

Rajnai Gergely

Az európai együttműködés határai



Az európai szintű politika az elmúlt néhány évben egyre komolyabb érdeklődésre tart számot szinte minden tagállamban, de különösen Magyarországon. Amíg korábban (főleg a '90-es és 2000-es évek intenzív integrációs időszakában) Brüsszel egy olyan képződményként élt a választók fejében, ahol kevés a politikai konfliktus, és a bürokraták és másodrangú politikusok nagy egyetértésben döntenek kis



jelentőségű ügyekről. Ha elhisszük Carl Schmittnek, hogy a politika lényege a barát-ellenség viszony, azaz valamilyen konfliktus, ami megosztja a közösség tagjait, az Európai Unió egy politikán kívüli, politikán túli intézményként élt a legtöbb európai polgár fejében. Ehhez képest ma már Brüsszel központi eleme a politikáról alkotott képünknek. Míg a Fidesz az EU elleni harcra építi a politikai kommunikációjának egy részét, addig az ellenzék önmagát Európa képviselőjeként állítja be; ez ma a magyar politika egyik fő törésvonala. De az európai politika jelentősége más országokban is jelentősen nőtt, nem véletlen, hogy a 2019-es EP-választáson rekordrészvétel volt, Emmanuel Macron folyamatosan uniós reformterveivel próbál kitűnni a többi vezető közül, a Brexit óta több tagállamban is kiújult a vita a tagság előnyeiről és hátrányairól, és az sem, hogy az uniós költségvetés kialakítása az egyes országokban a korábbiaktól eltérően kiemelt fontosságú helyet szerzett a napirenden.

Az EU-ra irányuló figyelem oka kettős. Az egyik ok a globális, nemzetállami szinten nem megoldható problémák szaporodása: a klímaváltozás, az éleződő világkereskedelmi verseny, a migrációs válság, illetve legújabbban a koronavírus-járvány is minimum európai szintű közös lépéseket igényelt, és az Unió ezekre a fontos kérdésekre közös válaszokat keresett – ez magával hozta a megnövekedett állampolgári érdeklődést. Az európai integráció folyamatos erősítése, az uniós kompetenciák évtizedeken át tartó folyamatos bővítése ráadásul egyre több teret adott az EU-nak a valóban jelentős lépések



megtételére, így szinte magától értetődő volt, hogy a brüsszeli politika jelentősége az elmúlt évtizedben megugrott.

Ezek a trendek azonban önmagukban nem magyarázzák, hogy schmitti értelemben miért vált egyre inkább politikai intézménnyé az Európai Unió. A globális problémákra keresett válaszok is történhettek volna a korábban megszokott csendes, konszenzusos mederben, mégis, egyre több a vita, és egyre kevesebb a konszenzus Európában. Különösen igaz ez Magyarországról nézve. Ez a változás, az egyre növekvő konfliktusosság sokszor mind az európai, mind a magyarországi közbeszédben negatívumként jelenik meg; a tíz-tizenöt évvel ezelőtti békés konszenzust sírják vissza a politikusok és a választók egyaránt; különösen a jelenlegi magyar ellenzéki térfélen.

Ebben az elemzésben arra vállalkozunk, hogy a felmerülő, egyre intenzívebb konfliktusok pozitív oldalát is bemutassuk, rámutassunk arra, hogy az Európai Unió miként profitálhat is abból, hogy már nem honol Brüsszelben béke és nyugalom.

„Egység a sokféleségben”

Az Európai Unió mottója szerint egységet próbált teremteni a sokféleségben. Ez a jól hangzó szlogen azonban korántsem egyértelmű: lehet hangsúlyt helyezni benne az egységre és a sokféleségre is. Amennyiben a hangsúly az egységre kerül, abban az esetben a lényeg, hogy a különböző álláspontok között



kompromisszumos vagy konszenzusos megoldást találjunk, amit mindenki a sajátjaként ismer el a folyamat végén.

Az EU ebben a szellemben működött a kezdetektől. Az európai integráció folyamatát az indította el, hogy a két világháború katasztrofális tapasztalatai után Nyugat-Európa a konfliktusok lehető legbékésebb rendezésére törekedett. Tudták, hogy „sokfélék”, azaz felmerülnek közöttük politikai érdekellentétek, de azt is, hogy ha ezeket az ellentéteket nem simítják el, annak végzetes következményei lesznek a kontinensre. Éppen ezért keresték azt az „egységet”, ami felülírja a természetesen létező „sokféleséget”.

Ez az értelmezés dominálta az uniós döntéshozatalt az elmúlt tíz évig, de még most is erősen jelen van. Minden olyan esetben, ahol csak lehetséges, a tagállami konfliktusok békés, lehetőleg konszenzusos felülírásának intézménye az Európai Unió. A brüsszeli szabályozások és célkitűzések pedig arra irányulnak, hogy ahol csak kivitelezhető, uniformizálják a kontinenst, ezzel megelőzve, hogy a nagyon különböző tagállamok között egyáltalán felmerüljenek olyan konfliktusok, amelyek később súlyosabb problémákhoz vezethetnek. A cél tehát alapvetően egy lassú, de biztos út volt a sokféleségből az egység irányába.

„Sokféleség az egységben”

Az Unió mottójának másik olvasata az „egység” helyett a „sokféleségre” helyezi a hangsúlyt.



Ebben az esetben a lényeg a különbözőségek, tagállami jellegzetességek megőrzése, értéként kezelése. Az együttműködés épp azért jön létre, hogy egyetlen, pillanatnyilag erősnek bizonyuló akarat se tudja uniformizálni a sokszínű szövetséget, amely erősebb, ha megtartja az eleve meglévő eltéréseket. Az „egység” a „sokféleség” védelme és garanciája ebben az értelemben.

A „sokféleséget” hangsúlyozó megközelítés az „egységen” belül folyamatosan fennálló konfliktusokkal, különbözőségekkel számol, amelyeket nem feltétlenül kell harmonizálni. Nem probléma, ha nézeteltérés alakul ki az egyes tagállamok között, és nem is szükséges közös megoldás találása. Az együttműködés része, hogy tartósan fennmaradnak bizonyos nézeteltérések a tagok között, és éppen az eltérések fenntartása érdekében jött létre a kooperáció.

Európában most egyre többen, közöttük a magyar kormány is inkább ezt az elgondolást tartaná üdvösnek. A tagállamok közötti különbségeket fenntartva szeretnék továbbvinni az európai együttműködést, ami nagyon különböző országok szövetségéként, és nem egy egységes, harmonizált nézeteket valló tagállamokból álló politikai entitásként jelenik meg. Ez a gondolat az európai politika élvonalában furcsának hat, és ebből adódik a brüsszeli politika egyre konfliktusosabb jellege.

A „sokféleséget” középpontba helyező szemlélet sokkal inkább az Amerikai Egyesült Államok alapításának logikája volt.



Az egyes amerikai államok joggal féltek attól, hogy ha nem fognak össze, ki lesznek téve egymás, és méginkább az európai birodalmak elnyomásának. Csak együttműködve garantálhatták azt, hogy mind úgy alakítják közös életüket, ahogy azt a tagállami polgárok kívánják. Később ez ugyan átalakult, ahogy az Egyesült Államok egyre szorosabb szövetséggé vált (a polgárháború jelentette tulajdonképpen a „sokféleségre” alapuló nézet végét), de az alapítás során ez volt a fő motiváció, és bizonyos részben a mai napig megjelenik az USA politikájában.

A laboratórium-szemlélet

A tagállami sokszínűség egyik nagy előnye az amerikai politikai hagyomány szerint az, hogy az egyik állam tanulhat a másiktól. A különböző államok különböző intézményi struktúrát alakíthatnak ki, különböző szakpolitikai irányba haladhatnak. Amennyiben az egyik állam nagyon sikeres egy adott szakpolitikai területen, vagy egy intézménye kiválóan működik, más államok tanulhatnak ebből, és átvehetik a jó gyakorlatot. A központilag harmonizált álláspontokon alapuló egység nem hagy teret az ilyen kísérleteknek, és így nem derül ki, hogy a gyakorlatban melyik irány működik a legjobban.

A „sokféleség” ezen erényét hívják Amerikában egy 1932-es Legfelsőbb Bírósági vélemény alapján a „[demokrácia laboratóriumainak](#)”. Eszerint az amerikai demokrácia fontos eleme, hogy sok különböző politikai intézkedés és intézményrendszer



párhuzamosan létezik, részben a tagállamok szabadságának garantálásának érdekében, de még inkább azért, hogy az egyes államok tanulhassanak egymástól, és ne politikusok közötti viták és egyezségek útján dőljön el, hogy mi is a helyes irány egy adott politikai kérdésben, hanem a gyakorlat dönt, ami így segíti a szerves fejlődést az egész közösség számára. Minden tagállam egy laboratórium, ahol sikeres vagy sikertelen kísérletek folynak hasonló problémák megoldására, és a kísérletek eredményessége segíti a különálló laboratóriumokat abban, hogy továbblépjenek a kísérletezésben. Amennyiben minden laboratórium ugyanazt a kísérletet hajtaná végre, sokkal lassabban derülne ki, mi is a megfelelő megoldás; a párhuzamos kísérletezés jelentősen meggyorsítja a tanulási folyamatot.

Az 1930-as évek és a New Deal óta a laboratórium-szemlélet folyamatosan háttérbe szorult Amerikában, és egyre több területen várják a központi, uniformizált megoldást a polgárok az állami kísérletezés helyett. Ennek oka egyrészt az, hogy egyre több olyan probléma merül fel, amelynek megoldása helyi szinten kivitelezhetetlen vagy nem rentábilis (ahogy ezt az EU esetében is láttuk), másrészt pedig a politikusok is egyre inkább kockázatkerülőkké lettek – a kísérletezésnek nagy kudarc is lehet a vége, és a választók gyakrabban büntetik a kudarcot, mint jutalmazzák a sikeres innovációt. Ettől függetlenül a laboratórium-szemlélet előnyei továbbra is ott vannak az amerikai köztudatban.



Laboratóriumok Európában?

Bár a kifejezés és a nézetrendszer Amerikából származik, Európában is előfordul, hogy használják. Nemrégiben épp Karácsony Gergely [érvelt](#) az Európa Tanács előtt azzal, hogy az önkormányzatokat lehet demokratikus laboratóriumnak tekinteni, és így kideríteni, mi is a helyes megoldás egy-egy szakpolitikai kérdésben. Ő konkrétan a Covid-járvány kapcsán beszélt erről, hiszen ez egy olyan ügy, aminél a helyes megközelítés megtalálása különösen sürgős, és így a laboratórium-szemlélet előnyeit nagyon fontos lenne kihasználni. Természetesen főpolgármesterként saját érdekei is azt kívánták, hogy a nemzetállami szintű megoldások helyett az önkormányzatok nagyobb autonómiája mellett érveljen, de látszik, hogy a laboratórium-szemlélet az öreg kontinensen is elő-elő kerül a politikai érvelés során.

Az Európai Unió azonban ritkán működik a laboratórium-szemléletnek megfelelően. A brüsszeli intézmények célja sokkal inkább az ellentétek elsimítása, a különbségek felülírása, az álláspontok harmonizálása és egységesítése, mintsem az, hogy az egymás mellett párhuzamosan működő megoldásokból tanuljanak a tagállamok. A koronavírus-járvány kezelése erre remekül rámutatott: komoly meghökkenést eredményezett, amikor először Svédország kísérletezett más stratégiával, mint Európa nagy része („svéd modell”), majd a vakcinabeszerzések során Magyarország lógott ki a sorból azzal, hogy keleti oltóanyagokat is vásárolt, szintén brüsszeli megrökönyödésre. Az egységes, mindenkinek megfelelő megoldás keresése volt előtérben,



az alternatív, sorból kilógó stratégiák az uniós szellemmel ellentétesnek tűnnek, mert a laboratórium-szemlélet nem terjedt el az európai integráció kapcsán.

Az elmúlt évtized egyre konfliktusosabb európai politikája részben ennek is köszönhető: a különbözőségek az egység megbontásának előszobájának minősülnek, ezért minden tagállam, amely a kompromisszumok és konszenzusok mentén kialakított közösségi állásponttól el akar térni, az Unió szellemiségét aknázza alá a brüsszeli nézet szerint. Egyre több esetben azonban egyes tagállami kormányok vagy pártok nem értenek ezzel egyet, és vagy a közös politika kialakult irányával nem értenek egyet, és azt szeretnék megváltoztatni, vagy csak saját országukban szeretnének ettől eltérni a laboratórium-szemlélet jegyében. Az európai integráció azonban nem erre a hagyományra épült, ezért a brüsszeli intézményrendszer nem képes megbirkózni ezekkel az eltérő álláspontokkal, élesítve a vitákat, amelyek akár egyszerű szakpolitikai disputákból az európaiságról és az európai integráció mibenlétéről szóló vére menő csatákká alakulnak.

A magyar kormány és a hozzá hasonló eurokritikus szereplők ráadásul azt állítják, hogy ez a folyamat az EU története alatt folyamatosan eskalálódott, és a Lisszaboni Szerződésben tetőzött a konszenzust igénylő demokráciafelfogás az európai integrációban. Ennélfogva a magyar és a lengyel kormány úgy érvelnek, hogy ők egy kevésbé brüsszeli konszenzusokra épülő Unióba léptek be,



és a tagállamok kísérletezésének nagyobb teret engedő közösség tagjai szeretnének lenni. Ezt akár igazolhatja is, hogy a Lisszaboni Szerződés elfogadása óta kerül elő egyre több konfliktus európai szinten, de az is nyilvánvaló, hogy az EU fejlődésének iránya 2004-ben sem mutatott más irányba, mint 2009-ben, tehát a belépő tagállamok, ha tájékozódtak, tudták, milyen együttműködés vár rájuk. Más kérdés, hogy időközben néhány kormány elégedetlen lett ezzel a típusú kooperációval.

Demokráciamodellek laboratóriumai

Az európai intézményrendszer tehát nem a laboratórium-szemléletre lett kiépítve. Ez már akkor kiderül, ha egyes szakpolitikákat vizsgálunk meg, de még erősebben kiviláglik, ha a tagállamokat a demokrácia-értelmezések laboratóriumaként értelmezzük. Eszerint az EU lehetne kísérlet arra, hogy többféle demokráciamodell éljen egymás mellett, és az országok egymástól tanuljanak; folyamatosan vizsgálják, hogy mi az, amit a többiek demokratikus gyakorlatából érdemes lehet eltanulni. Ez sok különböző demokráciát, eltérő politikai intézményrendszerek és kultúrák párhuzamos együttélését jelentené.

A magyar és a lengyel kormányok tevékenysége az elmúlt években egyértelműen arról szólt, hogy az EU-ban jelenleg nem bevett demokráciamodellt érvényesítettek országaikban, olyat, amelyek a liberalizmust háttérbe szorították többségi demokratikus felhatalmazással szemben.



Ez az uniós demokráciatípussal, a konszenzuskereső liberális demokráciával, nem volt összeegyeztethető. Az európai integráció története a „sokféleség” útja az „egység” irányába, az alternatív demokráciamodell alkalmazása pedig nem fért bele ebbe a folyamatba. Éppen ezért ennyire központi vitatéma ma Brüsszelben a lengyel és magyar demokráciák esete, különös tekintettel a liberális intézmények és elvek helyzetére ezekben az országokban. Az uniós történelem szempontjából nem értelmezhető, hogy demokráciamodellek laboratóriumai alakultak egyes tagállamokban. Szakpolitikai szinten is szokatlan a központi állásponttól eltérés, de az egész politikai berendezkedés szempontjából pedig egyenesen érthetetlen; nem véletlen, hogy az uniós szabályrendszer nem volt felkészülve ilyen helyzetre.

Nem mellesleg a Brexit egyik oka is az volt, hogy az Egyesült Királyság demokráciamodellje nem volt összeegyeztethető az Unióban megszokottal, és az EU logikájába nem igazán fér bele a demokrácia-laboratóriumok párhuzamos működése. A britek évszázados hagyománya van a többségi demokráciának, az Európai Unió felépítését meghatározó, kontinentális – kifejezetten német és Benelux-eredetű – konszenzuális demokráciamodell ettől jelentősen eltér. A britek már a '70-es évek óta nehezményezték egyrészt azt, hogy az ő tradicionális különutasságukat az EU a közös fellépés és az egységesség érdekében próbálta minél inkább keretek közé szorítani, másrészt pedig azt, hogy egyeztetéseken,

hosszú tárgyalásokon kialakított konszenzust kell minden ügyben létrehozni Brüsszelben, miközben az ő demokráciafelfogásuk a stabil többség hatékony kormányzására alapul. Ez európai szinten már nem volt kivitelezhető, és az egységesen alkalmazott európai demokráciafelfogás is közrejátszott abban, hogy az Egyesült Királyságnak nem volt maradása az Unióban.

Mennyi sokféleség fér bele az egységbe?

A Brexit tehát már arra is felhívja a figyelmet, hogy ha akár szakpolitikai, akár demokráciafelfogás terén hosszútávú ellentét merül fel egyes tagállami stratégiák és a közös uniós álláspont között, az az egyes tagállamok kiszakadásához vezethet. Az EU történetéből és intézményrendszeréből következő konszenzuális döntéshozatalban a tartós konfliktusok nem férnek bele, azok vagy feloldódnak egy közös álláspontban, vagy a közösségen belül nem lehet megoldani őket, és ilyen vagy olyan formában kiválás lehet a folyamat vége.

Az Amerikában jobban ismert és használt laboratórium-szemlélet átvétele talán segíthet az európai feszültségek csillapításában. Amennyiben több párhuzamos stratégia egymás mellett élése valósul meg, azaz a „sokféleség” kerül előtérbe az „egységgel” szemben, akkor egyrészt a brüsszeli viták sem lesznek olyan élesek, hiszen belefér az együttműködésbe különböző álláspontok akár tartós fennmaradása, másrészt az Unió fejlődésének is jót tehet az eltérések megtűrése.



A különböző stratégiák, elképzelések versenyeztetése valósulhatna meg, amiből a tagállamok tanulhatnának, és a gyakorlatban derülhetne ki, kinek az elgondolása működik jobban a gyakorlatban.

A kérdés az, hogy mi az a különbözőség, ami már megbontja az „egységet”, aminél a közösség már megszűnik közösség lenni, és tulajdonképpen nem is beszélhetünk kooperációról. Értelemszerűen van ilyen pont, az amerikai polgárháború is arról szólt, hogy bizonyos kérdésekben még a laboratórium-szemlélet sem enged meg eltérést, és néhány kiemelten fontos ügyben a közös álláspont feltétele, hogy a szövetség fenn tudjon maradni. Az általános európai nézet az, hogy a liberális demokrácia kérdésköre ilyen; a különböző demokráciamodellekkel nem lehet kísérletezni az uniós kereteken belül. A jelenlegi demokráciával és jogállamisággal kapcsolatos viták legnagyobb tétje ez: meghatározni azt, hogy mi az, ami az európai minimumhoz tartozik, és mi az, amiben mozgástere van a tagállamoknak, ahol a laboratórium-szemlélet teret nyerhet.

Ez a határmeghúzás nagyon nehéz feladat, de időről időre el kell végeznie minden közösségnek. Az Egyesült Államokban sem oldódott meg még minden ilyen kérdés, pedig már évszázadok óta keresik, hogy mi fér bele az együttműködés kereteibe. Manapság például [a déli államok abortusztörvényei kapcsán merül fel](#), hogy mi fér még bele az USA közösségi elveibe, és meddig van mozgástere az egyes tagállamoknak. Az EU sem készülhet arra, hogy a jelenlegi konfliktusos időszak egy csapásra véget fog érni,



ezek a viták megkerülhetetlen részei az együttműködésnek, és muszáj lefolytatnia őket a tagállamoknak. Mindenekelőtt azonban arról kell döntenie az Európai Uniónak, hogy továbbra is az „egységre” helyezi a hangsúlyt, vagy több esetben alkalmazza a laboratórium-szemléletet, és a „sokféleség” lesz az európai kooperáció központi eleme.

