

Schöpflin György

AZ EU ELLENTMONDÁSOS 50. SZÜLETÉSNAPIJA

Az EU félévszázados lett, tele kétségekkel. Történelmi vívmány, állítja Schöpflin György, de az EU most két nagy kihívással szembesül: saját legitimitásának megújításával és a globalizációval.

Megfelelő távolságból kell vizsgálnunk az Európai Uniót ahhoz, hogy lássuk, mi is valójában; mivel a politikai tájkép állandó része lett és így – sok állampolgár számára – igencsak nemkívánatos. Eléggé szokatlan az európai történelemben az a gondolat, hogy az államoknak, melyek sok esetben évszázadokat töltöttek az egymással való háborúskodással, egyszer csak egy politikailag és gazdaságilag közös vállalkozásban kell együttműködniük, és mind ezt továbbműködtetniük. A huszadik század első feléből nézve, ez még a fantázia birodalmába tartozott volna.

Ami különleges az Európai Unió (és elődjének az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Közösség) esetében az az, hogy egy átgondolt és célzott szerkezetként valósult meg, számos világos céllal – középpontban béke, demokrácia és piacgazdaság elveivel. Ezek ma már teljesen magától értetődőnek tűnnek, de 1945 előtt a demokrácia semmi esetre sem volt elterjedt Európa minden régiójában.

Az alapító atyák meglátták demokrácia és béke közötti laza kapcsolatot, hogy a demokrácia képes a békét fenntartani. Hogy ezt elérjék, világos volt számukra, hogy a nemzet-államot bizonyos feltételektől meg kell fosztani – persze nem teljesen – és azokat a kemény határokat, amelyek körülveszik őket, fel kell puhítani.

A terv az volt, hogy az Európai vállalkozás minden egyes tagállamát érdekeltté kell tenni a másik jólétében és prosperitásában. A módszer ez esetben is különleges volt, és az is maradt, mivel igen magas szintű bizalmat és kölcsönös elkötelezettséget igényelt a résztvevő államoktól. Az integrációt a gazdaság bizonyos területein kellett elkezdni. A háború nyersanyagait jelentő szén és acél állami ellenőrzése a nemzetállamok korában szinte automatikus volt. Ezek a szektorok kerültek nemzetek-feletti ellenőrzés alá az integráció megindulásával. Az alapító atyák elképzelése szerint mind ez a háború kirobbanását lehetetlenné tette volna. Igazuk volt, bár a háború hajtóerői az évtizedek múlásával megváltoztak. Az Európai Védelmi Közös-

ség bukása 1954-ben (közvetlenül a francia parlament vétója után) igen komoly megbicsaklás volt, de a kölcsönös bizalom tovább működött.

A modernitás egyfajta modellje

A vállalkozás aztán újra beindult, mivel tagjai felismerték, megéri fenntartani szélesebb körben is az alapelveket – demokrácia, biztonság, jólét. Mindemellett új, kevésbé nyilvánvaló elemek is belekeveredtek az eredeti elgondolásokba. A kezdeti tervezet erőteljesen elit-vezérelt volt, és abban az időben a demokrácia elit általi legitimációja lényegesebb volt, mint manapság. Meg volt annak az előnye, hogy a résztvevő felek között relatíve könnyebb volt megegyezni. Ha az elit egységes, az üzlet megkötetik és működik.

Ugyanakkor az eredeti tervezet bevezette a tagállamok egyenlőségét, ami, mint kiderült, nagyon fontos, bár ezt akkor még kevesen látták. Ez a kisállamokat arra ösztönözte, hogy a vállalkozást sikeressé tegyék, mivel ez volt a biztosíték arra, hogy a nagyállamok befolyásától mentesüljenek. Ismét egy hosszú távú történelmi perspektíva szükséges ennek fontosságának megértéséhez. A westfáliai-rendszer 1648-as megalakulása után, a nagyállamok a kisállamok ügyeibe állandó jelleggel beavatkoztak, az instabilitás állandó tényezőjévé téve a kicsiket. Az EU hatékonyan megfordította ezt a folyamatot, és a konfliktus-megoldás olyan mechanizmusát biztosította minden állam számára, amely az idő próbáját is kiállta.

Ehhez kapcsolódik egy alapvető vita: sokak szerint az 1962-ben létrehozott Közös Agrár Politika (KAP) helytelen, mivel az nem más, mint egy pazarló gépezet, gazdag gazdákat és olyan termékeket gyártva, melyeket máshol is meg lehetne termelni, nem is szólva a környezeti károkról. Ez természetesen (még mindig) igaz, de a lényegét figyelmen kívül hagyja. A KAP a maga idejében a közösségi rendszer egyik legnagyobb sikere volt, mivel előtte senki nem hitte, hogy az agrártermékek közös piaca megvalósítható; az ebben való megegyezés a kölcsönös bizalom eredménye volt.

De túl a gazdaságon, a KAP mást is véghez vitt. Megteremtette azokat a feltételeket, melyek alapján Nyugat-Európa megmaradt parasztsága polgárrá válhatott. Tömegek hagyták el a zsúfolt vidéki területeket, mely a legjobb körülmények között is igen nehéz folyamat, és akiket érint, azoknak fáj a legjobban. A francia és az olasz parasztságnak KAP biztosította, hogy elkerülje a szegénységi csapdát, esélyt adva egy tisztességes élethez.

Mindez azt jelentette, hogy az EU aktívan segítette a modernitás egy bizonyos modelljének kialakulását, melynek 4 fontos jellemzője van:

1. nagyobb komplexitás kialakítása
2. társadalmon belüli viszonylagos egyenlőség

3. a szolidaritás és a kölcsönös támogatás egy bizonyos szintjének megteremtése
4. az egyén társadalmi támogatások és kötelezettségek hálózatába való bekapcsolása

Érdemes megjegyezni, hogy ez a teljesen eltér az angol-szász társadalmi szervezet típustól, amely az egyén szerepét hangsúlyozza a csoporttal szemben. Nagy-Britannia és az Európai Unió közötti állandó súrlódások részben kétségtelenül ezekből a különbségekből erednek.

A legitimitás problémája

Az Európai Unió népszerűsége a nem tagok között a korábbi alapelvek sikeres megvalósításának köszönhető. Ez az állítás nem annyira banális, mint amennyire első hallásra hangzik. Az 1960-as évek jóléte, a tömegfogyasztás elterjedése, és az elsődleges szegénység megszüntetésnek fokozatos, visszafordíthatatlan folyamata részben az EU javára is írható. A pontos okozati összefüggést lehetetlen itt most meghatározni, de az Európai integráció folyamata kétségtelenül hozzájárult annak a környezetnek a megteremtéséhez, amelyben a jóléti állam továbbfejlődhetett.

Ez a sikertörténet korántsem volt egy egyszerű, problémamentes folyamat. Pontosan azért, mert végkimenetele nyitott, eredetileg elit-vezérelt, az EU integráció és a tagállamok – ezek a nemzetállamok voltak és még mai is azok – közötti egyensúly folyamatos újra tárgyalást igényelt és igényel. Ez magába foglalja az integráció elitista-módszerének, a demokratikus részvétel és az elszámoltathatóság egyre növekvő szintjének folyamatos egyensúlyozását.

Az EU legitimitációja eredetileg elit elhatározáson, és racionális tervezeten, gazdasági sikerén és stabilitásán alapult; nem volt rákényszerülve a nép általi legitimitációra. Ez az a pont, ahonnan a 2007 év – az 50. születésnap – problémája legjobban látható.

Minden intézmény saját maga szempontjai szerint fejlődik, sajátos rend és tervezet alapján, a tervben bekövetkezett repedéseket, hiányosságokat később meglehetősen nehéz kijavítani. A mai EU problémája részben az uniós intézmények és a tagállamok közötti különleges minőségű feszültségből és egyensúlyból ered. A tagállamok beleegegyezése mindig is fontos volt az EU számára ahhoz, hogy további hatalmat és kompetenciákat nyerjen. De az évek során az EU a tagállamoktól független hatalmi autonómiára tett szert. A távolság e hatalom és a nép között egyre nő, és az alkotmányos szerződés tervezettel elérte a legitimitációs küszöböt.

Kezdetben az EU teljesítőképesége legitimitációra szorult, de mára nem; ez egyben azt is jelenti, hogy hibáinak javítása nem az EU feladata, hanem a nemzetállamoké.

Összességében az EU azért rendelkezik hatalommal, mert a tagállamok ezt a hatalmat átengedték, és mindezt konszenzussal. Amit viszont a tagállamok nem tesz-

nek meg (valójában megrettennek az elképzeléstől), hogy bizonyos autonóm legitimációs eljárásokat is átengedjenek. Amikor hatalmi kérdések vannak napirenden, senki sem akar többet engedni, mint amennyi éppen szükséges. A tagállamok hatalommal ruházták fel az EU-t, hogy bizonyos feladatokat el tudjon látni, de egyben meggátolták, hogy az állampolgárokkal közvetlenül érintkezzen (érthető, hisz ez komolyan veszélyeztetné a tagállamok hatalmát).

Az újratervezéstől egy új narratíváig

Az eredmény alapvetően furcsa egyveleg. Minden pragmatikus vita azzal végződik, hogy több hatalmat kell az EU-nak adni. Egy globalizált világban a globalizált piacok legrosszabb hatásai ellen való védekezés csak európai szinten működik. Problémák sora közösségi szinten oldható meg legjobban, különösen akkor, amikor kisállamokról van szó – klímaváltozás, környezetvédelem, a szervezett bűnözés és korrupció elleni küzdelem, a fogyasztóvédelem, élelmiszerbiztonság (csak hogy néhányat említsünk), mind európai szintű szabályozást és standardokat igényel. Ahhoz, hogy ez működjön, a tagállamoknak még több hatalmat kell átengedniük Brüsszelnek.

A tagállamok többsége nyitott a pragmatikus vitára, azonban az EU-t nem engedik jelenlegi helyzeténél közelebb az állampolgárokhoz, mert helyes logika alapján saját hatalmukból vesztenek. Minden vita a szuverenitás elvesztéséről szól.

A hatékonyság megköveteli, hogy az EU még több feladatot kapjon, de a tagállamok ezt nem engedik; ennek eredménye, hogy az EU hatékonysága egyre gyengül. Mindamellet, a tagállamok elítjének megvan a saját érdeke – kettős játszmát játszanak az EU-val. Elfogadják a hatékonyság-vitát, de vádolják Brüsszelt hibái miatt, egy olyan folyamatban, ahol a nemzeti média a tagállami pozíciót és nézőpontot közvetíti az uniós ügyekben, és az egész viszonyrendszert egy nulla végösszegű játszmaként tálalja.

Az Unió jelenlegi krízise az alkotmánytervezet 2005-ös francia és holland népszavazási elutasításából ered, de ezek a szavazatok az EU tervezetén belül egy sokkal mélyebb krízist is felfedtek:

- milyen legyen a hatalmi, autoritási, legitimációs egyensúly az EU intézményei és a tagállamok között
- felkészültek-e és hajlandóak-e a tagállamok elfogadni, hogy az EU-nak a jelenleginél jóval több ellenőrzési hatáskört kell átengedniük saját legitimációjában, ami az állampolgárokkal erősebb közvetlen kapcsolatot jelent
- milyen legyen valójában a kapcsolat az EU és az állampolgárok között
- ha a tagállamok nem lépnek ebbe az irányba, képes-e bármit is tenni az EU a tagállamokkal való versenyben

A válasz a legutóbbi kérdésre egy bizonytalan igen, bár a siker korántsem biztos. Összességében egy ilyen lépés az EU-tól is megkívánná, hogy saját külön legitimációs folyamatát kialakítsa új narratívák megteremtésével (és népszerűsítésével), hogy újból életre keltse a kezdeti időszak európai idealizmusát. Béke, demokrácia, jólét, stabilitás mind megvalósultak, és most magától értetődőnek tűnnek.

Ezért, ha az EU ezt követi, új, mástípusú narratívák szükségesek:

- Hozzá kell szoknia Európának a változó világhoz, ami azt jelenti, hogy a globalizáció hatásaira választ kell adnia. Kína a munkaerő világpiacon való belépésével Európát fenyegeti. Radikálisan és tömegével leértékelődött a képzetlen és félig képzett munkaerő, a munkaerő negyedét értelmesszerep nélkül hagyva. A brit megoldás, hogy ezt a munkaerő fölösleget a szolgáltató szektorba irányítja, egy meglehetősen rosszul működő szolgáltatóipart eredményezett, ahol a fogyasztónak kell olyan kötelezettséget vállalnia, feladatokat teljesítenie, amit korábban az intézmények pl bankok végeztek. Ez egyfajta modell, de fenntarthatósága kérdéses, különösen azért, mert mindezzel párhuzamosan a jövedelem különbségek egyre nőttek, bár ezzel Nagy-Britannián kívül nem sokan törődnek. Így a szociális Európához való elkötelezettség, szemben a piaci Európával, elengedhetetlen.
- A demokráciáért Európának tennie kell. Történelmileg Európa (és a nem-európai nyugat) rendelkezett a modernitás meghatározásának monopóliumával, de ennek a monopóliumnak vége van, és új modernitások alakultak, alakulnak ki, melyek az európai dominanciát ellensúlyozzák. Az európai változat különlegessége, hogy ragaszkodott ahhoz, hogy a kormányzottak beleegyezése a hatalomgyakorlásába a modernitás velejárója; a bürokratikus, technokratikus vagy oligarchikus kormányzati forma nem tart örökké, bármennyire is sikeresek voltak fejlődő modern gazdasági és technikai rendszerekben.

Európa szerencsés volt a változás e pillanatában, a beleegyezés és az oligarchia közötti szembenállás – a francia forradalom – a technikai és gazdasági fejlődéseket megelőzve érkezett a 19. században (szemben Oroszországgal, ahol az 1917-es forradalom után következett be a technokrata-autoriter, és végeredményben sikertelen rendszer.)

Európa számára a legfőbb kérdés, hogy mennyiben lesz képes a demokratikus kormányzat tapasztalatait átadni az új modern államok számára (többek között Brazília, Oroszország, India és Kína – „BRIC” államok – (az ország nevek angol kezdőbetűinek mozaikszava: **B**rasil, **R**ussia, **I**ndia **C**hina), mindezt úgy kell tennie, hogy elkerülje azt a csapdát, amelybe az Egyesült Államok beleesett – nevezetesen, hogy a demokrácia erőszakkal terjeszthető.

A globalizáció a legnagyobb kihívás mindközül. Jelenleg a piaci erők szabad utat engednek mindennek, nem számolva a gazdasági és nem gazdasági következmé-

nyekkel. Voltaképpen a gazdasági szereplők – multinacionális vállalatok, de az állami vállalatok is (Oroszország) – mentesülnek mindenféle politikai elszámoltathatóság alól, a hatalomgyakorlás ellenére.

Demokrácia és globalizáció

A jelenlegi helyzet három tétellel legitimálható. Az első, hogy a piac megtalálja saját önjavító, természetes állapotát, ami többé-kevésbé képes arra, hogy kiküszöböljön minden igazságtalanságot.

A második elintézi annyival, hogy a globalizáció jó dolog. Persze, a károk miatt akad egy-két kósza sajnálkozás, de a végkövetkeztetés, hogy mindez megéri. Az ennek ellentmondó állításokat elutasítják, megszűrik, vagy lebecsmérelik. Ez a tétel etikai alapú, feltételezve, hogy létezik magától értetődő erkölcs vagy hit.

A harmadik előfeltétel önmagáért beszél: valahogy a globalizáció mégis csak természetes és így elkerülhetetlen, és akik ezt ellenzik teljességgel irracionálisak (végül is ki merne vitatkozni a természet erejével). A társadalmi valóságban a globalizáció emberek által véghez vitt folyamat vagy folyamatok összessége; ami azt jelenti, hogy jól meghatározott érdekek húzódnak az olyan szavak mögött, mint a „természetes” vagy „irracionális”, ahogy azt a multinacionális vállalatok és ideológusai érdekei mondják. (Több ez a történelmi elkerülhetetlenség Marxi tételénél.)

Amit Európa tehetne és meg kell tennie, hogy válaszol erre a három tételre és ragaszkodik ahhoz (a demokrácia nevében), hogy a gazdasági hatalomban résztvevők is elszámoltathatók, annak minden következményeivel együtt, mint a hatalom bármely más formája esetében. Továbbá, hogy a globalizáció legitimációja nem bizonyított feltételezésen és kétes statisztikákon nyugszik, melyek azt igazolják, hogy végső soron globálisan mindenkinek egy kicsit jobb lesz, azonban figyelmen kívül hagyja a folyamatok következményeinek az akaratlagos és a véletlen komplexitását.

Ideális esetben a globalizáció úgy lehet válasz a demokráciára, ha Európában mind a politikai bal mind a politikai jobb oldal többször reagál, eljuttatva az üzenetet azokhoz az állampolgárokhoz, akik úgy érzik, jövőjüket a „természetes” és „elkerülhetetlen” gazdasági erőktől való félelem tölti be, melyeket nem irányíthatnak, és életüket saját beleegyezésük nélkül megváltoztatja.

Európa és az Európai Unió számára ajánlott új narratívák sajnos igen kis eséllyel jutnak el a Berliini Nyilatkozathoz, melyet 2007. március 25-én fogadnak el, a Római Szerződés 50. évfordulóján. Ugyanakkor vitára szükség van. De legfőképp: boldog születésnapot Európa!