
Az Európai Unió és Magyarország

ÁGH ATTILA

Az Európai Unió közpolitikai intézményei és folyamatai II.

A KÖZÖS SZABÁLYOZÁS FŐHATÓSÁGAI –
AZ INTÉZMÉNYEK „ALVILÁGA”

a) Az érdekek világa

Az EU közpolitikájában az elemzők szerint a három „i”-nek (institutions, interests, ideas) van nagy szerepe, ezért indokolt szemügyre venni a versengő alapintézmények mögöttes mozgatórugóit mint az érdekek „alvilágát” is, illetve röviden kitérni azokra az „ideákra” is, amelyek az európai integrációt előreviszik. A Római Szerződés már az EU megalapításakor számolt az érdekek világával, és beiktatta a Gazdasági és Szociális Bizottságot (ESC vagy gyakoribb rövidítéssel: Ecosoc) a főbb intézmények sorába. Az Ecosoc azonban nem tartozik az EU alapintézményei közé, bár véleményét kötelező kikérni a Tanács döntései előtt, vagyis a véleménye (opinion) legalábbis halasztó hatályú (Ulman et al. 1993; Greenwood 1997).

Az Ecosoc-nak jelenleg 222 tagja van, akiket a tagállamok delegálnak. Titkársága Brüsszelben működik, szoros együttműködésben a Bizottsággal, amelynek konzultációs kötelezettsége van az Ecosoc-kal szemben a munka világa és a szociálpolitika kérdéseiben. Felépítése hármas tagolású, egyrészt magába foglalja a munkaadók, másrészt a munkavállalók, harmadrészt az egyéb érdekcsoportok képviselőit, összesen 14 szervezetet. Az első csoportot (Division I) hat EU szintű csúcsszervezet jelenti, amelyek közül az Európai Közösség Ipari Uniója (UNICE) a legismertebb és legbefolyásosabb; a másodikat (Division II) pusztán egy csúcsszervezet, az Európai Szakszervezeti Konfederáció (ETUC) képviseli; végül a harmadik (Division III) hét szervezetet fog össze, közöttük van

például a mezőgazdasági termelőké, az értelmiségé és a közalkalmazot-
také (Ágh 1996: 85–87). Az Ecosoc elnöksége kétévenként változik a ro-
táció elve szerint a fenti három csoport között. A kormányok az öt éves
EU ciklusra rendszerint a három csoportból egyenlő számú képviselőt
delegálnak a nemzeti kvótán belül.

Mindhárom csoport aktívan részt vesz – az adott ügyben való érintett-
sége szerint – az Ecosoc kilenc munkabizottságra tagolt munkájában, a
határozatok előkészítésében. A döntéshozatalban azonban már az első
és a második csoport általában – egymással ellentétesen – együtt szavaz,
így többnyire a harmadik csoportra marad a többségi vélemény kialakítá-
ása. Az Ecosoc működése a tripartit elvre és a szociális partnerségre
épül, illeszkedik a „szociális” Európa kialakításának fő törekvéséhez, an-
nak alapintézményeként. Ugyanakkor számos elemző megállapítja, hogy
miközben a nyugat-európai nemzeti rendszerekben általában igen erős a
korporatizmus tendenciája, az EU szintjén ellenben szervezetileg mar-
kánsabbak a pluralizmus elemei, vagyis az „eurokorporatizmus” kudar-
cot vallott, és az EU-ban „szervezetlen kapitalizmus” (disorganized capi-
talism) jött létre (Schmitter–Streeck 1994:176–187). Bár az az ellenvetés
is jogos, hogy abban, ahogyan az Ecosoc a többi alapintézményhez kap-
csolódik, egészében véve mégiscsak a korporatizmus logikája dominál¹.

Az érdekek világa kapcsán meg kell jegyezni, hogy a neofunkcionaliz-
mus az amerikai minta alapján az érdekcsoportokat tekintette a társad-
almi-politikai élet főszereplőinek és az integráció hajtóerőinek az alul-
ról jövő, technikai „spill-over” révén. A funkcionalisták szerint az érdek-
csoportok nemzetközi jellegűek, és ezért nyomást fejtenek ki az integrá-
ció irányában, vagy a saját transznacionális jellegük révén közvetlenül,
azaz funkcionális „spill-over” hatással, vagy a saját kormányaikon ke-
resztül közvetve (transgovernmentalism), ami viszont politikai „spill-
over”-t generál. Bár a funkcionalista elméletek magyarázzák az integrá-
ció bizonyos folyamatait és az érdekek világának hatását is, mégis alap-
vetően helytelennek bizonyultak, különösen prediktív formájukban. A
kilencvenes években a fejlődés tervezett felgyorsítása újra megnövelte a
népszerűségüket, de ez sem változtat azon, hogy 1) az előrejelzett fel-
gyorsulás nem következett be, azaz a „spill-over” logikája igen korláto-
zottan működött, sőt az érdekcsoportok harca az erőforrásokért akár
meg is béníthatja az integrációt; 2) bizonyos időszakokat az EU történe-
tében inkább a negatív „spill-over” – azaz a fejlődést lelassító tényező –
jellemez mint a pozitív „spill-over”, például a regionalitás érdekcsoport-
jai esetében; 3) Európában az érdekcsoportok egyáltalán nem főszereplő-
k, mint az Egyesült Államokban, hanem legfeljebb másodlagosak a
pártokhoz képest; 4) a társadalmi szférák igen különböző természetűek,
ezért az egyik szférában történt változás nem feltétlenül generál hason-
ló változást a másikban, vagy csak igen lassan és csekély mértékben; 5) a
kormányzat és az állami adminisztráció egyáltalán nem működik mecha-
nikusan az érdekcsoportok „megrendelésére”; 6) a politika tartósan
megőrzi önálló mozgását – és még inkább a nemzeti politikai rendszerek
különbözőségeit – ezért a nemzetközi hatás mint „spill-over” az egyes
nemzeti szférák belső egymásra hatásánál is lassúbb és áttételesebb.

A nyolcvanas–kilencvenes években a közpolitikai közösségek (policy community) mibenléte került előtérbe, mint olyan szereplőké, amelyek fontosabbak és befolyásosabbak az érdekszervezeteknél. Ezek a közösségek az egyes közpolitikai területeknek tartós egységei, amelyeket az illetékes politikai főhatóság, a szakértői közösségek és az érintett érdekcsoportok alkotnak. A közösségeket kiegészítik a lazább közpolitikai hálózatok (policy networks) és az ügyek hálózatai (issue networks), amelyek a különböző közpolitikai közösségek átmeneti összekapcsolódásai egy meghatározott ügyben. A közpolitikai közösségeket kiterjedt szakirodalom tárgyalja az amerikai és az európai politikatudományban (Ágh 1997a; 1997b), és manapság az egész EKR-rel kapcsolatos szakirodalom a közpolitikai közösségeket tekinti a mindennapos politikacsinálás főszereplőinek. Amint az erről folytatott vitában is hangsúlyozták (Kassim 1994), a közpolitikai közösségek azért is igen fontosak, mert a döntéshozatal az EU-ban nagyrészt az informális alkufolyamatokon alapul, ezek adják a legsajátabb terepét (Peterson 1995:390).

Az érdekek világának szabályozására az EU strukturális alapok egész sorát hozta létre, amelyek rövid bemutatása elkerülhetlen az EKR áttekintéséhez. Három alapot már a Római Szerződés életre hívott, az Európai Bizottság hatáskörébe utalva kezelésüket. Az Európai Szociális Alap (European Social Fund), amely a szociális problémák enyhítésére szolgál a tagországokban, a strukturális alapok közül elsőként kezdett működni. Az Európai Fejlesztési Alap (European Development Fund) az EU-val szerződéses viszonyban álló mintegy hetven fejlődő ország segélyezésére hivatott. Végül az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) az EU egyik fő profilját jelentő közös agrárpolitika (CAP) fontos eszköze. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (European Regional Development Fund) jóval később, a regionális egyenlőtlenségek kiegyenlítésére jött létre 1974-ben, majd 1985-ben a TEU előkészítésének folyamatában átszervezték. 1993-ban a Kohéziós Alap (Cohesion Fund) jött létre a regionális kérdések megoldására, a közös környezetvédelmi és szállítási lehetőségek fejlesztésére az elmaradottabb térségekben (Holland 1993). Egyáltalában véve a regionális kérdések és a regionális képviselőlet egyre inkább előtérbe került a nyolcvanas évek végétől az EU-ban; a fenti alapokkal párhuzamosan létrejött a Regionális Bizottság (Committee of the Regions) is, az Ecosoc-kal párhuzamos intézményként, s ezért a két intézménynek közös titkársága és hasonló véleményezési jogköre van (Onestini 1994).

b) Az ideák világa

Az érdekek mellett az ideák is nagy szerepet játszanak az EKR-ben, bár ez jóval kevésbé ismert, noha a nyugati szakirodalom jól áttekinthetően leírja azokat a szakértői közösségeket (epistemic community), amelyek az integráció motorját alkotják a politikacsinálás logikája szerint. A szakértői közösségek valamennyi intézmény holdudvarában megtalálha-

tóak, mint a magasan képzett szakértők (professionals) szervezett csoportjai – ők a tervezésre (policy planning), az értékelésre (evaluation, policy analysis) és a szaktanácsadásra specializálódtak „közpolitikai vállalkozók” (policy entrepreneurs). Eredendően ide számítják az EU alapító atyáit és szakértői csoportjaikat is, vagyis az epistemic community kifejezést arra a szűk körre is alkalmazzák, amely időről időre áttörést ér el az integráció szervezeti elveiben, rendszerint egy-egy kiemelkedő politikusi egyéniség köré szerveződve. Itt megintcsak Hallsteinről és Delorsról van szó elsősorban, akiknek erőteljes víziójuk volt az egységes Európáról, és ezt részletesen megtervezték és meg is valósították. Persze tutatnyi vezető személyiséget meg lehetne még említeni, akik politikusként egy-egy szakértői közösség élén megterveztek és keresztülvittek valamilyen nagyobb innovációt egy konkrét intézményben, mint például Altiero Spinelli az EP-ben a maastrichti folyamat politikai előkészítésében és a TEU első fogalmazványának elkészítésében, vagy gazdasági oldalról, Roy Jenkins, aki a maastrichti folyamat előkészítésében döntő szerepet játszott a Bizottság elnökeként 1977 és 1981 között.

A szakértői közösségeket azonban jobbra többes számban emlegetik, vagyis az ütköző-versengő intézmények vagy szervezett érdekek szakértői csapataiként. Csak akkor kerül ez a kifejezés egyes számba, amikor valamelyik csapatnak sikerül az EU egészére vonatkozó tervét elfogadtatnia, tehát az új koncepciót tekintve konszenzus születik. Valójában a szakértői közösségeknek nemcsak az EU távlatos innovációjában van meghatározó szerepük, hanem a mindennapos működésében is, hiszen a politikacsinalás az EU-ban szó szerint mindennapos innovációt igényel. Az EU legkülönbözőbb intézményei állandóan újabb problémákba ütköznek, ezért minden szinten népes és befolyásos szakértői gárdát működtetnek. Az ötvenes-hatvanas éveket jobbra az amerikai közpolitika nemzeti szintű átvétele és megújítása jellemezte, a hetvenes évektől kezdve azonban mindinkább az EU problémái jelentették az inspirációt és a gyakorlati nyomást az elméleti megújulásra. Az EU elemzésével foglalkozó nemzetközi politikatudományban ugyan már kezdettől fogva nagy kihívást jelentett az EU mint újfajta politikai szervezet értékelése, de később egyenesen ez került a kutatások fókuszába. A nemzeti szintű problémák helyett egyre inkább az EU fejlesztése jelölte ki a nyugati politikatudomány tematikáját és innovációs bázisát. Szinte valamennyi tekintélyes politológus feladatának tekinti az EU elemzését, és az EU-ra szakosodott politikai elemzők egyre nagyobb befolyáshoz és forrásokhoz jutottak, közülük is kiemelkedik Fritz Scharpf, akit manapság általában a legbefolyásosabb német politológusnak tekintenek.

A szakértői közösségek szereplése tehát jelzi az „ideák” meg-növekedett fontosságát az új Európában. Bár természetesen a magasan képzett szakértők sokféle szakmából verbuválódnak, összetételük mégis mutatja egyrészt – a közgazdaságtan és a szociológia után – a politikatudomány alkalmazott tudománnyá válását Nyugat-Európában, másrészt azt, hogy a politológusok mint közpolitikai vállalkozók, tervezők, értékelők és szaktanácsadók tömeges foglalkoztatottsága révén az alkalmazott politológia nagy politikai relevanciájára tett szert. Ennek

oka egyfelől az EU nagy befolyása a nemzeti rendszerekre – mind a részvétel, mind pedig az alkalmazkodás belső nemzeti kényszere miatt –, másfelől, és elsősorban, az EU intézményrendszerének nagyfokú komplexitása, sőt egyenesen kaotikus, áttekinthetetlen és fragmentált jellege. A szakértői csoportok közreműködése ebben a helyzetben nemcsak elengedhetetlen, hanem a hatékonyság legfőbb záloga is, mind a nemzeti kormányok, mind pedig az összes többi szereplő számára. Ez az alkalmazkodási kényszer – a rengeteg makro- és mikro-objektum áttekinthetetlen kavargásában – rendkívüli módon felértékelte az elméletet mint alkalmazott politológiát (Richardson 1996:13–18).²

c) Az informális intézményi „alvilága”

Az intézmények, érdekek és ideák összekapcsolódását illetően hangsúlyozni kell, hogy az érdekek nyomására és a szakértők javaslatai alapján az intézményrendszer egyre jobban tagolódik. Ennek főbb eseteit már röviden áttekintettük az alapintézmények – a Tanács, a Bizottság és az EP – tárgyalásakor, illetve a kötelező szabályozás, az együtdöntési vélemény és a befolyásos ajánlás sávjait elemezve, ami már önmagában véve is mutatja a döntések-szabályozások tarka világát. Az Ecosoc és a hozzá kapcsolódó Regionális Tanács bonyolult rendszere tovább árnyalja ezt a képet a funkcionális és regionális érdekek szervezeteinek sokasága felől. Egészében véve, az EU-ban a szabályozás három szintje létezik: a koordinálás, mint a meglévő nemzeti szabályozások megőrzése, részleges egyeztetésük és érvényességi körük kijelölésével; a harmonizálás mint a meglévő nemzeti szabályozásokból kiinduló és azokra épített jogszabály; végül a közös és kötelező szabályozás, mint az eleve már az EU integrált szervei által hozott rendelkezés. Az EU – különösen a szubszidiaritás elvének előtérbe kerülése után – arra törekszik, hogy az alapszint mint a nemzetek által hozott és ellenőrzött jogszabályok koordinálása domináljon, vagy legfeljebb csekély mértékű összekapcsolásukat tartja indokoltnak a harmonizálás révén, de az EU így is a kötelező közös szabályozás szinte áttekinthetetlen tömegét produkálja minden évben.

Van azonban a politikacsinálásnak két másik jellegzetes terepe az EU-ban, ami nélkül nem lenne teljes a kép: a főhatóságok (agencies) és az informális alkuk kvázi szervezetei. Valamennyi fejlett ország belső, nemzeti politikai rendszerében helyet kapnak a kormányzati szervezetek mellett az országos főhatóságok, amelyeket kvázi kormányzati szervezetnek (Quango vagy para-governmental organization) is neveznek, mert viszonylag önállóak, csak többé-kevésbé tartoznak kormányzati ellenőrzés vagy felügyelet alá, de tevékenységüket közvetlenül nem szabályozzák. Az EU-ban ennek a szintnek a kialakulása megkésett, illetve másutt vagy másként alakult ki a döntések lépcsőzetes világa, ahogy fentebb láttuk. Jelenleg tíz európai főhatóság van, ezekből kettő még a hetvenes években jött létre, a másik nyolc már a maastrichti folyamatban, ami azt mutatja, hogy a speciális részterületek funkcionális szabályozásának ez a formája mostanság előtérbe került az EU-ban. Olyan intézményekről

van szó mint az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (European Environment Agency) Koppenhágában, az Európai Ügynökség a Gyógyászati Termékek Értékelésére (European Agency for the Evaluation of Medicinal Products) Londonban, vagy a Belső Piac Harmonizálásának Hivatala (Office for Harmonization in the Internal Market) Alicantében. Ezek a főhatóságok a szabályozás merőben új formáját jelentik: az informálás révén való koordinálást. Nem hoznak tehát jogilag kötelező, formális határozatokat, hanem az érintett szereplők – nemzeti államok, kormányzati intézmények és piaci aktorok – magatartását a részletes és interaktív információk szolgáltatása révén kívánják befolyásolni. A szabályozásnak ez a módja terjedőben van, és újszerűségét az adja, hogy voltaképpen szolgáltatás, amely csak annyiban és akkor szabályozás, ha az érintettek egyetértenek vele és közreműködnek az alkalmazásában (Dehousse 1997; Kreher 1997; Shapiro 1997).³

Ugyancsak az informalitás szférájába tartozik az a tény, hogy – az intézményrendszer bonyolultsága, áttekinthetetlensége, a formális információáramlás és a döntéshozatali folyamat lassúsága miatt – minden alapintézményben kialakulnak az informális döntéshozatali fórumok. Ezek az összejöveteli, tanácskozási fórumok rövidre zárják ezt az egész bonyolult kapcsolatrendszert, de nincs hivatalos státusuk. A Tanács intézményrendszerében az Antici Csoport (olasz kezdeményezőjének neve után) arra szolgál, hogy a Coreper ülései előtt a fontosabb kérdésekben informálisan egyeztessenek. Az Európai Tanács félévenként esedékes ülése előtt ezt a szerepet azonban nem a Coreper amúgy is bonyolult intézményrendszere tölti be – ezt teljesen kiiktatják –, hanem a Miniszterek Tanácsának Főtitkársága és az Elnökség által létrehozott kisebb grémium, amely egyezteteti az Európai Tanács ülésének napirendjét és előzetesen megállapodik a főbb döntések körvonalaiiban, hiszen másként nem is hozhatna az Európai Tanács érdemi döntéseket igen komplex és nagyon fontos ügyekben egy-két napos ülése alatt. Az Európai Bizottságban ezt a hivatalosan nem is létező, de valójában legbefolyásosabb fórumot a „miniszterek” kabinetfőnökeinek találkozói képviselik, amelyek a Bizottság körüli egyébként igen kevésbé egyeztetett és nehezen összeegyeztethető intézmények rendszerét az informalitás világában ténylegesen összetartják. Végül hasonló a helyzet az Európa Parlamentben is a Krokodil Klubbal (egy strasbourg-i étterem neve alapján), ahol a Spinelli kezdeményezésére rendszeresített találkozókon a befolyásos EP-képviselők előzetesen egyeztetnek a fontos kérdésekben.

Mindezeknél a szervezetlen szervezeteknél a jogi és a politikai státus teljes ellentétét látjuk, vagyis a politikailag legbefolyásosabb testületek jogilag egyszerűen nem is léteznek. Nem nyilvánosak, de nem is titkosak. Ellenkezőleg, teljességgel a működésük lényegéhez tartozik kvázi döntéseik vagy megállapodásaik továbbítása az érintettekhez az informalitás jegyében, számolva azzal, hogy a végső és formális döntés ennek alapján fog megszületni. A formális döntési rendszerek bonyolultsága és lassúsága, valamint az eltérő nemzeti érdekek és adminisztratív tradíciók miatt az EKR hatékonysága igen alacsony és gyakran fenyeget a döntéshozatali patthelyzet és a közpolitikai benuhátság. Ezért, paradox módon, a for-

mális döntéshozatali rendszer további kiépítése és finomítása mellett a közpolitikai „trükkök” vagy „menekülési vészkijáratok” (subterfuge) informális döntéshozatali rendszere mindinkább intézményesül, és előtérbe kerül az EKR-ben a döntések gyorsítása és a hatékonyság növelése, olyannyira, hogy ez a módszer mára az EKR „második természetévé vált” (Héritier 1997:186). Az a körülmény azonban, hogy az EU-ban a csúcson kis informális csoportok hozzák ellenőrizhetetlen módon a legfontosabb döntéseket, természetesen tovább súlyosbítja a demokratikus deficitnek már a formális intézményrendszer esetében is szembeötülő problémáját.

KITEKINTÉS ÉS KÖVETKEZTETÉS: A DEMOKRATIKUS DEFICIT ÉS AZ EKR HATÉKONYSÁGA

Manapság egyre többen emlegetik, hogy az EU az elit-demokrácia jegyében fogant, azaz egy igen szűk elit akciójaként, és az érintett országok lakosságának többsége kezdetben inkább közömbös volt az európai integráció iránt (Slater 1994:153, 158). Hasonlóképpen elmondható, hogy a maastrichti folyamat is elit kezdeményezés volt, sajátos politikai vállalkozás (political entrepreneurship), de ez az elit projekt – az ötvenes és hatvanas évektől eltérően – már erőteljesen ütközött a lakosság bizonyos rétegeinek törekvéseivel, és egyáltalán, az európai integráció közvetlen, populáris kontrollja általános politikai követelménnyé vált (Sandholz–Zysman 1994:198, 208). A helyzet tehát alaposan megváltozott az EU megalapítása óta, mert egyre nyomatékosabbá válik a demokratikus deficit és vele az EKR hatékonyságának problémája, amelynek döntő befolyása van a „keleti” kiterjesztésre is.⁴

Az európai integráció – az elmélyítés és a kiterjesztés – dinamikáját meghatározza az a jelenség, amit europaizációs paradoxonnak nevezek: az összes érintett országban az elitek sokkal jobban elkötelezettek az európai integráció mellett, mint a tömegek. Márpedig az európai integráció előrehaladása, új közpolitikai területekre való kiterjesztése egyre inkább érinti a tömegek mindennapi életét, ezért egyre élesebb politikai ellentéteket generál. Ezeknek a területeknek a politikai természete viszont mind jobban megköveteli a tömegek bevonását, ami pedig lassítója-akadályozza a továbbhaladást. Egészében véve, az európai integráció folyamata önlefékező jelleget mutat, amelyből a kitörés csak nagyon határozott politikai kezdeményezés révén lehetséges. Az EU belső, közpolitikai kiszélesítése ugyanakkor egyre bonyolultabbá teszi az Európai Közpolitikai Rendszert, s ezzel már önmagában véve is csökkenti a hatékonyságot. A nemzeti érdekvényesítés avagy a kormányközi jelleg aszimmetrikus felépítésűvé változtatta az EU intézményrendszerét – aminek legszembevetőbb jegye az EP mint potenciális törvényhozó hatalom ellenőrző funkciójának hiánya az Európai Bizottság, mint végrehajtó hatalom felett –, ezért demokratikus deficit keletkezik, de az ellenőrzés hiánya egyben a hatékonyság növelésének akadálya is. Így végső soron éppenséggel a tagállamok törekvése a nemzeti ellenőrzésre teszi

lehetetlenné az EU végrehajtó hatalmának hatékony központi ellenőrzését, és provokálja ki a tagállamok által is olyannyira kifogásolt demokratikus deficitet.

Az európaizációs paradoxon a kilencvenes évek elején, a maastrichti folyamatban kulminált, de hatása nem csökkent lényegesen a TEU elfogadását és hatályba lépését követően sem. Ez a helyzet alapvetően meghatározza a KKE kiterjesztés körülményeit, és adandó alkalommal nagyobb akadálya lehet a kiterjesztésnek, mint az érintett országok „EU-kapacitása” vagy EU érettsége. A tagországok számára az EU belső, közpolitikai kiterjesztése egyre inkább úgy vetődött fel, mint a reprezentatív és a delegatív demokrácia ellentétének kérdése, vagy egyszerűen, provokatív megfogalmazásban úgy, hogy „demokratikus-e egyáltalán az EU”? (Andersen–Eliassen 1996). Sőt, a demokratikus deficit nyomására egyre inkább a közvetlen demokrácia eszközrendszeré, főleg a népszavazás került előtérbe. Az eredeti Hatok esetében még szóba sem került népszavazás az EU megalapításáról, ezzel szemben a kibővítés legutóbbi körében (Ausztria, Finnország és Svédország) már általánosan kötelező érvényűvé vált, hogy a kormányok belépési szándékát a lakosság közvetlen támogatásának kell megerősítenie (Keating 1993; Story 1993; Merkel 1996).

Mindent összevetve, a közép-kelet-európai (KKE) országok társulása, majd csatlakozása olyan periódusban vetődik fel, amikor a demokratikus deficit igen súlyos probléma az EU-ban, vagyis nemcsak abban van fordulópont, hogy az EU átvált a „gazdagok klubjáról” a „tehetősebb szegényekre”, hanem abban is – vagy talán főleg abban –, hogy az EU lakossága a „participatív forradalom” és a sokoldalú érintettsége révén új politikai követelményekkel fordul az EU felé, amelyek nagyon megnehezítik a további felvételeket. Wolfgang Merkel úgy foglalja össze az elmélyítés és kibővítés új keletű ellentmondását, hogy szembeállítja a kezdeti és a jelenlegi helyzetet. Szerinte a csekély részvétel és gyenge ellenőrzés a tömegek részéről korábban lényegesen megkönnyítette az európai integrációs folyamatot, de a kilencvenes évek elejére a helyzet drasztikusan megváltozott. A demokratikus deficit megoldása immár a további kibővítés elkerülhetetlen követelménye, márcsak azért is, mert az új, KKE belépőkkel a korábbi viszonylagos homogenitás megszűnik. A túl korai KKE kibővítés erodálná az EU intézményrendszert, azaz radikálisan tovább növelné a demokratikus deficitet és csökkentené a hatékonyságot (Merkel 1996:32, 47). Ezzel egybehangzóan Paul Luif is hangsúlyozza, hogy a legutóbbi kibővítéssel az EU nagyon fontos fordulóponthoz érkezett, és a további, „keleti” kibővítés már teljesen új, gazdasági és politikai kihívást jelent (Luif 1995:375).⁵

Az EKR elemzését tehát azzal a következtetéssel zárhatjuk, hogy a kilencvenes évek elejére lényegében végbement Nyugat-Európa integrációja, mindenekelőtt a gazdaság dimenziójában. Megkezdődött ugyanakkor az európai integrációnak a kül- és helppolitika területeire való kiterjesztése is, ami rendkívüli nyomáspróba alá helyezte az EKR-t. Minden komplikáltsága és ellentmondásossága ellenére az EKR mégiscsak működésképes maradt, bár hatékonysága és demokratikus legitimitása

állandó viták középpontjába került (Lodge 1993). Egészében véve háromféle harmonizációs folyamat zajlott le. A legkevésbé jelentős jogi szinten a harmonizáció nagyon előrehaladt, bár az utóbbi évtizedben az Európai Bíróság ez irányú törekvéseit egyre nagyobb gyanakvással figyelik a nemzeti alkotmánybíróságok. A legfontosabb politikai szinten a harmonizáció közepesen haladt előre, az EU legfelsőbb politikai szintje töredékesen ugyan, de kialakult, a belső, nemzeti politikai rendszerek viszont keveset változtak (Lane 1996). Az EU működésének közepesen fontos szintjén a közpolitikában azzal a paradox jelenséggel találkozhatunk, hogy az EKR-ben a közpolitikai harmonizáció még a politikai szinthez képest is éretlen, de ez a harmonizációs folyamat nagyon erősen hatott a belső, nemzeti közpolitikai rendszerekre és alapvetően átstrukturálta azokat (Hanf–Soetendorp 1998).

Az európai integráció tehát jelentősen előrehaladt a kilencvenes évek elején, de egy sor ellentmondást és paradoxont produkált, amelyek lefékeztek a további előrehaladást. Ekkor jelentkezett történelmileg, teljesen önálló problémaként a KKE kibővítés, amelyet illetően a konvencionális bölcsességgel szemben nem is annyira az érintett országok EU-kapacitása vagy EU-érettsége, hanem – a koppenhágai kritériumok nyelven szólva – inkább az EU kibővítési vagy „abszorpciós” kapacitása az alapvető kérdés (Keatinge 1991).

JEGYZETEK

- ¹ Az érdekek világát még hosszan lehetne elemezni, másutt, az idézett tanulmányban (Ágh 1996) sort is kerítettem rá, most csak rövid összefoglalásra nyílik lehetőség az összkép kedvéért (lásd monografikusan Greenwood 1997).
- ² Richardson és mások a szakértői csoportok elméletét a közpolitikai közösségek (policy community) és hálózatok (policy networks, issue networks) új keletű elméletébe építve fejtik ki, mint azok egyik főszereplőjét (Richardson 1996:6–13), de a közpolitikai közösségek problémájába itt nem tudunk részletesebben belebocsátkozni. Jellegzetes, hogy a közpolitika ezen fontos fogalmát a formális-jogi aspektusokat kitűnően kibontó Kende-kötet marginálisan és végső soron hibásan kezeli, vagyis végső soron észre sem veszi a közpolitikai dimenziót (Kende 1995:121–122).
- ³ A *Journal of European Public Policy* 1997-es 2. száma több tanulmányt közöl a főhatóságokról, hangsúlyozva, hogy ez az EKR fejlesztésének – és így kutatásának – egyik új iránya.
- ⁴ Az alábbiakban csak röviden összefoglalom két angol nyelvű tanulmányomat (Ágh 1997a; 1997b). A KKE kibővítésének kérdésével részletesen *Az EU közpolitikája és a magyar csatlakozás* című, a jelenlegi tanulmány folytatását képező írásban foglalkozom.
- ⁵ A kibővítés intézményi előfeltéteként általában az EU-biztosok számának csökkentését, az elnökségi rotáció reformját, a minősített többségű vagy a többségi szavazás kiterjesztését, az EP képviselői számának 600 fő körüli rögzítését és a tagállamok lakosságának arányához való jobb közelítést, s végül a növekvő számú nyelvekre való fordítás egyszerűsítését említik. Emögött két törekvés húzódik meg, egyrészt az újabb tagok belépésével túl bonyolulttá váló struktúra leegyszerűsítése és olcsóbbá tétele, másrészt az a félelem, hogy a kis tagállamok koalíciója leszavazhatja a nagy tagállamokat.

IRODALOMJEGYZÉK

- Andersen, Svein-Kjell Eliassen (eds.) 1993. *Making Policy in Europe: The Europeanization of National Policy-making*. London: Sage
- (eds.) 1996 *The European Union: How Democratic is it?* London: Sage
- Archer, Clive 1990. *Organizing Western Europe*. London: Edward Arnold
- Ágh Attila 1994. Az amerikai közpolitika. *Politikatudományi Szemle*, 1.
- Ágh Attila 1995. Az európai közpolitika. *Politikatudományi Szemle*, 2.
- Ágh Attila 1996. The Europeanization of the ECE Business Associations: The Models in Western Europe and the European Union. In: Ágh Attila-Ilonszki Gabriella (eds.) *Parliaments and Organized Interests in Central Europe: The Second Steps*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- Ágh Attila 1997a Political Representation in the Process of the European Integration: Conceptual Frames for Western and Central Europe. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 205. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies,
- Ágh Attila 1997b The Role of the ECE Parliaments in the Pre-Accession Strategy. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 221. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- Bainbridge Timothy 1996. *The Penguin Companion to European Union*, London: Penguin Books
- Budge Ian et al. (eds.) 1997. *The Politics of the New Europe*. London and New York: Longman
- Christiansen Thomas 1996. *A Maturing Bureaucracy? The Role of the Commission in the Policy Process*. In: Richardson (ed.) 1996.
- Cini Michelle 1996. *The European Commission*, Manchester and New York: Manchester University Press
- Cram, Laura 1996. Integration Theory and the Study of the European Policy Process", In: Richardson (ed.) 1996.
- Colomer, Josep (ed.) 1996. *Political institutions in Europe*. London and New York: Routledge
- Dehousse, Renaud 1997. Regulation by Networks in the European Community: the role of European Agencies. *Journal of European Public Policy*. (vol. 4) 2.
- Earnshaw, David-David Judge 1996. From Co-operation to Co-decision: The European Parliament's Path to Legislative Power. In: Richardson (ed.) 1996.
- Edwards, Geoffrey 1996. National Sovereignty vs Integration? The Council of Ministers. In: Richardson (ed.) 1996.
- Figueiredo Lopez, Antonio 1990. La spécificité de la fonction publique communautaire: l'exemple de la Commission. *Revue Française d'Administration Publique*, „Les fonctions publique de l'Europe des Douze”, 55, juillet-septembre
- Gaffney, John (ed.) 1996. *Political Parties and the European Union*. London and New York: Routledge
- George, Stephen 1991. *Politics and Policy in the European Community*. Oxford: Oxford University Press
- Gowan, Peter-Perry Anderson 1997. *The Question of Europe*. London and New York: Verso
- Greenwood, Justin 1997. *Representing Interests in the European Union*. London: Macmillan
- Greenwood, Sean 1996. *Britain and European Integration since the Second World War*, Manchester and New York: Manchester University Press
- Hagen, von Jürgen (ed.) 1995. *Politics and Institutions in an Integrated Europe*. Heidelberg: Springer
- Hanf, Kenneth-Ben Soetendorp (eds.) 1998. *Adapting to European Union: Small States and the European Union*. London and New York: Longman
- Hayes-Renshaw, Fiona-Helen Wallace (eds.) 1997. *The Council of Ministers*. London: Macmillan
- Hayward, Jack-Edward Page 1995. *Governing the New Europe*. Durham: Duke University Press

- Héritier, Adrienne 1997. Policy-making by Subterfuge: Interest Accomodation, Innovation and Substitute Democratic Legitimation in Europe. *Journal of European Public Policy*, (vol. 4), 2
- Holland, Stuart 1993. *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s*. Nottingham: Russels Publishers
- Jacobs, Francis-Richard Corbett-Michael Shackleton 1992. *The European Parliament*. Harlow, Essex: Longman
- Kassim, Hussein 1994. Policy Networks, Networks and European Union Policy-Making: A Sceptical View. *West European Politics*, (vol. 17), 4 (October)
- Keating, Michael 1993. *The Politics of Modern Europe*. Aldershot: Edward Elgar
- Keatinge, Patrick (ed.) 1991. *Political Union*. Dublin: Institute of European Affairs
- Kende Tamás 1995. *Európai közjog és politika*. Budapest: Ozirisz-Századvég
- Kirchner, Emil 1992. *Decision-making in the European Community*. Manchester and New York: Manchester University Press
- Kreher, Alexander 1997. Agencies in the European Community – a Step towards Administrative Integration in Europe. *Journal of European Public Policy*. (vol. 4), 2.
- Lane, Jan-Erik-Svante Ersson 1996. *European Politics*, London: Sage
- Lodge, Juliet 1993. *The European Community and the Challenge of the Future*. London: Pinter Publishers
- Luif, Paul 1995. *On the Road to Brussels*. Vienna: Braumüller
- Majone, Giandomenico 1994. Independence versus Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe. In: J. J. Hesse-Theo Toonen (eds.) *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, vol. 1. Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press
- 1997. The new European Agencies: Regulation by Information. *Journal of European Public Policy*, (vol. 4), 2.
- Marks, Gary et al. (eds.) 1996. *Governance in the European Union*. London: Sage
- Mazey, Sonia 1996. The Development of the European Idea: From Sectoral Integration to Political Union. In: Richardson (ed.) 1996.
- Merkel, Wolfgang 1996. Deepening or Widening? The Limits of European Integration. In: Máté Szabó (ed.), *The Challenge of Europeanization in the Region: East Central Europe*. Budapest: Hungarian Political Science Association
- Miller, Vaughn-Richard Ware 1996. Keeping National Parliaments Informed: The Problem of European Legislation. *The Journal of Legislative Studies*, (vol. 2), 3 (Autumn)
- Nelsen, Brent-Alexander Stubb (eds.) 1994. *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Boulder, Col. and London: Lynne Rienner Publishers
- Norton, Philip (ed.) 1995. *National Parliaments and the European Union*. Special issue of *The Journal of Legislative Studies*, (vol. 1) 3, (Autumn)
- Nugent, Neill 1991. *The Government and Politics of the European Community*. Durham: Duke University Press
- Olsen, Johan 1995. The Changing Political Organization of Europe. In: J. J. Hesse-Theo Toonen (eds.) *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. vol. II. Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press
- O'Neill, Michael 1996. *The Politics of European Integration*. London and New York: Routledge
- Onestini, Cesare 1994. The Committee of the Regions: Origins of a New Supranational Organization in Brussels. In: J. J. Hesse-Theo Toonen (eds.) *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. vol. I. Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press
- Peters, Guy 1994. Equilibria and Disequilibria in Agenda Setting in the European Union. In: J. J. Hesse-Theo Toonen (eds.) *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. vol. I. Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press
- Peterson, John 1995. Policy Networks and European Union: A Reply to Kassim, *West European Politics*, (vol. 18) 2 (April)

- Richardson, Jeremy 1996. Policy-Making in the EU: Interests, Ideas and Cans of Primeval Soup. In: Richardson (ed.) 1996.
- (ed.) 1996. *European Union: Power and Policy-Making*. London and New York: Routledge
- Rose, Richard 1996. *What is Europe?* New York: Harper Collins
- Sandholtz, Wayne–John Zysman 1994. 1992: *Recasting the European Bargain*. In: Nelsen–Stubb (eds.) 1994.
- Saward, Michael 1994. Legitimacy and State in Europe: Theories, Crises and Complexity. In: J. J. Hesse–Theo Toonen (eds.) *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, vol. I. Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press
- Scharpf, Fritz 1995. Democratic Policy in Europe. In: J. J. Hesse–Theo Toonen (eds.) *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, vol. II/1995. Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press
- Schmitter, Philippe–Wolfgang Streeck 1994. *Organized Interests and the Europe of 1992*. In: Nelsen–Stubb (eds.)
- Shapiro, Martin 1997. The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union. *Journal of European Public Policy*, (vol. 4) 2.
- Slater, Martin 1994. *Political Elites, Popular Indifference and Community Building*. In: Nelsen–Stubb (eds.) 1994.
- Sperling, James–Emil Kirchner 1997. The Security Architectures and Institutional Futures of Post-1989 Europe. *Journal of European Public Policy*, (vol. 4) 2.
- Story, Jonathon (ed.) 1993. *The New Europe: Politics, Government and Economy since 1945*. Oxford and Cambridge, Mass.: Blackwell
- Tünander, Ola et al. (eds.) 1997. *Geopolitics in Post-Wall Europe*. London: Sage
- Ulman, Lloyd et al. 1993. *Labor in an Integrated Europe*. Washington D.C.: The Brookings Institution
- Urwin, Derek 1991. *The Community of Europe: The History of European Integration since 1945*. London and New York: Longman
- Vibert, Frank 1994. A Proposal for a European Constitution. In: J. J. Hesse–Theo Toonen (eds.) *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, vol. I, Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press
- Wallace, Helen 1996. The Institutions of the EU: Experience and Experiments. In: Wallace and Wallace (eds.) 1996.
- Wallace, Helen–William Wallace (eds.) 1996. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- Westlake, Martin 1994. *A Modern Guide to the European Parliament*. London and New York: Pinter Publisher
- Wessel, Nils (ed.) 1991. *The New Europe: Revolution in East-West Relations*. New York: The Academy of Political Science
- Wouters, Linda–Liesbet Hooghe 1994. Politics and Policies of the European Union in 1993. In: J. J. Hesse–Theo Toonen (eds.) *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, vol. I. Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press