

Tudásközösségek, jurisztokrácia és demokrácia az Európai Unióban

I. Összeesküvés vagy könnyítés?

Közhely ma már, hogy a nemzetközi politika az anarchia világa. Belső viszonyait nem a szabályozottság, a hierarchia, hanem az esetlegesség és bizonytalanság határozza meg (Bull, 1977). Ebből adódóan sok, a nemzetközi együttműködéseket elemző munka keres valamilyen logikai vázat, amelyre felfűzve észszerűnek tűnik az adott történet látszólagos esetlegessége. Pokol Béla: Európai jurisztokrácia: az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései című könyve egyenes vonalú fejlődést vázol fel a nemzetközi együttműködések történetében, ezen belül is a leglátványosabb újdonságokkal szolgáló európai integráció menetében. Eszerint az európai együttműködés bő hatvanéves története egyben egy, *az Európában kialakult nemzeti demokráciák elleni összeesküvés története is.*

Maga a gondolat, hogy egy nem választott és nem is a nyilvánosság előtt tevékenykedő elit fokozatosan átveszi a hatalmat a nép kezéből, végigkíséri a második világháború utáni időszak nemzetközi együttműködéseinek történetét. Különösen így van ez az európai integráció esetében, amely első lépéseitől kezdve a hagyományos kormányközi együttműködéshöz képest szorosabb kooperáció kialakítását tűzte ki célul.

A technokraták térhódítását a politikusok kárára nem mindenki ítélte el, sőt, a neofunkcionalisták kifejezetten kívánatosnak gondolták. Az ő értelmezésük szerint pontosan a technikai jellegű együttműködés teszi lehetővé a tagállami politikusok éberségének kikerülését. Így aztán, amikor az integráció sikeres előrehaladása a túlsordulás – vagy *spill-over* révén – eléri a politikailag is érzékeny területeket, már késő lesz, és a nemzetállamokkal szemben győzedelmeskedik a szupranacionális európai integráció (Haas, 1964).

Mások kezdettől fogva halálos veszélyt láttak a technokraták térhódításában. Úgy gondolták, hogy a demokrácia végét jelenti, ha a technokrácia kerül hatalmi pozícióba, és az európai integráció ebben a küzdelemben ad rendkívül káros segítséget a nem választott társadalommérnököknek a nép által választott demokratikus politikusokkal szemben. Eszerint a forgatókönyv szerint az európai integráció is a nem választott döntéshozók diadala a választott képviselők felett. Különösen az uniós intézmények – ezen belül is az Európai Bizottság - bürokráciája kerül sokszor a vádlottak padjára, mint a valódi hatalmat gyakorló, ám a nyilvánosság elől rejtőző hatalmi központ (Page, 1997).

Pedig az az értelmezés is felvethető, hogy az egész európai integráció nem a tagállamok ellenében, valamilyen szupranacionális elit összeesküvésének eredményeként jött létre, hanem a tagállamok tudatos tehermentesítő döntéseként (Milward, 1992). A kormányközi elméletek képviselői egyáltalán nem tartják ezt elképzelhetetlennek: az intézményesített nemzetközi együttműködésnek számos olyan eleme van – kiszámíthatóság és stabilitás, illetve az együttműködésben részt vevők számára a kooperáció olcsóbbá válása -, amely előnyössé teszi a döntéshozatal egyes elemeinek európai szintre telepítését (Moravcsik, 1993:510-511). Adott esetben ez a megoldás a konkrét szakpolitikák területén a felelősség áthárításának hatékony módja is lehet (Putnam, 1988:456).

Amennyiben innen nézzük az európai integrációt, akkor annak megértéséhez is életszerűnek tűnik, hogy az európai együttműködésben részt vevő tagállamok – amennyiben racionálisan viselkednek – azokat a hatásköröket telepítik uniós szintre, amelyek valamilyen oknál fogva „kényelmetlenek” nekik. Szabadulni akarnak ezektől a szakpolitikáktól, mert meghaladják az erőforrásaikat pl. a közös mezőgazdasági politika –, vagy éppen olyan

népszerűtlen és technikai jellegű politikai területekről van szó, amelyeken – demokráciákról lévén szó – nem lehet jelentős választói támogatottságot nyerni (Moravcsik, 1993:515).

A tudásközösségek uniós döntéshozatalban játszott jelentős szerepének kialakulásában két tényező is jelentős szerepet játszott. Egyrészt maga a közösségi döntéshozatal szintje, amely valóban távol áll a nemzeti szinteken megszokott áttekinthetőségtől. Mind a méretből adódó komplexitás, mind pedig a szabályok sokrétegűsége komoly akadályát jelenti az áttekinthetőségnek. Különösen olyan országok politikusai és elemzői számára, akik az egyszerűbb struktúrákhoz szoktak hozzá. Másrészt pedig a szakpolitika erősen technikai jellege, ami a szokásosnál nagyobb fokú szakértelmet követel meg. Minden eltérő vonásuk ellenére a két tényező közös azonban annyiban, hogy mind a kettő növeli az információ, illetve a szaktanács iránti igényt a döntéshozóknál. Ez pedig arra ösztökéli a politikusokat, hogy a szakértőket és a tudásközösségeket fokozottan vegyék igénybe a döntéshozatal, illetve a szakpolitikák alakítása során.

II. A tudásközösségek

A tudásközösségek nemzetközi politikában – azon belül is az európai integrációban – játszott szerepének elméleti leírása első alkalommal Peter M. Haas 1992-ben megjelent tanulmányához köthető (Haas, 1992). A tanulmány – sőt, a tematikus szám – megjelenési időpontja talán nem véletlen: az európai integráció a múlt század kilencvenes éveire jut el az együttműködésnek arra a szintjére, amely az intenzitás és a témák szélessége szempontjából már egyértelműen meghaladta a szokásos mértéket, felvetve annak a kérdését, hogy az európai integráció vajon a nemzetközi együttműködések egy új, speciális fajtáját jelenti-e.

Ugyanakkor ez a tendencia már az egész második világháború utáni politikai fejlődésben tetten érhető volt. A funkcionalizmus, majd a neofunkcionalizmus térhódításával a szakértelem, a technokrácia lassan a politikai döntéshozatal kiegészítőjéből helyenként már annak főszereplőjévé lépett elő. Olyannyira, hogy akadt olyan elemző is, aki már a hatvanas években úgy gondolta, hogy a társadalmi haladás jeleként azonosítható az a folyamat, amelynek során a kormányzati politika mind szélesebb területei kerülnek politikusok helyett szakértők kezébe (Brooks, 1965:68).

Az ideológiai megfontolások mellett azonban tudásközösségek jelentőségének növekedésében jelentős szerepet játszott egyrészt a társadalmi szabályozás egyre magasabb szintje, másrészt pedig a szabályozandó kérdések bonyolultságának – pl. nukleáris leszerelés, környezeti ártalmak – növekedése. A második világháború után felvirágzó multilaterális diplomácia további lendületet adott a tudásközösségek erősödésének nemzetközi szinten is. Az egyre szélesebb együttműködési területeket felölelő nemzetközi szervezeteknél – pl. ENSZ, de EU is – a bürokrácia létszámának alakulása nem követte sem minőségében, sem pedig mennyiségileg a megnövekedett feladatokat, ezért aztán gyakran tudósokat bíztak meg, hogy egy-egy kérdésben nyújtsanak szakértelmet.

Ezzel a tudósok közvetlenül a döntéshozatal központjaihoz kerültek közel, és befolyásolni tudták a döntéshozókat (Haas, 1992:11). Jelentőségük növekedésével egy idő után már nem csak azzal vettek részt a döntéshozatalban, hogy információkat szolgáltatnak, hanem önmagában már azt is befolyásolni tudják, hogy milyen szakpolitikai választási lehetőségek állhatnak a döntéshozók rendelkezésére (Haas, 1992:31). Egyes esetekben szakértelmük és beágyazottságuk azt is lehetővé teszi, hogy befolyásolják a döntéshozatal tematikáját is, azaz az egyes témák vagy megoldandó kérdések napirendre kerülésében is nagy szerepet játszhatnak (Princen-Rhinard, 2006:1122).

Minél komplexebb egy döntési környezet, annál nagyobb a valószínűsége, hogy a döntéshozók a tudásközösségekhez fordulnak tanácsért vagy információért (Kaelberer,

2003:368). A nemzetközi együttműködés mindig bizonytalan környezetet jelent, ami még inkább növeli az információ és a megbízhatóság iránti igényt (Haas, 1992:14). A tudásközösségek legitimációs szempontból is legerősebb lehetőség, amelyek bevonása révén ezekhez az információkhoz hozzá tudnak férni a döntéshozók, ezzel is erősítve döntéseik megalapozottságát és összességében az együttműködés kiszámíthatóságát. A nemzetközi együttműködések egyre szélesebb körűvé és átfogóbbá válása, és az így keletkező igény a megbízható szakmai információra erőteljes szívóhatást jelentett a tudásközösségekre. Így ma már nemcsak nemzeti szinten dolgozó, de transznacionális tudásközösségek is léteznek, amelyek az adott szakterületen az együttműködés egészét, és ezen keresztül már az együttműködésben részt vevő államok álláspontjait is befolyásolni tudják az együttműködésben (Haas, 1992:4).

Kétségtelen, hogy napjainkban a tudásközösségek sok esetben a nemzetközi együttműködések működése során nem csupán szakmai tanácsot adnak a döntéshozóknak, hanem a felfogásuk, megközelítésük vagy éppen a konkrét tanácsuk látásmódja által orientálják – adott esetben korlátozzák is – a döntéshozókat. Egy-egy téma, vagy akár a nemzetközi együttműködés egyes formái iránti pozitív érzelmi vagy ideológiai elkötelezettségük ezekben a kulcshelyzetekben valóban alkalmassá teszi a tudásközösségeket, hogy politikaformáló erőkként is fellépjenek. Mindez indokoltta teheti, hogy az adott szervezet belső politikájának egyik meghatározó szereplői csoportjaként tekintünk rájuk. Alátámasztja ezt a megközelítést a tudásközösségek klasszikusként használt meghatározása, amely szerint a tudásközösség egy vagy több szakterület elismert szakértőinek olyan hálózata, amelynek alapját a társadalmi cselekvésüket megalapozó közös érték- és elvrendszer, a saját működési területükkel kapcsolatos oksági és problémakezelési meggyőződések azonossága, a tudományos érvényességgel kapcsolatos fogalmi egység és egy közös szakpolitikai feladat vagy küldetés jelenti (Haas, 1992:3). Ez alapján a definíció alapján, a tudásközösségeket a nyomásgyakorló csoportok egy sajátos fajtájaként is besorolhatjuk, figyelemmel ugyanakkor a közöttük megtalálható különbségekre.

Az érdekcsoportok elsődleges csoportképző ismérve – amint neve is mutatja – a csoport tagjai között az azonos vagy hasonló érdek. Ezzel szemben a tudásközösségeknél az érdek nem szükségszerűen – sőt, nem is általában – csoportképző ismérv. A tudásközösségeket az érdekcsoportoktól az egymással osztott oksági meggyőződésük és az ok-okozati hatások megértése különbözteti meg, míg a szakmák vagy tudományágak képviselőitől a közös normatív elkötelezettségük választja el (Haas, 1992:18-19). Nagyon fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a tudásközösségek nem csupán akadémiai, vagy elméleti tudósokból álló csoportokat ölelnek fel. Különösen a nemzetközi szervezetek működésében találkozunk gyakran valamilyen speciális szakpolitikai tudással vagy képzettséggel bíró, de a gyakorlat terén is meghatározó szerepet játszó szakmai csoportokat, amelyek szintén a tudásközösségek csoportjába tartoznak (Davis Cross, 2013).

III. A jurisztokrácia mint tudásközösség

Megítélésem szerint a jurisztokráciának nevezett csoport egy speciális esete a tudásközösségeknek. Különösen így van ez abban a nemzetközi együttműködésben, amely leírásának Pokol Béla nagy figyelmet szentel, az Európai Unióban. Itt jól megkülönböztethetővé teszi a jogászai szakma képviselőinek összességétől a szakmai-képzettségi közösségérzeten túli értékazonosság, illetve az a közös meggyőződés, amely az egyes ügyek intézésével kapcsolatos irányultság és megoldás terén megfigyelhető.

Az európai integráció történetének sajátosságaiból adódóan ugyanakkor a jurisztokrácia, mint tudásközösség – ugyan nem egyedül – kiemelkedik a többi tudásközösség

közül. Különösen az európai együttműködés kezdeti fázisában a jogközösség kialakulása, és az Európai Bíróság törvénykezési tevékenysége jelentette az egyik legfontosabb hajtóerőt az együttműködés elmélyítése terén. Mindez maga után vonta a jogászság tudásközösségeinek kiemelkedését és szerepük egyre jelentősebbé válását. Megfigyelhető ez még olyan szakpolitikák esetében is, ahol a harmonizáció – még kevésbé az európai szintű egységesítés – nem is szerepelt az elképzelésekben (van Waarden-Drahos, 2002:925).

Ugyanakkor az európai együttműködés egyre szorosabbá és szélesebbé válásával a jogászi tudásközösségek hamarosan újabb társakra leltek: a nyolcvanas évek végétől kezdve megjelentek a különböző közösített szakpolitikákhoz kötődő tudásközösségek egyebek mellett a regionális politika, a környezetvédelmi politika, a bevándorlási politika, és számos más szakpolitika területén. Az Egységes Okmány, majd a Maastrichti Szerződés által elindított folyamat a Lisszaboni Szerződéssel ért el jelenlegi állapotába, amelyet minden eddiginél szélesebb körű szakpolitikai együttműködés jellemez, témánként és szakpolitikánként eltérő mélységben.

A területenként különböző mélységű integráció rendkívül változatos és nehezen áttekinthető szerkezetű döntéshozatali arénákat takar. A közösségi és a kormányközi munkamódszer mellett nemcsak a különböző döntéshozatali eljárások eltérő sajátosságai és szereplői köre, de a szakpolitikai aréna nyitottsága vagy zártsága is lényegesen különböző karaktert adhat az uniós politikai folyamatoknak.

A jogászi tudásközösségek ebben a tarka szereplői halmazban kétségtelenül jelentős szerepet játszanak. Az európai belpolitikában játszott szerepüket tekintve ugyanakkor abból a szempontból is különösek, hogy valójában két, egymástól sok tekintetben eltérő csoportot ölelnek fel. Az egyik részük többé-kevésbé hagyományos tudásközösség, azaz intézményesült pozíció nélkül, alkalmanként változó befolyásoló erővel vesznek részt az uniós szakpolitikák alakításában. A másik csoportba tartozó tudásközösségek azonban intézményi szerepükből adódóan – elsősorban az Európai Bíróságnak köszönhetően – hatalomközeli pozícióban vannak. Ennek a privilegizált pozíciónak a hatása érződik a közösségi jog kialakulása területén.

Részben tudásukra, részben pedig az intézményekben játszott szerepükre támaszkodva válhatnak időnként meghatározóvá. Intézményi pozícióik ugyanakkor nemcsak a konkrét ügyek kimenetelének befolyásolását, de egyes esetben az európai integráció jövőjének alakítását is lehetővé teszik számukra.

Ez az intézményi háttér kétségtelenül jelentős – időnként megkerülhetetlen – „hatalmi” pozíciót ad a jogászi tudásközösségek egy csoportjának. Így tehát indokolt lehet ezeket összefoglalóan jurisztokráciának nevezni. Nem szabad ugyanakkor szem előtt téveszteni, hogy a jurisztokrácia nem az egyedüli olyan tudásközösség, amely „hatalmi” pozícióban lehet az Európai Unióban.

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az Európai Unió hatalmi szerkezete nem feleltethető meg egy állam hatalmi szerkezetének. Nem jelölhető ki egyetlen olyan hatalmi központ, amely az autoritás fókuszaként a szuverénnel lenne azonosítható. A döntéshozatali eljárások különbözősége, a hatásköri átfedések, a szakpolitikák közösítettségének eltérő volta, és a politikai szereplők sokfélesége olyan összetett hatalmi konstrukciót vetít elénk, amely semmiképpen sem tekinthető homogénnek.

Éppen ez a döntéshozatali és szakpolitikai sokféleség, intézményi, hatásköri és szereplői heterogenitás okozza más tudásközösségek „hatalomközeli” helyzetét, és más „-kráciák” létezését. Ilyen például a pénzügyi szakemberek, közgazdászok és bankárok csoportja, amelyek a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásában, az euró bevezetésében és működésének biztosításában vállalnak szerepet (Kaelberer, 2003).

Demokrácia, mint a jurisztokrácia ellenszere?

Amennyiben a tudásközösségeknek ezt a hangsúlyos jelenlétét – ezen belül is kitüntetetten a jurisztokrácia létét – demokráciaproblémaként fogjuk fel, akkor egyben amellet is hitet teszünk, hogy az Európai Unió egészének és minden részletének eredeti vagy származtatott demokratikus legitimációval kell rendelkeznie. Származtatott demokratikus legitimáció hívei szerint elegendő, ha az Uniót tagállamai legitimálják. Közösségi szinten nem hozható létre demokrácia, következésképpen az eredeti – közvetlen – demokratikus legitimáció is elképzelhetetlen. Éppen ezért az európai integráció demokratikus legitimációját a benne részt vevő demokráciák adják. Mások azonban éppen ellenkezőleg, úgy gondolják, hogy az Európai Uniót demokratikussá kell tenni. Uniós szinten is meg kell tehát teremteni a demokrácia hatalomgyakorlásának azokat az intézményeit, szabályait és szereplőit, amelyeket nemzeti szintről jól ismerünk.

Joseph Ratzinger a modern demokráciákra leselkedő egyik legnagyobb veszélynek azt tartja, hogy napjaink embere képtelen belenyugodni saját, és az általa létrehozott dolgok – így a politikai intézmények – tökéletlenségébe (Ratzinger, 2008:262). A modern állam azonban *societas imperfecta*: „...nem csak abban az értelemben tökéletlen, hogy intézményei mindig olyan tökéletlenek maradnak, mint lakosai, hanem egy másik értelemben is: rajta kívüli erőkre van szüksége, hogy maga fennállhasson.” (Ratzinger, 2008:268). Ezért van szükség a prepolitikai vagy politikaelőtti tényezőkre.

Az Európai Unióban azonban jelen pillanatban éppen azért lehetetlen demokráciát kialakítani, mert pontosan azok a politikaelőtti tényezők hiányoznak, amelyek lehetővé tennék egy politikai közösség létrejöttét. Európai szinten sem közös nemzettudat, sem közös vallás, sem közös származástudat, sem közös nyelv nem létezik és így nem is jöhet létre olyan politikaelőtti közösség, amely megalapozhatná, valamint háttérül szolgálhatna egy európai demokráciának. (Scruton, 2005:52).

Az uniós demokráciával kapcsolatos problémák jelen témában való felvetése azért lehet félrevezető, mert valójában a jurisztokrácia által felvetett kérdések közül csak kevésre ad választ a demokráciadeficit, illetve annak megoldása. Jelenleg uniós szinten egy olyan kialakulóban lévő politikai rendszer elemeit fedezhetjük fel, amelynek vázát egy fragmentált, és nem általános hatáskörökkel rendelkező intézményekből álló rendszer adja. Az Európai Parlament, az Európai Bizottság vagy a Tanács szakpolitikáinként eltérő hatáskörökkel bír, a közösítés szintjétől függően. Ez az intézményi fragmentáció és a politikaelőtti közösségek – különösen az európai *demos* – hiánya sokak számára egy technokrata jellegű elitvállalkozássá teszi az egész európai együttműködés politikai dimenzióját (Eriksen-Fossum, 2002:404). Valóban, az európai intézmények közül az Európai Bíróság tűnik a legáltalánosabb hatáskörrel bíró szervezetnek, ez azonban nem gyakorolhatja jogait proaktívan. Általános érvényűnek szánt döntései – az úgynevezett precedensek – hatálya is nagymértékben függ a tagállamok együttműködési hajlandóságától. Ahogyan a közösségi jog primátusának elvét megalapozó *Costa v ENEL*, vagy a közvetlen hatályának elvét bevezető *Van Gend en Loos v Administratie de Belastingen* ügyekben hozott döntések is – minden precedensteremtő szándékuk ellenére – valójában ki voltak szolgáltatva a tagállami törvényhozási és törvénykezési akaratnak.

IV. Nem demokráciaprobléma, hatalmi kérdés

Ebből adódóan álláspontom szerint a jurisztokrácia problémája nem demokrácia-, hanem hatalmi kérdés. A jurisztokrácia problémáját felvetők számára nem az problematikus elsősorban, hogy hogyan gyakorolja a birtokolt hatásköröket a jogászai tudásközösségnek ez a

csoportja, hanem az jelenti a problémát, hogy kikből áll ez a csoport. Azaz a jurisztokrácia belső személyi összetételét kívánják heterogénebbé tenni.

Ezen nem a demokrácia bevezetése segítene. Már ma is lehetősége van egy tagállamnak, hogy felfogásának megfelelő bírát nevezzen ki az Európai Bíróságba, vagy éppen hasonló felfogású szakmai apparátust építsen fel a közösségi intézményekben. Az intézményi működés átláthatóságán és adott esetben jogszerűségén valóban sokat lehetne javítani, ez azonban az én megítélésem szerint szintén nem a demokrácia létezésének vagy annak hiányának problémakörébe tartozik.

Az Európai Unió megítélésem szerint mai állapotában sokkal inkább megfelel a jogállam száz évvel ezelőtti kritériumainak, amikor a jogállam még nem kiegészítője, hanem alternatívája volt a népi kormányzatnak, azaz a demokráciának. A jogászai tudásközösségek megkülönböztetett jelentősége, a jurisztokrácia jelensége is ennek következménye.

A probléma megoldása azonban nem a „jogállam demokratizálása”, hiszen – mint arra rámutattam - az európai demokrácia alapvető feltételül szolgáló politikaelőtti közösségek hiányoznak európai szinten. A megoldás tehát a „jogállam” keretein belül található: vitákkal, szakmai konfliktusokkal, befolyásszerzéssel érhető el a kívánt eredmény.

Irodalom

Brooks, Harvey 1965: Scientific Concepts and Cultural Change, *Daedalus* 94 (Winter 1965), pp. 66-83.

Bull, Hedley 1977: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York: Columbia University Press

Davis Cross, Mai'a K. 2013: Re-thinking epistemic communities twenty years later, *Review of International Studies*, Vol. 39. No. 1. (January 2013), pp. 137-160.

Eriksen, Erik O. – Fossum, John E. 2002: Democracy through Strong Publics in the European Union?, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40. No. 3., pp. 401-424.

Haas, Ernst B. 1964: *Beyond the Nation-State*, Stanford: Stanford University Press

Haas, Peter M. 1992: Introduction: epistemic communities and international policy coordination, *International Organization*, Vol. 46. No. 1., Knowledge, Power, and International Policy Coordination. (Winter 1992), pp. 1-35.

Kaelberer, Matthias 2003: Knowledge, power, and monetary bargaining: central bankers and the creation of monetary union in Europe, *Journal of European Public Policy*, Vol. 10. No. 3. (June 2003), pp. 365-379.

Milward, Alan S. 1992: *The European Rescue of the Nation-State*; Berkeley and Los Angeles: University of California Press

Moravcsik, Andrew 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31. No. 4., pp. 473-524.

Page, Edward C. 1997: *People who run Europe*, Oxford: Clarendon Press

Princen, Sebastiaan – Rhinard, Mark 2006: Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13. No. 7. (September 2006), pp. 1119-1132.

Putnam, Robert 1988: Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, *International Organization*, Vol. 42. No. 3. (Summer 1988), pp. 427-460.

Ratzinger, Joseph 2008: *A közép újrafelfedezése: Alapvető tájékozódások*, Budapest: Szent István Társulat

Scruton, Roger 2005: A Nyugat és a többi; a globalizáció és a terrorveszély, in.: Scruton, Roger: *A nemzetek szükségességéről; Két tanulmány*, Budapest: Helikon, pp. 7-153.

Van Waarden, Frans – Drahos, Michaela 2002: Courts and (epistemic) communities in the convergence of competition policies, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9. No. 6. (December 2002), pp. 913-934.