

A demokráciáról és az EU-ról

RAJNAI GERGELY

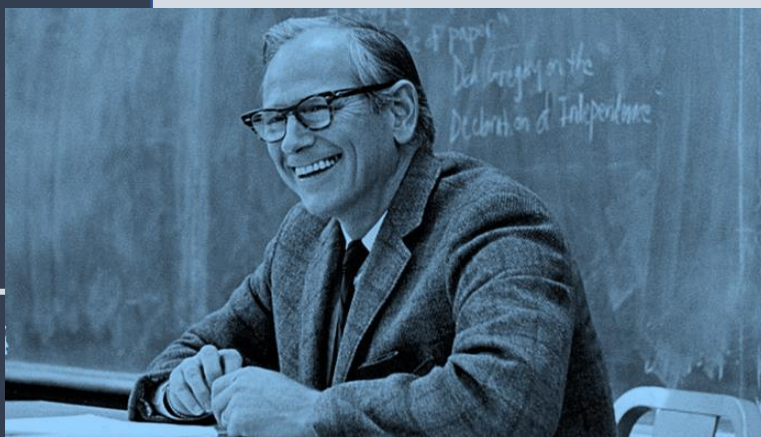


MIT TANULHATUNK?

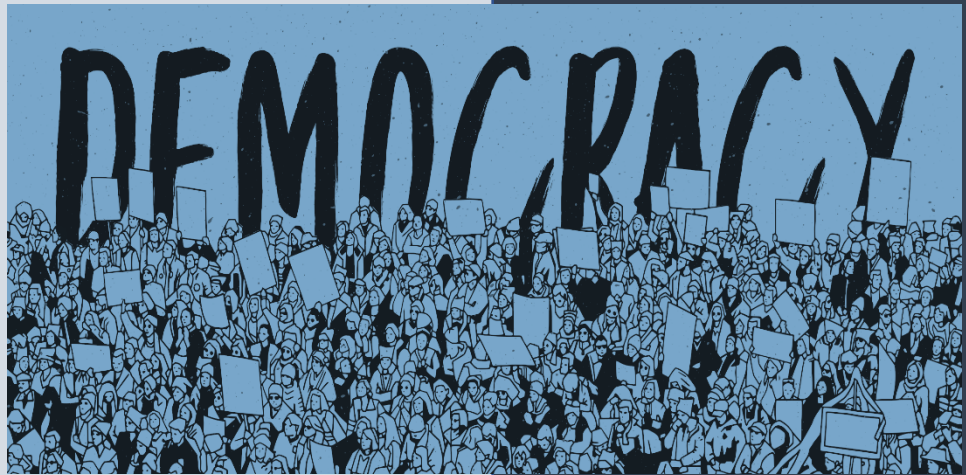
Tanulni jó, ebben egyfelől mindenki egyetért. Másfelől az is igaz, hogy a történelem ismétli magát, ami mintha arra utalna, hogy nemigen tanulunk. A Méltányosság sorozatot indít, amelyben elmondjuk, mi kitől és mit tanulunk. Mondatokra vadászunk tehát, de másképp! Nem ki-pellengérezzük, hanem értelmezzük azokat, s azt reméljük, miközben mi tanulunk, példánk ragadós lesz.

„A nemzetközi szervezetek nem demokratikusak, és valószínűleg sohasem lesznek azok”

Robert Dahl (1915-2014) a modern politikatudomány egyik atyja, aki szinte mindenről, ami politika, írt valami érdekeset. Legismertebb művei a *Ki kormányoz?*, amelyben a hatalom működését írja le elméletben és gyakorlatban, valamint a *Poliarchia*, amelyben a modern demokrácia máig legszélesebb körben alkalmazott leírását adja meg. Magyarul *A pluralista demokrácia dilemmái* című, a *Poliarchiára* építő, demokráciákat elemző kötete jelent meg.



Nézete szerint a demokrácia olyan rendszer, amelyben több csoport osztozik a hatalmon, de a teljes egyenlőség nem valósulhat meg, mert az egyes csoportok bizonyos ügyekben szükségszerűen nagyobb befolyással rendelkeznek - például az értelmiségieknek több eszköz áll rendelkezésükre ahhoz, hogy formálják a közvéleményt, így ők nagyobb hatalommal bírnak, mint a munkásszty, de ez nem jelenti azt, hogy nekik ne lenne egyáltalán beleszólásuk az ügyek folyásába. A demokrácia így különböző hatalommal rendelkező csoportok közötti folyamatos harc, aminek végén közös döntés születik. A demokrácia egyik fő jellemzője a részvétel: ha nem foglalkozik egy ügygel egy adott csoport, akkor kimarad a demokratikus döntéshozatalból, ha pedig csak egy csoport hozza meg a döntést, az nem is demokrácia.



Míg korábban a demokráciát vagy valamiféle utópikus ideálként írták le a politológusok, vagy pedig kifejezetten szkeptikusan álltak hozzá, Dahl megközelítése a demokrácia gyakorlati előnyeire koncentrált, és ebben radikálisan új volt. A *Ki kormányoz?*-ban részletesen feltérképezte lakóhelye, New Haven helyi politikai fejleményeit, és ebből építette fel hatalom- és demokráciaelméletét. Mindig a valóságból indult ki, és ehhez rendelt elméleti kategóriákat, ennek köszönhetően pedig elméletei nagyon könnyen használhatóak empirikus vizsgálatokhoz is. Például a legtöbb demokráciaindex módszertanában hivatkozik Dahlra, mert ő írta le legmegfoghatóbban, mit is jelent ez a fogalom, így a demokrácia mérését tulajdonképpen ő tette lehetővé.

Miután Dahl a demokrácia kutatójaként ismert, a fenti idézet így különösen súlyos ítéletnek tűnik a nemzetközi szervezetekkel kapcsolatban. Még érdekesebbé teszi ezt a sommás kijelentést, hogy mindezt 1999-ben írta annak kapcsán, hogy az akkor csupán hétéves Európai Unió éppen alkotmányozni próbált (Amszterdami, majd később a Nizzai Szerződés formájában), és széleskörű optimizmus volt tapasztalható azzal

kapcsolatban, hogy a hidegháború ellenségeskedése helyére Európában az EU, mint nemzetek feletti demokrácia kerül. Dahl azonban nem osztotta ezt az optimizmust, és kifejezetten problematikusnak ítélte meg az Unió demokratizálására tett kísérleteket. A mai magyar olvasónak ez sokkolónak tűnhet: hogy lehet, hogy a modern demokrácia egyik legfőbb kutatója azt állította,

hogy az Európai Unió sohasem lehet demokratikus, ha ma sokan azt várják tőle, hogy a demokráciát állítsa helyre Magyarországon? Ehhez persze egy kicsit az idézetek mögé kell



nézni, és megérteni, mire is gondol pontosan Dahl. Először is azt mutatja be, hogy demokráciákban a külpolitika szinte mindig háttérbe szorul a belpolitika mögött: az emberek a helyes döntést leginkább olyan ügyekben képesek meghozni, amelyekkel kapcsolatban személyes tapasztalatuk van. Ilyen lehet a gazdaság alakulása, a közbiztonság helyzete, vagy akár szimbolikus ügyek is, de ezek jellemzően belpolitikai jellegűek. A külpolitika messzi tájakról szól,

amelyeket a legtöbb polgár nem ismer, nem is igazán érdeklő, így politikai preferenciáit nem annyira befolyásolja, hogy milyen külpolitikai döntéseket hoz a kormány. Sokkal fontosabb kérdés, hogy mennyi adót kell befizetni, mint az, hogy mi a kormány álláspontja például az izraeli-palesztin konfliktusról.

Másrészt pedig, bár előfordulnak külpolitikai nézeteltérések is, a nemzetállamokban a legtöbb nagy külpolitikai kérdésben általában konszenzus van, vagy legalábbis sokkal gyakoribb az egyetértés, mint belpolitikai témákban. Így például most a legtöbb nyugati országban az elit részéről széleskörű egyetértés van abban, hogy Ukrajnát támogatják Oroszországgal szemben, legfeljebb a támogatás módja és mértéke kérdéses. Miután a polgárok érdeklődése viszonylag alacsony, az elit pedig nagyjából egyetért, ezért a külpolitikai viták is ritkák demokráciákban. Így a külpolitikai irányokat jellemzően az elit jelöli ki, a polgárok pedig ezt elfogadják, nem is igazán törődnek vele. Előfordulnak természetesen olyan esetek, amikor külpolitikai téma kerül a diskurzus középpontjába (mint például a Brexit esetében), de ezek a szabályt erősítő kivételek. Sokkal jellemzőbb az, ahogy az Európai Unió is létrejött: a népeknek nem igazán volt igényük európai integrációra, sőt, a többség általában ellenezte ezt kezdetben

(a franciák többsége nem bízott a németekben), de az elit kitartott a cél mellett, és végigvitte ezt a projektet a népakarat ellenében is. Erre azért volt lehetősége, mert bár a polgárok nagy része nem értett egyet az iránnyal, nem foglalkozott különösebben a kérdéssel, mert sokkal fontosabb volt a belpolitika.

Tehát az EU létrejötte sem volt egészen demokratikus, de ettől még ma működhetne akár a demokrácia elveinek megfelelően. Dahl azonban szkeptikus ezzel kapcsolatban, mert a külpolitikai döntések nehézségei még jobban megjelennek akkor, ha nem nemzeti, hanem nemzetközi szervezetek hozzák őket. Az embereket először is alig-alig érdekli, mi történik a nemzetközi szervezeteken belül, legyen az bármilyen demokratikus döntéshozatal. Sem az ENSZ Közgyűlése, sem az Európai Parlament nem tart nagyobb érdeklődésre számot addig, amíg a nemzeti szintű politika nem tematizálja az ott felmerülő kérdéseket. Jellemző, hogy idehaza is akkor érdekes az EU, amikor Magyarországgal kapcsolatos döntések születnek, de szinte senkit nem érdekel semmilyen más, európai szintű döntés. Érdeklődés hiányában pedig a demokrácia nem működhet.

Azt a problémát sem tudják a nemzetközi szervezetek jól megoldani, ami abból fakad, hogy a különböző tagállamok különböző méretűek, és nehéz eldönteni, kinek mekkora beleszólást adjanak. Ha lakosságszám alapján osztják fel a hatalmat, akkor féltő, hogy a nagy országok fognak minden érdemi döntést meghozni, és a kis államoknak nincs valós beleszólásuk a dön-



tésekbe. Ezt megelőzendő lehet a kis államoknak aránytalanul nagy befolyást biztosítani, például ahogy az Európai Tanácsban minden tagállam vétózhat, de ez pedig a kisebbség diktatúrájához vezethet, ahogy ezt mostanság is látjuk az uniós döntéshozatalban, amikor a magyar vétók miatt az európai elit nagy része bosszankodik. Valaki tehát mindig elégedetlen lesz a demokráciával akkor, ha az nemzetközi szinten működ-
tetik - vagy a kicsik, vagy a nagyok.

És itt értünk el talán a legfontosabb dahli következtetéshez: a demokrácia és a nemzet koncepciója elválaszthatatlanok egymástól. Csak akkor tud működni a demokrácia, ha a választópolgárok közösséget alkotnak, úgy érzik, legalább valamilyen szempontból együvé tartoznak akkor is, ha egyébként nem értenek egyet,

és ellentétesek az érdekeik. Ezt a közös identitást tudja megteremteni a nemzet, nem véletlen, hogy a nemzetek kialakulása és a demokrácia megszületése együtt járt a történelemben, a kettő elválaszthatatlan egymástól.

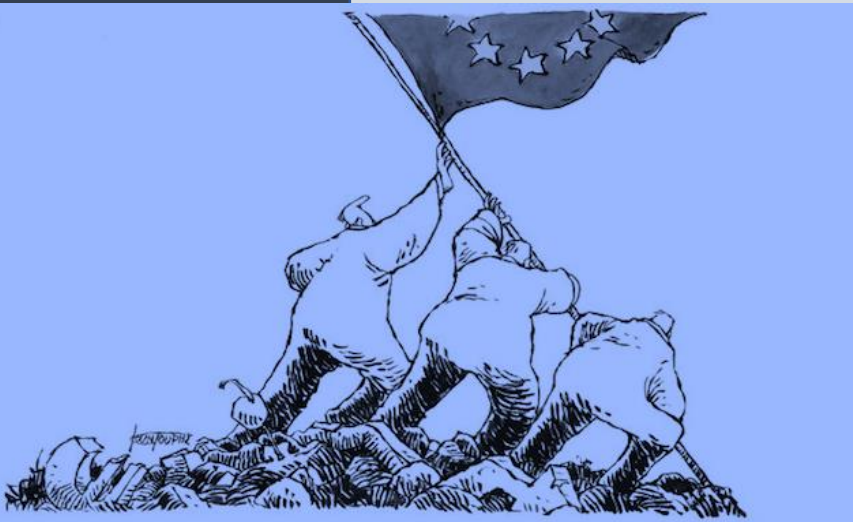
Nemzetközi szinten az a probléma, hogy a magyarokat nem érdeklik a franciák gondjai, a németek pedig nem törődnek a szlovákokkal, és így tovább. Mindenki a saját pecsenyéjét sütögeti, sem nem értik, sem nem foglalkoznak a másik problémáival. És ez nem csak a gazdasági eltérések miatt van így, tehát nem igaz, hogy pl. a gazdagok mindenben egyetértenek, hanem sokkal fontosabbak a kulturális különbségek: a magyarok és a románok hiába állnak hasonló gazdasági szinten, sokszor egészen más politikai preferenciáik vannak a történelem, társadalmi jellemzők és egyéb kulturális tényezők miatt.

Miután a nemzetközi szervezetekben nincs olyan összekötő erő az egyes csoportok között, mint a nemzetállamok esetében a közös nemzeti identitás, nem is lehet valódi demokratikus vitákat lefolytatni, hiszen a legtöbb polgárt egyáltalán nem érdekli az, hogy az országhatáron túl mi is történik. Az EU is csak addig érdekes, amíg Magyarországon javítja vagy rontja a

helyzetet, teljesen mindegy, hogy egyébként Litvániában vagy Portugáliában mi történik.

Éppen ezért Dahl erős állítása, hogy az EU és más hasonló nemzetközi szervezetek sohasem lehetnek demokratikusak, mert a demokrácia csak nemzetállamokban működhet. Első ránézésre levonhatnánk a következtetést, hogy akkor az Unióra semmi szükség sincs, intézzenek mindent inkább a demokratikusan működő nemzeti kormányok. Dahl azonban ezzel sem ért egyet. A demokrácia hamis elvárás az EU-val szemben, mert azt sosem érheti el, de ettől még számtalan politikai és gazdasági előnyt

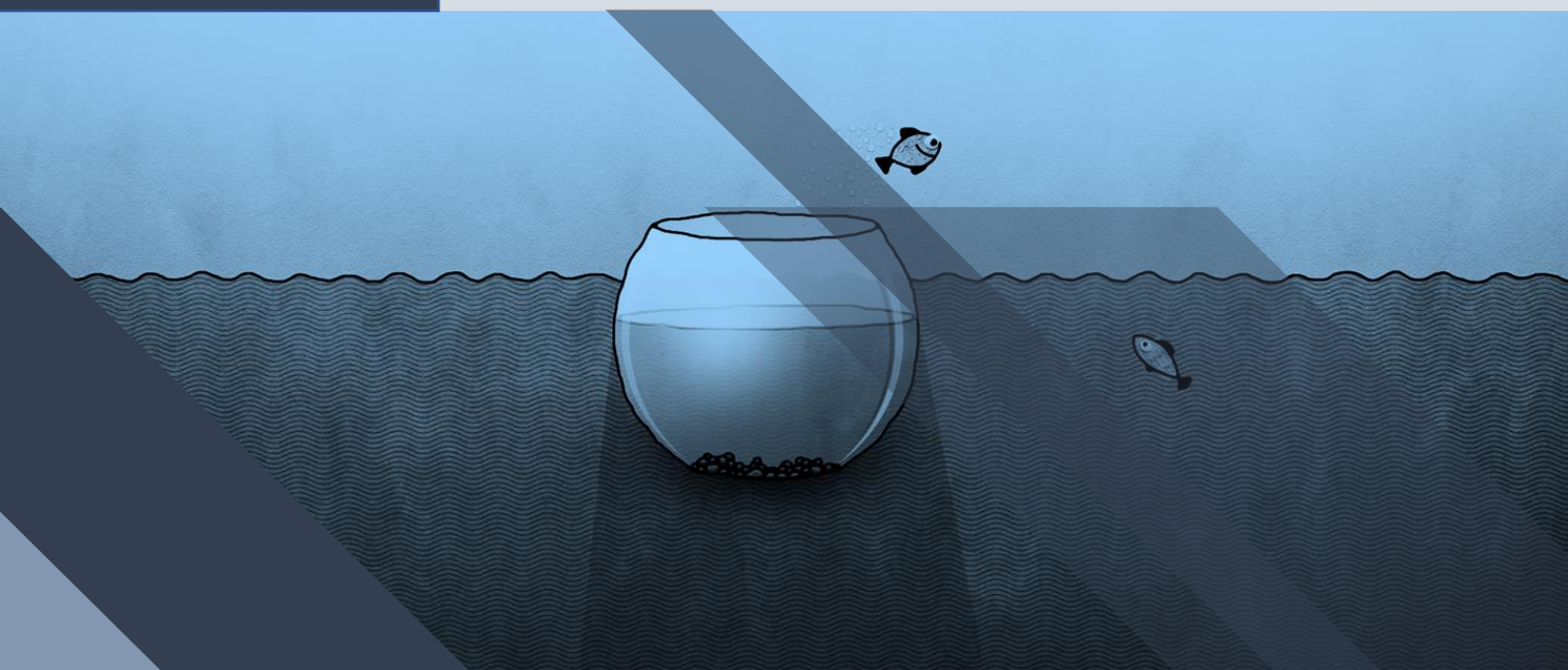
tud nyújtani egy ilyen közösség. Nem csak a demokratikus szervezetek lehetnek hasznosak, például a vállalatok nagy része sem működik demokratikusan, mégis képesek értéket teremteni akár a társadalom számára. Az EU is például javíthatja a nemzetállamok gazdasági teljesítményét, csökkentheti a közöttük fennálló egyenlőtlenséget, növelheti a tagállamok súlyát a nemzetközi



politikában, és így tovább. Nem kell ahhoz demokratikusnak lennie, hogy érdemes legyen bizonyos feladatokat rábízni.

Dahl még azt is kiemeli, hogy bármilyen ellentmondásosan is hangzik, a nemzetközi szervezeteknek, így az Európai Uniónak is, kimagaslóan komoly szerepe lehet a demokratizációban, azaz a demokrácia terjesztésében, javításában, fenntartásában. Annak ellenére, hogy nem működhet demokratikusan egy ilyen közösség, annak bürokratikus vezetése lehet elkötelezett a demokrácia iránt, és alkalmas lehet elbírálni, hogy egyes országokban milyen állapotban van a demokrácia, hogyan és miként lehetne rajta javítani. Továbbá a nemzetközi szervezetek értelemszerűen több országot képviselnek, így véleményüknek komolyabb súlya lehet, mint egy-egy nemzetállam demokratizáló tevékenységének, arról nem is beszélve, hogy az egyes államok mindig a saját külpolitikai érdekeiket akarják elsősorban érvényesíteni, az ideológiai megfontolások (mint a demokrácia terjesztése) csak az önérdek után jöhetnek szóba. A nemzetek feletti intézmények ezért hatékonyabb és hitelesebb terjesztői és fenntartói a demokráciának, mint a nemzetállamok.

Így tulajdonképpen kiderül, hogy Magyarországon mind a kormányoldal, mind az ellenzék téved az EU megítélése kapcsán. Bár a kormánypártiak helyesen állapítják meg, hogy az Európai Unió közel sem annyira demokratikus szervezet, mint a nemzeti kormányok, abban nincs igazuk, hogy ebből következően nem is szabadna nemzetállami demokráciákat értékelnie, esetleg bizonyos országokat nem eléggé demokratikusnak minősítve – sőt, erre kifejezetten azért alkalmas Unió, mert demokráciák által alakított nemzetközi szervezet, nem pedig egy, jellemzően saját érdekeit érvényesíteni kívánó nemzetállam. De az ellenzék is téved akkor, amikor úgy állítja be az EU-t, mint a demokrácia egyik mintaképét: Magyarország, mint nemzetállam szükségszerűen demokratikusabban működik, mint az Unió, így Brüsszelt utánozva nem lehet javítani a magyar demokrácia minőségén.





„A nyugat és mi”
interjú-sorozat



Világrend és a ma-
gyar külpolitika



Keleti vezetők a
Karmelitában



Tanítható-e a
demokrácia?



A Kárpátok
Prigozsinja?

Megjelent a Méltányosság Politikaelemző
Központ új közéleti magazinjának első
száma, melyben bemutatjuk, mit tehetnek a
filmek a demokrácia érdekében.

