

GEORG VOBRUBA

A legitimáció határai

A többségi elv alapján gyakorolt konfliktusmegoldás
előfeltételei az Európai Unióban

Általában kívánatosnak tartják a többségi elv alkalmazásának kiterjesztését az Európai Unión belül. A többségi elv működésének azonban olyan előfeltételei vannak, amelyeket ritkán vesznek figyelembe. Alapvető feltétel, hogy a leszavazott kisebbségek fogadják el a többségi döntéseket, és ne a szavazói közösségből való kilépést válasszák. A többségi elv Európai Unión belüli alkalmazásának különlegességét az jelenti, hogy az európai szinten leszavazott kisebbségek nemzetállami szinten többségi pozícióban vannak. A tanulmány a konfliktus három dimenziójának – tartalom, idő, tér – megkülönböztetésével azt vizsgálja, hogy a kisebbségek várhatóan milyen feltételek megléte esetén fogadják el a többség döntéseit, ami lehetővé teszi, hogy az európai szinten a többségi elv alkalmazásával gyakorolják a konfliktusok megoldását.

1. Bevezetés

Az Európai Unió politikáját a hatékonyság hiánya és a demokratikus legitimációs deficit jellemzi. Az ezekkel kapcsolatos panaszok mindenütt hallhatók (Andersen, Eliassen 1996; Scharpf 1999; Siedentop 2000), csak úgy, mint azok a várakozások, amelyek szerint a többségi elv alkalmazásának kiterjesztésével az Európai Unió hatékonyabb és demokratikusabb lesz.

Bár a szociológiaelmélet szerint a többségi elvnek alapvető legitimációs hatása van, mindeztidáig alig vizsgálták komolyabban az uniós szinten alkalmazott többségi elv korlátait (vö. Simmel 1950). Ez annál inkább is meglehetősen meglehetősen, mivel az uniós alkotmánnyal kapcsolatos minden kísérletnek elkerülhetetlenül foglalkoznia kell ezzel a problémával, és az alkotmány megvitatásának következő fordulója, illetve a bevezetése során szembesülni fogunk ezzel a problémával. Különösen meglehetősen meglehetősen, hogy az Európai Unióval kapcsolatos institucionalista elemzések (vö. Bach

2006) eddig nemigen fordítottak figyelmet a többségi elv intézményesítésére.

Ebben a tanulmányban nem tárgyalom a többségi elv egyes uniós intézményekre való alkalmazásának problémáit. A célom az, hogy elemezzem a többségi elv működésének az uniós és általában a nemzetállami szint közötti feszültségekből eredő, néhány alapvető problémáját. Legfontosabb mondanóm szerint éppen a többségi elv nemzetállami szintű működése korlátozza a többségi elv uniós szintű legitimációs potenciálját. Ekként a többségi elv uniós szintű legitimációs lehetőségeinek korlátait vizsgálva amellet, hogy kísérletet teszek egy klasszikus szociológiai téma integrálására az Európai Unió szociológiájába, egyúttal egy nagyon időszerű politikai problémával foglalkozom.

Általános vélekedés szerint az egyhangú szavazás gátolja az Európai Unió hatékony kormányzását. A többségi elv bevezetésére vonatkozó javaslatok mögött olyan várakozások vannak, hogy így senki sem élhet a vétő jogával, így semlegesíthető a nemzeti egoizmus és felgyorsulhat az uniós döntéshozatal. Az ilyen várakozásokkal szemben az uniós alkotmány tervezete (amelyet 2003. július 18-án terjesztettek az EU Elnöksége elé) csak tétova megfogalmazásban terjeszti ki a többségi elv hatályát, és a 25 tagország és a három jelölt ország kormányfői által 2005. július 18-án elfogadott és 2005. október 29-én aláírt végső szöveg még óvatosabban foglalkozik vele (vö. Vobruba 2005: 65). De milyen tanulságot szűrhetünk le a messzemenő várakozások és az óvatos eredmények nyilvánvaló ellentétéből a többségi elv uniós szintű alkalmazására vonatkozóan? A többségi elv milyen lényegi problémái kerülnek felszínre a tervektől az intézményesítésig vezető úton?

Minden lehetséges válasznak elemeznie kell az Európai Unió domináns konfliktusszerkezete és a konfliktusok politikai kezelését célzó intézményi kapacitás fejlődését. A modern társadalmakban a többségi elv a politikai konfliktusszabályozás klasszikus intézménye. Így a többségi elv uniós szintű korlátainak vizsgálatakor olyan típusú konfliktusokat kell keresnünk és elemeznünk, amelyek nem oldhatók meg vele. Más szóval: a többségi elv lehetőségein túl levő politikai konfliktusok komoly próbát jelentenek az európai társadalom integrációja számára. Pontosan e szempont alapján választottam ki azokat a konfliktusokat, amelyekkel a tanulmányban foglalkozom: olyan összeütközésekre koncentrálok, amelyek feltehetően nem szabályozhatók a többségi elv alkalmazásával, s olyan törésvonalakat vizsgállok, amelyek valószínűleg felmorzsolják a többségi elv konfliktusszabályozó kapacitását. Így feltéve a kérdést, az európai szintű intézményépítéshez kötöm a társadalmi integráció problémáját. Egyrészt a többségi elv intézményesítésének lehetősége az európai konfliktusok állásától függ, másrészt maga a többségi elv az európai társadalom további integrációjának fontos intézményi előfeltétele.

A leszavazott kisebbségeknek el kell fogadniuk a többségi döntéseket. Ez a többségi elv konfliktusszabályozó képességének és legitimációs potenciálja érvényesülésének döntő előfeltétele. Így a többségi elv révén megvalósuló legitimáció korlátaira vonatkozó alapvető kérdés a következő: a leszavazott kisebbségek előrelátható módon milyen feltételek megléte esetén fogadják el a többségi döntéseket? Első lépésként a mon-

danivalóm előkészítéseként röviden vázoló a demokrácia és a többségi elv közötti viszonyt, és elemzem a többségi elv leszavazott kisebbségek közötti elfogadásának előfeltételét jelentő kollektív identitásokat és érdekszámításokat. Ezután rámutatok a kialakuló európai társadalmon belüli fontosabb konfliktusvonalakra, majd leírom a többségi döntések gyakorlati elfogadásának feltételeivel kapcsolatos, három dimenziót. Végül szembesítem az eddig elért eredményeket azokkal az ellentendenciákkal, amelyek valószínűleg megkönnyítik az európai szintű konfliktusszabályozást. Az elemzés révén olyan eszközök birtokába jutunk, amelyekkel fel tudjuk mérni a többségi elv európai szintűen zajló konfliktusszabályozás lehetőségeit.

Jelenleg a politikai témák és az európai szintű döntéshozatal szabályai közötti viszony nagyjából a következő: fontos döntéseket vagy demokratikus legitimáció nélkül (Európai Bíróság), vagy egyhangú szavazással (Európai Tanács) hoznak, a kevésbé fontos témákban pedig a többségi elvet alkalmazzák (Európai Parlament). De akármi legyen is a helyzet, mint korábban említettem, nem az a célom, hogy a többségi elv európai intézmények intézményes szerkezetén belüli problémáival foglalkozzam, hanem azt a kérdésköteget vizsgálom, amely megelőzi ezeket a problémákat. Célom a többségi elv európai szintű, sikeres kiterjesztése alapvető előfeltételeinek kutatása.

2. A többségi elv a demokrácián belül

Bár a többségi elv történelmileg jóval megelőzi a demokráciát, csak a demokráciákban bontakozik ki a társadalmi integrációt segítő képessége. A „demokrácia” szó magába foglalja a nép önmaga fölötti uralmának paradoxonát. Ebből adódik az a legitimációs kérdés, hogy az emberek vélhetően milyen feltételekkel fogadják el a népuralmat, következő lépésként pedig az a politikai kérdés, hogy miként képes a nép önmagát kormányozni (vö. Schumpeter 1942; Held 1995: 5).

A többségi elv fel tudja oldani a „demokrácia” szóban inherensen benne rejlő paradoxont, ha képes áthidalni a nép szuverenitása és alávetése közötti szakadékot (vö. Vobruba 2003) azáltal, hogy a leszavazott kisebbségek elfogadják a többségi döntéseket. Az elfogadás döntő előfeltétele, hogy a leszavazott kisebbség egy entitás keretein belül (és annak részeként) határozza meg magát, és nem lép ki abból. Egy másfajta elméleti nyelven megfogalmazva: a többségi elv modern demokrácián belüli, hatékony érvényesülése szempontjából döntő jelentőségű, hogy a leszavazott kisebbségek ne éljenek a kollektív „távozás” gyakorlatával, és ismerjék el a véleményük vereségét (vö. Hirschman 1970). De milyen feltételek esetén várható ilyen elismerés?

A politikai döntések kialakításának és végrehajtásának klasszikus intézményes eszközeként a többségi elv az egység (egyhangúság) és a parancs között helyezkedik el. Az egyhangú döntést nehéz kialakítani, annál könnyebb viszont végrehajtani. Ezzel szemben a parancsokat az jellemzi, hogy könnyen megalkothatók, de az ilyen döntések – bizonyos körülmények esetén – nagyon nehezen érvényesíthetők. A mindkettőtől

különböző többségi döntés kialakítása és végrehajtása egyaránt közepesen nehéz. A döntés kialakításának költségei korlátozottak, mivel nem mindenkinek, csak a többségnek kell egyetértenie vele. A döntés végrehajtásának közepes nagyságú nehézsége arra vezethető vissza, hogy csak a leszavazott kisebbséggel kell elfogadtatni. Mi az alapvető előfeltétele annak, hogy a leszavazott kisebbségek elfogadják a többségi döntéseket? Ez az előfeltétel Georg Simmel klasszikus megfogalmazásában (Simmel 1950: 240) az, hogy „az egész egységének minden körülmények között uralkodnia kell a meggyőződések és érdekek antagonizmusa fölött”. Azt a kérdést, hogy ez lehetséges-e, két szempontból is különböző módon kell feltenni az európai és a nemzeti szinten.

3. Felelősségteljes európai identitás?

Először is elemeznünk kell ennek a Simmel által megfogalmazott „egész egységének” a társadalmi minőségét. Mi az a társadalmi keret, amelyben a legyőzött csoport leszavazott kisebbségként értelmezi a helyzetét, és nem az „egész” elhagyásával reagál? Ezt a keretet intézményesen hagyományosan a nemzetállam és a nemzetállammal kapcsolatos kollektív identitás biztosítja. A nemzeti identitások – legalábbis Európában – történelmileg már jóval az általános választójog bevezetése előtt kialakultak. Nemzeti szinten a többségi döntések elfogadásának problémája a leszavazott kisebbségek által az erősen meggyökeresedett együvé tartozás tudatának bázisán jelent meg, melynek kezdetei a neoabszolutisztikus politikai struktúrákig és a premodern, tradicionális gondolkodásig nyúlnak vissza. Ma a nemzeti identitásokat a tradíció emlékeiből, a szokásokból és az érdekekből álló vegyülék *stabilizálja*. A tradicionálisból a modern társadalomba való strukturális átalakulás hosszú történelmi folyamatában (vö. Dux 2000) a nemzeti identitások igen jó érdekkonfliktus-tompító, átmeneti – bár nagyon sokáig érvényesülő – jelenségeknek tekinthetők. A kollektív identitások érdekkonfliktus-tompító képességével kapcsolatban „felelősségteljes kollektív identitásról” beszélek, melynek logikája szerint mindaddig elfogadják a nemzeti közösség szolidaritásából eredő veszteségeket, amíg ezeket hosszú távú előnyök – érzelmi biztonság, a társadalmi rend bizonyos fokú garantálása, anyagi előnyök – ellentételezik.

A modernitásban a kollektív identitást *megalapozó* folyamat nem támaszkodhat a premodern tradíciók maradványaira. Így a valódi modern kollektív identitások csak érdekalapon konstruálhatók. Legalábbis Európára nézve gyakorlati bizonyítékaink vannak a tekintetben, hogy az emberek Európai Unióra vonatkozó vélekedéseit az érdekeik alakítják. Az Európai Unió elfogadottsága a közvélemény által majdnem az összes tagállamban egyértelműen kapcsolódik az ország uniós pénzalapokból kapott nettó hasznához (vö. Nissen 2006). Ezek az eredmények azt mutatják, hogy „az Európai Unióval kapcsolatos véleményeket haszonelvű megfontolások és nem értékalapú azonosulások formálják” (Lepsius 1999: 208). Habermas – (1998) a kollektív identitás kulturális jellegű értelmezéseit gondosan elkerülve – az európai identitás központi alkotó-

elemeként hangsúlyozza a bizonyos fokú uniós szintű redisztribúció szükségességét. De nemigen láthatók gyakorlati jelei „az idegenek közötti szolidaritás” megjelenésének. Az uniós forrásokért zajló versengés meghaladása a felelősségteljes kollektív identitás kialakítása érdekében (vö. Nissen 2006) – az Európai Unió alapvetően technokrata vagy gazdasági jellege miatt – egyáltalán nem jellemzi az integrációt. Ez csak különlegességként jelenik meg, mivel jelenleg az európai identitásépítés a maga nemében messze a legláthatóbb folyamat a modern világban.

Mivel a vizsgálatok tanúsága szerint az emberek Európai Unióval kapcsolatos véleményét a haszonelvű magatartás uralja, a közös európai identitásnak ki kell elégítenie a „felelősségteljeség” követelményét, ami azt jelenti, hogy az emberek a (Georg Simmel értelmében vett) „egészen” belül hajlandóak elfogadni mások követeléseit. Ez idáig elvtve vetették fel a felelősségteljes európai identitás kérdését (vö. Vobruba 2000; Vobruba 2001; Nissen 2004, Mau 2005) és soha nem kötötték össze a többségi elv Unión belüli sikeres kiterjesztésének kérdésével. A vita jelenlegi állása alapján nem dönthető el, hogy a kollektív európai identitás milyen mértékben lehet felelősségteljes, többségi szavazás révén. Valószínűleg lehetetlen ennek a szisztematikus eldöntése. De megközelíthetjük a kérdést kerülő úton, mivel az adatok tanúsága szerint csak apró kisebbségek támogatják a szociálpolitikai kompetenciák delegálását a nemzeti szintről az európai szintre (vö. Mau 2005). A munkaerő szabad mozgásának korlátozása a 2004-es keleti bővítéssel kapcsolatos, a régi 15 tagország „nemzeti munkaerejének” védelme érdekében (vö. Gerhards 2006) ugyanebbe az irányba mutat: nem „Európa”, hanem még mindig az egyes nemzet-államok alkotják a kollektív identitások alapjául szolgáló társadalmi egészet, és ekként e keretek adják a redisztribúció legitimációs bázisát.

Igy arra a következtetésre juthatunk, hogy az európai identitás a jelenlegi állapotában könnyen túlterhelődhet, azaz az együvé tartozás közös európai tudata csak gyenge támogatást biztosít a kisebbségi érdekeket hátrányosan érintő többségi döntések legitimitása számára. A többségi elv európai szintű kiterjesztése nem alapozható egy már meglévő, kollektív identitásra. A kettő egymással párhuzamosan fejlődik, így fennáll az a jelentős, de mindeddig alig érzékelt probléma, hogy az európai identitás és a többségi elv alkalmazása egyidejűleg végbemenő folyamat. Ha igaz az az állítás, hogy a konfliktusok többségi elvű szabályozása alapvető fontosságú a modern demokráciákban, arra a következtetésre jutunk, hogy az Európa további fejlődésének kapcsolatos dilemma lényege az Unión belüli intézményépítés és identitásformálás egyidejűsége.

4. Legitimációs problémák

Mi a második különbség a többségi elvet illetően, a nemzeti és európai szintű kollektív identitás között? Nemzeti szinten a többségi elvű döntéshozatal megszokott rutintevékenységgé, ami nagymértékben enyhíti a többségi elv legitimációs terheltségét. De nem maga az eljárás eredményez legitimációt, ami bármely tartalmú politikát mentesítene a legitimációs problémáktól. Az „eljárás móddal létrehozott legitimáció” (Luhmann

1969) csak addig működik, amíg a politika nem okoz olyan komoly felzúdulást, amely eredményeként magát az eljárásmodot is megkérdőjelezi. Általában elmondható, hogy az elitek és az emberek jellemző módon eltérően vélekednek arról, hogy miként legitimálható egy politikai rendszer. A politikai elitek a legitimációs problémát rendszerint a politikai döntéshozatali folyamatokban való megfelelő részvétel kérdéseként értelmezik, így nagyon komolyan veszik az eljárásjogi problémákat. Ezzel szemben az emberek megítélésében a legitimációs probléma az eredmények biztosítása – elsősorban az anyagi jólétből való megfelelő részesedés – kérdéseként fogalmazódik meg. A legitimáció kapcsán az elitek az inputra, az emberek pedig az outputra helyezik a hangsúlyt (vö. Scharpf 1999: 21). Így attól függően, hogy a kutatók melyik megközelítést fogadják el, az egyének elismerése, vagy a javak elosztásával kapcsolatos problémát a fogalmi kereteiben értelmezik a legitimációs kérdéseket (vö. Habermas 1976; Vobruba 1977; Honneth 1992; Vobruba 1997: 133kk). Az emberek általában csak akkor kérdőjelezik meg a politika inputot jelentő eljárási szabályait, ha a politika tartós kiábrándultsághoz vezetve súlyosan megsérti az anyagi érdekeiket, de ekkor is meghatározó marad az output jellegű orientációjuk. Ezzel magyarázható, hogy a modern társadalmakban miért nem helyettesítheti a morális alapon igazolt elismerés az anyagi gazdagságból való megfelelő részesedést a legitimáció alapjaként.

A kérdés, amely a többségi elv nemzeti szintű elfogadásának empirikus előfeltételeihez kapcsolódik, elméletileg és a gyakorlatban – a társadalomtudományokban és a politikában – magától értetődő. Az Európai Unió összefüggésében viszont nem rutin jellegű a többségi elv. A problémát a bevezetése és kiterjesztése jelenti. Így az eljárással összefüggő döntések állandóan jelen lévő nyílt és feltűnő tárgyai az Európai Unión belüli és az Unióról folyó politikai vitáknak (vö. Giscard d'Estaing 2002: 9). Mi több, ezek nem különíthetők el a politikai jellegű konfliktusoktól, mivel az eljárásjogi kérdéseket azoknak az anyagi következményeknek a fejben tartásával vitatják meg, amikhez az eljárások valószínűsíthetően vezetnek. Például a Nizzai Szerződés tárgyalásakor Spanyolország nem védelmezte nyíltan a Kohéziós Alapok érvényes elosztási szabályaiból következő előnyeit, hanem ragaszkodott a szabályok megváltoztatására vonatkozó eljárások fenntartásához, vagyis ahhoz, hogy 2007-ig e szabályokat csak konszenzussal lehet megváltoztatni, melynek alapján bármelyik uniós tagállam megvétózhatja a javaslatot. Ezzel a módszerrel Spanyolország sikeresen érvényesítette az érdekeit az eljárások szintjén. Mivel a legtöbb esetben könnyen megjósolhatóak a szóban forgó eljárások materiális következményei, az uniós tagországok nem tisztán procedurális kérdésként, hanem a várható következmények és előre látható materiális előnyök fényében kezelik a többségi elv kiterjesztését. Szó sincs itt a „tudatlanság fátyláról” (Rawls 1971)!

5. A többségi elv elfogadásával kapcsolatos hipotézisek

Georg Simmel a többségi döntés alkalmazása kapcsán két nevezetes helyzetet különböztetett meg. Az elsőben a leszavazott kisebbség azért fogadja el a döntést, mert egyébként a többség erőszakkal érvényesíti az akaratát. Ebben az esetben a többségi döntés funkciója az, hogy „a kisebbség meggyőzheti magát arról, hogy a tényleges ellenállás hiábavaló lenne” (Simmel 1950: 242). Az ilyen elfogadás nem jelent elismerést, csak az egyéb lehetőség hiányából keletkező, kényszerű alávetettséget. A másik lehetőség szerint a leszavazott kisebbség a társadalom egészének javát szolgáló döntésként ismeri el a többségi döntést. „Itt látszólagos ellentmondás van, amely azonban a valóságban alapvetően rávilágít az összefüggésre: a leszavazás pontosan ott lehetséges, ahol egy szuperindividuális egység létezik, vagy tételeződik; ahol viszont nincs egység, szükségyszerű az egyhangúság alkalmazása, amely a gyakorlatban esetről esetre a tényleges egyenlőséggel helyettesíti azt.” (Simmel 1950: 245) A többségi döntés elismerése csak akkor kérdőjeleződik meg komolyan, ha a leszavazott kisebbségnek alternatív (kilépési) lehetősége van. A többségi döntés akkor állja ki a legitimáció próbáját, ha nem vezet a kisebbség kivonulásához.

Milyen feltételek megléte esetén valószínűsíthető, hogy a kisebbségek elfogadják a többségi döntéseket (vö. Offe 1984)? A többségi elv legitimációs potenciáljával kapcsolatos, elszórtan jelentkező kételyek három dimenzióban összegezhetőek. Ekként a többségi elv vonatkozásában az érdekek három dimenziójával kapcsolatos három feltételt különböztetnek meg: a tartalom, az idő és a tér dimenzióját.

A) A tartalom dimenziója. Annál valószínűbb a többségi döntések elfogadása, minél homogénebb tartalmú és intenzitású a szavazásban részt vevő összes szereplő érdeke. És viszont: annál kevésbé valószínű, hogy a leszavazott kisebbség elfogadja a többségi döntést, minél inkább különbözik az érdekei tartalma és intenzitása a többségi érdekektől.

B) Az idő dimenziója. Annál valószínűbb a többségi döntések elfogadása, minél nyilvánvalóbb a leszavazott kisebbség azon várakozása, miszerint a többségi döntés megváltoztatható. A megváltoztathatóság azért szolgálhatja a többségi döntés elfogadását, mert magában hordozza annak lehetőségét, hogy a későbbiekben a leszavazott kisebbség többséggé válik. És viszont: annál kevésbé valószínű, hogy a leszavazott kisebbség elfogadja a többségi döntést, minél valószínűbb az a feltevése, hogy a többségi döntés visszafordíthatatlan.

C) A tér dimenziója. Annál valószínűbb a többségi döntés elfogadása, minél kevésbé különböznek tartósan azok az érdekek, amelyek az adott határokon belül lévő, egymástól elkülönülő területekhez kötődnek. És viszont: minél inkább csoportosulnak a kisebbségi érdekek egyes területeken belül, annál kisebb lesz a többségi döntések elfogadásának esélye.

Ezek a szempontok annál fontosabbak, minél kevésbé áll fenn az az alapfeltétel, hogy a többséget és kisebbséget is tartalmazó társadalmi egész integrálja az együvé tartozás tudata, így a mindenki által vállalt kollektív identitás. A többségi döntések Európai Unión belüli elfogadását

tekintve különösen fontos ez az előfeltétel, mivel a legjelentősebb döntéseknek helyt adó Európai Tanácsban nemzeti többségek jelentik a leszavazott kisebbségeket.

Az elemzésünk összefüggésében az Európán belüli jelentős konfliktusvonalak keresésekor a döntő kérdés a következő: milyen konfliktusok esetében valószínűsíthető, hogy az érdekcsoportok leszavazott kisebbségként nem fogadják el a többségi döntéseket?

6. A többségi döntések elfogadásának problémái

Ezzel a kérdéssel az előbb a többségi döntések elfogadásának valószínűségéről írtak alapján foglalkozom.

A) A tartalom dimenziója

Ha a leszavazott kisebbség a többségi érdekhez képest felsőbbrendűnek gondolja az érdekei intenzitását és minőségét, valószínűleg nem fogadja el a többségi döntést. Erre példa lehet az a helyzet, melyben a kisebbség az „életérdekek” szószólójának tekinti magát, és így azt állítja, hogy „mindenki” „objektív érdekeit” képviseli. Egy másik lehetőség szerint az adott téma a kisebbség egzisztenciális érdekeihez kapcsolódik, a többséget viszont csak perifériálisan érinti. Nem szokatlan, hogy bizonyos témákat éppen az érdekek intenzitásában mutatkozó, ezen aszimmetria miatt kivonnak a többségi elv hatálya alól. Például demokratikus elvekkel sohasem lehetne igazolni egy olyan, többségi döntés legitimitását, amely a kisebbségek saját nyelvhasználathoz való jogára vonatkozik. Röviden megfogalmazva: így annak, hogy a többségi döntést a leszavazott kisebbség elutasította, az a jelentése, hogy az érintettek ragaszkodnak a kisebbségvédelem jogához.

Ilyen helyzetek főként az ökológiai érdekek és a jövedelemmel vagy foglalkoztatással kapcsolatos érdekek közötti konfliktusok metszetében tűnnek fel (vö. Nissen 1993). Évtizedeken át különösen az atomerőművek gerjesztették az ilyen konfliktusokat (vö. Offe 1984). Jelenleg ilyenek alakulnak ki európai szinten az Alpokon keresztül húzódó autópályák mellett lakók és a szállítási vállalatok között, az atomerőművel rendelkező és nem rendelkező országok között, az európai szintű harmonizációban érdekelt és a nemzeti és regionális különbségek fenntartását igénylők között. Az Európai Unió további integrációja és bővítése valószínűleg ellentmondásos tendenciákhoz vezet. Egyrészt a transzregionális kapcsolatok sűrű hálózatának létrejöttéhez vezet, s ezzel fokozza a harmonizáció és a kompromisszumok iránti igényt. Másrészt azonban az Unión belül nőnek a jövedelmi különbségek, erősödik a marginalizáció és a kirekesztés, ezért egyre több eltérő érdeket, az egyes konfliktustémákat és a regionális sajátosságok fontosságát érintő különböző véleményt kell integrálnia (vö. Drulák 2001). Mindezen különbözőségek egymástól eltérő nemzeti tradíciókba, és így a nemzeti szuverenitás fontosságáról tagállamként különböző interpretációkba ágyazódnak be (vö. Heidenreich

2006). Az említett trendek következtében olyan helyzet jön létre, amelyben a leszavazott kisebbségek valószínűleg nem fogadják el az európai szinten hozott, többségi döntéseket.

B) Az idő dimenziója

Az idő dimenziójában a konfliktusmetszet alapvetően a jövőt érintő eltérő koncepciók és ellentétes érdekek között húzódik. E téren a konfliktusok valószínűleg hatástalaníthatók, ha a politikai döntések politikailag visszafordítható jellegűek (vö. Gusy 1984: 70kk). Sok esetben azonban nem tekinthető biztosnak, hogy a többségi döntés visszafordítható. A legtöbb elemzője és híve kiemelkedő fontosságú történelmi folyamatnak látja az európai integráció további elmélyítését és kibővítését. Ebben a felfogásban nincs helye a visszafordíthatóságról való gondolkodásnak (vö. Milward 2002). Ez az oka annak, hogy eddig túlbecsülték a status quo és a további integráció híveinek érdekei közötti konfliktusvonal fontosságát. Ennek következményeit nehéz fölmérni. Az egyik variáns szerint a leszavazott kisebbségek ragaszkodnak bármely, a további integráció felé irányuló lépés elutasításához, és blokkolni próbálják a folyamatot. A másik lehetőség az, hogy motiválni tudjuk a leszavazott kisebbséget arra, hogy elfogadja a későbbi, a további integrációhoz vezető, többségi döntéseket. Ám e lehetőségnek előfeltétele az, hogy az Európai Unió további integrációja és kibővítése – a leszavazott kisebbségeket is érintő módon – sikeres legyen.

A többszintű rendszer, amely a történelmileg kiemelkedő jellegű és politikailag visszafordíthatatlan döntések keretét adja, a döntések ellenzését illetően bizonytalan motívumokat termel. Vajon az emberek az európai integráció folytatása, vagy – egészen más okokból – a saját politikai elitjük ellen szavaznak-e? A motívumok ilyen kétértelműsége számos lehetőséget biztosít a választási eredmények *ex post* magyarázatára, ami potenciálisan akarva-akaratlanul is gyengíti a többségek legitimitását. Így világosnak kellene lennie, hogy egy kilépési záradék megfogalmazásával (vö. § I-60) az Európai Alkotmány szövege eleget tett a többségi döntések elfogadása szociológiai alapfeltételeinek. Jelenleg azonban Európában számos politikai döntés éles ellentétben áll ezzel a követelménnyel. Jellemző az aszimmetria a többségi döntések megfordíthatósága terén, ami a végletekig redukálja a demokratikus funkcióját. Létezik egy olyan tendencia, mely szerint mindaddig visszafordíthatónak tekintik a további integrációval és bővítéssel szembeni többségi döntéseket, amíg nem szünetlik pozitív – és így visszafordíthatatlan – döntés. A többségi elv szociológiai értelmezésének szellemében ez szinte abszurd gyakorlat, mivel – tekintve, hogy az ilyen döntések ténylegesen (!) történelmi jelentőségűek és hatásúak a társadalom minden tagjára nézve – ésszerűbb lenne, ha ezek a döntések visszafordíthatók lennének.

Összegezve: amíg az európai integráció és bővítés folyamatában a leszavazott kisebbségek általuk visszafordíthatatlannak vélt többségi döntésekkel szembesülnek, megmarad a nem-elfogadás veszélye, és végső eredményként valószínűsíthetők a nem szabályozott kilépések. Így a si-

keres és fenntartható európai integráció előfeltétele, hogy a további európai integrációval és bővítéssel kapcsolatos alapvető kérdéseket minősített többséggel kell eldönteni, és az Európai Alkotmánynak biztosítania kell a kilépés lehetőségét.

C) A tér dimenziója

E dimenzió bizonyos értelemben keresztbe metszi az előző kettőt, mivel a tartalom dimenziójával és az idő dimenziójával kapcsolatos kisebbségek egyaránt bizonyos területekkel társíthatók (vö. Elkins 1995: 202kk). E konfliktusvonalat képzelt vagy valóságos területi határok jelzik. Ennek a konfliktusmetszetnek a növekvő jelentőségét mutatja, hogy egyre több területi bázison alakul ki konfliktus. A legnyilvánvalóbb példát a gazdag régiók azon törekvései jelzik, melyek jegyében lazítják a kapcsolatokat a szegényebb régiókkal az ez idáig integrált nemzetállamokon belül, például Olaszországban, Belgiumban és – kisebb mértékben – Németországban (vö. Vobruba 1997: 165kk). Némely esetben e tendenciákat tisztán az érdekek, másokban a partikuláris etnonacionalista tradíciók erősítik (vö. Smith 1995: 51kk).

Az Európai Unióban mindmáig országonként és régióként jelentős eltérések tapasztalhatóak a gazdasági fejlettség terén. A bővítési folyamatban két fejlemény járul hozzá az Unión belüli regionális különbségekhez: egyrészt a tíz új ország 2004-es felvétele önmagában is növelte a gazdasági és kulturális eltéréseket (vö. Gerhards 2005; Hölscher 2006), másrészt a csatlakozásból eredő gazdasági fejlődés tovább fokozta az egyes tagállamokon belüli regionális jövedelmi különbségeket (vö. Heidenreich 2006a; Kämpfer 2006), és egyúttal erősítette az emberekben a különbözőség tudatát (vö. Mau 2005a). Mi több, az Európai Unió regionális fejlesztési politikája politikailag szembetűnővé és fontossá tette ezeket a különbségeket. Különösen az (újra)elosztásra vonatkozó többségi döntések esetében valószínűsíthető adott területekhez tartozó érdekcsoportok és érdekek megjelenése. Tehát arra a következtetésre juthatunk, hogy a többségi döntés elfogadásának esélye csökken, ha a leszavazott kisebbség

- különleges minőséget és fontosságot tulajdonít az érdekeinek és területi egységnek tekinti magát, és/vagy
- visszafordíthatatlannak véli a többségi döntést és területi egységnek tekinti magát.

A tényleges következtetés természetesen a hatalmi erőviszonyok függvénye. A politikailag gyenge területi kisebbségeknek egyszerűen tudomásul kell venniük a többségi döntést. Minél erősebbek a leszavazott kisebbségek – például azért, mert nettó befizetők az Európai Unióban –, annál valószínűbb és hatásosabb a kivonulással való fenyegetőzésük. Így az ilyen veszély fényében valószínűleg kerülendő a fontos kisebbségek leszavazása – ami újabb sérelem a gyengébb kisebbségeknek, és feltehetően újabb érv számukra a kilépéssel kapcsolatos szándékuk erősítésére.

7. Ellensúlyozás: összetett érdekek és tagság

Eddig az érvelésem egyfajta „legrosszabb forgatókönyv” lehetőségére mutatott rá. Azokra a következményekre összpontosítottam, melyekhez a többségi döntések leszavazott kisebbségeinek elutasítása vezet. Ez szükséges volt ahhoz, hogy elemezhessem a többségi elv európai szinten megjelenő, alapvető problémáit. Végezetül azonban leírok néhány olyan tendenciát, amelyek fokozatosan csillapítják ezeket a problémákat. A kérdés a következő: vannak-e olyan fejlemények az európai konfliktusszerkezetben, amelyek ellensúlyozzák a többségi döntések elfogadásával kapcsolatban korábban említett problémákat? Annál valószínűbb e problémák jelentkezése, minél egyértelműbb a leszavazott kisebbségek területi alapon szerveződő stabil érdekcsoporttá fejlődése. Az érem másik oldala az, hogy a többségi elvnek jó lehetőségei vannak a konfliktusszabályozásban, ha nem alakulnak ki területi alapon szerveződő, stabil érdekcsoportok. Az európai társadalomban ilyen tendenciák is vannak.

A fenti állítás kifejtésekor a kiindulópontom az a feltevés, hogy az Európai Unióban egymást átmetsző, átfedő és gyengítő konfliktusvonal alakul ki. Az európai konfliktushelyzet fragmentált szerkezetének két fő oka van. Egyrészt a modernizáció és individualizáció fejlődése során egyszerre sok érdekléssel rendelkező társadalmi pozíciók alakulnak ki: ugyanannak a személynek érdeke a biztos munkahely és a környezet védelme, a tőkéből és a munkából származó jövedelem stb. (vö. Beck 1986: 121kk; Müller 1993; Vobruba 1998). Másrészt az Európai Unió többszintű szerkezete hozzájárul az európai konfliktushelyzet fragmentálódásához. Ez az európai változata a társadalom transznacionalizálódásához kötődő általános tendenciának.

A különböző elméleti megközelítések (vö. Held 1995; Luhmann 1997: 806kk; Holz 2000) az államhatárok és a szociális rendszerek közötti megfelelés gyengüléseként írják le a társadalom növekvő transznacionalizálódását. A szociális, kulturális, gazdasági és politikai terek közötti gyengülő egybeesés következtében ezeknek a különböző tereknek a határai kölcsönösen átmetszik és átfedik egymást: „Amint a társadalmi konfliktusok egy egymást keresztező határszerkezetek hálózatába beépült belső konfliktusokká válnak, nő annak a lehetősége, hogy politikailag úrrá legyünk rajtuk.” (Bös 2000: 452). Az eredmény a többes tagság. Az Európai Unió a Maastrichti Szerződéssel intézményesen elismerte és így megszilárdította a többes tagságot. „Az Európai Unió tagállamainak minden polgára egyúttal az unió polgára is.” (Faist 2000: 231).

A többes érdekek és a többes tagság ugyanolyan módon hatnak az európai konfliktusszerkezetre: olyan ellentéteket és konfliktusokat eredményeznek, amelyek egyre inkább kis csoportok vagy egyének dilemmáiként alakulnak ki. Ha ez a fejlődés dominánssá válik, meggyengül a stabil érdekcsoportokkal való egyéni azonosulás minden lehetősége, és így csökken a többségi döntéseknek ellenálló kisebbségek létrejöttének esélye.

Következtetések

Európa jövőbeli fejlődése meghatározó módon függ az unió intézmény-építésétől. Különösen szükségesek a konfliktusszabályozás intézményei. A többségi elv a konfliktusrendezés kitüntetett intézményes eszköze. De miként megpróbáltam kimutatni, a többségi elv konfliktuskezelő kapacitása társadalmi feltételektől függ. A többségi döntések sajátosságainak a tartalom, tér és idő három dimenziójában döntő hatása van arra, hogy a kisebbségek elfogadják-e az adott döntéseket. Az európai integráció és az unió kibővítésének fejlődése során mindhárom említett dimenzióban erősödni fognak a konfliktusok. Így felszínre kerül az Európai Unión belüli további intézményépítés dilemmája: a konfliktusok többségi elvvel való szabályozása épp oly bizonytalanná, mint szükségszerűvé válik. Bizonytalanná, mert a hatékonysága egyáltalán nem magától értetődő társadalmi előfeltételeken alapul. Szükségessé, mert egyébként az alacsony hatékonysága és demokratikus deficitje miatt megghiúsul a további európai integráció. Az Európai Unió intézményes integrálásának stagnálása megakadályozná az összetett érdekek és többes tagságok, illetve az ilyen érdekekkel való azonosulás lehetőségének kialakulását, ami gyengítené a többségi elv sikeres alkalmazásának társadalmi előfeltételeit. Ekként az európai intézményépítés dilemmájának másik oldala az, hogy a további intézményes integráció megkívánja és egyúttal lehetővé teszi a többségi elv Európai Unión belüli kiterjesztését. Az uniós szintű, további sikeres intézményépítés és a többségi elv kiterjesztésének döntő kérdése az lesz, hogy az európai konfliktushelyzetet a többes érdekek és tagságok fogják-e uralni, vagy pedig a többségi döntéseknek tartósan ellenálló érdekcsoportok stabilizálódnak.

Fordította Nyilas Mihály

Irodalom

- Bach, Maurizio 2006: The Enlargement Crisis of the European Union: From Political Integration to Social Disintegration? In: Maurizio Bach et al. (Eds.), Europe in Motion. Social Dynamics and Political Institutions in an Enlarging Europe. Berlin: Sigma. pp. 11–28.
- Bös, Mathias 2000: Zur Kongruenz sozialer Grenzen. Das Spannungsfeld von Territorien, Bevölkerungen und Kulturen in Europa. In: Maurizio Bach (ed.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40/2000 der KZfSS. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. pp. 429–455.
- Drulák, Petr (ed.) 2001: National and European Identities in EU Enlargement. Prague: Institute of International Relations.
- Dux, Günter 2000: Historisch-genetische Theorie der Kultur. Weilerswist: Velbrück.
- Elkins, David 1995: Beyond Sovereignty. Territory and Political Economy in the Twenty-First Century. Toronto: University of Toronto Press.
- Faist, Thomas 2000: Soziale Bürgerschaft in der Europäischen Union: Verschachtelte Mitgliedschaft. In: Maurizio Bach (ed.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40/2000 der KZfSS. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. pp. 229–250.

- Gerhards, Jürgen (unter Mitarbeit von Michael Hölscher) 2005: Kulturelle Unterschiede in der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gerhards, Jürgen 2006: Europäische versus nationale Gleichheit. Die Akzeptanz der Freizügigkeitsregel für Arbeitskräfte in den Mitglieds- und Beitrittsländern der Europäischen Union. In: Martin Heidenreich (ed.), *Die Europäisierung sozialer Ungleichheit*. Frankfurt, New York: Campus. pp. 253–276.
- Giscard d'Estaing, Valérie 2002: Europas letzte Chance. In: *Süddeutsche Zeitung* Nr. 168. 23. 7. 2002.
- Guggenberger, Bernd, Claus Offe (eds.) 1984: *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gusy, Christoph 1984: Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat. In: Bernd Guggenberger, Claus Offe (eds.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag. pp. 61–82.
- Habermas, Jürgen 1976: *Legitimation Crisis*. London: Heinemann Educational.
- Habermas, Jürgen 1998: *Die postnationale Konstellation*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 2001: *Zeit der Übergänge*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Heidenreich, Martin 2006: The Decision-Making Capacity of the European Union After the Fifth Enlargement. In: Maurizio Bach et al. (Eds.), *Europe in Motion. Social Dynamics and Political Institutions in an Enlarging Europe*. Berlin: Sigma. pp. 29–57.
- Heidenreich, Martin 2006a: Die Europäisierung sozialer Ungleichheit zwischen nationaler Solidarität, europäischer Koordinierung und globalem Wettbewerb. In: Martin Heidenreich (ed.), *Die Europäisierung sozialer Ungleichheit*. Frankfurt, New York: Campus. pp. 17–64.
- Held, David 1995: *Democracy and the Global Order*. Cambridge: Polity Press.
- Hirschman, Albert O. 1970: *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass.
- Holz, Klaus (ed.) 2000: *Staatsbürgerschaft. Soziale Differenzierung und politische Inklusion*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Honneth, Axel 1992: *Kampf um Anerkennung*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hölscher, Michael 2006: *Wirtschaftskulturen in der erweiterten EU*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kämpfer, Sylvia 2006: *Die Entwicklung regionaler Ungleichheiten in Osteuropa*. Mimeo. Institute of Sociology, University of Leipzig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001: *Vermerk für die Mitglieder der Kommission. Überblick über den Vertrag von Nizza*. Brüssel. SEC (2001) 99.
- Lepsius, M. Rainer 1999: Die Europäische Union. Ökonomisch-politische Integration und kulturelle Pluralität. In: Reinhold Viehoff, Rien T. Segers (Hg.), *Kultur, Identität, Europa*, Frankfurt: Suhrkamp. pp. 201–222.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy*. New Haven, London: Yale University Press.
- Luhmann, Niklas 1969: *Legitimation durch Verfahren*. Neuwied: Luchterhand.
- Luhmann, Niklas 1997: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Mau, Steffen 2005: Democratic Demand for a Social Europe? Preferences of the European Citizenry. In: *International Journal of Social Welfare* Vol. 14, pp. 76–85.
- Mau, Steffen 2005a: Europe from the Bottom. Assessing Personal Gains and Losses and its Effects on EU-support. In: *Journal of Public Policy* Vol. 25, No. 3, pp. 289–311.
- Milward, Alan S. 2002: Historical Teleologies. In: Mary Farrel et al. (eds.), *European Integration in the 21st Century*. London: SAGE.
- Müller, Hans-Peter 1993: *Sozialstruktur und Lebensstile*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Münch, Richard 2006: Solidarity and Justice in the Extended European Union. In:

TANULMÁNYOK

- Maurizio Bach et al. (eds.), *Europe in Motion. Social Dynamics and Political Institutions in an Enlarging Europe*. Berlin: Sigma. pp. 79–95.
- Nissen, Sylke 1993: *Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle*. Marburg: Metropolis.
- Nissen, Sylke 2004: *Europäische Identität und die Zukunft Europas*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B 38/2004. pp. 21–29.
- Nissen, Sylke 2006: *European Identity and the Future of Europe*. In: Maurizio Bach et al. (Eds.), *Europe in Motion. Social Dynamics and Political Institutions in an Enlarging Europe*. Berlin: Sigma. pp. 155–174.
- Offe, Claus 1984: *Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung?* In: Bernd Guggenberger, Claus Offe (eds.) *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*, Opladen: Westdeutscher Verlag. pp. 150–183.
- Rawls, John 1971: *A Theory of Justice*. Harvard: Harvard University Press.
- Scharpf, Fritz W. 1999: *Governing in Europe: effective and democratic?* New York: Oxford University Press.
- Schumpeter, Joseph A. 1942: *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Brothers.
- Siedentop, Larry 2000: *Democracy in Europe*. London: Penguin Books.
- Simmel, Georg 1950 (1908): *The Phenomenon of Outvoting*. In: *The Sociology of Georg Simmel*. Translated, Edited, and With an Introduction by Kurt H. Wolff. Illinois: The Free Press. pp. 239–249.
- Smith, Anthony D. 1995: *Nations and Nationalism in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Vobruba, Georg 1977: *Legitimation und Güterknappheit*. In: *KZfSS*. 29. Jg., No. 2. pp. 355–363.
- Vobruba, Georg 1997: *Autonomiegewinne*. Wien: Passagen.
- Vobruba, Georg 1999: *Kombinování příjmu. Práce a příjmy mimo hlavní zaměstnání*. In: *Sociologický časopis*, Vol. 35, No. 2. pp. 151–160.
- Vobruba, Georg 2000: *Menová unie, sociální politika a problém evropské identity odolné vůči prerozdelení*. In: *Sociologický časopis*. Vol. 36, No. 3. pp. 275–284.
- Vobruba, Georg 2001: *Integration + Erweiterung. Europa im Globalisierungsdilemma*, Wien: Passagen.
- Vobruba, Georg 2003: *Souveränität und Unterlegenheit*. In: Ulrich Wenzel, Bettina Bretzinger, Klaus Holz (eds.), *Subjekte und Gesellschaft. Beiträge zur historisch-genetischen Theorie*. Weilerswist: Velbrück. pp. 305–322.
- Vobruba, Georg 2003a: *The Enlargement Crisis of the European Union*. In: *Journal of European Social Policy*, Vol. 13, No. 1. pp. 35–49.
- Vobruba, Georg 2005: *Die Dynamik Europas*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.