatkozási alapul az EUSZ 2. cikke szolgált. A szöveg szerint: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” De miért hangsúlyozzuk ebből éppen a jogállamiságot?! Miért nem az emberi méltóságot vagy a kisebbségi jogokat? Megválaszolatlan kérdés. Mindenesetre ez volt a fordulópont, ahonnan a büntető polisz felemelkedése számítható.

Tétova zárógondolatok

■ Zárógondolataim két okból is tétovák lesznek. Az egyik ok az, hogy a mandátumom lejártával, 2019. július 2-án 9:00 órakor (csak hogy egészen pontosak legyünk) közvetlen brüsszeli tapasztalataim is véget értek. A másik ok az EU poliszának dinamizmusában rejlik, amelyből eredően egészen biztosan voltak olyan fejlemények, amelyeket csupán a távolból figyelhettem meg. Egyébként is aligha lehetséges végkövetkeztetéseket levonni, amikor hatalommal kapcsolatos kérdésekről van szó.

Az Európai Parlamentben töltött éveim során megértettem valamit, amit a politika elmélete csak érintőlegesen tárgyal, és pedig a politika és a jog kereszteződését vagy – még pontosabban szólva – összekapcsolódását. Habár vannak olyanok, akik figyelnek erre a jelenségre, gyakran nehéz az egyiket a másik nélkül megérteni. A két folyamat kölcsönösen erősíti egymást, ugyanakkor egyfajta egérutat, legitimációs stratégiát is nyújtanak, amely a politikusok számára lehetővé teszi, hogy a „nincs más alternatíva” (TINA – There Is No Alternative) programra hivatkozzanak, míg a törvényhozók azt hangsúlyozhatják, hogy szintisztán legalísan jártak el, és cselekedeteik nem igényelnek az Alkotmányon túli egyéb legitimációt. A mélyebb betekintés a félrevont függöny mögé azonban azt fogja mutatni, hogy a két terület közötti viszony nagyon összetett, és korántsem egyértelmű.

Kelsen, akinek fontos szerep jutott saját gondolkodásomban, érvelhetett ugyan a „tisztá jogtan”, a *reine Rechtslehre* mellett, a valóság azonban másként fest, legalábbis a működő modern demokráciák esetében. Az a posztulátum, miszerint létezik valamely tisztán jogi normativitás, amelyből az összes többi norma hierarchikus rendben levezethető, valószerűen hangzik, de nem tükrözi hitelesen sem az EU, sem pedig, ami azt illeti, a tagállamok helyzetét. A legalitásnak legalábbis szociológiai, kulturális és politikai kontextusa van.

Az egyik olyan terület, ahol a konfliktus valószínű, az alkotmányos identitás tana. Az Európai Unió formálisan támogatja a sokszínűséget (az EUSZ 4. cikké-

nek 2. bekezdése legalábbis nyitott erre az olvasatra), az utóbbi évek jakobinus szellemisége azonban ellentmond ennek, és egyfajta csendes ellenmozgalmat is kiváltott. A tagállamok saját történelmi hagyományaik, alkotmányossággal kapcsolatos tapasztalataik és talán az alkotmánybíróságokon az évek során felhalmozott hatalom alapján kezdik meghatározni az alkotmányos identitásukat.

Ennek valószínű következménye az, hogy az európai polisz, amely elvből elutasítja az ethnoszt, és távol tartja magát a démosztól, előbb vagy utóbb kénytelen lesz egyik vagy másik tagállam alkotmányos rendjével szembesülni, és itt az összeütközés sem zárható ki. Ezen a ponton a legalitás és a legitimitás kérdéseinek kulcsfontosságú szerep fog jutni. Az összeütközés, ha és amikor sor fog kerülni rá, fordulópont lesz annak meghatározásában, hogy mi is valójában az európai polisz.

Az alábbiakban még néhány gondolatot fejtek ki mindezek kapcsán.

Először is, ami talán a legfontosabb, Európa rendkívüli változatosságot mutat a kultúrák, nyelvek, hagyományok és törekvések terén. Ugyanakkor ezt a változatosságot már a klasszikus görög kor óta az egyetemes harmónia megteremtéséről szőtt álmok kísérik. Babel átoknak minősül. A 20. század a következményekre is rámutatott, és Európa újjáépítését az a szándék vezérelte, hogy a sokféleséget olyan keretek között fogadják el, amelyek teret biztosítanak az elkerülhetetlen konfliktusok feloldására. Az európai integrációs folyamat, ha jól értem, sohasem a harmónia megteremtését, hanem a konfliktusmegoldás lehetőségének biztosítását célozta. Mégis, az abszolútum régi nosztalgiája (Steiner 1974, 1997) sohasem múlik el egészen. Az egységes, mindenekfeletti jogállami rendszerhez közel álló rögeszme bizonyosan átfordulhat olyasvalamibe, ami ennél monolitikusabb. Nem állítom, hogy ez így is lesz, de a veszély valós. A jogállamiság diskurzusa és intézményes valósága által játszott szerep kísértetiesen hasonlítani kezd arra, amit Laclau (2005) egyetlen logikájú gondolkodásnak nevezett. Ő a populizmusra utalt ezzel, de nem csak arra érvényes.

Ha a harmónia, ahogyan azt a morálisan törvénykező elit meghatározza, a legfontosabb, sőt transzcendens cél, akkor mihez kezdjünk azzal, ami diszharmóniát teremt? Az európai válasz a megtisztítás, a radikális tisztulás, amely vonatkozhat a bűnre (keresztényi értelemben, Holland 2019), de a politikai ellenfelekre is. Ez utóbbi értelemben olyankor kerül sor rá, amikor egy politikai szereplőt vagy mozgalmat valamilyen transzcendens célkitűzés irányít. Lehet ez akár a mennyország is, de ha az európai poliszról van szó, akkor rendszerint bármi olyasmi, ami a liberális imperialisták szentséges céljának elérését gátolja. A mindenáron elérendő integráció radikális híveit a hit mozgatja, és mindannyian tudjuk – Európa történetében is számos előzmény van rá –, hogy az erény bástyájával körülvett hitközösségek nem hallgatnak az ellenérvek szavára. A gond csak az, hogy ez a fajta monizmus is ugyanannyira része az európai hagyománynak, mint az a racionalitás, amelynek nevében a baloldal a hatalomra törekszik. Nehéz elgondolni, hogy mi lenne a méltányos kimenetel, leszámítva a hit összeomlását, ez pedig annyit tesz, hogy a purifikációs folyamat folytatódni fog.

Az integrációs folyamat ezen elemzése által felvetett egyik elméleti kérdés a szuverenitást érinti, a Carl Schmitt-i értelemben vett szuverént, vagyis azt a személyt vagy intézményt, amely az összes többi felett állóként kivételt képez. De hadd tegyem ehhez rögtön hozzá a szokásos figyelmeztetést is: Schmitt a fő náci jogász volt (vagy legalábbis így szoktak hivatkozni rá), ugyanakkor fogas kérdéseket vetett fel a hatalom megosztása és gyakorlása kapcsán. Schmitti megkö-

zelítésében a szuverén nem köteles követni a hatályos szabályokat és eljárásokat, hanem szükség esetén ezeket félretéve is cselekedhet. Emellett a szuverén a barát-ellenség megkülönböztetést is bevezeti a legitimitás biztosítása érdekében.

Ez a folyamat identitáshatárokat is teremt, amiről viszont Magyarország és Lengyelország „szennyezésforrásként” való azonosításának hívei nem látszanak tudomást venni. Egészen ironikus az, ahogyan Európa identitását – tudatosan vagy sem – úgy határozzák meg, hogy minden kétségen felül európai államokat a negatív „másikként” azonosítanak, hogy ezáltal a saját erőnyeiket szaporítsák. Hadd tegyem hozzá, hogy a negatív előjellel ellátott „másik” tételezése az identitásépítés bevett eljárása is. Ugyanakkor a volt kommunista államok negatív jelölőként való használatának megvan a logikája. Ezek az államok egyszerűen nem felelnek meg annak az elképzelésnek, amelyet az integráció jelenlegi letéteményesei kívánnak fenntartani, hanem egy alternatívát képviselnek, ami viszont az előbbieket álláspontjának esetlegességére is rámutat, és a viták, megbeszélések és átfogalmazások irányába nyitja meg a föderalista normativitást.

Ha Schmittet követjük, a politika a konfliktusról szól, ez azonban azonnal felveti azt a kérdést is, hogy milyen konfliktusról van szó, és kinek kellene döntenie arról, hogy mi számít konfliktusnak, és mi nem. Az ő válasza nem más, mint a politikai értelemben vett szuverén, ám az EU kontextusában különösen nehéz megállapítani, hogy ez hol is található, mert lidércfényeszerűen megfoghatatlan. Legjobb esetben az Európai Tanácsban azonosíthatnánk, amely az európai polisz stratégiai irányait meghatározza, ám ekkor egy testületről van szó, és a schmitti elgondolásnak ellentmond, hogy ezt fogadjuk el szuverénnek, hiszen egyes alkotórészei vitakoznak, egyet nem értésüknek adnak hangot, ellenérveket fogalmaznak meg.

Összességében az európai poliszt ugyanazok az ellentmondások jellemzik, amelyek Európa sokszínűségében is eleve benne rejlenek. Ez a diverzitás tekinthető makacs, ún. „gonosz” problémának is, de jóllehet nem megoldható, igenis kezelhető azon a sokféle módon, amelyet az előzőekben bemutatam. Ezzel szemben a harmónia végzetes öröksége ellenirányzatként működik. Európa feladata, ahogyan az a 2019. évi perspektívából körvonalazódik, a szükséges egyensúly megtalálása és szem előtt tartása.

Rigán Lóránd fordítása

■ IRODALOM

- Dépelteau, François – Christopher Powell (eds.): *Applying Relational Sociology: Relations, Networks, and Society*. Macmillan, London, 2013.
- Douglas, Mary: *How Institutions Think*. Syracuse University Press, Syracuse NY, 1986.
- Holland, Tom: *Dominion: the Making of the Western Mind*. Little Brown, London, 2019.
- Kelsen, Hans: *The Essence and Value of Democracy*. Eds. Nadia Urbinati – Carlo Invernizzi Accetti. Rowman, Plymouth, 2013.
- Laclau, Ernesto: *On Populist Reason*. Verso, London, 2005.
- Lotman, Yuri M.: *Culture and Explosion*. Mouton de Gruyter, Berlin–New York, 2009. Magyarul: Jurij Lotman: *Robbanás és kultúra*. Ford. Szűcs Teri. Pannonica, Bp., 2001a.
- Lotman, Yuri M.: *Universe of the Mind: a Semiotic Theory of Culture*. Trans. Anne Shukman. I.B. Tauris, London, 2001b.
- Lotman, Yuri M.: *The Unpredictable Workings of Culture*. Tallinn University Press, Tallinn, 2013.
- Michels, Robert: *Political Parties A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Trans. Eden Paul – Cedar Paul. Transaction, New Brunswick NJ, 1999.
- Nordlinger, Eric A.: *On the Autonomy of the Democratic State*. Harvard, Cambridge, 1981.
- Schmitt, Carl: *The Concept of the Political*. University of Chicago Press, Chicago, 1996.
- Steiner, George: *Nostalgia for the Absolute*. House of Anansi Press, Toronto, 1974, 1997.
- Tooze, Adam: *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Viking, New York, 2018.
- Urry, John: *Global Complexity*. Polity, Cambridge, 2003.
- Vaucheux, Antoine: *Democratizing Europe*. Palgrave Macmillan, London, 2016.