
ÁGAZATI POLITIKÁK

ÁGH ATTILA

Az EU közpolitikai intézményei és folyamatai I.

Véget nem érő viták folynak arról, hogy az EU mennyiben tekinthető egyetlen politikai rendszernek (polity), valamiféle államnak, vagy csak egy kormányközi nemzetközi szervezet, avagy (kon)föderáció, esetleg „embrionális állam”. Ezekről az EU jellegéről folyó – egyébként igen fontos – elméleti vitáktól függetlenül meg kell állapítani, hogy az EU önálló politikai rendszerre vált, és ezen belül igen kiterjedt közpolitikai döntéshozatali rendszert alakított ki (Andersen–Eliassen 1993; Nelsen–Stubb 1994). Ez érdemben különbözik és jogilag magasabb rendű az EU-tagállamok nemzeti közpolitikai rendszereinél (a nemzeti rendszerekről lásd Ágh 1995). Létezik tehát az Európai Közpolitikai Rendszer (EKR) mint sajátos „kormányzási” forma (governance). De sem az EU intézményrendszerét, sem azon belül az EKR-t nem lehet formális jogi eszközökkel leírni, mert jelentős része jóval túlmegy a formális és kötelező jogi szabályozáson, sőt az úgynevezett puha jogi szabályozáson is (soft law), egyfajta sokszorosan összetett politikai-közpolitikai logikát követ. Az európai integráció olyan többarcú, többszereplős és többsebességű folyamat, amelynek több párhuzamosan működő és csak lazán összekapcsolódó részrendszere van. Mivel az EU politikai és még inkább közpolitikai rendszere rendkívül fragmentált és részterületeiben többszörösen is átfedő, ezért az EU elemzésének nincs közös, egységes elméleti kerete sem (Cram 1996), vagyis csak elméleti szinkretizmussal, azaz egyszerre többféle elméleti megközelítéssel lehet átfogóan, több oldalról bemutatni (Kirchner 1992:143–145; Mazey 1996: 25)¹.

A többszólamúság jegyében az EU sajátos politikai rendszerének és ezen belül közpolitikai rendszerének tanulmányozása kiterjedt tudományos kutatás tárgya lett a nyolcvanas években (Archer 1990 és Nugent 1991). Az EU politikai rendszerének ábrázolásából mindig kitűnt a nemzeti rendszerektől való különbsége, különösen érvényes ez az EU közpolitikai rendszerére, amely nem intézmények szorosabb szabályozott

együttesén, hanem lazán összekapcsolódó, többértelműen funkcionáló intézmények rugalmas („flexibility”) hálózatán alapul. A Maastrichti Szerződést követően, a kilencvenes években az EKR kutatása egyenesen önálló tudományággá vált, amelynek keretében számos alapmunka jelent már meg (Wouters–Hooghe 1994; Majone 1994 és 1997; Hayward–Page 1995; Marks et al. 1996). Ezzel teljesen levált nemcsak a jogi elemzésekről, hanem az EU általánosabb jellegű politológiai megközelítéséről is (Wessel 1991; Keating 1993; Olsen 1995; O’Neill 1996; Rose 1996; Gowan–Anderson 1997). Az EKR-hez való alkalmazkodás alapvető fontosságú az összes új tagállam számára is, ezért az EU közpolitikájának kérdésköre nem pusztán önmagában véve lényeges elméleti kérdés, hanem igen fontos a magyar csatlakozás – avagy tágabban: a kelet-közép-európai (KKE) országok – szempontjából is. Továbbá az EKR tanulmányozása tanulságos a nemzetközi és hazai politikatudomány számára is, mert erőteljes innovatív – sőt paradigmateremtő – hatása van a politikatudományra².

AZ EU KÖZPOLITIKA HÁROM TÖRTÉNETI MODELLJE

Az EKR partnerségi modellje

Az EKR fragmentálódása történelmileg és strukturálisan egyaránt megmutatkozik. Történelmileg Helen Wallace az EU közpolitika három modelljét vázolja fel, amelyek megtárgyalása átvezet a jelenlegi struktúrához is. A korábbi két modell áttekintése azért is szükséges, mert ezek részlegesen még érvényben vannak, vagyis három olyan modellről van szó, amelyek ma is versengenek az érvényesülésért, jóllehet a legutóbbi nyilvánvaló dominanciájával³.

Az EKR első formája a *partnerség* modellje. Kevés tagország és kevés ügy (issue) jellemzi egyfelől, a politikai és gazdasági elitek szoros együttműködése és szakértői-politikai konszenzusa másfelől. Megteremtik az (Európai) Bizottságot és vele az eurokrata bürokráciát mint transznacionális szervezetet, de összhangban és kiegyensúlyozottan a Tanáccsal mint a nemzetek közötti (pontosabban kormányközi – inter-governmental) szervezettel. E kettő – az első szakaszban még azonos szinten, azaz „funkcionális equilibriumként” vagy „tandemben” – alkotja az EKR-ben a két legfontosabb döntéshozatali fórumot. A partnerség modellje tehát az elitekre és a Bizottság–Tanács viszonyra egyaránt érvényes. A Bizottság mint végrehajtó hatalom a döntéshozatal előkészítésére, illetve kisebb, mindennapos döntések meghozatalára jött létre, és feladatukra ugyancsak kiterjedt a döntések végrehajtásának ellenőrzésére. A Tanács mint törvényhozó hatalom és legfelsőbb döntéshozatali szerv az előterjesztések alapján meghozta magát a döntést és a végrehajtás után elvégezte az értékelést. A klasszikus négyszakaszos politika-csinálási (policy-making) konstrukció szerint tehát az első (kezdeményezés) és

a harmadik szakasz (alkalmazás) a Bizottság; a második (döntéshozatal) és a negyedik szakasz (értékelés) a Tanács profilja lett, és ez a szerkezet nagyjában-egészében mindmáig megőrződött. Ebben a kezdődő homogenizációban az első időszakban nagy szerepe volt az Európai Bíróság jogértelmezéseinek is, amelyek megteremtették az európai transznacionális jogrendszert, az Európa Parlamentnek viszont kezdetben csak szimbolikus szerepe volt az EKR-ben⁴.

Az eredeti hatok Európája volt igazán egységes Európa, hiszen a gazdaság stratégiai területeinek integrációját illető konszenzuson alapult, és alig terjedt ki más területekre vagy „ügyekre”. Ezt azért fontos megállapítani, mert az EU egész későbbi történetét az jellemzi, hogy az egyes közpolitikai területeknek (policy areas) különböző intézményrendszere és intézményi dinamikája volt, vagyis rövidesen ezen a homogén alapon beindult a heterogenizáció és kialakult a fent említett intézményi és közpolitikai fragmentáció. Kezdetben viszont igen nagy sebességgel zajlott az integráció, amelynek alapján a funkcionalizmus, majd a neofunkcionalizmus elmélete a gyors fejlődés képét vetítette előre az egyik (gazdasági) szférából a másikba átcsapó integráció (spillover) szellemében. A neofunkcionalizmus optimista világképe az ötvenes években az amerikai föderalizmus modelljében látta a kis Európa jövőjét, és az új EKR-ben az amerikai pluralizmus mintájára az érdekcsoportokat vélte a főszereplőknek, amelyek tekintetében azonban kezdettől fogva megjelentek az EKR-ben a tipikusan európai korporatizmus elemei is (George 1991:19–34).

Az EKR kormányközi modellje

A partnerségi modell korlátait éppen sikerei teremtették meg a hatvanas évek közepén. A gazdaság főbb (nehézipari) ágazatainak integrációja nyomán elkerülhetetlenül megkezdődött a kiterjeszkedés az újabb területekre és ügyekre, de ezeken a területeken már megszűnt a korábbi konszenzus. Ezzel párhuzamosan a sikerei gyanúsán nagyhatalmúvá tették a Bizottságot, amelynek hasonló felhatalmazását az újabb területeken egyes érintett tagállamok már nem akarták megengedni. Új modell formálódott ki tehát másodikként, a „kormányközi” EKR modellje. Meg kell azonban jegyezni, hogy a gazdaság mindenkori stratégiai területeit illetően változatlanul főleg a partnerségi modell van érvényben, a tagországok között, illetve a Tanács–Bizottság relációban egyaránt. A – lényegében homogén – integrált gazdasági szféra tényleg gyorsan nőtt és bővült a gazdasági élet különböző alrendszerivel és a velük szorosan összefüggő területekkel. Ezt a neofunkcionalizmust az egész EU-ra előrejelezte a partnerségi szakasz, de csak a gazdaság stratégiaileg fontos területein valósult meg. A kilencvenes évek elején újabb lendületet kapott, egyenesen látványos gyorsasággal folytatódott az integrált gazdasági szférának ez a kiterjeszkedése. A gazdaság szféráján túli – mind fontosabbá váló és mennyiségileg is túlnyomó részt alkotó – területek és ügyek tekintetében azonban megindult a heterogenizáció, és ennél fogva

egészében véve a kormányközi modell dominált a hatvanas évek közepétől a nyolcvanas évek közepéig.

A korábbi partnerségi modellel szemben most már a strukturális differenciálódás nyomán hangsúlyosan vetődik fel a kérdés, hogy az egyre terebélyesedő intézményrendszerben egyrészt egy adott intézménynek mi a szerepe és mekkora a súlya önmagában véve a politika-csinálásban, másrészt hogyan történik az egyre szélesedő és differenciálódó intézményrendszer koordinálása. Az elméletileg igazán izgalmas kérdés pedig az, hogy milyen speciális koordináló „fiók-intézmények” jönnek létre az informalitás szférájában – éppenséggel a távolabbi intézményi kapcsolatok „rövidre zárására” –, vagy milyen „szuperintézmények” szerveződnek meg – szinte teljes jogi és szokásjogi összevisszaságban – az egész struktúra ellenőrzésére a kialakult intézményi dzsungel, a több szinten egymást részlegesen átfedő, lazán egymásra rétegződő, liánszerűen elburjánzó intézmények felett. Egészében véve megállapíthatjuk, hogy minél szélesebb területet ölel fel az EKR, azaz minél több közpolitikai területet fog át, az egész intézményrendszer annál töredezettebbé, fragmentáltabbá válik, s annál teljesebben megmutatkozik az egyes területek sajátosan önállóult intézményi és közpolitikai-módszertani dinamikája, a többtől való eltérése. Ezért egyre nagyobb problémát okoz fölülről rendszerként való összefogásuk és koordinálásuk is (Wallace 1996: 39), és egyre kiterjedtebbé válik az intézményi összefonódás. Ezt bevett francia kifejezéssel *engrenage*-nak nevezik, ami eredetileg a nemzeti és az EU-bürokráciák áttekinthetetlen összefonódását jelentette, majd kiterjesztve használták az EU-intézmények egymásra rétegződésére is.

A második, a kormányközi modellre való átmenet igazán látványos fordulat volt. Mint ismeretes, 1965-ben de Gaulle egy konkrét ügy kapcsán – költségvetési juttatások az agrártermelőnek – az „üres szék” politikájával élt, azaz a francia képviselők hónapokon át nem vettek részt az EU munkájában. De Gaulle számára a Bizottság növekvő hatalma – nemkülönben a minősített többségi szavazás kiterjesztése a Tanácsban – veszélyt jelentett a „nemzetek Európájára”, ezért a Bizottság transznacionális döntéshozatali jogkörének szűkítésével a Tanács hegemoniája révén kieroszakolta a nemzeti érdekek koordinálásán alapuló döntéshozatal előtérbe kerülését az EKR-ben. Az eredmény az úgynevezett luxembourgi kompromisszum volt 1966 elején, amely vétőjogot adott a tagországoknak vitális érdekeik védelmében. Ezzel az egész EKR radikálisan megváltozott, a transznacionális jellegű Bizottság leértékelődött, és a nemzeti érdekeket közvetítő Tanács pedig egyedüli tényleges döntéshozatali fórummá, a kormányközi döntések színterévé vált (Urwin 1991).

A kormányközi modellre való áttéréssel azonban nemcsak a központi döntéshozatal mikéntje, hanem az egész döntéshozatal szerkezete megváltozott. Mivel az új belépőkkel, főleg az angolokkal, megnőtt a vétő gyakorisága és mindenkorl veszélye, a konszenzuális döntéshozatali gyakorlat uralkodott el: addig tárgyalunk a Tanácsban, amíg meg nem egyezünk, aminek ellenfelekvő módszere például az előzetes tájékoztató szavazás az összes résztvevő megkérdezésével (*tour de table*). A Bizottság már korábban jelentős mértékben intézményesült, de a Miniszterek Tá-

nácsa – az akkor még kis létszámú Főtitkárság (General Secretariat) kivételével – kezdetben szinte egyáltalán nem, hiszen éppenséggel az ügyintézésre hozták létre a Bizottságot a maga összeurópai bürokráciájával. A Tanács közvetlen intézményi infrastruktúráját pedig az a tagország adta, ahol éppen ülésezett. Központi döntéshozatali fórummá válásával – és a területek és ügyek gyors szaporodásával – azonban a Tanácsnak is növekvő mértékben intézményesülnie kellett, így a hatvanas évek közepétől az EKR-ben párhuzamosan két intézményrendszer épült ki. Létrejött a Coreper két szintje, a nagykövetek tanácsa politikai ügyekben és a helyetteseik technikai-adminisztratív ügyekben való hetenkénti összejövetele. Mellette és alatta pedig a szakbizottságok egész régiója, amit az EU-köznyelv „comitology”-nak, azaz bizottságosdi rendszernek nevez. A hetvenes évek elejétől azonban a Tanács és az Európai Bizottság valóságilag versengve fejlesztette ki a saját, mind bonyolultabb intézményrendszerét, és lassan már a bennfenteseknek is követhetlenné vált ebben az intézményi dzsungelben, hogy egy-egy intézménynek mi a funkciója, mire van felhatalmazása, és hol vannak illetékességének határai.

Az első időszakban a Miniszterek Tanácsa egyes számban létezett, mint a tagállamok illetékes minisztereinek találkozója, amelyen többnyire a külügyminiszterek képviselték országukat. Ez a második szakaszban először is differenciálódni kezdett a szakminiszterek rendszeres találkozására, de a több – mára mintegy húsz – párhuzamosan létező miniszteri Tanács között a külügyminiszterek Tanácsa mint az Általános Ügyek Tanácsa (General Affairs Council) vezető szerephez jutott, és ugyancsak kiemelkedő jelentőségűvé vált a gazdasági és pénzügyminiszterek Tanácsa (Ecofin). A többi Tanács ettől jórészt független életet élt, mint például a mezőgazdasági vagy igazságügyi-belügyi miniszterek Tanácsa, az adott közpolitikai terület saját logikája és módszerei szerint. De itt is nagyon megnehezült a területek közötti koordináció, különös tekintettel arra, hogy az egyes területek – például a mezőgazdaság – némelykor a tagállamok összeütközésének középpontjába kerültek.

A Miniszterek Tanácsának Elnöksége félévenkénti rotációval települt országról-országra mint egyben a Tanács átmeneti székhelye, amelyhez az adott nemzeti kormány szolgáltatta az infrastruktúrát. A tagországok első számú vezetői – állam- vagy kormányfők – találkozója azonban nem volt rendszeresítve, csak akkor jöttek össze, ha valamilyen nagyobb válság kezelésére volt szükség. A kormányközi modellben azonban elkerülhetetlenül megnőtt nemcsak a Tanácsnak, hanem az Elnökségének a szerepe is, hiszen rá hárult a mind nehezebbé váló koordinációs funkció a különböző miniszteri Tanácsok között. Az intézményi fragmentáltság áthidalására és a koordinációs funkció legmagasabb szintű intézményesítésére Giscard d'Estaing és Helmut Schmidt javaslatára 1975-ben létrejött az Európai Tanács, az első számú vezetők félévenkénti találkozója az esedékes Elnökséget adó országban. Ez először csak ad hoc jellegű intézmény volt, amely áttekintette az EU tevékenységét és fontosabb ügyeit, de később fokozatosan maga is elkezdett önállóan, a Tanács többi szervezetétől elválasztottan intézményesülni és kiépíteni a saját ellátó- és bolygószerkezeteit. A legfelsőbb szintű koordináló funkcióval te-

hát újabb párhuzamosság is keletkezett, méghozzá újabb, nem teljesen tisztázott és sok tekintetben átfedő hatáskörökkel, mind a Miniszterek Tanácsa, mind pedig az Európai Bizottság intézményrendszerében, ami klasszikusan mutatja az EKR egész intézményi fejlesztésének paradox jellegét.

A kormányközi modell két évtizedében mindinkább önálló szereplővé vált egy harmadik alapintézmény, az Európa Parlament is. Ám nemcsak kompetenciájában, hanem intézményrendszerének kiépítésében is alaposan lemaradt a Tanács és a Bizottság mögött. A hetvenes években azonban megkezdte a fölzárkózást és a közvetlen Európa Parlament választások bevezetése, 1979 után egyre határozottabban helyet követelt magának az EKR-ben. Az elemzők szerint három nagy fordulópontra volt az EP történetében: 1970-ben az EU-költségvetés ellenőrzésével kapcsolatos jogosítványok megszerzése; 1979-ben a demokratikus legitimitás ugrásszerű növekedése a közvetlen választások révén, és 1987-ben a döntéshozatali folyamatba való bekapcsolása a kooperációs – majd együtt döntési – procedúrák révén (Westlake 1994: 137; Earnshaw–Judge 1996:96).

A hetvenes és nyolcvanas éveket az úgynevezett europesszimizmus és euroszklerózis jellemezte, azaz az EKR dinamizmusának megtorpanása, az intézményrendszer megcsontosodása, a döntéshozatali folyamatok lelassulása, és egyáltalában a politika-csinálás alacsony hatékonysága, status quo orientáltsága és az intézményi-közpolitikai innováció csökkenése. Ez persze csak relatíve igaz, egyfelől a korábbi időszak túlzott elvárásaihoz képest, másfelől csak az EKR egészét illetően, mert egyes részterületeken komoly dinamika volt érzékelhető, s a területek és ügyek kiszélesedése maga is jelentős előrelépés volt. A modell kormányközi jellegét erősítette az újabb három belépő is, mert ezek az országok – különösen Anglia – a nemzeti különállást és sajátosságokat hangsúlyozták, sokkal inkább, mint az eredeti tagok. Anglia a további kibővítés híve volt és a fokozott belső integráció ellenfele, és ez már önmagában véve is felerősítette az EKR működésének intézményi akadályait (Greenwood, 1997). Végül is a mennyiség mégis minőségbe csapott át, vagyis a területek és ügyek gyarapodása – akár magán a szűkebb értelemben vett gazdaságon belül is – elérte azt a mértéket, amely az egész EKR radikális átalakítását tette szükségessé. Erre került sor az Egységes Európai Okmány (Single European Act – SEA, 1986) és az Európai Unió Okmánya (Treaty on European Union – TEU, 1991) megalkotásával, amelyek megnyitották az EKR harmadik szakaszát⁵.

Az EKR „versengő intézmények” modellje

A harmadik szakaszt a *versengő intézmények* modellje jellemzi, ahogy ez a pillérekhez való viszonyban a legjobban kitűnik. Ezt már a három pillér közismert metaforája is kifejezi. Jellegzetes ugyanis, hogy a maastrichti fordulat kezdeményezői szervezettebb hasonlattal akartak élni, mint például a közös törzsből kihajtó ágak, de a többség az épület há-

rom, párhuzamosan futó oszlopának szervesen asszociációját részesítette előnyben a főbb közpolitikai területek megjelöléseként. Kétségtelen, hogy a pillér metafora ezt az elkülönültséget jobban kifejezi. Valójában arról van szó, hogy az EKR a Maastrichti Szerződéssel nyilvánvalóan szétvált három különböző jellegű közpolitikai területre, pontosabban három „univerzumra” (policy universe), azaz rokon közpolitikai területek nagyobb, összefoglaló egységeire különült el⁶.

Az első pillért a homogenizáció és a végigvitt integráció jellemzi, ez az Európai Közösségek (EC) univerzuma, elkülönült világa, amelyben a Bizottság maximálisan aktív. A második pillért, a Közös Kül- és Biztonságpolitikát (CFSP) éppen ellenkezőleg, a teljes széttagoltság és az integráció hiánya jellemzi (Sperling–Kirchner 1997; Tunander et al. 1997). A harmadik pillér, a Bel- és Igazságügy (JHA) a kettő közé esik a maga részleges homogenizációjával és integrációjával (Colomer 1996; Bainbridge 1996; Budge et al. 1997). Ez a három pillér egyben megtestesíti az EU három közpolitikai módszerét is, a különböző nemzeti szabályozásokon alapuló koordinációt (CFSP), a részlegesen egyeztetett szabályozáson alapuló harmonizációt (JHA) és a közösen létrehozott szabályozáson alapuló integrációt (EC). A *koordináció* a meglévő nemzeti intézményekből indul ki és különbségüket adottnak véve megpróbálja összeegyeztetni őket (concertation) egy adott területen vagy ügyben; a *harmonizáció* már megváltoztatja a kiindulópontként adott nemzeti szabályozásokat, amelyeket alapul véve közös, egyeztetett szabályozáshoz jut el; az *integráció* pedig a közös transznacionális intézmény bázisán eleve a közös szabályozásból indul ki, amelyet a tagországoknak kötelező átvenni és alkalmazni. A versengő alapintézmények mellé tehát felzárkóztak a versengő közpolitikai univerzumok is, vagyis az EKR jelene a növekvő heterogenitásról és a távolilag megcélzott homogenizációról szól. Voltaképp a homogenizáció teljességgel csak a gazdaságpolitikában érvényesül, és itt változatlanul a partnerségi modell dominál. A csak részleges homogenizáció törekvése hatja át viszont a harmadik közpolitikai univerzumot, a kooptálás és a harmonizálás módszerével, míg a második univerzum teljességgel a kormányközi modell érvényesülési területe, a nemzeti kül- és biztonságpolitikák koordinációjának többnyire sikertelen kísérleteivel.

A versengő alapintézmények

a) MINISZTEREK TANÁCSA – EURÓPA TANÁCS – ELNÖKSÉG

Az EU közpolitikai rendszerét legjobban a *kooperatív föderalizmus* fogalma ragadja meg. A legkülönbözőbb alrendszerekben folyó politikacsinálás egyaránt feltételezi az EU-intézmények hálózatának, a nemzeti kormányoknak és a megfelelő nemzeti intézményeknek az állandó együttműködését, úgyhogy a döntéshozatal folyamata folyton átvált a nemzeti és transznacionális intézményi formák és azok szintjei között (Kirchner 1992: 10–11). Ez a föderalizmus jobban hasonlít az együttdön-

tési struktúrákon alapuló németre – bár nem azonos azzal –, mint a korábbiakban sokáig modellként emlegetett amerikai föderalizmusra. Az egész EKR tulajdonképpen hatalmas tárgyalási mechanizmus, ahol véget nem érő alkuk folynak az egyes államok, szakértői csoportok, intézményi érdekek és közpolitikai közösségek között.

Ez a kooperatív mechanizmus nem írható le csak az intézmények felelő vagy jogi szabályozásként, sokkal inkább az ezekre ráakódott politikai egyezményeken, tárgyalásos gyakorlaton és szokásjogon alapul. Sokszor a kimondott intézményi-jogi szabályozás csak évekkel-évtizedekkel később jelentkezik, mint ahogy a SEA és TEU csak utólag szentesítette és foglalta rendszerbe a már egy-két évtizedes tényleges közpolitikai gyakorlatot. Az EU-intézmények tehát nem a szokásos, a nemzeti politikai rendszerekből megismert logika, a kezdettől fogva adott, jogilag pontosan megformált szabályok szerint működnek, hanem sokkal inkább a kisebb-nagyobb politikai megállapodások alapján, ami igen tarka gyakorlatot szentesít, és ezt időről időre jogilag is rendszerbe foglalják. Ez adja az intézményrendszer csontvázát, de ekörül a nem kötelező, inkább ajánlás jellegű, lágyabb vagy puhább szabályozások tömege (soft law) alkotja a kooperatív föderalizmus közpolitikai rendszerének valóságos korpuszát. Az alábbiakban látni fogjuk, hogy az EU különösen innovatív a konszenzuális eljárások, tárgyalásos döntéshozatali technikák és együttdöntési mechanizmusok sokasága kialakításában. De ebben a politika-csinálási dzsungelben a végső szót valakinek ki kell mondania. Ez pedig a Tanács, mint a Miniszterek Tanácsa, avagy az Európai Tanács, amelyek szorosan kötődnek az Elnökséghez (Hayes-Renshaw-Wallace 1997).

A döntéshozatali folyamat úgy kezdődik az EKR-ben, hogy valamely ügyben az Európai Bizottság elkészít egy javaslatot és elküldi a Miniszterek Tanácsának (valamint az Európa Parlamentnek) megtárgyalásra. Az átlagos miniszteri Tanács kb. nyolcszor-tízszor találkozik évente, azaz a Tanács különböző formáiban kb. százszor ülésezik, de a fontosabbak igen gyakran, a kevésbé fontosak meglehetősen ritkán. A megfelelő miniszteri Tanács a javaslatot átadja közelebbi megtárgyalásra a Corepernek – amely két formájában, Coreper I és II szervezatként mintegy kétszázszor ülésezik évenként és kétszer is hetenként –, az pedig az egyes szaktanárságainak, s azok nemzeti képviselőin keresztül a javaslat eljut a nemzeti kormányokhoz. A szakértői vita után az út elkezdődik visszafelé, s az ügyek 90 százalékában már a Coreper szintjén döntés születik. Csak az igen vitatott ügyek kerülnek vissza a megfelelő miniszteri Tanács elé, amely az illetékes szavazási procedúrától függetlenül mindig és mindenáron konszenzusra törekszik. A széles körű konzultálás, egyeztetés és a konszenzus követelménye adja együttesen azt, amit Fritz Scharpf 1988-ban a közös döntés csapdájának nevezett (joint decision trap), és ami az egyik alapvető oka volt az euroszklerózisnak (Scharpf 1995). A széles körű együttműködésen alapuló döntéshozatal természetesen igen időigényes, de ugyanakkor konszenzusteremtő is.

A Coreper a luxemburgi kompromisszum idején, 1965-ben jött létre, s bár sokan ellenezték mint a politikai döntések „technizálását”, hamar-

san általános elfogadásra került, mert a Tanács oldaláról megkönnyítette és meggyorsította a döntéshozatalt, de egyben persze párhuzamosságot is teremtett a Bizottság megfelelő szerveivel. A Coreper a vertikális-politikai és a horizontális-szakpolitikai koordináció metszéspontján van, ezért szerepe igen fontos, hiszen mintegy kétszáz szakbizottság munkáját koordinálja. Ugyanakkor, egyfelől, a fenti szempontok közötti ütközés színtere is, ugyanis a nemzeti képviselőket odahaza néha valósággal „árulóknak” tekintik, mert elfogadják a mások szakpolitikai érveit (Edwards 1996: 137). Másfelől mindazokon a területeken, amelyeket a kilencvenes években második és harmadik pillérnek neveznek, régóta megpróbálják a Corepert párhuzamos intézmények létrehozásával megkerülni. Az 1970-ben megszervezett Európai Politikai Együttműködés (European Political Cooperation – EPC) így eleve kikerült a nem sokkal korábban létrehozott Coreper hatásköréből, és ezt tette az Elnökség és az Európai Tanács is a maga sajátos intézményeivel. Az Európai Tanács megszervezésével különösen fontossá vált a korábban már említett Főtitkárság, amely egyre aktívabb és kezdeményezőbb szerepet játszott az Európai Tanács bázisaként és ugyancsak eleve kiiktatta a maga működési hatóköréből a Corepert, amely így csak az egyes miniszteri Tanácsok háttérintézményeként szolgál.

Az Európai Tanács 1974-ben jött létre, az 1969-es és 1972-es csúcstalálkozók pozitív tapasztalatai alapján, 1975-től működik a tagállamok közötti rotációs elv alapján. Nagyon jó lehetőséget biztosít a nagyobb, stratégiai ügyek megvitatására, voltaképpen túlszabályozott intézményes procedúrák nélkül. Jogilag először a SEA-ban került említésre, de jogi-intézményi helyzetét csak a TEU véglegesítette. Hasonlóképpen az Elnökség szerepe is kezdetben igen csekély volt, jórészt csak az intézményi infrastruktúrát biztosította a Miniszterek Tanácsa – illetve később az Európai Tanács – üléséhez és a Bizottsággal való kapcsolatához. Ellátta az elnöki szerepkört a Tanácshoz tartozó intézményekben és az Európa Parlamenthez való viszonyban, valamint feladata volt a napirend meghatározása. 1970 és 1986 között csak egy kis Titkárság működött az Elnökség színhelyén, amely az ugyancsak 1970-ben, meglehetősen laza keretek között létesített Európai Politikai Együttműködés – a nemzetközi ügyek külügyminiszterek általi egyeztetése – fenntartásáért is felelős volt. Az EPC-t később külön Politikai Titkárság koordinálta, amelynek EPC Titkárságként jelenleg már 25 szakbizottsága van. A kormányközi modellben, azaz a Bizottság koordináló szerepének radikális korlátozásával, az első időkben a legfelsőbb koordinációs szerepet – az Elnökséghez kötődve – a külügyminiszterek Tanácsa (GAC) töltötte be több-kevesebb sikerrel, s ezért ebben nagy fordulat következett be az Európai Tanács megteremtésével. Ez új fejezetet nyitott az Elnökség munkájában is, többek között az EPC irányítása is az Elnökség, illetve az Európai Tanács kezébe került.

A nyolcvanas években azonban még inkább megnöttek az elvárások az Elnökség koordináló és tervelőkészítő szerepkörével szemben is. A fél-éves periódus ekkortól már tervkészítéssel kezdődik és az Európa Parlament elé bocsátott beszámolóval végződik. Ezek a feladatok az Elnökség

és az Európai Tanács számára együttesen megnöttek és rendszerezésre kerültek a SEA és még inkább a TEU után. Tehát csak a kilencvenes évek elejére alakult ki az EKR legmagasabb szintű döntéshozatali mechanizmusa, a maga koordinációs szerepkörében is, a Miniszterek Tanácsa és a Bizottság – és egyéb fragmentált „versengő” intézmények – fölött. Megnőtt a külső szerepe is az Európai Tanácsnak mint az EU képviselőjének más országok vonatkozásában. Az EPC mint kül- és biztonságpolitika és annak az Európai Tanács általi ellenőrzése a SEA-ban került először jogilag rendezésre, de intézményi szabályozása csak a TEU-ban teljesedett ki. A TEU egyben intézményesítette az úgynevezett trojka elvet is, azaz a korábbi, a jelenlegi és a soron következő Elnökség együttműködését – a Bizottság állandó részvétele mellett –, és ez tette valódi intézménnyé ezt a félévenként országról-országra vándorló szerepkört. A Miniszterek Tanácsa, az Európai Tanács és az Elnökség növekvő jogkörével, szakpolitikai területével és intézményrendszerével fokozatosan nőtt a Tanács Főtitkárságának kompetenciája is – amibe ráadásul a TEU szabályozása szerint a SEA által az EPC koordinálására létrehozott Politikai Titkárság is bekerült mint önálló egység –, és a kilencvenes évekre a Bizottság mellett az EU második végrehajtó hatalmává lépett elő (Edwards 1996: 142).

A Tanács különböző formái tehát a legfőbb döntéshozatali szervként funkcionálnak, de a kormányközi forma, azaz a nemzeti érdekek egyeztetésének kiszámíthatatlansága miatt meglehetősen diszkontinuusak. A kontinuitás nem annyira a konkrét intézményekben vagy döntésekben van, hanem a mindenáron konszenzusra törekvő döntéshozatali módszerekben. A diszkontinuitás meglátszik az Elnökség tevékenységén is, nemcsak a féléves váltás, hanem a világban történő meglepetésszerű fordulatok miatt is, amelyek majdnem mindig alapvetően megváltoztatják az Európai Tanács korábban kitűzött napirendjét. A megszakítotttságot és a fordulatokat jelzik a Kormányközi Konferenciák (Intergovernmental Conference – IGC) is. A Tanácsnak ezt a kibővített változatát mint „alkotmányozó nemzetgyűlést” eddig ötször hívták össze a Római Szerződés érdemi módosításához, legutóbb 1996-ban a TEU intézményrendszerének továbbfejlesztéséhez. A tulajdonképpeni intézményi folytonosságot az EKR-ben tehát az Európai Bizottság képviseli, mint az EU „kormányá”.

b) EURÓPAI BIZOTTSÁG – A BRÜSSZELI DZSUNGEL

A Tanáccsal mint kormányközi szervezettel ellentétben a Bizottság markánsan transznacionális jellegű, ezért akkor fejlődik és gyarapodik, amikor az európai integráció ügye jól áll. Feladata a legszorosabb értelemben vett politika-csinálás, voltaképp minden területen és annak minden fázisában, de különböző mértékben. Nem pusztán kezdeményező, döntéselőkészítő és végrehajtó szerepe van, hanem nagymértékben döntéshozatali is, bár inkább csak „kormányzati”, adminisztratív ügyekben. Voltaképpen kapcsolatban van valamennyi közpolitikai területtel, azaz

mindhárom pillérrel, jöllehet valódi terepe az első közpolitikai univerzum (EC), ahol az integráció elve uralkodik. Az eredeti cél szerint a végrehajtó hatalom, a kormányzat szerepét kellett volna betöltenie, de az ütköző érdekek miatt ennél kevesebb is és több is lett. Kevesebb, mert alárendeltsége a Tanácsnak erőteljesebb, mint eredetileg tervezték, és a mindjobban kibontakozó párhuzamos végrehajtó hatalmi struktúrák korlátozzák a tevékenységét. De több is, mert a Bizottságnak sokkal nagyobb a mozgásteret az Európa Parlamenttel szemben, mint a nemzeti kormányoknak a saját parlamentjükkel szemben, és végül a Bizottság meghatározott törvényhozói hatalommal is rendelkezik (Peters 1994; Cini 1996).

Az adminisztratív jellegű Bizottság paradox módon akkor töltötte be a leginkább a funkcióját, amikor egy-egy erőteljes bizottsági elnök (Commission President) alatt valójában politikai feladatot vállalt az integráció motorjaként és az átalakulás kezdeményezőjeként. Ilyen egy-egy évtizedes szakasz eddig kétszer volt, kezdetben 1958 után Walter Hallstein, majd 1985 után Jacques Delors elnöksége alatt. Ez nemcsak a kiemelkedő személyiségek rendkívüli szerepét mutatja az EKR meglehetősen áttekinthetetlen és gyakran önlefékező intézményrendszerében, hanem a radikális váltást kikövetelő időszakokat is, amelyek a szürkébb adminisztrátorok sorában megtalálták a maguk markáns politikusi vezető személyiségét.

Az Európai Bizottság mindig a túlbürokratizáltság és a túlpolitizáltság végletei közötti szűk mezgyén kényszerült lavírozni. A túlbürokratizáltság és a politikai ellenőrzés hiánya miatt sokan Brüsszeli Szörnyként (Brussels Monster) jellemezték, de ugyanannyian bírálták túlpolitizáltságát, mint például az állások nemzeti kvóták szerinti szétosztását (a nagyobb országok például két, a kisebbek egy „minisztert” – EU-biztost –, azaz Commissionert adnak) és egyes főhivatalnokai túltengő politikai ambícióit is. Valóban nyilvánvaló ellentmondások mutatkoznak a kormányközi alkudozás, az adminisztratív-funkcionális szakszerűség és a demokrácia (átláthatóság és beszámoltatás) elvei között. Ez a feszültség végső soron a szakmai hatékonyság és a demokratikus legitimáció ellentétéként fogalmazható meg, hiszen a hatékonyság jegyében és érdekében a Bizottság munkája a publikumtól elzárttá, belterjessé és titkolózóvá válik, ami elszakítja mind az Európa Parlament, mind pedig a nemzeti parlamentek tevékenységétől és megnehezíti az ellenőrzését (Saward 1994).

Bár a Bizottság a Tanácsnál jóval egységesebb szervezet, mégis a Bizottság is alapvetően belsőleg fragmentált, vagyis csak lazán koordinált és csekély vertikális hierarchiával rendelkező intézményrendszer. Legfőbb szervezési elve, hogy „minisztériumokra” – azaz Főigazgatóságokra – tagozódik (Directorate-General, DG), amelyekből jelenleg összesen 23 van. Ezek nagy része szektorálisan szervezett, azaz egy-egy közpolitikai területtel foglalkozik, némelyek azonban horizontális jellegűek, amelyek minden tárcát érintenek, mint a költségvetési és a személyzeti ügyek. Végül igen kiterjedt „szolgáltató szektor” tartozik az Európai Bizottsághoz, mint a dokumentációval, információval, fordítással foglalko-

zó, illetve sok más egyéb funkciót ellátó osztályok egész sora. A Bizottság Brüsszelben kb. 20 000 embert foglalkoztat – ezen felül mintegy 10 000-re tehető az egyéb összeurópai intézményekben alkalmazottak száma –, a minisztériumokban és azok rengeteg szakbizottságában és albizottságaiban. Ők a sokat bírált eurobürokraták (Figueiredo 1990).

Az Európai Bizottság felépítése korántsem felel meg a vertikális hierarchia weberi alapelveinek. A minisztériumok munkáját természetesen összefogja a Bizottság Főtitkársága (Secretariat-General – SG), illetve maga a Bizottság Elnöke, de a szervezet egészét a vertikális hierarchia helyett inkább a horizontális hálózatok és párhuzamos működés jellemzi. Minden egyes minisztérium egy-egy külön világ. A Bizottságot azonban nemcsak azért jellemzi rendkívüli tarkaság a szakpolitikai és adminisztratív-ügyintézési stílusok tekintetében, mert minden egyes tagállam behozza a maga tradícióit és eljárásait, hanem azért is, mert minden egyes közpolitikai területen más a szabályozás jellege, integráltsági foka és az EU tradíciója avagy szokásjoga. Mivel az EU tevékenységének súlypontja mégiscsak a közös piac szabályozása, vagyis a „négy szabadság” (a tőke, az árak, a szolgáltatások és a személyek szabad mozgása) biztosítása, ezért a versenypolitikával foglalkozó „minisztérium” (DG IV) közmondásosan a Bizottság egyik legbefolyásosabb intézménye. Az egyes minisztériumok intézményi felépítése is különböző a feladat és a szabályozás jellegéből adódóan, például a fent említett versenyhivatal szigorú szabályozási politikát folytat, a mezőgazdasági minisztérium (DG VI) klientélista politikát, az ipari minisztérium pedig intervencionista politikát. S mindebből a közpolitika széttöredezése adódik a Bizottságban (segmentation of policy-making – H. Wallace 1996: 48), vagyis legfeljebb olyan EU-kormányról lehet beszélni, amelyben az egységes közpolitikai stratégiával szemben az önálló tárcaérdekek és szakpolitikai stílusok dominálnak a maguk versengő közpolitikai közösségeivel.

Ez a tarkaság vagy heterogenitás egyre csak növekszik, hiszen a Bizottság szabályozó tevékenysége a TEU után mindjobban behatolt olyan új területekre is, mint a környezetvédelem és a szociálpolitika („gazdasági és szociális kohézió”). Itt még erőteljesebben bukkan fel az a visszatérő EKR-ellentmondás, amelyet már a Tanács intézményrendszerében is elemeztünk, hogy az új területek belépése a szabályozásba növeli az intézményi fragmentáltságot és párhuzamosságot. Pedig az olyan transznacionális intézményrendszertől, mint a Bizottság, a homogenitás és a rendezettség jobban elvárható lenne, mint a kormányközi elvre épülő Tanácstól. Mégis a közpolitikai területek és ügyek kibővülése a Bizottságban is egyre heterogénebb intézményrendszert hoz létre, mivel az integráltság mértéke és a szabályozás természete minden közpolitikai területen rendkívül eltérő. A fragmentációt csak növeli a horizontális koordináció, tehát az, hogy minden egyes minisztériumnak szoros kapcsolata van a Tanács neki megfelelő szakbizottságaival és az Európa Parlament illetékes szerveivel is, mivel ez a kapcsolat gyakran erősebb, mint a Bizottság intézményrendszerén belüli kohézió (Christiansen 1996: 84).

A kilencvenes években radikálisan megváltozott a Bizottság és az Európa Parlament viszonya is. A „miniszterek” (EU-biztosok) megbízásá-

nak időtartama öt évre nőtt, amennyi az Európa Parlament ciklusának ideje, s így adottá vált a lehetősége annak, hogy az EP nagyobb szerephez jusson a „kormány” megbízásában és ellenőrzésében. Az EP-nek továbbra sincs felhatalmazása arra, hogy megakadályozza az egyes miniszterek kinevezését, de módja van – az Egyesült Államok szenátusának példájára – a jelölt nyilvános meghallgatására és programjának megvitatására, vagyis konzultációs szerepre. 1995 elejétől, az új, Jacques Santer-féle adminisztráció hivatalba lépésével először került sor erre a nyilvános meghallgatásra. Az egyik jelölt meghallgatása olyan kritikusnak bizonyult, hogy vissza is vonták a jelölését, ezek szerint az EP konzultációs joga nagyon is erőteljes eszköznek bizonyult. Az EP nem is bocsáthat el már hivatalban lévő minisztereket, de minősített, kétharmados többséggel lemondathatja az egész Bizottságot mint kormányt, bár erre a drasztikus lépésre eddig még nem került sor.

Ahogy már többször említettük, a Bizottság intézményrendszerének legalsó szintjén a szakbizottságok és albizottságaik sokasága foglal helyet, illetve velük együtt a nem kormányzati jellegű szervezetek (NGO) és főhatóságok egész sora, beleértve egyébként ezek óriásait, a Gazdasági és Szociális Bizottságot (Ecosoc) és a Regionális Bizottságot, valamint a különböző Alapokat. Ezek működésével az alábbiakban némileg részletesebben foglalkozunk. Itt csak azt az ellentétes tendenciát szeretnénk kiemelni, hogy a Bizottság egyrészt szenved a túlterheltségtől (overload), de másrészt kompetenciája szűkítését mégis frusztrációként, hatalma korlátozásaként éli meg. A szubszidiaritás elvének bevezetése a TEU-ban és bővülő alkalmazása oldott valamit a túlterheltségen, akár csak az „ügyek repatriálása”, azaz az egyes tagországokba telepítése. Egy hivatalszervezet azonban paradox módon egyszerre szenved is a túl sok feladattól, meg követeli is hatáskörének kiterjesztését újabb ügyekre és területekre. Márpedig a Bizottság működését az utóbbi években is változatlanul egyszerre jellemzi a kiterjesztés és a korlátozás, de a tevékenysége megítélésében mindenképpen fokozott mértékben vetődik fel a demokratikus deficit kérdése mint az EP általi ellenőrzés hiánya.

c) EURÓPA PARLAMENT – A DEMOKRATIKUS DEFICIT

Közhely, hogy a modern demokráciák képviseleti jellegűek, demokratikus legitimitásukat főleg a parlamenten avagy a szabad választáson alapuló népképviseleti szerveken keresztül kapják. Valójában ennek a közhelynek nagyon nagy politikai és elméleti jelentősége van az EU esetében, hiszen elemi kérdés, hogyan működik az EU kooperatív föderalista rendszerében a népképviseleti demokrácia. Ehhez először az Európa Parlament tevékenységét kell közelebbről megvizsgálnunk, mégpedig nem is annyira belső intézményi felépítésében, hanem sokkal inkább a másik két alapintézményhez való viszonyában, azaz közpolitikai relevanciájában. Amint már tudjuk, az EP kezdeti, ceremoniális-szimbolikus szerepén lényegében két vonatkozásban lépett túl a SEA-TEU intézményi reformja előtt, nevezetesen a költségvetési ügyek fokozatos ellenőr-

zésében és a közvetlen európai választások révén. Ennek ellenére a nyolcvanas évek végéig az EP-nek nem is volt a nemzeti parlamentekhez hasonlítható a súlya és funkciója, vagyis alig volt érdemi közpolitikai szerepe a Tanács és a Bizottság mellett. Ebben kétségtelenül komoly fordulat állt be a SEA-TEU intézményi reformjával, bár az EP még most sem tekinthető a Tanácshoz és a Bizottsághoz mérhető jelentőségű alapintézménynek.

Az EP korábbi működésének alapvető procedúráját, az *együtműködést* (cooperation) célszerű a jelenleg már érvényben lévő új procedúrával, az *együtdöntéssel* (co-decision) összekapcsolva áttekinteni. A SEA előtt az Európa Parlament hatásköre igen csekély volt a törvényhozási folyamatban. Az Európai Bizottság elküldte javaslatát a Tanácsnak, és a Tanács döntött, az EP csak „véleményt” (opinion) nyilvánított. Jóllehet ez a vélemény szinte formális részvételt sem jelentett érdemileg és tartalmilag a törvényhozási folyamatban, 1980-ban az Európai Bíróság nyilvánította, hogy a Tanács csak az EP véleményének megérkezése után dönthet, így az EP véleménye legalábbis halasztó hatályúvá vált. 1987 után viszont az EP „véleménye” részévé vált a döntéshozatali folyamatnak az együtdöntési mechanizmusban. A Tanács döntése ugyanis ezen túl az EP véleményének kézhezvétele után még nem volt végleges, hanem ezeket a módosító indítványokat figyelembe véve „közös álláspontot” (common position) kell kialakítania, amit visszaküld az EP-nek, s az második olvasatban is megtárgyalja az ügyet, de az a Tanács döntése után lezárul. A TEU szabályozása szerint viszont a kooperációs folyamat ezután együtdöntési folyamattá bővül, nevezetesen az EP vétőjogot kap, viszont a Bizottságot teljesen kizárják a további törvényhozási folyamatból. Az EP ugyanis a második tárgyaláskor – de csak abszolút többséggel – elvetheti vagy módosíthatja a Tanács határozatát, s azután egyeztető bizottság ül össze, amely kialakítja majd a végső álláspontot.

Ez a többmenetes kooperációs folyamat – illetve Maastricht után már együtdöntési folyamat – ténylegesen az EP jogkörének és hatalmának lényeges kiterjesztését jelenti. Az EP hasonló jogokkal már rendelkezett a költségvetési ügyekben, ám jogköre most kiterjedt egyéb törvényhozási ügyekre is, de még mindig nem az összes közpolitikai területre, hiszen nem terjed ki mindenekelőtt a második és a harmadik pillérhez tartozó ügyekre. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a Tanács az EP módosításainak felét elfogadja, ami máris jelentékeny befolyást biztosít a törvényhozásra, a javaslatok másik felét illetően viszont bonyolult egyeztetési folyamat veszi kezdetét. Egészében véve az EP ugyanazt az ügyet akár négyszer is tárgyalásra tűzheti a végső döntés előtt, és ez igen nagy kompromisszumkényszer a Tanács számára. A Tanácsnak a kooperációs kényszer miatt az egész munkarendjét át kell alakítania, hogy figyelembe vehesse az EP határozatait. De az EP Maastricht előtt ennél sokkal lényegesebb előretörésre számított a törvényhozási jogkörökben, s valóban, az EP kompetenciájának kibővítése korántsem tekinthető lezárt folyamatnak (Earnshaw–Judge 1996: 109–110).

Az EP működése már eleve feltételez számos párhuzamos tevékenységet a Bizottsággal és a Tanáccsal, de belső döntéshozatali folyamatai is

igen bonyolultak, illetve több ponton is kapcsolódnak a fenti két alapintézményhez. Az EP szerkezetéből adódóan a parlamenti bizottságok és a pártfrakciók – különösen a két legnagyobb, a szociáldemokrata és a kereszténydemokrata – játszanak fontos szerepet az EP döntéseinek meghozatalában. A parlamenti bizottságok havonta legalább két napra találkoznak, gyakran az Európai Bizottság illetékes képviselőinek, illetve fél-évenként egyszer a megfelelő Tanács soros elnökének jelenlétében. Az EP általában az év 11 hónapjában (augusztus kivételével) hónapos ciklusokban dolgozik. Az első két hét a bizottságok, a harmadik a pártfrakciók találkozásának ideje, és a negyedik hét a fenti előkészületek után a plenáris üléseké. A plenáris üléseken gyakran részt vesznek a „miniszterek” és a Miniszterek Tanácsa tagjai, és a tisztségviselőket az EP különös tekintettel a parlamenti kérdések időszakára, de általában is beidézheti meghallgatásra. Az együttdöntési procedúrába foglalt ügyeken túl az EP saját kezdeményezésére is hozhat jogilag nem kötelező érvényű, csak az EP konszenzusát kifejező határozatokat (resolutions), illetve a második és a harmadik pillért érintő ajánlásokat (recommendations). Az EP-nek jelenleg a 15 tagállamból összesen 626 képviselője van, nagyjából a lakosság számával arányosan. Működik 20 parlamenti bizottsága is, amelyek többé-kevésbé megfelelnek a nemzeti parlamentek bizottságainak és az Európai Bizottság „minisztériumainak”, de nincs olyan ellenőrzési joguk, mint a nemzeti politikai rendszerekben. Ezenkívül az Európa Parlamentnek számos szakkbizottsága, illetve kétoldalú vagy ad hoc bizottsága is van (Westlake 1994: 191, 226). Közöttük számunkra igen fontosak a társult országokkal való Közös Bizottságok (Joint Parliamentary Committees), amelyek a társult országok részéről azok EU-parlamenti bizottságaiból állnak, és félévenként az illető országban vagy az EP székhelyén üléseznek.

Egészében véve az EP-nek kiterjed a jogköre 1. a költségvetés megszavazására (az EP kétszer már elutasította az évi költségvetést); 2. a törvényhozási folyamatban való együttdöntésre (ahogy korábban tárgyaltuk); 3. a kinevezésekre (számos EU-intézményben és a fent ismertetett módon a Bizottságban is) és az ellenőrzésre vagy meghallgatásra (kétszer is megintették már a Bizottságot és a Tanácsot mulasztás miatt – failure to act); és 4. a nemzetközi szerződések megkötésében való részvételre, illetve az ezzel kapcsolatos meghallgatásokra a második pillért illetően is. Itt lép be az a jogkör, amely bennünket a legjobban érint, nevezetesen az, hogy a TEÜ „O” cikkelye széles körű felhatalmazást ad az EP-nek a társulási és csatlakozási folyamattal kapcsolatos döntéshozatalban (assent procedure). Az Európa Parlamentnek egyébként is lényeges szerepe van az európaizálásban mint a nyugati intézmények integrálásában. Az egyik szembeötlő törekvés az Európa Parlamentben az Európai Parlamentek (European States General) mint a tagállamok parlamenti képviselői egy kiválasztott csoportja találkozóinak intézményesítése (Assises), amely 1989-ben kezdődött és fontos szerepet játszott a maastrichti folyamat előkészítésében. A másik intézményesülési folyamat pedig a tagországok EU parlamenti bizottságait illeti, első találkozásukra Párizsban 1989 novemberében került sor. A negyedik konferen-

cián (1991 május, Luxemburg) ez az új intézmény a Cosac nevet vette fel, az EU-bizottságok konferenciája francia rövidítése alapján. A Cosac rendszeresen tartja üléseit a tagországokban, és kialakította információs rendszerét is az európaizáció koordinálásában, vagyis sikeresen lép fel az „állampolgárok Európája” képviselőletében a demokratikus deficit leküzdésében (Westlake 1994: 54–61).

Összefoglalásul elmondható, hogy az Európa Parlament hatásköre ugyan rendkívüli mértékben bővült a kezdetektől fogva, különösen a TEU után, de még most sem éri el a nemzeti parlamentek szokásos jogkörét vagy szerepét, ami a demokratikus deficit egyik fő forrása. Eredetileg az Európai Bizottságot szemelték ki kormánynak, és ezért az EP jogkörét perspektivikusan ehhez viszonyítva, mintegy a Bizottság ellenőrzéseként határozták meg, de a kormányközi modell erősödésével mindjobban az EP és a Tanács párharca került előtérbe, és így az EP az utóbbi években a Miniszterek Tanácsával szemben szerzett új jogkörökét. Ha az EP a parlament alsóháza, a Tanács pedig a szenátusa, akkor az EU olyan sajátos állam, amelyben a területi elv alapján felépülő szenátus sokkal erősebb, mint a népképviselőti elv alapján megválasztott alsóház (Vibert 1994). Ezért a parlamenti reformtervek szerint végső soron ezt kellene megfordítani, vagyis az EP-nek adni nagyobb hatalmat, és a Tanácsnak csak kisebb, ellenőrző és kiegyensúlyozó jogköröket, mert az EU szintjén egyedül az EP képes biztosítani a demokratikus ellenőrzést más hatalmi ágak felett (Westlake 1994: 222).

JEGYZETEK

- ¹ A leggyakrabban emlegetett hasznos elméleti megközelítések között szerepelnek a neofunkcionalizmus, a nemzetközi viszonyok elméletéből a realizmus és globalizmus, valamint a neoinstitucionalizmus és a föderalizmus egymásnak ellentmondó teóriái.
- ² A közpolitika általános fogalmának taglalásába itt nem bocsátkozom (lásd Ágh 1994; 1995). Nem foglalkozom az EU intézményrendszere részletesebb formális-jogi bemutatásával sem, ez magyarul is elérhető Kende (1995) kitűnő munkájában. Az EU közpolitikai aspektusaira koncentrálok és az EU közpolitikájával foglalkozó fontosabb műveket az irodalomjegyzékben felsorolom. Itt jegyzem meg, hogy az EU kifejezést az egységes megközelítés végett az egész történetére alkalmazom 1957-től napjainkig.
- ³ Az EU történeti dimenziójának bemutatása után az EKR strukturális dimenziójára kell rátérnünk, a Tanács, a Bizottság és az Európa Parlament (EP) részletesebb közpolitikai vizsgálatával, s azt követően pedig feltárjuk a Quango-k, a nem alapintézmény rangú központi főhatóságok (agency) világát, s az elemzést a demokrácia-deficit és az EU-képviselői demokrácia közpolitikai aspektusával zárjuk.
- ⁴ Az egyes intézmények itt már említésre kerülnek az általános képben és történeti periodizációban, bár a részletesebb bemutatásukra csak később kerül sor, mint például az Európa Parlament esetében. Az intézményekre angol rövidítéseik alapján hivatkozom.
- ⁵ Az intézményi-jogi megközelítések az EU szerkezetét és főbb intézményeit a jelenlegi állapotból visszatekintve mutatják be az intézmények kompetenciájának formális jogi leírásával, amelyben a közöttük lévő konfliktusok és a működés közpolitikai aspektusai csak marginálisak. A jelen tanulmányban viszont éppen az utóbbiakon van a hangsúly, azaz az intézményrendszer belső konfliktusain és a közpolitikai működés gyakorlatias aspektusain.

- ⁶ A kibővítés és az elmélyítés kölcsönhatása itt, a harmadik szakaszban is jelentkezik. Elemzők és politikusok gyakran említik, hogy intézményi innovációra éppenséggel a kibővítés nyomása miatt kerül sor.

IRODALOMJEGYZÉK

- Andersen, Svein-Kjell Eliassen (eds.) 1993. *Making Policy in Europe: The Europeanization of National Policy-making*. 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.
- 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
- Cini, Michele 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 Interrogation? The Council of Ministers*. In: Richardson (ed.) 1996.
- Figueiredo Lopez, Antonio 1996. La spécificité de la fonction publique communautaire: l'exemple de la Commission. *Revue Française d'Administration Publique*. Les Fonctions publiques de l'Europe des Douze. No. 55, juillet–septembre.
- Gaffney, John (ed.) 1996. *Political parties and the European Union*. London and New York: Routledge.
- George, Stephen 1991. *Politics – Policy in the European Community*. Oxford: Oxford University Press
- Greenwood, Justin 1997. *Representing Interests in the European Union*. London: Macmillan
- Hayes–Renshaw, Fiona–Helen Wallace (eds.) 1997. *The Councils of Ministers*. London, MacMillan.
- Hayward, Jack–Edward Page 1995. *Governing the New Europe*. Durham: Duke University Press
- Keating, Michael 1993. *The Politics of Modern Europe*. Aldershot: Edward Elgar
- Kende Tamás 1995. *Európai közjog és politika*. Budapest: Osiris–Századvég
- Kirchner, Emil 1992. *Decision-making in the European Community*. Manchester and New York: Manchester University Press
- Majone, Giandomenico 1994. Independence versus Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe. In: J. J. Hesse and Theo Toonen *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. Vol. 1. Baden-Baden – 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.

- Nelsen, Brent–Alexander Stubb (ed.) 1994. *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Boulder, Col. and London: Lynne Rienner Publishers
- 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 *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
- Peters, Guy 1994. Equilibria and Disequilibria in Agenda Setting in the European Union. In: J. J. Hesse–Theo Toonen *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, vol. I. Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press.
- Richardson, Jeremy (ed.) 1996. *European Union: Power and Policy-Making*. London and New York: Routledge
- Rose, Richard 1996. *What is Europe?* New York: Harper Collins
- Saward, Michael 1994. Legitimacy and State in Europe: Theories, Crises and Complexity. In: J. J. Hesse and Theo Toonen *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, (vol I.) Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press.
- Sperling, James–Emil Kirchner 1997. The Security Architectures and Institutional Futures of post-1989 Europe. *Journal of European Public Policy* (vol. 4) 2.
- Tunander, 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 and Theo Toonen *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. Vol. I. Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press.
- Wallace Helen–William Wallace (eds.) 1996. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, Helen 1996. *The Institutions of the EU: Experience and Experiments*. In: Wallace–Wallace (eds.) 1996.
- 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–Lisbet Hooghe 1994. Politics and Policies of the European Union in 1993. In: J. J. Hesse–Theo Toonen *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. Vol. I. Baden-Baden and Boulder Col.: Nomos Verlagsgesellschaft and Westview Press.