

Bóka János

# Az Európai Unió varázstalanítása

## Gondolatok az Európai Unió jövőjéről szóló konferencia margójára

### The Demagification of the European Union

#### Thoughts on the Margins of the Conference on the Future of the European Union

*Az Európai Unió jövőjéről szóló érdemi vita nem lehetséges az Európai Unió varázstalanítása, azaz a politikai mítoszaihoz való tudatos és kritikus viszonyulás nélkül. Ennek érdekében azonosítanunk kell ezeket az európai integrációs mítoszokat, és fel kell tárunk, miként torzítják az Európai Unió önképét. Elemeznünk kell, hogyan determinálják a mítoszok az integráció jövőjéről folyó vitát, és hogyan diszkvalifikálnak eleve bizonyos elképzeléseket és javaslatokat. Az írás ezzel a céllal vesz szemügyre néhányat az európai integráció mítoszai közül. Vizsgálja az európai békeprojektet mint az integráció eredetmítoszákat, az európai demokráciát mint az integráció legitimációs mítoszákat, az egyre szorosabb integrációt mint az integráció finalitásának mítoszákat, illetve a költségvetési és politikai gesztusok mítoszákat mint a nettó befizetők és kedvezményezettek közötti kasztrendszer alapját.*

**Kulcsszavak:** Konferencia az Európai Unió jövőjéről; európai demokrácia; politikai mítoszok

*A precondition of a genuine debate on the future of the European Union is the demagification of the European Union, i.e. a conscious and critical approach to its political myths. To this end, one must identify the myths of European integration and describe how they distort the self-image of the European Union. It must analysed how these myths determine the debate on the future of integration and how they disqualify certain ideas and proposals. Against this background the article examines some of the myths of European integration. It addresses the European peace project as the myth*

*of origin, the European democracy as the myth of legitimacy, the idea of ever closer Union as the myth of finality as well as the myth of financial and political gestures as the basis of a caste system of net contributors and beneficiaries.*

**Keywords:** Conference on the Future of the European Union; European democracy; political myths

## 1. Az Európai Unió mítoszai

„Az Európai Unió mindig is a valóságot kereső eszme volt”<sup>1</sup> – írja Ivan Krasztev, aki aligha vádolható azzal, hogy idegenkedik az európai integráció gondolatától. A jelenség természetesen nem az Európai Unió sajátja: egyetlen politikai közösség létezése sem szorítható be a materiális valóság keretei közé. A közösségek szellemi konstrukciói, különösen eredet- és egyéb mítoszai a jelen értelmezése mellett a jövőre vonatkozó tervek és stratégiák alakításában is szerepet játszanak. Szerencsés esetben a politikai mítoszok elősegítik ezeket a folyamatokat: erősítik a közösség kohézióját és motiválják a közös cselekvést. A mítoszok mindaddig hasznosak, amíg a valósághoz való intellektuális kapcsolódást és nem az attól való elszigetelődést támogatják.

Az Európai Unió viszont abban az értelemben különleges intellektuális konstrukció, hogy nem a valóság leképezésére vagy értelmezésére, hanem annak átalakítására törekszik. Ebből adódik, hogy az Európai Unió mítoszai különösen erősek, és mind a valósággal, mind az ellentétes politikai akarattal szemben kizárólagosságra tartanak igényt. Jelenleg az Európai Unió jövőjéről folytatott vita kereteit ezek a mítoszok jelölik ki – és egyúttal szigorúan lehatárolják, hogy célkitűzéseiről és működéséről milyen diszkurzus alakulhat ki.

Az Európai Unió jövőjéről szóló érdemi vita feltételezi egyrészt, hogy tárgyilagosan leírjuk az integráció tényleges működését és objektív mérleget vonjunk eredményeiről; másrészt, hogy feltérképezzük az európai polgárok integrációval szemben támasztott politikai – vagyis nem érzelmi vagy intellektuális – igényeit és megkeressük azok megvalósításának leghatékonyabb módját. Ez nem lehetséges az Európai Unió varázstalanítása, azaz mítoszaihoz való tudatos és kritikus viszonyulás nélkül. Ennek érdekében azonosítanunk kell az európai integráció mítoszait, és fel kell tárnunk, miként torzítják az Európai Unió önképét. Elemeznünk kell, hogyan determinálják a mítoszok az integráció jövőjéről folyó vitát, és hogyan diszkvalifikálnak eleve bizonyos elképzeléseket és javaslatokat.

Az alábbiakban ezzel a céllal vesszünk szemügyre néhányat az európai integráció mítoszai közül.

<sup>1</sup> „The European Union has always been an idea in search of a reality.” Ivan Krastev: *After Europe*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2017. 5.



## 2. Az európai békeprojekt: az eredetmítosz

Az Európai Unió eredetmítosza szerint az integráció a kontinens válasza a II. világháború borzalmaira. Az alapjául szolgáló francia–német történelmi megbékélésnek köszönhető, hogy az Európai Unió tagállamai között azóta nem került sor fegyveres konfliktusra.

Az eredetmítosz történelmi alapjait mindenképpen árnyalni szükséges: az európai integrációnak az 1950-es évektől kezdődően nemcsak az volt a küldetése, hogy lehetlenné tegyen egy háborút Nyugat-Európa államai között, hanem az is, hogy Nyugat-Európát politikai és gazdasági értelemben felkészítse a hidegháború küzdelmeire. Ebben az értelemben az európai integráció kifejezetten „háborús” projekt, bár a hidegháborút az európaiak nem tekintették szükségszerűnek, a tényleges háborút pedig kifejezetten el kívánták kerülni. Nehéz pontosan meghatározni az Európai Unió hozzáadott értékét az európai kontinens nyugati felének békéjéhez, hiszen egy, az Unió kívüli nyugati államokat érintő fegyveres konfliktus semmivel sem volt valószínűbb, mint az Unió tagállamai közötti háború. Talán közelebb járunk a valósághoz azzal a megállapítással, hogy a nyugati tömb hegemon hatalmának hozzájárulása nélkül a tömb államai közötti konfliktus éppúgy elképzelhetetlen volt, mint egy hasonló konfliktus a keleti tömbben. Az Amerikai Egyesült Államok befolyási övezetébe nem tartozó európai területekre viszont az Európai Unió békeprojektje nem hatott: az Unió többször sikertelenül próbálta megakadályozni fegyveres konfliktus kirobbanását, a kirobbant konfliktusokat pedig nem tudta és ma sem tudja önállóan kezelni.

Az eredetmítosz történelmi megalapozottságától függetlenül két, ki nem mondott állítást tartalmaz. Az első állítás, hogy Európa békéjének projektje valójában francia–német megbékélési projekt,<sup>2</sup> esetleg megengedőbben a Közösségek alapító hat tagállamának projektje. Az állításból az következik, hogy az európai integrációs projekt „igazodási” folyamat. Rendeltetészerű működése feltételezi annak elfogadását, hogy az integráció stratégiai irányait a francia–német együttműködés jelöli ki. Az igazodás nemcsak a konkrétan meghatározott uniós jogi kötelezettségekre, hanem általában véve az európai gazdasági és társadalmi modellre is vonatkozik. Az európai gazdasági és társadalmi modell kontúrjai folyamatosan változnak, de két tényező állandó: az igazodási követelmény miatt csak egyetlen modell ismerhető el európaiként, ennek meghatározó elemeit pedig a francia és német gazdasági és társadalmi fejlődés jelöli ki. Ez az integrációs struktúra a gazdasági fejlettségtől függetlenül tartósítja a centrum–periféria ellentétet, mert azt mintát adó és mintát átvevő államok közötti különbségtételnek tekinti. A különbségtétel szükségszerűen kulturális és morális hierarchiához vezet a tagállamok között: a mintaadók az európai gazdasági és társadalmi modell megvalósításában előrébb járóknak tekintik magukat, és fenntartják a jogot a felzárkózók minősítésére, illetve a felzárkózási folyamat ösztönzésére.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Az Európai Szén- és Acélközösség tervét felvázoló Schuman-nyilatkozat így fogalmaz: „Az európai nemzetek összefogásához szükség van arra, hogy Franciaország és Németország között megszünjön az évszázados ellentét. Bármilyen is fogunk, annak elsősorban e két országra kell vonatkoznia.”

<sup>3</sup> A modell hasonló leírását adja: Ivan Krastev – Stephen Holmes: *The Light that Failed*. Allen Lane, 2019. 54–76.



A második állítás az, hogy az európai békeprojekt egyetlen alternatívája a visszatérés a pusztító háborúhoz. Ebből pedig az következik, hogy a francia–német együttműködés irányainak megkérdőjelezése az európai béke elleni támadás.

A 2004-től kezdődően csatlakozott tagállamok számára a fenti mítosz elfogadása előfeltétele volt az uniós tagságnak. Ugyanakkor azt a többség nem kényszerként, hanem visszanyert szabadsága és szuverenitása birtokában hozott döntésként élte meg. A mítosz egyre markánsabb érvényesülése az Unió működésében, illetve az így kialakult ellenérzések vezettek ahhoz, hogy felmerült bizonyos, de általánosnak nem nevezhető, igény annak kritikai szemléletére és revíziójára. Az integráció „igazodási” narratívája mellett fokozatosan öltött testet az „egyesítő” narratíva. Ez a kelet-közép-európai régió meghatározó élményére vezethető vissza, ami az európai integráció történelmi küldetésének a hidegháború alatt mesterségesen kettészakított kontinens újraegyesítését tekinti. A francia–német békeprojekt hosszú évtizedekig a megosztott kontinens sajátosságait leképező, abba illeszkedő struktúra volt. A hidegháború vége tehát nem egyszerűen ennek a struktúrának a kiterjesztését, hanem a struktúra újradefiniálását teszi szükségessé.

Az „egyesítő” narratívában az európaiság forrása nem exogén (a francia–német igazodási pont), hanem endogén (a saját identitás bizonyos, más rokon identitásokkal közös elemeiből alkotott európaiság), ami külső legitimitációt nem igényel. A különböző európai identitások különböző európai gazdasági-társadalmi modelleket eredményezhetnek. Az európai integráció célkitűzése ebben a kontextusban az, hogy intézményi keretet teremtsen az európai modellek közötti szoros együttműködéshez. Az együttműködés geometriája nem a centrum–periféria, hanem az európai modellek közötti hálózat képletét követi. Az európai integráció alternatívája pedig nem a háború, hanem a megosztott kontinens.

Az integráció „igazodási” és „egyesítő” narratívája közötti különbségek az Európai Unió jövőjéről folytatott vita szempontjából is relevánsak, mert az Unió intézményeinek és politikáinak eltérő megközelítését eredményezik. Az „egyesítő” narratíva számára fontos olyan mechanizmusok kialakítása, amelyek a nemzeti identitást és az alkotmányos hagyományokat képesek lennének valóban érvényesíteni a jogharmonizáció folyamatában. Ebben a narratívában a nemzeti identitás és az alkotmányos hagyományok nem olyan szempontok, amelyeket az uniós intézmények saját belátásuk szerint „számítanak be” a döntéseikbe, amikor és amennyire ezt indokoltnak tartják, hanem a tagállami alkotmányos intézmények által védett alapvető értékek, amelyekről intézményesített alkotmányos párbeszédet kell folytatni. Az „egyesítő” narratíva hasonlóan nagy jelentőséget tulajdonít annak, hogy megerősítsük a konszenzuskeresés kultúráját. Ennek meggyengülése megosztottságot szült anélkül, hogy bármivel hozzájárult volna a gyorsabb és hatékonyabb működéshez.

Az „egyesítő” narratíva számára fontos a döntéshozatali szabályok olyan átalakítása is, amely kizárná, hogy akár egész régiók vagy jelentős tagállami csoportok gazdasági és szociális érdekeit figyelmen kívül lehessen hagyni. Vissza kell térni az EU Tanácsában az egyhangú döntéshozatalhoz azokban a kérdésekben, amelyek alapvetően érintik a nemzeti identitást és a társadalmi berendezkedést. A Brexit utáni helyzetben szintén újra kell gondolni a Tanácsban a minősített többségre vonatkozó szavazási szabályokat.



Az „igazodási” és „egyesítő” narratíva alapvetően eltérő megközelítést alkalmaz az Európai Unió bővítésével kapcsolatban is. Az előbbi számára a bővítés az integrációs projekt járulékos és eshetőleges eleme, amelyre akkor és úgy kerülhet sor, hogy az a francia–német társadalomfejlődési modell expanzióját szolgálja, és dominanciáját ne veszélyeztesse. Az utóbbi számára a bővítés az integrációs projekt lényegi eleme, amelynek attól függetlenül helye van, hogy az új tagállamok eltérő, de ugyancsak európai gazdasági és társadalmi modellel gazdagítják az Európai Uniót.

### 3. Az európai demokrácia: a legitimációs mítosz

Az európai integráció a kezdetektől fogva küzdött a sokféleképpen értelmezhető demokratikus deficit vádjával. Az bizonyos, hogy az európai integráció sohasem volt szervezett tömegbázissal rendelkező mozgalom. Az intellektuális kísérlet és a politikai projekt közötti választóvonalat nem elhanyagolható külső nyomás hatására csak a II. világháború után lépte át, de mindvégig elitvezérelt folyamat maradt. Természetesen nem állítható, hogy az európai többségi közvélemény ellenséges lenne az európai integrációval szemben. Azt azonban még az integráció hivatalos ideológiájának szerepét betöltő neofunkcionalista modell atyja, Ernst B. Haas is kénytelen volt elismerni, hogy a közvélemény az Európai egységet „korábban és a legutóbbi történelmi korszakokban általános és leegyszerűsített fogalmi keretek között támogatta ugyan, de továbbra is benyomásokon alapul, gyengén strukturált és – a fiatalokat leszámítva – hiányzik belőle a követelések és elvárások rendszere”.<sup>4</sup> Vagyis éppen arra képtelen, ami egy európai politikai közvélemény sajátja lenne: az európai politikai napirenddel és döntésekkel kapcsolatos elvárások megfogalmazására, illetve azok kikényszerítésére.

Ettől függetlenül – vagy talán éppen ezért – az európai közvélemény az európai integrációs folyamat számára kifejezetten hasznos lehet. Egy permisszív konszenzus – vagyis kevés információn és tudáson alapuló általános meggyőződés arról, hogy az európai intézmények által vezérelt integrációs folyamatok alapvetően jó irányba haladnak – önálló legitimációs forrás lehet, amely a tagállami érdekérvényesítési törekvésekkel szemben is felhasználható. A Bizottság és az Európai Parlament tematikus közvélemény-kutatásokat is felhasznál ilyen célokra.

Az európai demokrácia legitimációs mítosza úgy foglalható össze, hogy létezik (vagy legalábbis a formálódás előrehaladott stádiumában van) egy európai démosz, amelyik képes az integrációs projekttel szembeni politikai elvárások megfogalmazására. Az európai intézmények tevékenységét pedig az legitimálja, hogy ezeket az elvárásokat megvalósítják. Az integrációs projektnek az európai démosz formálódását és akaratképzését támogatnia kell, az európai démosz akaratával szembeni politikai ellenállást pedig le kell törnie. Ez a törekvés többek között az Európai Parlament és az európai pártok, illetve az európai érdekképviseleti és civil szervezetek pozíciójának, valamint szupranacionális jellegének erősítésében ölt testet. A folyamat kárvallottjai a tagállami kormányok, amelyek nemzeti demokratikus legitimációját az európai demokrácia erodálja,

<sup>4</sup> Ernst B. Haas: *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*. Author's Preface, 1968. University of Notre Dame Press, 2004. xiii.



illetve a tagállami parlamentek, amelyek a tagállami intézményektől uniós szintre került hatáskörök esetében már nem gyakorolnak érdemi kontrollt.

Az európai demokrácia mítoszával szemben jogi és politikai ellenvetések tehetők. Jogi evidencia, hogy az Európai Unió nemzetközi szervezet, amelynek alapítói és tagjai államok. Működése a tagállamok szuverén egyenlőségén alapul. Ennek megfelelően az Európai Unió minden döntése mögötti jogi legitimitáció – bár gyakran többszörös áttételen keresztül – a tagállamok hozzájárulására vezethető vissza. Ezen a helyzeten nem változtat az a tény, hogy az Európai Uniót a világon egyedülálló módon nemcsak a tagállamaihoz, hanem polgáraihoz is önálló tartalmú jogi kötelék, az uniós polgárság fűzi. Az Európai Uniót tehát nem polgárai, hanem tagállamai konstituálják. Jogi értelemben ezért nem beszélhetünk európai népszuverenitásról – ez azonban önmagában nem zárja ki, hogy politikai értelemben létezzen egy európai démosz.

Az európai demokrácia mítoszával szembeni legfontosabb politikai ellenvetés viszont éppen az, hogy ez az európai démosz politikai értelemben sem létezik. Ezt az állítást két oldalról érdemes megvizsgálnunk: a politikai identitás, illetve a politikai akaratképzés szempontjából. Az Eurobarometer közvélemény-kutatások hosszú ideje állandó eredménye, hogy az uniós polgárok többsége egyszerre rendelkezik egymást nem kizáró európai és nemzeti identitással, és ezek közül rendszerint elsősorban nemzeti identitásával azonosul.<sup>5</sup> Az európai demokrácia mítosza olyan európai identitás megszi-lárdulását vetíti előre, amely kizárólag politikai értéktartalmat hordoz, minden egyéb közösségi kötődés szempontjából semleges, ugyanakkor a politikai lojalitás igényével lép fel. Ennek archetípusa az Egyesült Államokban kialakult amerikai identitás, amely politikai krédón és alkotmányos alapokon nyugvó lojalitás, és független származási, nyelvi, kulturális, vallási és egyéb közösségképző szempontoktól.

A folyamat csírái az európai fejlődésben is kimutathatók: az integráció szempontjából meghatározó modern francia és német identitás szintén politikai krédón és alkotmányos alapokon nyugszik, így alkotóelemeinek többsége szupranacionális szinten is értelmezhető. Ezzel párhuzamosan megjelent Európában az az intellektuális irányzat, amely a nemzeti identitást az egyéni identitás egyik, de nem kiemelt elemének tekinti, többek között a vallási, nyelvi vagy nemi identitás mellett. Ez a folyamat elvezethet oda, hogy az identitások hierarchikus rendszere alakul ki, amelynek csúcsán az európai politikai identitás áll, alárendelt szerepben pedig az egyéb közösségi identitások sora, köztük a nemzeti identitásokkal. Az amerikai identitásképződés meghatározó sajátossága azonban az, hogy a párhuzamos identitások között nincsenek a politikai lojalitásért versengő identitások: politikai lojalitás kizárólag az amerikai identitáshoz kapcsolódik, és az amerikai identitás erre a kizárólagosságra igényt is tart. Ezzel szemben az európai és a nemzeti identitások versengő politikai identitások. A helyzeten nem változtat az a tény, hogy a két lojalitás nem feltétlenül zárja ki egymást: ez az összeütközés ugyanis elképzelhető. Ilyenkor a nemzeti identitás kizárólagos lojalitási igénnyel lép fel, és ezt az uniós polgárok túlnyomó többsége jelenleg magától értetődőnek is tartja. A démosz

<sup>5</sup> Az Eurobarometer 1992 és 2019 között közölt adatokat a nemzeti és európai identitások viszonyáról, amelyek az utolsó évtizedben viszonylagos állandóságot mutatnak. 2019 tavaszán a megkérdezettek mintegy egyharmada kizárólag nemzeti identitásával azonosult, 55%-a pedig elsősorban nemzeti és másodsorban európai identitásával.



határainak meghúzásakor tehát az az identitás lesz meghatározó, amelyhez a politikai lojalitás kapcsolódik – ebből a szempontból pedig európai démosz ma még nyilvánvalóan nem létezik. A politikai lojalitás hiánya az európai identitás tartalmi elemeire is kiható: jelenlegi formájában inkább a nemzeti identitások közös elemeiből konstruált származékos identitásként, illetve más európai nemzetek iránt érzett szolidaritásként írható le, mintsem önálló és a nemzeti identitásokra ráépülő jelenségként.

A politikai akaratképzés szempontjából akkor beszélhetnénk európai démoszról, ha az közös politikai kihívásokra közös diskurzusban keresne közös válaszokat. Az Európai Unió politikai akaratképzése ezzel a modellel nem leírható. A politikai kihívások azonosítása a nemzeti politikai közösségek keretei között történik, az európai szintű válaszok iránti igény a nemzeti politikai diskurzusban fogalmazódik meg. Az egyes tagállamok démoszai önálló politikai közösségként viselkednek ebben a folyamatban, nem pedig egy nagyobb démosz földrajzilag lehatárolt részeként. Az európai válaszok tartalmának kialakítása az uniós intézmények szintjén történik meg, itt a szereplők a nemzeti diskurzusban kialakított nemzeti igények, partikuláris lobbierdekek vagy intézményi önértékek érvényesítéséért lépnek fel: egyik stratégia sem tekinthető az európai demokrácia megnyilvánulásának.

Az európai demokrácia mítosza szempontjából kiemelt figyelmet érdemel az Európai Parlament. Az Európai Parlament az egyetlen közvetlenül választott uniós intézményként az európai demokrácia letéteményesének és az európai démosz képviselőjének tekinti magát. Ebből a szerepfelfogásból természetesen következik, hogy hatásköreinek folyamatos bővítésére és szupranacionális jellegének erősítésére törekszik. Az európai demokrácia mítoszának keretei között ezzel a törekvéssel szemben nem hozhatók fel érdemi ellenérvek, az Európai Parlament térnyerése megállíthatatlan: jogalkotás-kezdeményezési jogot kaphat; kiterjesztheti jogalkotási hatásköreit arra a néhány területre, ahol ez eddig nem érvényesült; és a csúcsteljesítmény rendszer révén meghatározó befolyást gyakorolhat a Bizottság vezetésére.

Az európai demokrácia mítoszával szembeni ellenvetések azonban az Európai Parlament tekintetében is megállnak: az európai parlamenti képviselők közvetlen választása nem az európai démosz megnyilvánulása. Az európai parlamenti választások másodrendű<sup>6</sup> nemzeti választások, ahol nemzeti szinten szerveződő politikai erők nemzeti keretek közötti politikai diskurzusa zajlik. Ennek eredményeként olyan képviselők szereznek mandátumot, akik nemzeti politikai legitimációval rendelkeznek, ezért politikai felelősséggel is az őket megválasztó közösségnek tartoznak. Ha egy európai parlamenti képviselő felvállalja ezt a politikai felelősséget, akkor nemzeti parlamenti képviselő lesz, aki történetesen az Európai Parlamentben foglal helyet. Ha az európai demokrácia mítoszának megfelelően nem vállalja fel ezt a politikai felelősséget, hanem az Európai Uniót vagy az uniós polgárok összességét akarja képviselni, akkor pedig elveszíti demokratikus legitimációját. Az Európai Parlament válasza erre az ellenvetésre szupranacionális jellegének erősítése: a transznacionális listák teljes vagy részleges

<sup>6</sup> A részvételi arány az Európai Parlamenti választásokon 1979 és 2014 között folyamatosan csökkenő tendenciát mutatott. 2019-ben a részvételi arány (50,66%) meghaladta a 2014-es mértéket (42,61%), de továbbra is jelentősen alatta maradt a nemzeti parlamenti választásokon tapasztalható aktivitásnak.



bevezetése.<sup>7</sup> Ez a megoldás azonban nem változtat a politikai identitás és akaratképzés jelenlegi európai sajátosságain. Valószínű eredménye az lenne, hogy egyetlen nemzeti politikai mandátum helyett több, inkonzisztens nemzeti mandátummal felruházott képviselők foglalnának helyet az Európai Parlamentben, akiket politikai felelősség egyetlen nemzeti közösséghez sem fűz. Ez a demokratikus legitimitáció gyengülését eredményezi.

Az európai demokrácia mítoszával a nemzetek Európája, illetve a demokráciák demokráciája koncepció állítható szembe. Hibás az a kiindulópont, ami az uniós szintű demokrácia érvényesítését a nem létező európai nép uralmaként akarja megvalósítani, mert ez valójában a létező európai nemzetek uniós intézmények feletti demokratikus kontrolljának felszámolásához vezet. Az európai demokrácia csak a demokratikusan szerveződő nemzeti közösségek szerepének erősítése révén biztosítható, amihez a valódi politikai közösségekhez valódi politikai felelősséggel kapcsolódó szereplők uniós döntéshozatalban való részvételén keresztül vezet az út.

Kézenfekvő megoldás a nemzeti parlamentek szerepének erősítése. Biztosítani kell a jogot arra, hogy amennyiben a tagállami nemzeti parlamentek, illetve nemzeti parlamenti kamarák többségének véleménye szerint egy uniós javaslat nem elfogadható, akkor az adott javaslatot vissza kell vonni. Ez lehetne a piros lapos eljárás, amely felváltaná a jelenlegi narancssárga lapos eljárást. Hasonló megoldásként felmerülhet az Európai Parlament közelítése a nemzeti parlamentekhez. Vissza lehetne térni az európai integráció kezdetétől 1979-ig érvényesülő megoldáshoz, miszerint a tagállamok nemzeti parlamenti delegáltak képviselőket az Európai Parlamentbe. Ez a megoldás tudja a leghatékonyabban biztosítani, hogy az Európai Parlament valódi politikai felhatalmazáson alapuló, a tagállami realitásokhoz igazodó, a tagállamok gazdasági és társadalmi sajátosságait megfelelően figyelembe vevő döntéseket hozzon. Egy másik megfontolásra érdemes lehetőség, hogy az uniós polgárok a tagállamokban egyéni választókerületekben válasszák meg az európai parlamenti képviselőiket, ami a jelenleginél egyértelműbb politikai felelősségi viszonyokat keletkeztetne.

## 4. Az Európa népei közötti egyre szorosabb egység: a finalitás mítosza

Az európai integráció jól lehatárolt hatókörű, összekapcsolt funkcionális együttműködések, a szén- és acélközösség, a közös piac, illetve az atomenergia-közösség formájában indult. Az alapító atyák azonban sohasem titkolták, hogy az európai projekt célkitűzései

<sup>7</sup> A szupranacionális jelleg erősítésének további eszköze lehetne az Európai Parlament jelenlegi degresszív mandátumelosztási rendszerének arányosabbá tétele. A jelenlegi szabályozás meghatározza a tagállami képviselők minimális és maximális számát, és a kisebb tagállamok számára kedvezőbb mandátumelosztást alkalmaz. Egy máltai EP-képviselőre mintegy 82 ezer, egy németországi EP-képviselőre mintegy 865 ezer lakos jut. E rendszer mögött az a megfontolás húzódik meg, hogy az Európai Parlament feladata nem az európai polgárok, hanem az európai nemzeti közösségek megfelelő képvisellete – ami természetesen összeegyeztethetetlen az európai demokrácia mítoszával.





messze túlmutatnak ezen a szinten. A már említett neofunkcionalista integrációs modell alaptézise, hogy a sikeres funkcionális együttműködések kitermelik az integráció szélesítésére és mélyítésére irányuló nyomást, illetve a politikai lojalitás áthelyeződését a szupranacionális szinten elhelyezkedő intézményekhez. Az európai integráció finalitásának mítosza szerint az egységfolyamat progressziója nemcsak kívánatos, hanem szükségszerű és az integrációs intézményrendszer működésébe kódolt folyamat, amihez a tagállamok csatlakozásukkor politikai jóváhagyásukat adták. A mítosz az Európa népei közötti egyre szorosabb egység (*ever closer Union*) célkitűzését úgy értelmezi, hogy ez a folyamat, amely hatáskörök és döntések szupranacionális szintre szivárgását (lopakodó hatáskörelvonás) jelenti, kikerült a tagállamok politikai ellenőrzése alól, és annak dinamikáját rajtuk kívülálló, pontosabban meg nem nevezett tényezők határozzák meg. A mítosz szerint az integrációs dinamika feletti irányítás hiányát kifogásoló tagállamok a lojális együttműködés elvét felrúgva az integráció lényegét kérdőjelezzik meg.

Ezzel szemben a szuverenista álláspont szerint a tagállamok az európai integráció jövőjének urai. A tagállamok az EU-t azzal a céllal hozták létre és működtetik, hogy bizonyos hatásköröket közösen vagy uniós intézményeken keresztül gyakoroljanak ott, ahol az önálló tagállami fellépés nem elég hatékony. A tagállamok a szuverenitás kizárólagos hordozói, így egyedül a tagállamok dönthetnek arról, mely hatásköreiket kívánják közösen gyakorolni. A tagállamok nemcsak az uniós hatáskörök bővítéséről, hanem szűkítéséről is dönthetnek. Minden át nem ruházott hatáskör a tagállamoknál marad, ezt az alapelvet az EU általános célkitűzései nem írhatják felül. Az uniós fellépés még azokon a területeken is, ahol hatáskörrel rendelkezik, csak akkor indokolt, ha a tervezett célokat a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani.

A lopakodó hatáskörelvonás gyakorlati megvalósulása nem lenne lehetséges az Európai Unió Bíróságának sajátos szerepfelfogása és az ebből táplálkozó joggyakorlata nélkül. Az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztő gyakorlata sokszor lendítette tovább az európai integráció megakadt gépezetét a politikai döntésképtelenség állapotán, és vállalta át a politikai döntéshozó felelősségét. Ez a tevékenység – mint a bírói aktivizmus általában – mindig is vitatott volt, de nem feltétlenül jelent szuverenitásproblémát, amíg nem felülírja, hanem megerősíti az integráció politikailag elfogadott szintjének megvalósítására vonatkozó igényt. Ilyen esetekben az aktivizmus pusztán azt biztosítja, hogy a tagállamok eseti nézeteltéréseik vagy érdekellentéteik dacára is rákényszeríthetők legyenek integrációs kötelezettségvállalásaik betartására. Mindaddig, amíg az uniós jog a tagállami politikai konszenzus által kijelölt integrációs struktúra keretei között marad, az uniós jog hatékony érvényesülése az integrációra vonatkozó politikai akarat végrehajtásának eszköze. Amikor azonban az uniós jogértelmezés az integrációs struktúra keretei megváltoztatásának eszközévé válik, akkor elveszíti uniós jogi természetét és a hatáskör-átruházásra irányuló tagállami akaratképzés helyébe lép. Ez nem jogtechnikai probléma, hanem a politikai legitimitáció és a szuverenitás alapkérdése.

A tagállamok az Európai Unió jelenlegi intézményi struktúrájában és eljárásrendjében eszköztelenek az Európai Unió Bíróságának fentihez hasonló döntéseivel szemben még akkor is, ha azok nem verifikálhatók, irracionálisak és korábbi döntéseivel inkoherezensek – vagyis önkényesek. Hatalmat csak hatalommal lehet korlátozni: olyan eszközöket kell létrehozni, amelyek a hatáskör-átruházás elvének érvényesítése során



valódi ellensúlyt biztosítanak az uniós intézményekkel szemben. Ezt a célt szolgálhatná egy hatásköri bíróság, amelyet paritásos alapon kellene megalakítani az Európai Unió Bíróságának tagjai és a tagállami alkotmánybíróságok vagy hasonló hatáskörű alkotmányos intézmények részvételével.

## 5. Az egyenlő és egyenlőbb tagállamok: a költségvetési és politikai gesztusok mítosza

Az európai uniós költségvetés egyenlege szempontjából a kelet-közép-európai tagállamok kivétel nélkül nettó kedvezményezettek. Ez a mérőszám a régióban éves szinten a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) mintegy 4%-ától (Magyarország) mintegy 2%-áig (Csehország) terjed. A kedvezményezettek meghatározó bevételi forrásai a kohéziós és az agrártámogatások. Ehhez képest GNI-arányosan a legnagyobb nettó befizetők Németország (0,41%), Svédország (0,36%), Hollandia (0,35%) és Ausztria (0,31%). A mítosz szerint ez a mutató alátámasztja, hogy a „Nyugat” az integráció minden területén gesztusokat gyakorol a „Kelet” felé: ahogyan gesztus volt felvételünk az Európai Unióba, úgy gesztus a felénk irányuló uniós költségvetési transzfer is. A mítosz szerint ennek ellentételezéseként joggal elvárható, hogy a nettó kedvezményezett tagállamok az uniós politikák kialakítása során akceptálják a nettó befizető tagállamok preferenciáit: a nettó befizetők *policy maker* pozíciójával szemben a *policy taker* pozícióját vegyék fel. A gondolatmenet radikális, de természetesen adódó végkövetkeztetése, hogy az uniós költségvetési források csak azoknak a tagállamoknak járnak, amelyek a *policy taker* pozíciót felveszik: a források megvonásával adott esetben ez ki is kényszeríthető.

Talán nem felesleges mindenekelőtt leszögezni, hogy az európai integráció hatásainak leszűkítése a költségvetési egyenleg szempontjaira rendkívül torz képet ad a folyamatról. Az uniós tagságnak nincsenek nettó vesztesei, ez adja az európai integráció általános értelmét. A nem számszerűsíthető javak, a belső piac kínálta lehetőségek és a kapott támogatások kombinációja mindenkinek több előnyt tartogat, mint amennyit befizet az uniós költségvetésbe.<sup>8</sup> Az európai integráció nem zérőösszegű játszma.

Ebből viszont az is következik, hogy az európai integráció nem költségvetési és politikai gesztusok láncolata, hanem kölcsönös előnyökre törekvő racionális érdekérvényesítés. A költségvetési szempontból nettó kedvezményezett tagállamok politikai pozíciója nem különbözik a nettó befizetők helyzetétől.

A fentebb említett „egyesítő” narratíva szerinti integráció folyamatának szerves része ennek az egyenlő politikai pozíciónak az elfoglalása az európai struktúrákban. Amennyiben ez megtörténik, a nettó befizetők státuszukat csak úgy tudják fenntartani, ha a korábbi politikai aszimmetriát jogi aszimmetriává alakítják át. Történhet ez például egy kellően általános költségvetési kondicionalitás bevezetésével, amely politikai

<sup>8</sup> Az egyenleg költségvetési szempontú megközelítését meghaladó áttekintésére lásd például az Európai Parlament Költségvetési Bizottsága számára 2020 februárjában készített szakmai háttéranyagot: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/648145/IPOL\\_BRI\(2020\)648145\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/648145/IPOL_BRI(2020)648145_EN.pdf)



elvárások kikényszerítésére is alkalmas lehet. Ez a megoldás az integráció összetett kapcsolódásokon és transzfereken alapuló rendszerének egyensúlyát megbontja, kiemelve annak egy olyan elemét, amely csak a nettó kedvezményezettek számára jelent valódi szankciós fenyegetést.

## **6. A varázstalan Európa varázsa**

Az Európai Unió varázstalanítása szokatlan, és mivel a mítoszokhoz gyakran érzelmileg is kötődünk, nem mindig kellemes vállalkozás. De a siker azzal kecsegtet, hogy átléphetünk a mítoszok Európai Uniójából egy demokratikusabb és hatékonyabb Európai Unióba. A feladatot ez a rövid esszé nyilvánvalóan nem végezhette el teljeskörűen. Ugyanakkor betekintést adhatott annak elméleti és módszertani kihívásaiba, és talán hozzájárult ahhoz, hogy az Európai Unió jövőjéről folytatott vita mitológiai fejtegetések helyett valódi politikai diskurzussá alakuljon.

