

---

# DEMOKRÁCIA-VITA

---

NAVRACSICS TIBOR

## A demokrácia problémája az Európai Unióban

### BEVEZETŐ

Evidenciának tűnhet, és éppen ezért a felületes szemlélőt könnyen megtevesztheti az az állítás, miszerint az európai integráció – megálmodói szándékával ellentétben – féloldalas, sőt csonka folyamat. A senki által meg nem kérdőjelezett gazdasági integrációs sikereket ugyanis az elmúlt negyven év minden haladása ellenére sem kísérte a már a Római Szerződésben integrációs célként megjelölt, Európa népei közötti „egy szorosabb unió” megszületése. A Maastrichti Szerződés életbe lépésével az Európai Unió nevet felvett európai intézményrendszer pusztán nevében unió, a politikai egység híveinek nagy csalódást okozva az integráció mind ez idáig nem mutatott fel semmi olyan határozott jelet, amely egy Európai Egyesült Államok létrejöttére utalna<sup>1</sup>.

Megtévesztő ugyanakkor ez az evidensnek tűnő megállapítás, hiszen önmagában azon következtetés levonására is csábíthat, hogy az eddigi fejlődés tanúsága szerint a gazdasági integrációnak esetleg valamilyen szükséges rossz kelléke lehet csak a politikai egységesülés, amely ráadásul az európai szintű állam megalkotásának kudarcával be is bizonyította, hogy csak gátolja a hatékony gazdasági együttműködést. Ugyanakkor elsősorban az EU első pilléreként működő Európai Közösség szakpolitikai tevékenysége, továbbá a közösségi döntéshozatalban mind nagyobb teret nyerő minőségi többségi szavazások révén legalábbis többretegű politikai térről beszélhetünk, amelyben a tagállamok – noha megőrzik a nagy horderejű döntések feletti rendelkezést és a végső szó kimondásának jogát – az úgynevezett „történelmi döntések” (Peterson 1995:71) kivételével közösítik szuverenitásukat<sup>2</sup>. A különösen az Egységes Európai

Okmány életbe lépésével felgyorsult folyamat fényében a gazdasági integráció politikai következményének megjelenése egy, szinte a kezdetektől lappangó probléma középpontba kerülését eredményezte.

A hatvanas évek integrációs válságai már jelezték, hogy magát a folyamatot nem lehet pusztán az addigi leegyszerűsített neofunkcionalista vs. kormányköziség, illetve „jó európaiak” vs. „rossz nemzetállamiak” dichotómiákban értelmezni, amelyekben az ellentétpárok első tagjai képezik a szükségképpen elkövetkező jövőt, az utóbbiak pedig a meghaladandó múltat. A gazdasági téren meginduló integráció fokozatos „átpolitizálódásával” párhuzamosan élénkülő diskurzus a hatvanas évektől kezdve három fő témát ölel át: az integrációs folyamat, illetve az EK – később EU – legitimációjának kérdését, a demokratikus deficit problémáját és – legújabbán – az uniós állampolgársággal összefüggő vitákat. A felvetődő problémák és a viták intenzitása arra utal, hogy valóban megtevesztő az integrációt akár pusztán a tagállamok, akár kizárólag a közösségi intézmények vagy kettőjük párharca szempontjából megítélni.

A tanulmányban felvázolandó három problémakör valójában egymással szorosan összefüggő egységekből álló komplex egységet alkot, amelynek alapját az integrációs folyamat, illetve az EU legitimációjával kapcsolatos kérdések és az ezekre adott válaszok jelentik. Mind a demokratikus deficit, mind pedig az uniós állampolgárság problémája a legitimáció hiányának részét képezi, az állampolgárok és a közösségi szint között húzódó legitimációs szakadék más-más dimenzióját világítja meg. Mind a három kérdéskörre adott válaszok alapvető célja annak vizsgálata, hogy lehetséges-e és milyen módon lehet demokratikus berendezkedést teremteni közösségi szinten. Míg azonban a demokratikus deficit elemzése révén felvetődő kérdések az EU legitimációjának intézményi problémáira vonatkoznak, addig az uniós állampolgárság problémája arra utal, hogy az EU legitimációs alapját a közösségi szint és az állampolgár közötti közvetlen kapcsolatok kiépítése, illetve a meglévők szélesítése jelenti<sup>3</sup>.

Az alábbi tanulmányban a három egymással szorosan összefonódó, de nem azonosítható témakör problematikájának – a terjedelmi korlátok miatt szükségképpen redukált – felvázolása révén próbáljuk bemutatni egyrészt azokat a speciális gondokat, amelyekkel az európai szinten demokratikus közösséget megvalósítani akaró szereplőknek szembesülniük kell, másrészt pedig felvillantani az EU jövőjével kapcsolatban formálódó véleményeket. A tanulmány utolsó részében az addig elmondottak fényében megpróbáljuk számba venni azokat a legfontosabb problémákat, amelyekkel Magyarországnak vélhetően szembesülnie kell az Unióhoz való csatlakozása során.

## ELMULASZTOTT KÉRDÉSEK

Az európai integráció szereplői jó egy évtizedig – részben elméleti meggyőződésükből adódóan, részben pedig elkápráztatva a megindult folyamat kezdeti sikereitől – nem tartották figyelemre érdemesnek az egységesülési folyamatot alapvetően politikai egyesülésként felfogó és éppen

ezért rendkívül csalódott föderalisták figyelmeztetéseit a tömegtámogatottság hiányát illetően. A kezdeti optimizmus később – a hetvenes évek során – pragmatikus realizmussá érett, változott, mindez azonban nem változtatott azon a tényen, hogy a kétségtelenül sikeresen végbemenő gazdasági és szakpolitikai integráció útjának egyengetése közepette az integráció mind a mai napig elmulasztotta feltenni a saját legitimációjával kapcsolatos alapvető kérdéseket (Obradovic 1996:192), maga előtt görgetve a megoldás hiányából eredő problémákat.

Történik mindez annak ellenére, hogy az integráció legitimációjának kérdésköre immáron három évtizede általános ismertségnek és elismertségnek örvend nemcsak az integrációval foglalkozó tudományos, de politikai körökben is. A legitimáció szükségességének kérdése körül csoportosuló álláspontokat – amelyek a demokratikus deficit hetvenes évekbeli megjelenéséig monopolizálni tudták a demokrácia és az európai integráció „zaklatott” kapcsolata leírásának nyelvi eszközeit – döntően két nagy csoportra oszthatjuk, aszerint, hogy szükségesnek tartották-e a közösségi szint közvetlen legitimációját vagy sem.

#### *A közvetlen legitimáció elméletei*

A közösségi szint közvetlen legitimációja szükségességének hirdetői gyakorlatilag az integráció első időszakában meghatározó szerepet játszó neofunkcionalizmus elméleti tételezéseinek igenléséből indultak ki, majd az integrációs folyamat előrehaladtával mind sokrétűbbé váló problémahalmaz fokozatosan árnyalta nézeteiket.

A neofunkcionalizmussal<sup>4</sup> közös gyökereket jelzi az a tény is, hogy maga a legitimációs problematika megfogalmazása is olyan – eredetileg neofunkcionalista – szerzők nevéhez fűződik, akik a hatvanas évek integrációs válsága kapcsán szembesültek elméletük elégtelen voltával és megpróbálták megérteni az elhibázott előrejelzések okait. A neofunkcionalizmus számára ugyanis a legitimáció kérdése nemhogy problémamentes volt, de fel sem merült. A legitimáció ugyanis politikai fogalom, a neofunkcionalisták pedig kínosan ügyeltek az általuk rendkívül veszélyesnek tartott politikai aspektusok elkerülésére. Terveikben olyan, gazdaságiként induló együttműködési folyamat szerepelt, amelynek azonban a végcélja nagyon is politikai: a második világháborút okozó nemzetállami rendszer és az ennek alapjául szolgáló nacionalizmusok bázisának megsemmisítése a folyamatosan emelkedő jólét révén (Haas 1964:11). Ennek jegyében a neofunkcionalisták számára az európai integráció a tömegfogyasztás révén megvalósuló, európai szintű „középosztályosítási” program eszköze volt (Lindberg–Scheingold 1970:263–264). A politikai legitimáció mint probléma egyáltalán nem szerepel ebben a vízióban, minthogy maga a politikai megoldás – azaz a nemzetállamok megszűnte és a föderális Európa létrejötte (Haas 1968:34) – nem aktívan elérendő célként, hanem a gazdaság területéről induló *spill-over* folyamat automatikusan a politika területére áttérjedő természetes következményeként jelenik meg.

A fenti megfontolásokhoz köthető a *szakpolitikai hatékonyság* mint legitimációt teremtő tényező elmélete. Eszerint tehát az európai integráció legitimációval rendelkező folyamat, mert az európai polgároknak – annak révén, hogy a szakpolitikák közösségi szinten hatékonyabban működnek, mint nemzeti szinten – egyre emelkedő jólétét tud biztosítani és ezzel párhuzamosan egyre szélesebb legitimációs bázist termel ki magának. Mindez – akárcsak maga az integráció – gyakorlatilag automatikus folyamat: mind a polgárok, mind pedig a nemzetállami politikai elitek, amint felismerik és megtapasztalják az integráció jóléletteremtő vonását, habozás nélkül reorientálják lojalitásukat, és a nemzetállami szinttel szemben a közösségi intézmények felé fordulnak (Haas 1968:158–159).

Ezen optimista elvárásokra azonban komoly csapást mért a hatvanas évek közepén kibontakozó integrációs válság, amely nyilvánvalóvá tette, hogy önmagában a szakpolitikai hatékonyság és a növekvő jólét legjobb esetben is csak olyan „megengedő konszenzus” (*permissive consensus*) kialakulását tette lehetővé, amelynek eredményeként a polgárok ugyan „eltűrik” a közösségi intézmények ténykedését saját jólétük érdekében, azonban ez a passzív jóindulat nem konvertálható az integráció további elmélyítését támogató aktív magatartássá válság idején (Lindberg–Scheingold 1970:41). Az integráció hívei az elméleti dilemmából a kiutat a legitimáció priméren politikai aspektusának erősítésében látták. Erre, az EK intézményi szerkezetét figyelembe véve, két lehetőség kínálkozott: a Gazdasági és Szociális Bizottsága (ECOSOC) szerepének növelésével egyfajta európai szintű *korporatizmus* létrehozása révén a munkavállalók és munkáltatók intézményes érdekegyeztetésén alapuló legitimáció, vagy pedig egy másik közösségi intézmény, az Európai Parlament (EP) valódi képviseleti szervvé tétele révén kialakítandó európai *képviseleti demokrácia*.

A *korporatista legitimáció* hívei számára a jövő igazi nagy kérdése nem a demokratikus politikai részvétel lehetőségének bővítése, hanem az, hogy az integráció „áldásaiból” és növekvő jólétéből ne csak az integrációs elit, hanem a polgárok minél szélesebb rétegei részesüljenek. Az állampolgár–Közösség kapcsolatrendszerben számukra a legfontosabb közvetítők az európai szinten megszerveződött érdekcsoportok, ezeken belül is elsősorban a szakszervezetek, amelyek a munkásság – mint a politikai folyamatok szempontjából már csak létszámánál és szervezethezességénél fogva is jelentős csoport – érdekeinek a döntéshozatalban való intézményesített figyelembevételét teszik lehetővé (Lindberg–Scheingold 1970:272).

Míg az európai korporatizmus hívei részben az európai érdekcsoportok gyengesége miatt, részben pedig a „klasszikus” európai jóléti állam hetvenes évekbeli kimúlása következtében viszonylag hamar háttérbe szorultak a közösségi politika színterén, addig az EP-t a közösségi demokrácia bástyájának tartó *európai parlamentarizmus* hívei mind a mai napig jelentős pozíciót foglalnak el az EU-ról szóló elméleti vitákban, sőt a legitimációs elméletükből a hetvenes években kinövő demokratikus deficit problémája az egész integráció jövőjét is meghatározó elméleti sarokpontok egyikévé vált. A szintén a hatvanas években kialakuló

irányzat megítélése szerint éppen az vált az integrációs folyamat legsúlyosabb problémájává, amit a neofunkcionalisták a legnagyobb erőnyeknek tartottak, és ami az EK alapvetően technokratikus jellegében ragadható meg. Ez teszi képtelenné az egész integrációs folyamatot arra, hogy legitimé váljék, hiszen technokratizmusa révén éppen a legitimáció egyik legfontosabb dimenzióját veszíti el, azt, hogy az állampolgárok érzelmileg is azonosulni tudjanak vele (Kuper 1996:9).

Ebből adódóan az általuk javasolt megoldás a technokrata legitimációval szemben a „népi” legitimáció, azaz a polgárok közösségi politikában való részvételi lehetőségeinek kialakítása a nemzeti szinten már jól bevált struktúrák és intézmények közösségi szintű létrehozása és alkalmazása révén. A cél tehát a hagyományos legitimitási viszonyrendszer európai szintre emelése; ennek csírái adottak az irányzat képviselői szerint a közös európai kulturális örökségben, az európai szintű parlamentáris demokrácia segítségével azonban ezek a csírák egy egységes európai „nemzettudat” – azaz a nemzeti legitimáció alapegysége – kiérlelésének alapjai lehetnének (Hirst 1995:51–52). A fenti gondolatmenetből adódik a következtetés: az állampolgárok és közösségi szint közötti legitimációs gyűjtőpont csakis a közvetlenül választott Európai Parlament lehet, amelynek – mint a népszuverenitás letéteményesének – rendelkeznie kell a nemzeti parlamentek által birtokolt alapvető hatáskörökkel és jogokkal.

A fenti érvelés népszerűségét a hetvenes években erőteljesen növelték az integrációs folyamatban strukturális reformokat eredményező politikai lépések<sup>5</sup>. Az EP-választások perspektíváját sokan a közösségi szinten létrehozandó parlamenti demokrácia első lépéseként értékelték. Az európai szintű választások értelemszerűen létrehozzák, illetve megerősítik a transznacionális pártföderációkat, amelyek már nem nemzeti, hanem ideológiai alapon fogják tagolni a közösségi politikai teret, azaz kialakul a „nemzeti szinten megszokott” politikai képlet. A jövő parlamentáris Európája a „pártok Európája” lesz (Marquand 1979:115), amelyek – akárcsak nemzeti szinten – létükkel nyújtanak a polgárok számára lehetőséget a politikai folyamatokban való részvételre, legitimálva ezzel az Európai Közösséget.

Az 1979-es EP-választások azonban súlyos csalódást okoztak az elmélet képviselőinek. A választási kampány során nem jöttek létre erős európai pártok, az egyes nemzeti szinten működő pártok minimális egyeztetéssel küzdöttek nemzeti keretekben a szavazatok megszerzéséért. Hasonlóképpen, a választópolgárok sem mindent elsöprő aktivitásukkal tündek ki a választások során, amely így, az általános értékelés szerint, inkább egy „másodrangú parlamenti választáshoz” hasonlított, mint új politikai struktúrát legitimáló akтуshoz (Newman 1996:181–183). Az első – és a további – választásokon szerzett keserű tapasztalat arra a felismerésre vezetett az irányzat képviselőit, hogy önmagában nem elég a közvetlen választhatóság megteremtése. Ahhoz, hogy a választások valódi részvételi igényt keltsenek az emberekben, az is kell, hogy a megválasztandó intézménynek valódi súlya – azaz a választásnak igazi tétje – legyen. A felismerés a most már a közösségi intézmények hatásköri

struktúráját célba vevő demokratikus deficit vitához vezetett, amelyben az európai szintű parlamentáris demokrácia hívei már egy közösségi intézmény, a közvetlen választottság folytán megnövekedett önbizalmú és „hatásköri étvágyú” Európai Parlament támogatását is maguk mögött tudhatták. Mielőtt azonban a demokratikus deficit problémájának felvázolásába kezdenék, röviden ismertetem azok álláspontját, akik nem tartják szükségesnek az európai integráció közvetlen legitimitációjának megoldását.

### A KÖZVETETT LEGITIMÁCIÓ ÉRVRENDSZERE<sup>6</sup>

Mind a közvetlen legitimitáció elméletei, mind pedig a demokratikus deficit és az állampolgárság kérdésének megoldásán gondolkodók számára a legnagyobb elméleti-gyakorlati kihívást azok a kritikák jelentették, amelyek – még az integrációs folyamat de gaulle-i kritikájában<sup>7</sup> gyökerezve – megkérdőjelezzik egy, az integráció eredményeként létrejövő szupranacionális struktúra működésének értelmét, és a folyamat esetleges politikai legitimitációját döntően a részt vevő tagállamok közvetítésével képzelik el.

Az európai integráció politikai vállalkozásként való felfogása elleni támadásuk kiindulópontja az a megfigyelésük, hogy sem a Római Szerződés preambulumban, sem pedig az integráció általánosan elfogadottnak tekinthető értékei<sup>8</sup> között nem szerepelnek olyan fogalmak, amelyek közösségi szintű demokrácia szükségességére utalnának. A probléma ugyanakkor számukra abból adódik, hogy az idők során létrejött közösségi szakpolitikák és különösen a minősített többségen alapuló döntéshozatal térnyerése valójában egy legitimitással nem rendelkező politikai tér kialakulását tette lehetővé. Az így keletkezett legitimitációs válság azonban annak köszönhető, hogy az integráció „irányt vétett”, amikor a politikai egységesezés területére tévedt. Ennélfogva a legitimitáció hiányából adódó probléma megoldása az integrációs folyamat visszatekintése annak eredeti, szabadpiaci medrébe.

Érvelésük szerint az integrációs folyamatot és kimenetelét alapvetően meghatározó konfliktus a széles körű legitimitációval bíró tagállamok és a legitimitációs hiánnyal küzdő közösségi intézmények – elsősorban a Bizottság – között feszül (Hoskyns 1989:19–20). A tagállamok – mivel a népszuverenitás, az alkotmányos rend és a joguralom elvein alapulnak, továbbá választott és felelős intézményekkel rendelkeznek – legitimek, a közösségi intézmények viszont ezek hiányában nem azok. Ennek következtében minden, a közösségi szint intézményeire történő további hatáskör-átruházás nemcsak a nemzetállam gyengülését, hanem egy, a demokratikus normáknak nem megfelelő, illegitim politikai központ létrehozatalának kísérletét is jelenti. Az erre irányuló törekvésekkel szemben az integráció jövőjét meghatározó alapelvek a tagállamok csorbíthatatlan szuverenitásának kell lennie (Séguin 1993:53).

A közösségi szint közvetlen legitimitációjának megteremtését célzó kísérleteket összefoglalóan három fő érv körül csoportosulva utasítják el.

Először, a Római Szerződéssel az EGK nem mint szuperállam, hanem mint nemzetközi szabadpiaci szervezet jött létre, amely ennél fogva nem szorul közvetlen legitimációra, hiszen tevékenysége csak a tagállamok hozzájárulásával és részvételével érvényesülhet, így az együttműködésben részt vevő tagállamok maguk legitimálják a szervezetet (Minogue 1992:31). Másodszor, lehetetlen megteremteni a közösségi szint legitimációját, hiszen hiányzik az – a némelyek által „mitikusnak” (Obradovic 1996:195), mások által „társadalomszichológiai közösségnek” (Lodge 1996:207) nevezett – mag, amely a közös származás, identitás, múlt, kulturális örökség összetartó erejénél fogva lehetővé tesz valamely politikai berendezkedéssel való szimbolikus vagy valóságos érzelmi azonosulást (Smith 1992:62). Harmadszor, a demokratikus legitimációt lehetővé tevő közösségi demokrácia még csak nyomaiban sem jelent meg, és a továbbiakban sincs túl nagy esély a létrejöttére. A legerősebb két közösségi intézmény közül a Tanács legitimációját megkérdőjelezhetetlenül a tagállamok adják, a Bizottság pedig semmilyen legitimációval nem rendelkezik, nem demokratikus, nem felelős testület, így alkalmatlan arra, hogy legitimációt teremtsen (Sefraty 1992:159–160).

Amint a fentiekből láthattuk, az irányzat a közösségi szint közvetlen legitimációjának problémáját nem mint megoldandó, hanem mint elutasítandó kérdést kezeli. A tagállamok általi közvetett legitimáció elégséges alapot teremt az EU számára, hogy eredeti céljait elérje, amennyiben tehát legitimációs válságról beszélhetünk, annak nem a közösségi szintű demokratikus struktúrák hiánya az oka, hanem a Bizottság és az Európai Parlament „hatásköri mohósága”. A legitimációs válság a közvetett legitimáció hívei számára nem oldható meg a közösségi szint közvetlen legitimációjával – hiszen ez, mint említettük, lehetetlen –, ebből adódik, hogy a krízis megszüntetéséhez a valós döntéshozatali hatásköröket maradéktalanul a legitimációval rendelkező tagállamoknak kell visszatadni, illetve az integráció tematikáját azokra a területekre kell „visszaszorítani”, amelyek közösségi szintű működtetéséhez nincs szükség legitimációra, vagy a közvetett legitimáció is elegendő.

## A DEMOKRATIKUS DEFICIT PROBLÉMÁJA

Noha pusztán akadémiai jellegű disputának indult, az integrációs folyamat legitimációjának megteremtéséről szóló vita felkeltette a politikusok érdeklődését, sőt a vitából levonható tanulságok a mindennapi politika szférájába is átszűrődtek. Ennek jeleként az 1969-es hágai csúcst követő „integrációs újraindulás” egyik legfontosabb stratégiai célja az „emberarcú” és „polgárbarát” Közösség megteremtése volt. A program részeként elkezdett strukturális reformok – az EP szerepének növelése a döntéshozatalban, közvetlenül választottá tétele – azonban rövidesen éreztették a politikusokkal, hogy a közösségi szint közvetlen legitimációjának megteremtése érdekében végrehajtott szerkezeti változtatásokkal olyan komplex problémahalmaz kezelését vállalták magukra, amelynek megoldása döntő kihatással lehet az integráció jövőjére. A refor-

mok, félsikereik ellenére is, mindenképpen hasznot hoztak annyiban, hogy konkretizálták a halmazon belül egymással összefonódott, ám különböző természetű problémák egyes aspektusait. Mindez hozzájárult a legitimitás kérdéséből fokozatosan kikristályosodó és specifikálódó probléma, a demokratikus deficit, azaz a közösségi szintű demokrácia intézményi problémái, és az európai állampolgárság, azaz a közösségi szinten való politikai részvétel témakörének megfogalmazódásához.

### *A demokratikus deficit meghatározása*

A demokratikus deficit fogalma – megszületése óta – gyakorlatilag az Európai Parlament öndefiníciójával, illetve hatalmi törekvéseivel fonódott össze. Noha eleinte ezek az aspirációk és az EP által a közösségi szint intézményi „újrarendezéséről” szóló viták megtérülhettek a közösségi politika szereplői számára, a nyolcvanas évektől elindult újabb integrációs hullám: az Egységes Okmány, a Maastrichti Szerződés és az Amszterdami Szerződés rendelkezései következtében életbe lépő módosulások határozottan megerősítették az EP pozícióját, ami hangerejében is érzékelhető.

Talán nem véletlen, hogy az ily módon egyre nagyobb jelentőségű problematika egyetlen hivatalosnak tekinthető definíciója éppen az EP-től származik, mégpedig jelenleg is tartó előretörési folyamatának első időszakából, 1988-ból. Ennélfogva maga a meghatározás nemcsak diagnózis, hanem az EP által az elkövetkező években elérendő cél meghatározásának alapja is kívánt lenni.

Az Európai Parlament meghatározása szerint a demokratikus deficit alapvetően két tényező kombinációjából ered. Az első tényező a hatáskörök átruházása tagállami szintről közösségi szintre. Önmagában azonban ez még nem teremti meg a demokratikus deficitet, inkább az előfeltételének tekinthető. A demokratikus deficitnek ugyanis a másik tényező a közvetlen oka, nevezetesen az, hogy ez az átruházás olyan területeket érint, amelyek tagállami szinten a törvényhozás – azaz közvetlenül választott testületek – hatáskörének részét alkották, az átruházás következtében azonban kikerültek a nemzeti parlamentek hatásköréből, közösségi szinten viszont nem közvetlenül választott testület, azaz nem az Európai Parlament hatáskörébe tartoznak (European Parliament 1988:10–11).

A demokratikus deficitet az Európai Parlament szerint tehát alapvetően a közösségi és a tagállami szint közötti hatásköri struktúrában kialakult inkongruencia okozza. A nemzeti szinten csaknem kivétel nélkül a törvényhozó hatalmi ághoz sorolható témakörök közösségi szinten a tagállamok végrehajtó hatalmainak képviselőiből álló testület – a Tanács – kompetenciájába tartoznak. Mivel a közösségi „törvényhozó hatalmi ág” gyakorlatilag a nemzeti szintű végrehajtó hatalmi ág képviselőiből áll, a nemzeti szintű törvényhozó hatalmi ág közösségi szintű letéteményese – az Európai Parlament – az esetek túlnyomó többségében nem tud beleszólni a döntésekbe.



A fenti definícióból is látható módon az EP számára a demokratikus deficit eredeti értelmében pusztán a közösségi szinten jelentkező probléma, amely abban gyökerezik, hogy a közösségi szintű parlament nem rendelkezik olyan jogokkal a döntéshozatalban, mint nemzeti szintű társai. A probléma felvetésének illetően módja gyakorlatilag visszaul az előbbieken ismertetett, a hatvanas évek végén született „emberarcú” Közösség (Sasse et al. 1977:247) és a közösségi szintű parlamenti demokrácia elképzeléseihez, amennyiben a közvetlen kiváltó ok implicite itt is az integrációs folyamat tagadhatatlan elbürokratizálódása. Az, hogy a döntéshozatali és az ellenőrzési jogkörök a tagállamok kormányainak képviselőit és a tiszviselőit tömörítő Tanácsban, illetve az alá rendelt különböző testületekben összpontosulnak, meghíúsítja az egyetlen közvetlenül választott intézmény, az Európai Parlament ellenőrző tevékenységét. Ennek következtében a közösségi politika a közvetlen közösségi politikai felelősséggel nem rendelkező szereplők „magánügye”, amit jól szimbolizál az, hogy a demokratikus szakadékok is – bár nem kielégítő módon – a nemzeti tiszviselők révén történő információáramlás tölti ki (Williams 1991:162).

A probléma megoldása ennek megfelelően nem igényelne sem közvetlen politikai mobilizációt, sem pedig a tagállam–Közösség kapcsolatrendszer újradefiniálását. Mivel az EU közösségi szintű intézményei közül egyedül az EP rendelkezik közvetlen, a választópolgároktól származó legitimitációval, így a megoldás elméletileg nagyon egyszerűnek tűnik: átfogó hatásköri reform keretében a Tanács és az EP között ki kell alakítani a „helyes” hatásköri arányokat.

## AZ ÁTALAKULÓ DEMOKRATIKUS DEFICIT

Az EP 1988-ban alkotott definíciója rendkívül hatékonynak bizonyult. Biztos hivatkozási pontot adott az európai integráció parlamentarizálását követelő szakemberek-aktivisták számára, ugyanakkor az EP hatásköri harcai szempontjából is iránymutatónak tekinthető a meghatározás. Vérmesebb szakemberek a definíció elemzése és a konkrét szituáció összevetése révén egyszerű és radikális következtetésre jutottak. A demokratikus deficit megoldása csakis úgy képzelhető el, hogy – szakítva az integráció eddigi inkrementalista növekedési stratégiájával – új, államalapító aktsussal létre kell hozni az Európai Uniót mint a parlamenti demokrácia elvén nyugvó államot (Featherstone 1994:151). Ez a legitimáló aktus lehet egy összeurópai alkotmányozó gyűlés felállítása, amely az európai politikai pártok, a szubnacionális szintek és a társadalmi mozgalmak „közérdeket” képviselő delegátusait foglalná magában, és amelynek egy új európai alkotmány kidolgozása lenne a feladata (Weale 1995:92–93), vagy pedig egy összeurópai referendum, ahol az európai polgárok közvetlenül biztosíthatnák támogatásukról a parlamentáris európai állam tervét (Bogdanor 1990:15).

Amíg ezek a kissé nagyrotörő tervek megvalósulnak, addig is a reálisabb megközelítés – az EP törekvései számára is relevánsabb módon – a

demokratikus deficit megszüntetésének lehetőségét az EP-hez rendelt hatáskörök radikális kiterjesztésében látja (Lodge 1994:83). Az EP hatásköreinek növelésére vonatkozó követelések gyakorlatilag változatlanok maradtak a hetvenes évek vége óta, és elsősorban a következőkre irányulnak: *a*) a parlament jelentősebb részvétele a közösségi döntéshozatalban; *b*) az uniós költségvetéssel kapcsolatos döntési jogok kizárólagos birtoklása; *c*) a Bizottságnak az EP irányában való felelőssé tétele (Marquand 1979:91–105). Ezekhez társul még az az alapvető – és azóta is megvalósulatlan – követelés, amely az EP-választások európai szintű egységes szabályozására vonatkozik<sup>9</sup>.

Ezek a követelések képezték az alapját az EP által 1984-ben kidolgozott, az Európai Unió Szerződéstervezete című okmánynak, amely az akkor még Európai Közösség néven működő szervezetet szerkezetileg egységes föderális unióként képzelte el, amelyben föderális szinten a parlamentáris felelősségi rendszer szabályai érvényesülnek az intézmények egymás közötti viszonyaiban (Bogdanor 1990:7–8)<sup>10</sup>. Noha önmagában a dokumentum nem forradalmasította a demokratikus deficit gyógy módjáról kialakított álláspontokat, abból a szempontból mégis mérföldkőnek számított, hogy a parlamentáris unió utópisztikus elképzelésével gyakorlatilag kimerítette az EP elsőbbségére építő elmélet lehetőségeit, a dokumentum sikertelensége pedig pontosan megmutatta ennek a megoldásnak a gyakorlati korlátait is<sup>11</sup>.

A kudarc elméleti következményeként nyilvánvalóvá vált, hogy a parlamentáris Európa megvalósulása rövid távon nem képzelhető el, ennek következtében nem tartható a demokratikus deficit megszüntetésére javasolt megoldásként sem. Míg az EP következő lépésként elsősorban a közösségi döntéshozatalban való minél nagyobb beleszólási jog révén próbálta hatalmát kiterjeszteni és ezzel – az okmány szerzőinek érvelése szerint – a demokratikus deficitet csökkenteni, addig az elméleti szakemberek – elbizonytalanodva az EP *sui generis* felsőbbrendűségét illetően – kezdték átértékelni a demokratikus deficit fogalmát, és az EP-t, szerepének háttérbe szorításával, mint az európai integráció nem demokratikus voltának jelenségét emlegették.

Az EP és a szakemberek útja tehát kettévált, amely szétválás a demokratikus deficit fogalmának kitágulásával és határainak elmosódásával járt. Az EP a demokratikus deficitre hivatkozva tudta mozgósítani azokat a tagállamokat, amelyek támogatták azokat a törekvéseit, hogy az Egységes Okmányba bekerüljön a döntéshozatali eljárás elemeként az együttműködési eljárás, és úgy vélték, hogy a Maastrichti Szerződés és az Amszterdami Szerződés reformjai révén az EP az együtdöntési eljárásban a Tanács partnerévé válhat. Ugyancsak a demokratikus deficitre adott válaszként történtek meg az első lépések a Bizottság parlamentáris felelősségének kialakításához: a Bizottság mandátumának idejét az Európai Parlamentéhez igazították a Maastrichti Szerződésben, a Bizottság új elnökének hivatalba lépése elvileg az EP-ben történő szavazás függvényében történik meg, továbbá az EP-nek joga van bizalmatlanságot nyilvánítani a Bizottság iránt. Ugyanakkor az EU három pillérré épülő szerkezetének kialakítása Maastrichtban újabb dimenzióval gara-

pította a demokratikus deficit fogalmát, amennyiben a döntően közösségi munkamódszeren alapuló Európai Közösség mellett hivatalosan is kormányközi munkamódszerre alapozta a másik két pillér, a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a belügyi és igazságügyi együttműködés rendszerét, sokak megítélése szerint további réteggel gyarapítva ezzel a demokratikus deficit problémakörét (Szűcs 1996:10–11).

A demokratikus deficit megszüntetését szorgalmazó szakemberek egy része továbbra is gyökeres strukturális reformban látja a probléma megoldásának egyetlen lehetőségét. A megoldási javaslatok általában egy-egy ország vagy berendezkedéstípus analógiájára születnek. Némelyek szerint a közösségi politika legfontosabb alapvonása a pártok gyengesége, amely viszont az amerikai rendszerrel rokonítja az EU-t. Ennek megfelelően a demokratikus deficit megoldását sem az EP emancipálása révén kell megoldani, hanem az amerikai minta alapján. Az elképzelés szerint a Bizottságot kell bürokratikusból politikai testületté változtatni, azáltal, hogy tagjait nem a tagállamok delegálnák, hanem az állampolgárok választhatnák az európai pártok által állított listákról (Bogdanor–Woodcock 1991:483–484). Mivel azonban az „elnöki típusú” berendezkedés eljárásainak meghonosítása a tradíciók hiánya miatt kétségtelenül hordoz magában politikai kockázatot, ezért az amerikai modell alkalmazását a másik gyenge pártrendszerű ország, Svájc megoldásával, a közvetlen népszavazások rendszerével egészítenék ki (Bogdanor–Woodcock 1991:489; Jahn–Storsved 1995:19).

Mások az alakulóban lévő európai politikai teret sokkal inkább Németország föderációjához tartják hasonlatosnak, ahol a szövetségi szintű politikában különösen nagy a területi törésvonalak és az ezeket megjelenítő tartományok (*Länder*) szerepe (Sbragia 1992:285). A német politikában kulcsszerepet betöltő tartományok tulajdonképpen a közösségi térben a tagállamoknak feleltethetők meg, amely hasonlóságnak a strukturális-államszervezési következtetéseit is le kell vonni. Ugyancsak nagyfokú hasonlóságot sejtet a „kooperatív föderalizmus” koncepciója (Kirchner 1992:11), amely szerint, akárcsak Németországban, a közösségi politikai színtéren is az egyik alapvető jellemző az a tény, hogy nem határolható el pontosan szövetségi és tartományi – azaz közösségi és tagállami – politika egymástól, mivel az egész politikai rendszer működtetése mindkét szint szereplőinek együttműködését megköveteli az „együttes döntéshozatal” (Scharpf 1988:239) révén.

Ismét mások számára – fenntartva a német analógiát – a Maastrichti Szerződésben foglalt szubszidiaritás elve jelenti a demokratikus deficit megoldását. Nem törődve magának az elvnek a meglehetősen ellentmondásos megfogalmazásával<sup>12</sup>, a szubszidiaritás elvét egyértelműen a szubnacionális szint győzelmének tulajdonítják, és a demokratikus deficitet az Unió belüli területi hatalommegosztás révén vélik megoldhatónak (MacCormik 1995:104; Harvie 1994:63). Az áramlat radikálisabb változata a „Régiók Európájának” megteremtésében és a nemzetállamok szerepének kiküszöbölésében látja a demokratikus deficit megszüntetésének lehetőségét. Az elképzelésben kulcsszerepet játszik a Maastrichti Szerződés által létrehozott és meglehetősen korlátozott jo-

gokkal rendelkező Régiók Bizottsága szerepének erősítése<sup>13</sup>. Mint a szubnacionális területi érdekeket megjelenítő szerv, ez az intézmény lenne ugyanis kijelölve arra, hogy – esetleg az EP struktúrájába egyik házaként betagolódva – intézményesen is stabilizálja a Közösség és a régiók közötti kapcsolatrendszerét.

## A NEMZETI SZINT ÉS A DEMOKRATIKUS DEFICIT

A demokratikus deficit fogalmának a fentiekben felvázolt átalakulása nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a problémát ne csak a kissé illuzórikusnak tűnő, a közösségi szint kompetenciájának radikális növelését megkövetelő, hanem lényegesen realistább megoldási javaslatok fényében is vizsgáljuk. Az eredeti definíció – mint láthattuk – döntően csak a közösségi szinten igényelt volna átrendeződést, ezzel szemben az új, módosult jelentésű fogalom már a Közösség–tagállami kapcsolatrendszer felülvizsgálását is lehetővé teszi azáltal, hogy reális alternatívaként jeleníti meg a tagállami szintű intézmények fokozottabb részvételét a közösségi politikában.

Az új irányzat képviselői szerint ugyanis a demokratikus deficit nem pusztán a közösségi szintet jellemzi, hanem olyan általános, azaz nemzeti szinten is érvényesülő jelenség, amely a végrehajtó hatalmi ágának a törvényhozás rovására történő előretöréseként írható le (Dehousse 1995:122). Tekintettel a tagállamoknak az európai integráció politikai folyamataiban betöltött szerepére, a demokratikus deficit megszüntetésére irányuló reformok legfontosabb célja nem a tagállami szint likvidálása, hanem az, hogy a nemzeti parlamentek közvetlenül részt vehessenek a közösségi politikában. Az elmélet számára itt két út kínálkozik.

Egyrészt – csatlakozva az előbbieken már említett Németország-analógiához – a területi érdekek intézményesített képviselőletének lehetősége azáltal, hogy az EP kétkamarás törvényhozássá alakulna át. Ebben az esetben a jelenlegi, közvetlenül választott képviselőket tömörítő EP válna az alsóházá, és a nemzeti parlamentek küldötteiből álló kamara lenne a felsőház. A modellben azonban – eltérően az alapul vett német föderációs mintától – a két ház minden tekintetben azonos jogokkal rendelkezne, így a törvényhozási tevékenységet is csak együttesen gyakorolhatnák (Heseltine 1989:35–37).

A másik modell lényegesen kevésbé látványos átalakításokkal járna, és ennél fogva jobban meg is felel a közösségi evolúció inkrementalista jellegének. Eszerint az EP a nemzeti parlamentekkel együtt „törvényhozási hálózatot” alkotna, amelynek egyes elemei rendkívül intenzív, intézményesített kapcsolatban állnának egymással. A hálózat csúcán az európai kongresszus állna, amely mint külön testület egyesítené a nemzeti parlamentek és az EP delegációit (Neunreither 1994:307). Amint látható, a javasolt megoldás egyik legfontosabb eleme a nemzeti parlamentek ismételt közvetlen bevonása az integrációs folyamatokba. Az erre irányuló első gyakorlati lépésnek az 1990 novemberében Rómában összeült Parlamentek Konferenciája tekinthető, amelyre az EP és a nemzeti

parlamentek küldöttei voltak hivatalosak. Noha az együttműködés rendkívül ambíciózus célokkal indult, az a tény, hogy a rendezvényt – a tervekkel ellentétben – nem követte intézményesített együttműködés, arra utal, hogy valószínűleg nem a kongresszus-modell lesz a demokratikus deficit jövőbeni gyógyírja.

Nagyobb eséllyel pályázik erre a címre a nemzeti parlamentek intézményesített együttműködése. A tagállamok parlamentjei EK-ügyekkel foglalkozó bizottságainak képviselőit tömörítő Európai Ügyek Bizottságainak Konferenciája (COSAC) 1989-ben történt megalapítása óta rendkívül sikeres működést tudhat maga mögött. Egyrészt létrehoztak és működtetnek olyan egységes információs rendszert, amelynek alapvető célja, hogy az intenzív információáramlás segítségével naprakész hírekkel lássák el egymást a parlamentek, illetve gyorsan és hatékonyan össze tudják hangolni a közösségi politika ügyeiben kialakított taktikájukat. Másrészt ez a szerv súlyát és eredményességét nagymértékben növelte, hogy rendszeres tanácskozásai révén valóban fórumot biztosított a nemzeti parlamenteknek a közösségi politikában való részvételre (Morgan 1996: 13).

A fenti áttekintésből kitűnik, hogy a demokratikus deficit problémájának megoldását – legalábbis a belátható jövőben – továbbra sem a demokrácia közösségi szintre telepítése jelenti. Noha az EP rohamosan növekvő hatalomra tett szert az elmúlt tíz évben, növekvő hatalma – éppen legitimációs hiányosságai miatt – nem tette „demokratikusabbá” az Európai Uniót, ellenkezőleg, felhívta a figyelmet azokra a hiányosságokra, amelyek utópisztikussá teszik a közösségi parlamentáris demokráciára vonatkozó elképzeléseket. Helyszükében ezek közül most csupán egy, a többi közül jelentőségében mindenképpen kiemelkedő problémát kívánok megvizsgálni, az európai politikai közösség hiányát. Az ennek megteremtésére irányuló törekvést tekintem át az uniós állampolgársággal kapcsolatos kérdések felvillantásával.

## AZ UNIÓS ÁLLAMPOLGÁRSÁG

Az európai integrációs folyamat politikai legitimációjáról szóló vita viszonylag hamar arra a felismerésre vezetett, hogy önmagában az intézményi megoldások – és a demokratikus deficit ilyen módon való megszüntetése – nem elegendőek a legitimitás megteremtéséhez. A tartós és valódi legitimációhoz szükség van – a racionális intézményi reformokon túl – arra, hogy a tagországok állampolgárai azonosulni tudjanak a közösségi szinttel, magukénak érezzék a Közösséget, és erkölcsi-érzelmi késztetést érezzenek az ott zajló politikai folyamatokban való részvételre.

Emellett azonban még egy praktikus érv is volt az uniós állampolgárság témájának relevánssá válásához. A kétségtől eltekintve demokratikus berendezkedésű tagállamok ugyanis olyan, magának idővel mind több hatáskört szerző szintet hoztak létre, amely sok kívánnivalót hagyott nemcsak intézményi megoldásai, de az egyéneket illető jogok érvényesülése és védelme tekintetében is. Mindez nem volt különösebben zavaró mindaddig, amíg az európai integráció szinte kizárólag kormányközi elemeken

épült fel. Amikor azonban az intézményi-szakpolitikai reformok révén megerősödtek a közösségi szint jogosítványai, felerősödtek az ennek nem-demokratikus voltával kapcsolatos aggályok is.

Az uniós állampolgárság kérdéskörének történetét két dimenzióban kísérhetjük végig. Egyrészt mint praktikus politikai lépések sorozatát, amelynek döntően a közösségi evolúcióra általában jellemző inkrementalizmus adja meg karakterét, másrészt az elméleti szakemberek – a legitimitáció megoldását siettető – gyakran radikális javaslatai, amelyek azonban éppen a problémák felvetése miatt váltak rendkívül fontossá.

### *A gazdasági lénytől a politikai lényig*

Születési körülményeit jelképezve, az európai integráció eddigi történetének túlnyomó részében a közösségi intézmények működési alapjául szolgáló dokumentumok nem ismerték az állampolgár fogalmát. A Római Szerződés a tagállamok polgáira szigorúan gazdasági aspektusukat figyelembe véve mint munkavállalókra hivatkozott, és az őket megillető jogok is kizárólag ezzel a státuszukkal összefüggésben jelentek meg<sup>14</sup>. Az EK mint neofunkcionalista elveken nyugvó regionális gazdasági integráció elképzelésének megfelelően a tagállamok állampolgárai a közösségi intézmények számára csak mint gazdasági lények jelentek meg, akik politikailag elsősorban a saját államaikhoz kötődnek, és pusztán az integráció – ekkor még meglehetősen szűk – tematikája vonatkozásában jelentek meg a közösségi politika horizontján.

Az emberi jogok közösségi szintű elismerésének mulasztásából eredő problémák már a hatvanas években megmutatkoztak<sup>15</sup>, ezek a problémák a nyolcvanas évek közepére már a legitimitációról szóló viták magvát alkották. A mind gyakrabban felmerülő politikai integráció terve, valamint a legitimitációs válság és a demokratikus deficit megoldatlansága mind arra utalt vissza, hogy a továbbiakban már nem tartható a tömegtámogatás nélküli integráció koncepciója (Williams 1991:169), illetve, hogy az integrációt „polgárokkal kell benépesíteni” (Neunreither 1994:311). Ehhez két út kínálkozott: a közös identitáson alapuló állampolgárság, illetve a közösségi szinten érvényesülő jogok révén létesített állampolgárság.

Az első út kudarcnak bizonyult. Az 1984-ben Fontainebleau-ban megtartott ülésén az Európai Tanács úgy döntött, hogy Pietro Adonnino vezetésével *ad hoc* bizottságot állít fel, azzal a feladattal, hogy dolgozzon ki olyan javaslatokat, amelyek segítik az egységes európai identitás létrejöttét (Newman 1996:152). Az Adonnino-bizottság jelentése – amelyet az Európai Tanács 1985 júniusában Milánóban fogadott el – egy sor javaslatot fogalmazott meg<sup>16</sup>, amelyek mind azt célozták, hogy szimbólumok kialakítása vagy közös akciók révén megteremtse az európai lét érzelmi alapjait.

A kezdeményezés kudarca azonban arra intette a politikusokat, hogy szakítsanak az egységes európai identitás kialakítására vonatkozó kísérleteikkel, és a másik, az állampolgárságot a jogok felől megközelítő utat

járják. Ennek első lépéseként az Egységes Okmány szakított az EK-dokumentumokra korábban jellemző „egyén mint munkavállaló” koncepcióval, és hivatalos megnevezésükben már „személynek” titulálta a tagországok polgárait. Az igazi áttörést azonban a Maastrichti Szerződés hozta, amelynek második része önálló fejezetet szentel az uniós állampolgárságnak. A szerződés meghatározása szerint a jövőben uniós állampolgár minden olyan polgár, aki valamelyik tagállam nemzeti állampolgárságával rendelkezik (8.§ 1. bek.): A szerződés további rendelkezései most már a munkavállaláshoz fűződő jogokon túl is rögzítettek jogokat<sup>17</sup>.

A Maastrichti Szerződéssel létrehozott uniós állampolgárság tulajdonképpen két tekintetben jelentett újdonságot. Egyrészt, értelmezésében szélesítette az EK-dokumentumokban már addig is rögzített jogokat, amelyeket már nem csak a munkavállalás függvényében ismert el. Másrészt – lényegesen szerényebb mértékben – szélesítette a közösségi szintű jogok körét. Valódi újdonság például az, hogy az uniós állampolgárság fogalmi körében megjelentek a politikai jogok az EP-, illetve helyi választásokon való részvételre.

### *Európai nemzet vagy többes kötődés*

A gyakorlati politikai lépések részben megelőzték, sőt előördézték, részben követték azt az élénk elméleti vitát, amely az uniós állampolgárság, illetve identitás kérdéseiről folyik. Hely hiányában itt most nem vállalkozhatom a teljes vita bemutatására, pusztán a probléma megfogalmazásában kirajzolódó tendenciákat vázolhatom fel, érzékeltetve a gyakorlati és elméleti megközelítések párhuzamait és egymást gerjesztő hatásait.

Természetesen az európai állampolgárság hívei számára kezdettől fogva ismert volt a terveik útjában álló legfontosabb akadály: az egységes európai nemzet és identitás hiánya. E hiány miatt sokan eleve reménytelennek, sőt – mivel megszüntetése elkerülhetetlenül voluntarista politikai eszközöket követelne – kifejezetten károsnak tartják az európai állampolgárság elképzelésének esetleges megvalósítására irányuló lépéseket (Smith 1992:67–70). Az erre vonatkozó terveket a vitathatatlan ellenérvek eleve az utópisztikus elképzelések kategóriájába sorolták.

Az uniós állampolgárság hívei számára azonban – éppen az integrációs dokumentumok sajátos fogalmi apparátusából adódóan – más út is kínálkozott. Igaz ugyan – szólt érvelésük –, hogy a hagyományos értelemben vett, a közös identitáson alapuló állampolgárságot nem lehet létrehozni közösségi szinten, ám a dokumentumokban megtalálható a másik koncepció, a többes kötődésű állampolgárság csírája. A nemzeti állampolgárság alapját képező nemzetfogalom ugyanis szerintük alapvetően két – analitikusan szétbontható – dimenzióból áll. Az egyiket, az etnikai magot, lehetetlen mesterségesen megteremteni; a másik elemet azonban, a polgári dimenziót – amely egy adott politikai közösség tagjainak egyenlő jogokkal való felruházottságára utal – ki lehet alakítani a közös-

ségi szinten minél szélesebb körben biztosított jogok révén. Az így létrejövő állampolgársághoz fűződő jogok alapján olyan politikai közösségi érzület alakul ki, amely pótolja az etnikai elem hiányát (Meehan 1993:155).

Ennek az állampolgársági koncepciónak az alapját a közösségi szinten legkorábban és legszélesebb körben biztosított gazdasági-szociális jogok képezték, amelyek – az elképzelés szerint – kisugárzó hatásuk révén fokozatosan magukhoz, illetve a közösségi szinthez vonják a tagországok állampolgárainak lojalitását, előidézve ezzel a polgári és politikai jogok uniós szintre kerülését is. Az elképzelés ily módon a „Szociális Európa” koncepcióhoz kapcsolódik abban az értelemben, hogy európai szintű jóléti rendszer megteremtésében látja az uniós állampolgárság problémájának a kulcsát. Az uniós állampolgárság ennek megfelelően a gazdasági-szociális jogokat foglalná magában, majd pedig sikeres érvényesítésük révén, a közösségi szintre áthelyeződő lojalitás eredményeként, fokozatosan átterjedne a többi polgári jogra is, kihúzva a talajt a nemzeti állampolgárság alól és megteremtve a teljes körű uniós állampolgárságot. A kezdő lépések ebben az irányban az elmélet hívei szerint már megtörténtek az integráció kezdetén, a feladat most az európai szintű szociális rendszer kiépítése révén a jogok érvényesülésének megerősítése (Meehan 1991:133).

Noha ez az elképzelés – mint láthattuk – továbbra is ellenséges a nemzeti állampolgárság koncepciójával szemben, és az európai integráció kiteljesedésének útjában álló legfőbb akadálnak tartják, az áramlatból kinövő multikulturális állampolgárság koncepciója (Mitchell–Russell 1996:66–67), amelynek újdonságát éppen az jelenti, hogy felhagy a „szentimentális páneuropaizmussal” (Wallace 1992:22) és már nem a nemzeti identitást háttérbe szorító egységes európai identitáson alapuló uniós állampolgárságról beszél. Ennek az álláspontnak az érvényesülését jelezte a Maastrichti Szerződés 8. §-ában definiált állampolgárság is, amely egyértelműen nemzeti állampolgársághoz kötötte az uniós állampolgárság létét, eszerint uniós állampolgárok csakis a tagállamok állampolgárai lehetnek.

Mindez – a bármilyen módon is megteremtendő európai nemzet-koncepciókkal szemben – a többes kötődésen felépülő európai politikai-állampolgári közösség elméletek híveinek előnyét jelezte. Azonban a többes kötődést elismerő, sőt értéknek tartó áramlatok között is jelentős ellentét feszül a multikulturális koncepció – tehát az egyes kötődések egyenrangúságát hirdető –, illetve a nemzeti állampolgárság elsődlegességét valló elméletek között. A multikulturalizmus elképzeléseinek alapját az ausztráliai és a kanadai állampolgársági modellekben látta (Papcke 1992:72), az európai párhuzam azonban több ponton is használhatatlan<sup>18</sup>. Ennek ellenére a Maastricht utáni közösségi fejlődés állampolgársági témakörében kétségtelenül sokan vélték felismerni a legcsábítóbb lehetőséget a teljes körű uniós állampolgárság problémájának megoldására. Sokak számára meglepően azonban úgy tűnik, hogy az 1997 októberében aláírt, de hatályba még nem lépett Amszterdami Szerződés az uniós állampolgárság kérdésében a másodlagos állampolgárság koncepciója mellett kötelezte el magát.



*Amszterdam után*

Első pillantásra úgy tűnik, hogy az Amszterdami Szerződés révén az uniós állampolgárság témakörében bevezetett strukturális módosítások a szociális állampolgárság koncepciójának győzelmét hozták. A szerződés új szövege külön fejezetet szentel a közösségi foglalkoztatási politikának, terjedelmét tekintve meglehetősen részletes szabályozással. Hasonlóképpen a szociálpolitikáról szóló fejezet, amelyet ugyan a Maastrichti Szerződéssel egyidőben fogalmaztak, ám akkor elsősorban Nagy-Britannia ellenállása miatt csak függelékként csatolhattak hozzá, most – a brit álláspont megváltozásával – az új szerződés főszövegének részévé vált.

Közelebbi vizsgálódás azonban egyértelművé teszi, hogy ezek a valóban jelentős strukturális változások nem jelentettek áttörést az uniós állampolgárságban. Mind a foglalkoztatáspolitikát, mind pedig a szociálpolitika vonatkozásában továbbra is alapvetően a tagállamok a cselekvő alanyok, kötelezettségeik jobbra a koordinációban, illetve közös akciók meghirdetésében merülnek ki. A közösségi intézmények inkább elősegítő, semmint irányító szerepkört töltenek be.

Elvi jelentőségű újítást tartalmaz a Maastrichti Szerződés F. §-ának módosítása, amelynek 2. pontjában az EU – a korábbi kritikák tanulságait levonva – explicite is elkötelezi magát az 1950. november 4-én Rómában aláírt Emberi Jogok Európai Konvenciójában foglalt alapvető jogok tiszteletben tartása mellett. Az uniós állampolgársággal kapcsolatos koncepcionális változást előkészítendő, ugyanezen szakasz 3. pontja kifejezetten kötelezi az EU-t a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartására.

Magában az állampolgárságot szabályozó fejezetben a terjedelmet illetően kisebb, ám a jövő szempontjából annál döntőbb változás történt. Az uniós állampolgárság fogalmát meghatározó 8. § a következő mondattal egészül ki: „Az Unió állampolgársága kiegészítő jellegű és nem léphet a nemzeti állampolgárság helyébe”. Az uniós állampolgársággal járó jogok egyetlen újabb joggal bővültek az új szerződés szerint. A 8d.§ szerint az uniós állampolgárok – amennyiben az általuk beszélt nyelv az Unió hivatalos nyelvei közé tartozik, azaz valamely tagállam hivatalos nyelve – anyanyelvükön írhatnak a közösségi intézményeknek, amelyek ugyanazon a nyelven kötelesek válaszolni.

Ha netán csekélynek tűnnek is az uniós állampolgárság eszméje iránt elkötelezett embereknek a fenti változtatások, megítélésem szerint döntő fordulatot hozott az Amszterdami Szerződés ebben a vonatkozásban; meglehet, kijelölve a jövő integrációs irányát. Az uniós állampolgárság új meghatározása, úgy tűnik, végleg szertefosztatja a szupranacionális állampolgárság híveinek reményeit. A definíció egyértelműen másodlagos – és ami még jelentősebb: a „nagy ellenség”, a nemzeti állampolgársághoz képest másodlagos – jogintézményként fogalmazta meg az uniós állampolgárságot. Az uniós állampolgárság tehát végül nem a nemzeti állampolgárság ellenében, azt meghaladó jelleggel, hanem ahhoz képest másodlagosan, mintegy kiegészítő dimenziójaként fogalmazódott meg az Amszterdami Szerződésben. Maga az újszerű meghatározás azonban

a jogok érvényesülésére még nem jelent automatikus garanciát. Valószínűleg az elkövetkező évek egyik nagy kérdése éppen az lesz, hogyan sikerül praktikusán is rendezni a nemzeti állampolgárság primátusa mellett létező uniós állampolgárság státuszát a közösségi struktúrában.

## A KÖZÖSSÉGI DEMOKRÁCIA PROBLÉMÁI ÉS A MAGYAR CSATLAKOZÁS

Első pillantásra talán erőltetettnek tűnhet ha választott témámat kapcsolatba hozom a magyar csatlakozási törekvésekkel. Úgy vélem azonban, hogy az eddigiekben tárgyaltak legalább két – általam kiemelkedő fontosságúnak tartott – tanulsággal szolgálnak az integrációs folyamat dinamikáját illetően, amely tanulságok ismerete fontos dimenzióval gazdagíthatja a magyar csatlakozási stratégiát. Az alábbiakban ezt a két karakterisztikus jegyet – a kialakulóban lévő politikai közösséget és a nemzeti tényező „alapszerű” voltát – röviden ismertetve foglalom össze tanulmányom mondanivalóját.

### *Az alakulóban lévő politikai közösség*

Az eddig tárgyaltakból reményeim szerint egyértelműen kiderült: annak ellenére, hogy a közösségi politikai rendszer rendkívül fontos – sőt, létfontosságúnak tűnő – alkatelemei hiányoznak vagy rendkívül gyengén fejlettek, olyan tematikájú kibontakozó vitának és ezt követően konkrét lépéseknek lehetünk tanúi, amelyek egy – igaz, nem hagyományos értelemben vett – politikai tér kialakulásához vezetnek. Mindez, elsősorban perspektivikusan, már túlmutat a pusztán szakpolitikai együttműködés területén, viszont a jelenleg érvényesülő tendenciák tanúsága szerint nem vezet semmilyen értelemben európai szuperállam kialakulásához.

A fejlődés eredményeként kialakuló jövőbeni struktúra azonban még éppen csak sejlik a ködben, és a jövő nyitottságát mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a szakirodalomban ismét hevesen fellángoltak a koncepcionális viták az EU jövőjét illetően. A praktikus politika számára, úgy tűnhet, sok érdekes nem származhat ezekből a – legtöbb esetben valóban a valóságtól elrugaszkodottnak tűnő – vitákból. Remélem azonban, hogy a legitímáció, a demokratikus deficit és az uniós állampolgárság tárgyalása révén sikerült bizonyítanom, hogy a konkrét politikai fejlődés választási lehetőségeit meghatározták a témában zajló elméleti viták: néhány esetben előrejelezve a megoldási lehetőségeket, még több esetben már elméletben kizárva realizálásuk lehetőségét.

A fentiekből a magyar csatlakozás szempontjából fontos tanulság lehet, hogy valójában nem tudhatjuk, milyen struktúrájú EU-hoz csatlakozunk. Az Amszterdami Szerződés ugyan még nem lépett hatályba, ám a reformokkal elégedetlen közösségi intézmények, elsősorban az EP és néhány tagállam – Belgium, Franciaország és Olaszország – a radikális szerkezeti átrendezéshez kötik hozzájárulásukat a keleti bővítéshez. Ez

a bizonytalanság egyrészt megnehezíti Magyarország strukturális felkészülését, ugyanakkor nyomatékosítja a stratégiai jellegű tájékoztatás és az előkészületek szempontjait. Ezen elsősorban azt értem, hogy a magyar politikának fel kell készülnie, és a lakosságot is fel kell készítenie egy – számunkra esetleg rendkívül bizonytalanak és homályos körvonalúnak tűnő – alakulóban lévő politikai rendszerhez való csatlakozásra.

Ennek a stratégiának az alapja természetesen a szakpolitikai egyeztetés, hiszen nem tagadható, hogy jelenleg ez a közösségi politika legfontosabb dimenziója. Ugyanakkor azonban mind a közigazgatás (*polity*), mind pedig a politika (*politics*) szereplőit fel kell készíteni arra, hogy a csatlakozással rendkívül képlékeny és sokszereplős politikai rendszerben kell gyakran meglehetősen szokatlan problémákkal és megoldásokkal szembesülniük. A rendszer működésére – mint láthattuk – a közösségi iniciatívák látványos kudarca és a kiváló megoldások „véletlenszerű” inkrementális kialakulása ugyanúgy jellemző, mint a nagyfokú informalitás: mindkét jellemző rendkívül jó helyzetfelismerő képességet és rugalmasságot kíván a magyar politika szereplőitől álláspontjuk közösségi szinten való érvényesítése érdekében. Mindez azonban már átvezet bennünket a következő ponthoz.

### *„Nemzeti alapú” közösségi politika*

Az EU-ról mint pusztán kormányközi szervezetről nem beszélhetünk – hiszen a közösségi politika tematikája és döntéshozatali mechanizmusa régen túllépett ennek primér jelentésén –, ennek ellenére mind a demokratikus deficit, mind pedig az uniós állampolgárság problémáinak fejlődése és jelenlegi megoldásuk azt sugallja, hogy a közösségi politikai tér valóban nem a tagállamok felett, hanem közöttük jön létre.

Amint azt a „szuverenitások közösítése” kifejezés is jelzi, nem arról van tehát szó, hogy az integrációs folyamat a nemzetállamok ellenében alakulna. Egyes konkrét problémák megoldása érdekében szuverenitásuk bizonyos hányadát „beadják a közösbe”, fenntartva maguknak azonban a végső ellenőrzés és befolyásolás jogát. Erre utal az, hogy jóllehet a Tanács enged a minősített többségi döntéshozatalnak, a komitológia, illetve a közösségi intézkedések nemzeti szintű végrehajtása révén a tagállamok továbbra is ellenőrizni tudják a folyamatokat. A demokrácia előbbieken tárgyalt problémakörében pedig mindez azt jelenti, hogy a jelzett kérdésekben születnek ugyan közösségi szintű megoldások, ám a nemzeti szint elsőbbségének elismerésével. Mindez azt jelenti, hogy a közösségi demokrácia – és a közösségi politikai tér – strukturálisan mint a tagállamok mellé rendelt, hierarchikusan pedig mint a nemzeti szinthez képest másodlagos politikai tér fogalmazódik meg.

Mindez a magyar csatlakozás szempontjából azt jelenti, hogy sem a nemzeti érdek érvényesítésének lehetősége, sem pedig a szuverenitás „nem vész el, csak átalakul”. Kétségtelen, hogy egy kis országnak kisebb a súlya is a közösségi politikában, mint a nagyoknak. Azonban éppen Dánia példája bizonyíthatja, hogy kis ország is küzdhet eredményesen

érdekeiért. Természetesen én is tisztában vagyok a Dánia és Magyarország helyzete között meglévő különbségekkel. A figyelmet inkább a Dánia által követett tudatos integrációs stratégia eredményességére hívnám fel, amely példát egyébként Finnország is követte a csatlakozási tárgyalások során.

A közösségi demokrácia problémáira adott – eddig sikeresnek tűnő – gyakorlati válaszok egyértelműen a nemzeti elem és a tagállami szint megkerülhetetlenségét bizonyítják. A határozottan képviselt nemzeti érdekek és a hatékonyan működő politikai struktúra tehát egyrészt döntően befolyásolhatja az EU-hierarchiában elfoglalt helyünket, másrészt pedig azért fontos, hogy az integrációt a magyar választópolgárok számára vonzó perspektívaként lehessen megjeleníteni. Ennek azonban feltétele, hogy hazánkban is szükség van stratégiai jellegű vitákra az ország helyéről és céljairól az EU-n belül. Magyarországon már most is gyakran elhangzik a szuverenitás elvesztésének és a nemzetietlenségnek a vádja. Norvégiában ez két esetben is fontos eleme volt az integrációs készülődés kudarcának (Sogner–Archer 1995:392–393,402–403). A magyar politikának a jövőben világossá kell tennie, hogy a csatlakozással nem feladni kívánja az ország szuverenitását, hanem kiterjeszteni oly módon, hogy a tagság révén az ország befolyásolhatja az Európa jövőjét meghatározó döntéseket. A közösségi politika előző pontban összefoglalt jellemzői azonban nehezíthetik az ezzel kapcsolatos kommunikációt, hiszen a hagyományos kategóriák csak fenntartással alkalmazhatók az EU politikai karakterének leírására.

A stratégiai felkészülés ennél fogva többet jelent – mind a tömegkommunikációban, mind pedig a hazai politikai élet szereplői számára – az alapszintnél, a szakpolitikai (*policy*) felkészülés szintjénél. A politikai pártoknak – amennyiben tényleges konszenzus létezik közöttük ebben a kérdésben – árnyalt és koherens jövőképeket kell nyújtaniuk a választópolgároknak arról, hogy milyen EU-t támogatna Magyarország tagként, illetve milyen magyar magatartásra számíthat az EU-tagság esetén. Amennyiben ez nem történik meg, úgy a csatlakozással kapcsolatos alternatíva a választópolgárok számára a nemzetállam kontra integráció egyébként – mint láthattuk – hamis választási lehetőségére szűkül. A stratégiai vita elhanyagolása egyrészt csökkentheti a parlamenti pártok konszenzusának hitelét, másrészt pedig az integrációtól berzenkedő vagy azt csak óvatos realizmussal kezelő állampolgárokat könnyen az integrációt alapvetően érzelmi alapon elutasító pártok táborába hajthatja (Navracsics 1997b:18–19).

Az EU és a demokrácia kapcsolatrendszerének alakulása jól példázza, hogy a nemzeti és az európai érdek összeegyeztethető. Noha egyes felmerülő problémák megoldására mindig születnek radikális javaslatok, ezek – amint láthattuk – meglehetősen ritkán valósulnak meg. Tekintettel arra, hogy az alakulóban lévő közösségi politikai térben hosszú távon mindenképpen a nemzeti érdekek érvényesülésével és alapvető jellegével kell számolni, a felkészülés nemcsak az uniós struktúrák megértését, de saját nemzeti érdekeink definiálását és határozott képviselését is megköveteli. Már csak ezért is döntő jelentőségű, hogy előbb-utóbb sor

kerüljön a magyar politikai élet összes jelentős szereplőjének részvételével stratégiai vitára.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Vonatkozik ez a megállapítás mindenképp a föderalistákra, akik az európai integráció kiteljesedését „klasszikus” szerkezetű szupranacionális föderációban vélik megtalálni. Kiindulópontjuk egy európai alkotmány, illetve az, hogy az EU szerveit a nemzeti szintű alkotmányos intézményi renchez kell közelíteni. Az európai alkotmány megteremtésére irányuló erőfeszítéseikről és az ezzel kapcsolatos problémákról lásd: Szilágyi István (1996–1997:34–41) és Szűcs Tamás (1996) tanulmányait.
- <sup>2</sup> A szuverenitások közösítése azt a folyamatot jelöli, amelynek során a hagyományos tagállami szuverenitások elemét alkotó hatáskörök egy részét a közösségi intézmények gyakorolják anélkül, hogy a tagállamok elveszítenék a felettük való rendelkezés esélyét és jogát, valamint anélkül, hogy egy föléjük rendelt intézményrendszert hoznának létre. Az elmélet szerint az EU első pillére, az Európai Közösség mint szakpolitikai rendszer nem a tagállamok felett, hanem közöttük helyezkedik el. Az eredeti angol *pooling of sovereignty* kifejezés illetően fordításáért – és esetleges magyartalanságáért – a felelősség teljes egészében a szerzőt terheli.
- <sup>3</sup> A két kérdéskör fent jelzett azonosságát mutatja Karlheinz Neunreither (1994:312–313) osztályozása is, aki a demokratikus deficit problémáját a formális legitimitáció területével azonosítja, az uniós állampolgársággal összefüggő kérdéseket pedig a társadalmi legitimitáció témakörébe sorolja.
- <sup>4</sup> Jelen tanulmány, terjedelmi korlátai miatt, kénytelen lemondani az európai integrációval kapcsolatos elméletek akár vázlatos ismertetéséről is. A témával kapcsolatban lásd Kende Tamás (1995:79–96) tanulmányát.
- <sup>5</sup> Elsősorban a Római Szerződés 1970-es és 1975-ös módosításaira gondolok, bár megjegyzendő, hogy az Európai Parlament politikai súlyát illetően az áttörés 1976-ban következett be, amikor az Európai Tanács luxembourgi ülésén a *Tindemans*-jelentés alapján lehetőséget adott az EP közvetlen választására, igaz, sokak csalódására, nem egységes eljárási szabályok alapján bonyolítva le a választásokat.
- <sup>6</sup> A legitimitáció problémájának ezt a felfogását többnyire praktizáló politikusok népszerűsítik, így nézetük jobbra konkrét politikai eseményekhez kapcsolódva rövid beszédekben, illetve interjúkban lehetők fel. Az alábbiakban – vállalva a leegyszerűsítés vádját – a meglehetősen sokszínű és szerteágazó érvrendszer általánosabb megfogalmazásait és közös pontjait mutatom be, hangsúlyozva azonban az áramlat heterogenitását. Hivatkozással lehetőleg olyan műveket választottam, amelyek lehetővé teszik az irányzat „standartizáltabb” megismerését.
- <sup>7</sup> De Gaulle Európára vonatkozó politikai koncepciójáról kiváló áttekintést ad *Gazdag Ferenc* (1996:119–122).
- <sup>8</sup> Ezeket az alapértékeket Walter Hallstein (1972:42) a következőkben foglalta össze: béke, egység, egyenlőség, szabadság, szolidaritás, jólét, dinamizmus és biztonság.
- <sup>9</sup> Az ennek hiányából adódó problémákat lásd Szilágyi István (1996–1997) tanulmányában.
- <sup>10</sup> A szerződéstervezet megszületésének körülményeire és tartalmának rövid ismertetésére lásd: Corbett et al. 1995:301–303. Magyar nyelven Laczkóné Tuka Ágnes (1996–1997:54–55) ismerteti röviden a dokumentumot.
- <sup>11</sup> A szerződéstervezet kudarcra azonban korántsem vette el az EP kísérletező kedvét. Korábban is, és az Amszterdami Szerződéshez vezető tárgyalásokkal párhuzamosan is több javaslat készült egy európai alkotmányra. Ezeket magyarul Szilágyi István (1996–1997:39–41) és Szűcs Tamás (1996:8–10) tekintik át tanulmányaikban.
- <sup>12</sup> Az eltérő értelmezési lehetőségekre és az ezekből adódó problémákra vonatkozóan lásd: Navracsics 1998.

- <sup>13</sup> A Régiók Bizottságával és működésével kapcsolatban lásd Soós 1996–1997; Navracsics 1997a.
- <sup>14</sup> Ilyen, a Római Szerződés által az egyént megillető jog volt például a munkaerő szabad vándorlására vonatkozó jog (48. §), ezzel összefüggésben a vándorló munkaerő társadalombiztosításhoz fűződő joga (51. §), a nők és férfiak egyenlő bérezésének követelménye (119. §) stb.
- <sup>15</sup> Lásd például a német alkotmánybíróság 1967-es határozatát, amelyben erre hivatkozva minősítette aggályosnak az EK demokratikus voltát (Mancini 1989:609).
- <sup>16</sup> Ezek közé tartozott egy közös európai televízió felállítás, euro-lottó beindítása, közös címer, zászló, útlevelelborító bevezetése stb.
- <sup>17</sup> A tagállamok területén való szabad mozgás és letelepedés joga (8a. §); a más tagállam területén élő uniós állampolgárt lakóhelyén is megilleti a helyi, illetve az EP-választásokon az aktív és passzív választójog egyaránt (8b. §); harmadik ország területén, ahol az egyén állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, az egyént bármely más uniós tagállam képvisellete részéről ugyanolyan védelem illeti meg, mint ha saját állampolgára lenne (8c. §); közösségi ügyekben az uniós állampolgárok petíciót intézhetnek az EP-hez, illetve a közösségi intézmények jogsértése esetén az ombudsmanhoz (8e. §).
- <sup>18</sup> Csak a legfontosabbakat említve: szemben Ausztráliával és Kanadával, Európában a lakosság túlnyomó többségét nem bevándorló egyének vagy csoportjaik, hanem őshonos nemzetek alkotják; továbbá az előzmények nélküli ausztráliai és kanadai politikai közöségteremtéstől eltérően, azoknak akik az EU-t mint államot akarják megteremtetni, erős és életképes – valamint az állampolgárok elsődleges lojalitását élvező – nemzetállamokkal kell szembesülniük.

## HIVATKOZÁSOK

- Bogdanor, V. 1990. *Democratising the Community*; London: Federal Trust for Education and Research
- Bogdanor, V.–Woodcock, G. 1991. *The European Community and Sovereignty. Parliamentary Affairs*, (vol. 44) 4, 481–492.
- Corbett R.–Jacobs, F.–Shackleton, M. 1995. *The European Parliament*, London: Cartermill, 3rd edition
- Dehousse, R. 1995. *Constitutional Reform in the European Community: Are There Alternatives to the Majoritarian Avenue?* In: J. Hayward (ed.) *The Crisis of Representation in Europe*. London: Frank Cass, 118–136.
- European Parliament 1988. *Report drawn up on behalf of the Committee on Institutional Affairs on the democratic deficit in the European Community*. PE 111.236/fin.1., February
- Featherstone, K. 1994. Jean Monnet and the „Democratic Deficit” in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. (vol. 32.) 2, 149–170.
- Gazdag F. 1996. *Franciaország története 1945–1995*. Budapest: Zrínyi
- Haas, E. B. 1964. *Beyond the Nation-State*. Stanford: Stanford University Press
- 1968. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press. 2nd edition.
- Hallstein, W. 1972. *Europe in the Making*. London: George Allen and Unwin
- Harvie, C. 1994. *The Rise of Regional Europe*. London and New York: Routledge
- Heseltine, M. 1989. *The Challenge of Europe: Can Britain Win?* London: Weidenfeld and Nicolson
- Hirst, P. 1995. *The European Union at the Crossroads: Integration or Decline?* In: R. Bellamy –V. Bufacchi–D. Castiglione (eds.) *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*. London: Lothian Foundation Press. 45–56.
- Hoskyns, J. 1989. 1992 and the Brussels Machine. In: R. Dahrendorf et al.: *Whose Europe?* London: Institute of Economic Affairs, 11–21.

- Jahn, D.–A.-S. Storsved 1995. Legitimacy through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU Referendums in Austria, Finland, Sweden, and Norway. *West European Politics*. (vol. 18.) 4. 18–37.
- Kende T. 1995. Integrációs elméletek. In: Kende T. (szerk.) *Európai közjog és politika*. Budapest: Osiris-Századvég, 79–96.
- Kirchher, E. J. 1992. *Decision-making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*. Manchester and New York: Manchester University Press
- Kuper, R. 1996. Democracy and the European Union. *European Dossier Series*, 35. London: University of North London Press
- Laczkóné Tuka Á. 1996–1997. Az Európai Parlament működésének kérdőjelei. In: Horváth Cs. (szerk.) *Konfliktus, konszenzus, kooperáció*. Pécs, 51–57.
- Lindberg, L. N.–Scheingold, S. A. 1970. *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall
- Lodgè, J. 1994. The European Parliament and the Authority-Democracy Crisis. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. (vol. 531) 69–83.
- 1996. The European Parliament. In: S. S. Andersen–K. A. Eliassen (eds.) *The European Union: How Democratic Is It?* London: SAGE, 187–214.
- MacCormik, N. 1995. Sovereignty, Democracy and Subsidiarity. In: R. Bellamy–V. Bufacchi–D. Castiglione (eds.) *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*. London: Lothian Foundation Press, 95–104.
- Mancini, G. F. 1989. The Making of a Constitution for Europe. *Common Market Law Review*. (vol. 26) 595–614.
- Marquand, D. 1979. *Parliament for Europe*. London: Jonathan Cape
- Meehan, E. 1991. European Citizenship and Social Policies. In: U. Vogel–M. Moran (eds.) *The Frontiers of Citizenship*. Basingstoke and London: Macmillan, 125–154.
- 1993. *Citizenship and the European Community*. London: SAGE
- Minogue, K. 1992. Transcending the European State. In: P. Robertson (ed.) *Reshaping Europe in the Twenty-First Century*. Basingstoke and London: Macmillan, 22–34.
- Mitchell, M.–Russell, D. 1996. Immigration, Citizenship and the Nation-State in the New Europe. In: B. Jenkins–S. A. Sofos (eds.) *Nation and Identity in Contemporary Europe*. London and New York: Routledge, 54–80.
- Morgan, R. 1996. Introduction. In: R. Morgan–C. Tame (eds.) *Parliaments and Parties: The European Parliament in the Political Life of Europe*. Basingstoke and London: Macmillan, 1–20.
- Navracsics T. 1997a. Integráció és kohézió: Az Európai Unió regionális politikája. *Comitatus*. (vol. VII) 7–8, 126–145.
- 1997b. A Missing Debate?: Hungary and the European Union. *Sussex European Institute Working Papers in Contemporary European Studies*. 21.
- 1998. Területi érdekképviselés az Európai Unióban. *Társadalmi Szemle*. (53. évf.) 1., 1–16.
- Neunreither, K. 1994. The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation Between the European Parliament and the National Parliaments. *Government and Opposition*. (vol. 29.) 3, 299–314.
- Newman, M. 1996. *Democracy, Sovereignty and the European Union*. London: Hurst
- Obradovic, D. 1996. Policy Legitimacy and the European Union. *Journal of Common Market Studies*. (vol. 34.) 2, 191–221.
- Papcke, 1992. Who Needs European Identity and What Could It Be? In: B. Nelson–D. Roberts–W. Veit (eds.) *The Idea of Europe: Problems of National and Transnational Identity*. New York and Oxford: Berg, 61–74.
- Peterson, J. 1995. Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy*. (vol. 2.) 1. 69–93.
- Sasse, C. et al. 1977. *Decision Making in the European Community*. New York and London: Praeger
- Sbragia, A. M. 1992. Thinking about the European Future: The Uses of Comparison. In: A. M. Sbragia (ed.) *Europolitics: Institutions and Policymaking in the „New” European Community*. Washington: The Brookings Institution, 257–291.

- Scharpf, F. W. 1988. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*. (vol. 66.) Autumn, 239–278.
- Sefraty, S. 1992. *Understanding Europe: The Politics of Unity*. London: Pinter
- Séguin, P. 1993. La Politique Autrement: Reform it Altogether. In: S. Hill (ed.) *Visions of Europe: Summing Up the Political Choices*. London: Duckworth, 51–56.
- Smith, A. D. 1992. National Identity and the Idea of European Unity. *International Affairs*. (vol. 68.) 1, 55–76.
- Sogner, I.–Archer, C. 1995. Norway and Europe: 1972 and Now. *Journal of Common Market Studies*. (vol. 33.) 3., 389–410.
- Soós E. 1996–1997. A regionális és helyi önkormányzatok szerepe az Európai Unió döntéshozatalában. In: Horváth Cs. (szerk.): *Konfliktus, konszenzus, kooperáció*. Pécs, 345–351.
- Szilágyi I. 1996–1997. Európai Unió: alkotmányfejlődés és regionalizmus. In: Horváth Cs. (szerk.): *Konfliktus, konszenzus, kooperáció*. Pécs, 34–50.
- Szűcs T. 1996. Létrehozható-e az európai alkotmány?. *Európai Szemmel*. 1–2., 3–17.
- Wallace, H. 1992. What Europe for Which Europeans?. In: G. F. Treverton (ed.) *The Shape of the New Europe*. New York: Council on Foreign Relations Press, 15–34.
- Weale, A. 1995. Democratic Legitimacy and the Constitution of Europe. In: R. Bellamy–V. Bufacchi–D. Castiglione (eds.) *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*. London: Lothian Foundation Press, 81–94.
- Williams, S. 1991. Sovereignty and Accountability in the European Community. In: R. O. Keohane–S. Hoffmann (eds.) *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, Co.: Westview, 155–176.