

WOLFGANG MERKEL

Elmélyíteni és kiszélesíteni? Az európai integráció korlátai

BEVEZETÉS

Az európai integráció mindenekelőtt a politikai elitek műve. Az időleges megtorpanások ellenére elsősorban azért fejlődött idáig, mert a tagállamok kormányai szabták meg az irányát, és a Bizottság, valamint az Európa Tanács támogatták döntéseikkel. E szervezetek politikai elhatározásait az egyes államok és nemzetközi szerveződések az Európai Közösség szintjén sohasem tudták oly mértékben ellenőrizni, amilyen mértékben az egyes demokratikus tagállamok mércéje szerint elvárható lett volna. Az Európai Közösség törvényhozására sem az Európa Parlament, sem a tagországok parlamentjei nem voltak befolyással – a dán Folketing és bizonyos mértékig a brit parlament kivételével. Az államokat felépítő közigazgatási egységek, mint a német Länder, a belga körzetek és a spanyol Comunidades Autónomas, kizárattak a döntéshozói folyamatokból, melyeket az államon belül élvezett alkotmányos előjogaik ellenére képtelenek voltak ellenőrzésük alá vonni. A dánoktól és az írektől eltekintve a lakosságot meg sem kérdezték, mi a véleménye, amikor alapjaiban módosították a Római Egyezményt (1986: SEA; 1992: Maastricht). E belső viszonyaikat tekintve demokratikusan legitimált tagállamok és szervezetek tehát csak korlátozott mértékben tudnak bekapcsolódni az összeurópai törvényhozásba, ami furcsa mód egészen a legutóbbi időig kedvezően hatott az európai integráció folyamatára. Miután azonban a maastrichti egyezményvel a közösség tagjainak száma 12-ről 15-re emelkedett (Ausztria, Finnország és Svédország belépésével), és felmerült a kelet-európai államok (Lengyelország, a Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság) csatlakozása is, az euró-

pai integráció jövőbeni lehetőségei gyökeresen megváltoztak. Az Európai Közösség „elmélyítése” és „kiszélesítése”, a tagországok számának bővülése (15-re, 20-ra, netalán 25-re) megingatja az EU intézményi struktúráját, melyet annak idején, 1957-ben egy gazdaságilag, politikailag és kulturálisan homogén tagság számára hoztak létre. Az Európai Közösség elmélyítésével az államközi, állami és államon belüli szerveződések arra kényszerültek, hogy síkra szálljanak az európai döntéshozói folyamatban való részvételük bővítése érdekében. Az Európa Ház működésében jelentkező sokat emlegetett „demokratikus deficit” kiegyenlítése normatív követelményből a további integráció gyakorlati előfeltételévé lépett elő, mihelyt a visegrádi államok teljes jogú tagságot követeltek az európai közösségben.¹

Hogy milyen befolyást gyakorol az Európai Közösség elmélyítése és kiszélesítése az egységesülés folyamatának ütemére, irányára és lehetőségeire? A regionális integrációról alkotott különféle elméletek erre meglehetősen egyértelmű választ adnak. A federalisták – helyesebben konstitucionalisták – azt állítják, hogy az európai integráció elképzelhetetlen a nemzetközi döntéshozó folyamat alkotmányos legitimizálása nélkül. Az európai egységet csak akkor tehetjük végérvényessé és működőképessé, ha lefektetjük az Európa Ház közös, nemzetek feletti alkotmányát (Spinelli 1957; Friedrich 1969). A funkcionalisták és neofunkcionalisták az ellenkező oldalról közelítik meg a kérdést. Szerintük az integrációnak először az egyes gazdasági ágazatokban technikai és nem politikai szinten kell megindulnia. Miután a gazdaság egyes ágazatai már nemzetközivé szerveződtek, a független szektorok kényszerítve érzik majd magukat, hogy az előbbieknél nyomdokaiba lépjenek. Egyedül így tudják ugyanis leküzdeni az eltérő szintű integrációból fakadó ellentmondásokat, és megőrizni a már létrejött egységet (Mitrany 1943; 1965; Haas 1958; Nye 1971; Schmitter 1971). A neorealisták elutasítják ezt a funkcionista megközelítést. Azt állítják, hogy az európai integráció menetét döntően az egyes országok kormányai irányítják. S jóllehet a közös boldogulás érdekében a tagállamok vezetői feltehetően egyetértenek a gazdasági integráció szükségességét illetően, e folyamat sohasem fog túlnőni a „magas politika” régióin (Hoffmann 1966; 1989; 1993).

Az egymást kölcsönösen kizáró föderalista, (neo)funkcionista és realista elméletek képtelenek magyarázatot adni az európai integráció megtorpanásaira és nekilödulásaira, mint ahogy nem tudják felvázolni az európai egység jövőjét sem. E teóriák mindenekelőtt elhanyagolják azt a szerepet, melyet a demokratikus tényező játszik az integráció folyamatában. Az én feltevésem szerint a demokrácia hiánya egészen 1990-ig nagymértékben elősegítette Európa egységesülését. Miután azonban létrejött a maastrichti egyezmény és beindult a pozitív gazdasági és politikai integráció, 1995-ben harmadszor is kibővítették az Európai Közösség tagságát, majd tervbe vették a kelet-európai országok felvételét, a demokrácia hiánya a további egységesülés akadályává vált. Ezért úgy vélem, hogy az Európai Unió elmélyülé-

sével a Közösségen belüli demokráciát is helyre kell állítani. Az Európai Unió működéséhez elengedhetetlen demokratizálódás azonban csökkenteni fogja a döntéshozó folyamat hatékonyságát. Felmerül a demokrácia vagy hatékonyság dilemmája, mely minden egyes új állam csatlakozásával élesebb fénybe kerül.

Érveimet négy lépcsőben vázolom fel. *Először* kifejtem, hogy milyen típusú legitimitációra van szüksége az Európai Uniónak mint „részben kialakult politikai rendszernek” ahhoz, hogy fennmaradjon. *Másodszor* számba veszem, hogy milyen demokratikus hiányosságok fedezhetők fel az Európai Közösség működésében, és e hiányosságok milyen következménnyel járhatnak az európai integráció elmélyítésére nézve. *Harmadszor* megpróbálok választ adni arra a kérdésre, hogy csakugyan létezik-e ellentmondás a legitimitás utilitárius és demokratikus összetevője között. *Negyedszer* rámutatok arra, hogy a kelet-európai országok csatlakozása milyen gondokat vet majd fel az Európai Unió hatékonysága és legitimitása szempontjából. Végül felteszem a kérdést, vajon elképzelhető-e az európai egység olyan intézményes kerete, mely az „egyre szorosabb egység” megteremtése érdekében feloldja az utilitárius vagy demokratikus legitimitás dilemmáját.

I. LEGITIMITÁS: AZ EURÓPAI EGYSÉG FOGALMA ÉS JELENTÉSE

Az Európai Unió nem tekinthető sem államnak, sem nemzetközi szervezetnek. Az Európai Unió több, mint a térség országainak összefogása, ám még nem jutott el odáig, hogy tökéletes, nemzetek fölött álló hatalmi berendezkedést hozzon létre. Az Európai Közösség nem más, mint egy „részben kialakult politikai rendszer” (Wallace 1989:205) avagy H. P. Ipsen német jogtudós szavaival egy „sui generis” hibrid képződmény (Ipsen 1972). E meghatározások, bár hűen kifejezik az európai integráció jelenlegi állapotát, fölöttébb pontatlanok. Annyi azonban egyértelmű, hogy az Unió döntéshozó folyamata az államközi és nemzetek feletti politika elemeit egyaránt magába foglalja; szervezete a nemzetközi rendszer és a hagyományos állam között valahol félúton található. E két szélső állapot közötti távolságot áthidalandó Philippe Schmitter olyan köztes uralmi formákat vázolt fel, melyeket „kondominiumnak”, „konföderációnak” és „uralmi társulásnak” nevezett (Schmitter 1993:58; 1991:19.). Az egyes alakzatok aszerint különböztethetők meg, hogy miképpen ötvözik a funkcionális és területi képviselőt elemeket, illetve intézményeit az államok feletti, az állami és az államon belüli szinten.

Ha az Európai Közösség jelenlegi szervezetét hagyományos fogalmakkal próbáljuk megragadni, azzal a kérdéssel találjuk szemben magunkat, hogy milyen jellegű és mértékű legitimitásra van szüksége ennek a „sui generis képződménynek” a fennmaradáshoz, a szorosabb politikai egység megteremtéséhez. Ha az Európai Közösség

nem lenne több egy nemzetközi szervezetnél, a legitimitás kérdésére meglehetősen könnyen válaszolhatnánk. A döntéshozás államközi szinten, két- és többoldalú egyezmények formájában zajlana, s a legitimitáshoz csupán arra lenne szükség, hogy a létrejött megállapodásokat ratifikálják a tagországok parlamentjei. S jöllehet az Európai Unió is különféle egyezményeken alapul, egyes jogtudósok, köztük Joseph Weiler, fölöttébb meggyőzően azt állítják, hogy a nemzetközi szerződések „alkotmányossá” tételnek a jog világában. Mi több, a megállapodások ratifikálásával az államközi (Európa Tanács, Miniszterek Tanácsa) és nemzetek feletti szervezetek (Európa Bizottság, Európa Bíróság, Európa Parlament) felhatalmazást kapnak arra, hogy az alapító szerződésekben foglalt célok megvalósítása érdekében részt vegyenek a „másodlagos európai jog” létrehozásában (Ipsen 1972; Zweckverbandstheorie). A másodlagos törvényeket a tagországok parlamentjeinek már nem kell ratifikálniuk. Felmerül a kérdés, hogy itt és most, a 20. század végén milyen jellegű és mértékű legitimitásra van szüksége az Európai Uniónak, amely a nemzeti és nemzetek feletti forrásokból táplálkozó kettős legitimitás eszméjén alapul (Lepsius 1991:26). A legitimitás kérdésének vizsgálatához olyan kellőképpen elvont és tág fogalmat kell találnunk, mely nemcsak az egyes tagállamokra alkalmazható, hanem olyan összetettebb politikai alakzatokra is, mint az Európai Közösség. Ezt a fogalmat a politikai rendszer elméletéből (*political system theory*) kölcsönözhetjük.

Easton (1965) és Almond/Powell (1966; 1988) szerint a politikai rendszerek csak akkor képesek fennmaradni, ha számíthatnak az aktív és passzív tömegtámogatás bizonyos mértékű inputjára. E támogatást élvezve a politikai rendszerek döntéssé kovácsolják környezetük igényeit és gondoskodnak e döntések végrehajtásáról is. A politikai rendszeren belül az input outputtá alakítása elsődlegesen négyféle dinamikus funkció (*process function*) révén megy végbe: a területi és funkcionális érdekek kifejezése és rendszerezése (*aggregation*), döntés, döntésvégrehajtás és törvénykezés. Ezeket a dinamikus funkciókat három rendszer-funkció fogja össze: szocializáció, elit-kiválogatódás és kommunikáció. A felsoroltak működése döntő befolyással van a politikai rendszer hatékonyságára, átláthatóságára és legitimitására.

A dinamikus funkciók a javak és az értékek hatalmi elosztásában megnyilvánuló meghatározott *output*ot eredményeznek. A hatalmi döntések (törvények, rendeletek és szabályok), lényegüket tekintve bármennyire is különbözőek, három főbb politikai funkció szerint csoportosíthatók: elvonás, szabályozás és elosztás (Almond/Powell 1988:22). Az *input* és az *output* mozgása elválaszthatatlan a visszacsatolás mechanizmusától. Amikor a lakosság bizonyos rétegei elégedetlenek a tényleges következményekkel – ezek feltehetően a politikai rendszer működésének bizonyos diszfunkcióiból fakadnak –, a rendszert tápláló *input*, más szóval az aktív támogatás és a passzív lojalitás csökken.

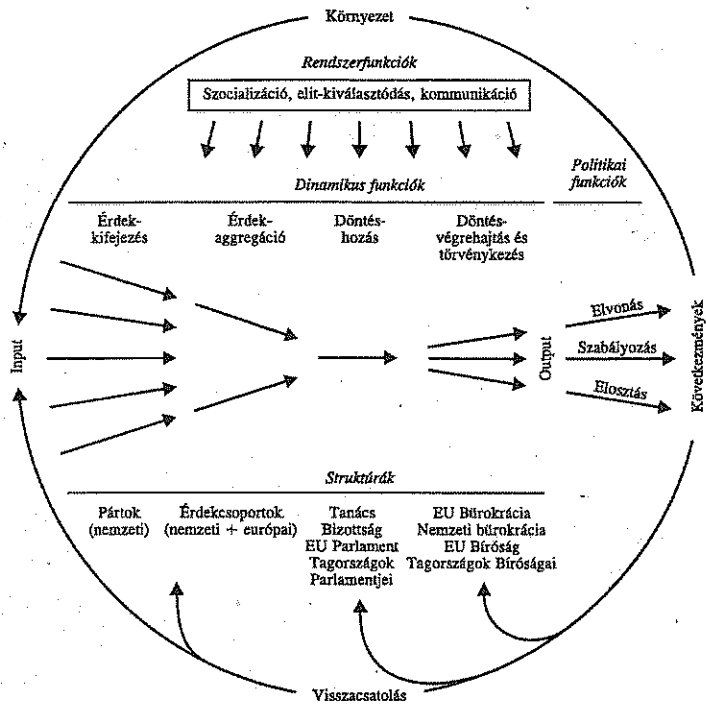
Minél előbbre tart az egységesülés folyamata, minél inkább elmondható, hogy az ágazati igazgatási rendszerek hálózata politikai szövetséggé kovácsolódott, annál nagyobb szüksége van az Európai Uniónak a támogatásra (más szóval a legitímációra). Egyfelől a tagállamok politikai berendezkedése, másfelől az Európai Unió vezető szerveinek szempontjából kétféle legitímációt különböztethetünk meg: „formális” (jogi) és „társadalmi” legitímációt (Weiler 1989:78).

Nem férhet kétség ahhoz, hogy az Európai Közösség mint állami szervezeti szerkezet a formális legitímációra épül. A római egyezményeket, a SEA-t és a maastrichti szerződést ratifikálták a tagországok parlamentjei. Az uralkodó jogfelfogás szerint a szerződések ratifikálásával az Európai Közösség szervezetei felhatalmazást kaptak arra, hogy az alapító egyezményekben foglalt célokat megvalósítandó „másodlagos törvényeket” alkossanak (Ipsen 1972). Az Unió demokratikus hiányosságainak vizsgálatakor még visszatérünk ehhez a meglehetősen problematikus nézethez. A demokrácia ugyanis az Európa Házban főként éppen amiatt szenved csorbát, mert az egyre-másra szaporodó „másodlagos törvények” kicsúsznak a parlamentek ellenőrzése alól.

A *társadalmi*, más szóval *empirikus* legitimitás arra összpontosít, hogy milyen tényleges támogatást élveznek a politikai rendszerek, illetve az egyes intézmények. Easton szerint (1965) az empirikus legitimitáson belül is elkülönül egymástól egy diffúz és egy specifikus dimenzió.² A legitimitás specifikus összetevője az outputtal; azaz a rendszer hatékonyságával áll szoros összefüggésben, más szóval azt tükrözi, hogy az adott politikai berendezkedés milyen életszínvonalat tud biztosítani. A diffúz összetevő a politikai rendszer egészéhez és annak intézményeihez kapcsolódik. A 20. század végén a Föld nyugati felén csak az a politikai berendezkedés tekinthető legitimnek, amelyben a döntéshozókat demokratikusan választják, és tevékenységük fölött a lakosság vagy annak felhatalmazott-képviselői szervei állandó ellenőrzést gyakorolnak. Ennélfogva bármely politikai rendszer s így az Európai Unió támogatottságának is a demokrácia és a hatékonyság a két legfőbb pillére.

A demokratikus országokban a hatékonyság és a demokrácia meglehetősen különböző államformákban intézményesült. Találkozhatunk többségi és konszenzuális kormányzással (Lijphart 1984), prezidenciális, szimprezidenciális és parlamenti rendszerekkel. Valamennyi más és más megoldást honosított meg a hatalommegosztás intézményesítésére, a döntéshozás és a döntéshozás ellenőrzésének alkotmányos megvalósítására. Bármennyire különfélék legyenek is azonban e liberális-demokrata politikai berendezkedések, valamennyiükben közös az, hogy a hatalomgyakorlást csak az időszakosan megtartott, állampolgári jogegyenlőségen alapuló általános, szabad, titkos és legalább részben közvetlen választások legitímálhatják. A hatalomgyakorlás, melyet legitim politikai szervek tartanak az ellenőrzésük alatt, időben korlátozott. A döntéshozásban demokratikusan kialakított játékszabályok érvényesülnek. E feltételek ismeretében megpróbálom

1. ábra
Az európai politikai rendszer



Forrás: Almond/Powell 1988:8. Az Európai Közösségre alkalmazta: W. M.

felvázolni, hogy az Európai Közösség összefüggő hálózatában a legfőbb dinamikus, rendszer- és döntésfunkciók mennyiben felelnek meg annak a demokratikus eszmének, melyet Lincoln így fogalmazott meg: „a népnek a nép által és a népert tevékenykedő kormányzása”.

II. A DEMOKRATIKUS DEFICIT

Érdekkifejezés és rendszerezés

A nyugati demokráciákban az érdekkifejezést elsősorban a pártok (területi) és az érdekcsoportok (funkcionális) valósítják meg. A hatalomgyakorlók és a kormányzottak közti viszonyt mindenekeelőtt a pártok és az érdekcsoportok struktúrálják. A pártok és az érdekcsoportok alkotják a nélkülözhetetlen közvetítő kapcsot a társadalom és az olyan politikai intézmények között, mint a parlament, a kormány és a közigazgatás. Az Európai Unión belül az érdekkifejezés és rendszerezés (*aggregation*) túlnyomórészt országos keretekben történik.

Egyedül az üzleti érdekek szerveződnek nemzetközi szinten. Még a szakszervezetek is csupán most kezdenek nemzetközi intézményeket létrehozni. A Közösségben nyoma sincs a valódi európai pártoknak. Az Unió ügyeivel kapcsolatos lakossági tájékoztatás a tagországok tömegkommunikációs csatornáin történik. A szórványos és alaposan megrostált információk áramlását csaknem kizárólag az Európa Tanács és a tagállamok tájékoztatási politikája szabja meg. Ez a körülmény rendkívül megnehezíti az „európai polgárok” számára, hogy az Unióval összefüggésben nemzeti elfogultságoktól mentes hírekhez jussanak (Neunreither 1976:252; 1994:300). Nem csodálkozhatunk hát, hogy a tagországok lakosságának mindössze 12-33 százaléka azonosult kellő elkötelezettséggel az egyesült Európa eszméjével (Reif 1992:46).

Állításomat az európai választások eredményei is alátámasztják. A szavazásokon való részvétel 1989-ben 62,8 százalékos volt, csaknem 20 százalékkal alacsonyabb a térség országos választásainak átlagánál. Amióta bevezették az Európa Parlament tagjainak közvetlen választását, a szavazásokon való részvétel folyamatosan csökken³ (Flicking-Studlar 1992:5). S jóllehet a polgárok közéleti aktivitása rendkívül különböző tényezők összehatásainak eredményeként alakul ki, az európai választásokra jellemző alacsony és egyre csökkenő részvétel a lakosság fokozódó közönyéről tanúskodik, jelezve, hogy e téren is csorbát szenved a demokrácia. Ehhez járul még, hogy az európai választásokon a szavazók túlnyomórészt mind a mai napig az országuk belpolitikájával kapcsolatos tiltakozásuknak vagy helyeslésüknek adnak kifejezést. E tények ismeretében elmondhatjuk, hogy a demokratikus legitimitáció jóval gyengébb, mint a „konstitucionalisták” és az Európa Parlament szavai nyomán hihetnénk.

Az Európai Közösségben a köztes legitimitás funkcionális szintje is teljesen csökevényes. A fő társadalmi és politikai kérdéseket – béralku, adóügyi, társadalmi és makrogazdasági döntések – országos szinten oldják meg, ellenben a pártok, az érdekcsoportok és a tömegkommunikációs médiumok nemzeti keretek közt tájékozódnak. A közbenső struktúrák európaivá „tágítása” alighanem évtizedekbe telik, és a lojalitások súlyos összeütközéseikhez vezet majd az Európai Közösségen és a tagállamokon belül egyaránt (Lepsius 1991:29). Ha elfogadjuk, hogy az országos szinten alakuló és szerveződő pártok, illetve érdekcsoportok egy csapásra európaivá tehetők néhány parlamenti reform segítségével, „alkotmányos csapdát” állítunk. Ebbe a csapdába először is az Európa Parlament fog beleesni, mely jogainak és hatásköreinek bővítése ellenére nem rendelkezik azokkal a közbenső struktúrákkal, melyek a parlamenti döntéshozás működéséhez és legitimitációjához nélkülözhetetlenek. A politika-részrehabjló értelmezésének szülötte tehát a föderalistáknak és az Európa Parlament tagjainak ama régóta hangoztatott állítása, miszerint a demokratikus legitimitás és a politikai felelősségre vonhatóság kérdése megoldható pusztán azzal a gesztussal, hogy kiszélesítjük az Európa Parlament hatáskörét.

Döntéshozás

Három szervezet vesz részt az Európai Unió döntéshozásában: a Tanács, a Bizottság és az Európa Parlament.⁴ Az Európai Közösség alapvető intézményi felépítése a római szerződés óta változatlan. A Tanács, a Bizottság, az Európa Parlament és a Bíróság felállítása a hatalommegosztás elvét tükrözi, amely a nyugat-európai liberális demokráciák zömében is uralkodóvá vált (Richter 1991:282). A tagországokkal ellentétben azonban az Európai Közösség szervezeteit a hatalom és a demokratikus legitimitás sajátos aszimmetriája jellemzi. A törvényhozó hatalmat például nem a Parlament, hanem a Tanács gyakorolja. A Tanács demokratikus legitimitása azon alapszik, hogy tagjai az egyes államok demokratikus választások révén tárcához jutott miniszterei közül kerülnek ki. A tagállamok szemszögéből tekintve a Tanács szilárd és közvetlen legitimitással rendelkezik. Az Európai Közösség szempontjából azonban a Tanács legitimitása gyenge és közvetett. Az a körülmény, hogy a Tanács legitimitása a tagországokban tartott választásokban gyökerezik, meglehetősen problematikusá teszi döntéseiben a többségi elv alkalmazását. Végül is senki sem hatalmazta fel a potenciális többséget arra, hogy a Tanácsban azon országok törvényes képviselőinek szavazata ellenére döntsön, amelyek a vesztesre álló kisebbséget alkotják. A legitim demokratikus képviselet elvei azt kívánják, hogy a Tanácsban, mely országos szinten megválasztott küldöttekből áll, az egyhangú döntés szabálya érvényesüljön. A demokrácia-elmélet szerint az 1966-ban kötött luxembourgi egyezség (ez vétójogot adott a Tanács valamennyi tagjának) legitímabbá tette az Európa Tanács működését, szemben a SEA-val, mely ismét bevezette a minősített többség követelményét (Scharpf 1992a:7/8).

Bár a SEA és a maastrichti szerződés némileg kibővítette az Európa Parlament vétójogát és a közös döntésekbe való beleszólási jogát, a szervezet alig rendelkezik néhánnyal azok közül a parlamenti jogosultságok közül, melyeket a tagországok demokratikusan választott törvényhozó gyűlései élveznek. Ennek ellenére a Parlament tekinthető az Európai Közösség egyetlen közvetlen demokratikus legitimitáson alapuló szervének annak következtében, hogy tagjait 1979 óta közvetlenül választják a tagországok polgárai. A Tanács, mely az Európai Közösséget létrehozó egyezmények szerint egyfajta végrehajtó szerv, stratégiai jelentőségű kormányzati jogosultságokkal rendelkezik. Elkészíti a törvényjavaslatokat, a költségvetés tervezetét, őrködik az egyezmények betartása felett (részint saját jogán, részint a Bírósághoz benyújtott keresetekkel), és ellenőrzi a Tanács döntéseinek végrehajtását (Ludlow 1991:96). A Bizottság 17 tagját a tagországok jelölik ki. A maastrichti szerződés ratifikálása óta a tagok mandátumához az Európa Parlament jóváhagyása szükséges.⁵ Bár ez jelentős demokratikus előrelépésnek tekinthető, a Bizottság, melynek szerepe túlnyomórészt politikai jellegű, továbbra is egy nemzetközi szervezet hivatalnoki gépezetként tevékenykedik. Az „Európai

kormányzatban” betöltött tényleges feladatainak szemszögéből a Bizottság demokratikus legitimitása meglehetősen szűk alapokon nyugszik. A lehetőség, hogy döntéseit és működését felülvizsgálják, sőt esetenként megbírálják, egyelőre demokratikus „vágyálom” marad.

Bár a maastrichti szerződés kibővítette a Bizottság és az Európa Parlament hatáskörét, az Unió legfőbb hatalmi centruma továbbra is az Európa Tanács és a Miniszterek Tanácsa maradt. E hatalmi felállásnak köszönhetően az Uniót elsősorban államközi szervezetnek tekintő tudósok (Armingeon 1995) joggal hivatkoznak a demokratikus legitimitás zökkenőmentességére, mondván, hogy a Tanács döntései a tagállamok demokratikusan megalapozott legitimitásán nyugszanak. Az Európai Unió természetéről alkotott eme nem túl meggyőző feltételezés azonban korántsem oldja meg a legfőbb problémát, nevezetesen hogy a tagországok parlamentjei nem képesek hatékonyan ellenőrizni a Tanács és a Bizottság törvényhozó és végrehajtó tevékenységét. Az Uniónak átadott hatáskörök és az Európa Parlamentnek, valamint a tagállamok parlamentjeinek ellenőrzési joga között egyre mélyebb szakadék tátong. A szakadék áthidalását a parlamenti ellenőrzés alól kibújó ügyrendi és ügyvezető bizottságok Európa-szakértőként fellépő tisztviselői végzik: „A játszma vesztesei pedig a parlamentek és a pártok; ők ugyanis olyan interakciós eszközöket és módszereket fejlesztettek ki, melyek csak a tagállamok bürokratáinak és (kormány)politikusainak működéséhez hasonlíthatók” (Wessels 1985, idézi Williams 1991:162).

A demokrácia-elmélet szemszögéből nézve az Európai Közösség intézményes rendje két ponton is komoly fogyatékoságot rejt magában. Az első fogyatékoság a demokratikus legitimitás és a politikai hatalom aszimmetriája. A második fogyatékoság a Közösség „kettős szuverenitásából” fakadó állandósult alkotmányos konfliktus (Lepsius 1991:26). Az európai szuverén államok közössége olyan, így vagy úgy, de nemzetek felettinek tekinthető szervezeteket hozott létre, melyek egyre inkább kinőnek a tagországok ellenőrzése alól. Bár az európai választások az „európai szavazópolgár” révén egy „nemzetek feletti főhatalmat” hoztak létre, ez a főhatalom nem ismeri fel valódi szerepét. Am még ha felismerné is, megfelelő törvényhozó hatalom hiányában az Európa Parlament képtelen lenne e szerepet eljátszani. S miközben a nemzetek feletti szuverenitás továbbra is fikció marad, szép lassan elkorhadnak a nemzeti szuverenitás tartópillérei.

Döntésvégrehajtás és törvénykezés

Az Európai Unió döntéseinek végrehajtásában a Bizottság jóval kisebb szerepet játszik, mint a közvélemény általában véli. A Bizottság a Tanácstól kapta végrehajtó hatalmát mind általános, mind konkrét értelemben. A tagállamok ezért fenntartják a „jogot, hogy egyes konkrét esetekben maguk gyakorolják a közvetlen végrehajtó hatalmat”. Részint mert a tagállamok vonakodnak a végrehajtó hatalom lény-

gesebb jogosultságait a Bizottságra ruházni, részint mert a Bizottság nem is rendelkezik megfelelő adminisztratív eszközökkel, az Európai Unió a „döntésvégrehajtás feladatát mindig is a tagországokra bízta, melyek így egyenként tartoznak felelősséggel a Bizottságnak. A Tanács és a tagállamok tehát szorosan együttműködnek a Bizottsággal az Európai Közösség döntéseinek végrehajtásában” (Ludlow 1991:106). A demokratikus legitimitás szempontjából itt elsősorban az jelent gondot, hogy nem eléggé átlátható és ellenőrizhető az adminisztratív intézkedéseket hozó szervezetek működése. További bizonyodalmat okoz, hogy – legalábbis elméletben – az egyik hivatali gépezet (az európai) hivatott ellenőrizni a másikat (a tagállamét). Csakhogy a valóságban a Bizottság nem rendelkezik megfelelő eszközökkel ahhoz, hogy hatékonyan felügyelje döntéseinek végrehajtását a tagországokban. Azokban az esetekben, amikor a tagállam hivatali gépezete vonakodik végrehajtani az Európai Közösség döntéseit, vagy megszegi az európai törvények valamelyikét, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat.

Szigorú értelemben véve az Európai Bíróság (European Court of Justice – ECJ) nem vesz részt a döntéshozó folyamatban. A Bíróság legfőbb feladata az, hogy „az (egyezmények) értelmezése és végrehajtása során őrködjék a törvények betartása felett” (EEC Egyezmény, 164. cikkely). E szűkre szabott szerep ellenére a luxembourgi szerződés 1966-ban történt megkötését követően tizenöt éven át a nagyszámú elvi döntésével (köztük az 1979-ben hozott, Cassis de Dijon néven híressé vált és a kölcsönös elismerés elvét meghonosító ítéletével) kitűnő Bíróság jelentette a legfőbb integráló erőt azokban a „nehéz” időkben, amikor az Európai Közösség mind politikai, mind intézményi szempontból holtpontra jutott.

Az eredeti szerződéseket a Bíróság többnek tekintette a szuverén államok közt létrejött egyszerű megállapodásoknál, és az egyezményekben foglalt kikötéseket az Európai Közösség alkotmányos rendjének alapjaként értelmezte. A Bíróság „csendes alkotmányos forradalma” (J. H. H. Weiler) a tagországok bíróságaival való együttműködés és az európai jog elsőbbségének biztosítása révén alkotmánytá emelte a római szerződést, leküzdve az 1970-es évek eurosclerosisát. A „közvetlen hatás” és az „európai normák elsőbbsége” elvének összetett alkalmazása az Európai Közösség rendelkezéseit automatikusan a tagországok jogrendszerének részévé tette, tekintve, hogy az európai jogszabályok megelőzik a tagországok törvényeit. A törvényhozó testületektől független, nagy hatalmú bíróság léte azonban a demokratikus elvek szempontjából meglehetősen kérdéses, és az erős parlamenti demokrácia hívei között – kivált Nagy Britanniában – már a maastrichti szerződés létrejötte előtt megütközést keltett (Boyce 1993:469). Alighanem a Bíróság elővigyázatosságának és önmérsékletének köszönhető, hogy az 1980-as évek végét követően az intézmény „alkotmányos” tevékenysége jelentősen csökkent.

Az 1990-es évek kezdete óta számos jel mutat arra, hogy az Európai Bíróság képtelen visszasüppedni abba a szürke névtelenségbe,

mely megteremtette számára egykor a „láthatatlan” alkotmányozás lehetőségét. *Először* is az Európai Bíróságnak és a tagországok bíróságainak, köztük is elsősorban az alkotmánybíróságoknak a kapcsolata várhatóan romlani fog. A Német Alkotmánybíróság „Maastricht-ítéletében” már most is egyértelmű korlátokat állít az európai törvényhozás terjeszkedő politikája elé. *Másodszor*: azok a jogesetek, amelyek a honi jogrendszerek másodlagosságának kérdéses megfogalmazású elvéből, valamint a maastrichti szerződés szociális fejezetéből fakadnak, az Európai Alkotmánybíróságot előreláthatóan vitatható és népszerűtlen döntésekre fogják készíteni. Egyre gyakrabban fordul majd elő, hogy a Bíróságnak az Unió, a tagállamok és az államokon belüli közigazgatási egységek közt felmerült hatásköri vitákban kell ítéletet hoznia. Ez a helyzet az „örök vesztes”⁶ szerepét oszthatja a Bíróságra: „Bárhogyan is határoz majd, mindenképp kivívja az egyik vagy a másik nagy hatalmú fél elégedetlenségét” (Weiler 1993:436). *Harmadszor*: az 1980-as évek derekán tapasztalható integrációs lendületnek köszönhetően az Unió törvények egyre kézzelfoghatóbb valósággá váltak, és a társadalmi élet szereplői⁷ a kormányok, a parlamentek és az átlagemberek egyaránt a jövőben nagyon is tudatosan törekszenek majd az elvi döntések és egyéb határozatok megismerésére, melyek szorosan összefüggnek az érdekeikkel, és meglehetősen érzékenyen érintik a mindennapi életüket. Hogy a tagállamok kormányai már korántsem viszonyulnak a Bírósághoz olyan „nyájas nemtörődomséggel”, mint korábban, azt egyértelműen bizonyítja Kohl kancellár dühödt kirohánása az európai törvénykezés expanzionizmusa ellen: „Nézzük csak az Európai Bíróságot ... ez az intézmény nem csupán törvénykezik, hanem jóval túllépi hatáskörét. Valami olyasminék vagyunk tanúi, mely eredetileg egyáltalán nem szerepelt a céljaink között. Egyetértésre kell jutnunk, hogy később megtehessek a szükséges intézkedéseket” (*Der Spiegel*, 1992. okt., idézi Weiler 1993:444).

Az európai integrációs folyamat előrehaladása és az Európai Uniónak a maastrichti vitában megfogalmazódó bírálata reflektorfénybe állította a Bíróság tevékenységét. Úgy tűnik, a szemben álló felek, köztük az Európa Tanács és a tagországok kormányai a közeljövőben korlátozni fogják a Bíróság integrációs szerepét.

III. DEMOKRÁCIA ÉS HATÉKONYSÁG: AZ UTILITÁRIUS ÉS DEMOKRATIKUS LEGITIMITÁS DILEMMÁJA

A maastrichti szerződés, melyet a kormányfők a bevett európai szokás szerint zárt ajtók mögött kötöttek, szabályozta a Közösségre ruházott hatalom „szintjét” és „illetékességi körét”, kizökkentve nyugalmból a politikai élet számos szereplőjét és a közvéleményt. A tényleges gazdasági és politikai egység kiépítésével, valamint az egységes monetáris rendszer kialakításával – ez utóbbi a „nagy politika” legfontosabb céljai közé tartozik – az integrációs folyamat mindin-

kább politikai mederbe terelődött. Az „engedékeny konszenzusok” (Lindberg–Scheingold 1970:249) ideje minden jel szerint lejárt. Az Európa Parlament, a tagállamok parlamentjei, az alkotmánybíróságok, a régiók és az egyes országok lakossága azt követeli, hogy nagyobb befolyást gyakorolhasson az európai döntéshozó folyamatra. A demokrácia-elmélet normatív elveinek szilárd talaján állva arra hivatkoznak, hogy joguk van részt venni a közös döntéshozásban. A demokratikus részvétel kiterjesztésének mind erőteljesebb megfogalmazásával, amit a tagországok kormányai sem hagyhatnak figyelmen kívül, a hangoztatott normatív követelmény a további integráció funkcionális előfeltételévé válik. E normatív és funkcionális igények kielégítéséhez egyre több szereplőre, alkulehetőségre és döntéshozói fórumra lesz szükség az európai politika színterén.⁷ Az együttműködés mind bonyolultabbá válásával azonban – Fritz Scharp 1985-ös megfogalmazása szerint – előbb-utóbb „a közös döntéshozás csapdájába” esünk.

A maastrichti szerződés által kiváltott reakciókban mintha csak Nye és Schmitter 1971-ben felállított „átpolitizálódási hipotézise” válna elven valósággá. A neofunkcionális modell felülvizsgálatakor Nye éppen az említett tényezők miatt hívta fel a figyelmet arra, hogy az európai egység megteremtése során a viszonyok egyre inkább átpolitizálódnak: „a szaporodó közös ügyletek, belső összefonódások és az egyre gyakoribb együttműködés révén mind több társadalmi csoport válik érintetté. A számok növekedésével az integrációhoz fűződő közös érdek újabb és újabb értelmezései jelennek meg” (Nye 1971:219).

Hogy a viszonyok átpolitizálódása akadályozza-e a további integrációt avagy sem, az attól függ, hogy a szereplőket mozgató érdekek egybeesnek vagy ellenkezőleg, ütik egymást. Emellett fontos szerepet játszik az is, hogy a színpadra lépő aktorok milyen stratégiai eszközöket tudnak bevetni érdekeik érvényesítésére. Minden okunk megvan feltételezni, hogy a közös döntés körébe bevont ügyfajták, valamint a döntésbe bekapcsolódó nemzetek feletti, állami és helyi-térsgégi szintet képviselő aktorok sokasodásával maga a döntéshozás is egyre összetettebbé és költségesebbé válik, mozgósítva az integrációellenes erőket és indulatokat (Schmitter 1971:243). „Az egységessülés szempontjából – írta Nye 20 évvel ezelőtt – nem maga az átpolitizálódás jelenti a legfőbb veszélyt, hanem az, hogy az átpolitizálódásra túl korán került sor, még mielőtt az integrációt támogató attitűdök megerősödtek és kellőképp struktúrázódtak volna” (Nye 1971:220). És pontosan ez mondható el a maastrichti szerződéssel kapcsolatban is. Az egyezményt aláíró kormányfők nem akartak tudomást venni arról, hogy az „engedékeny konszenzus” önmagában már nem elegendő a lépés megtételéhez. A dán és a francia lakosság zöme, a német közgazdászok, konstitucionalisták és populisták, valamint az angol polgárok és politikusok java része – hogy csak néhány példát említsék – egyáltalán nem volt felkészülve arra, hogy hazája nemzeti szuverenitását az Európai Közösség alá rendelje.

Hogy milyen következtetés vonható le ebből az európai integráció jövőjére nézve? Ha a tagállamok és érdekeik sokféleségét tekintem, azt kell mondjam, hogy döntő szerepet fog játszani a tagországok kormányképviselőinek alkukészsége. A múltban nagymértékben elősegítette az egységesülés folyamatát az, hogy a különböző döntési szférákban adódó rendkívül eltérő választási lehetőségek összekapcsolásával a résztvevők képesek voltak rugalmas kompromisszumokat és termékeny „csereügyleteket” létrehozni. Az európai döntéshozás azonban zátonyra fut, ha a tagállamok kormányai komoly felelősséggel tartoznak majd a lakosságnak, valamint a nemzetek feletti, az országos és a regionális törvényhozó testületeknek. A föderalisták a funkcionalista David Mitranlyvel együtt túlzottan optimistának bizonyultak, amikor – feltehetően a vágyálmaikat megfogalmazva – feltételezték, hogy a lakosság tevékenyen részt vesz majd az „európai tudatosság” létrehozásában. Éppen ellenkezőleg történt: az 1990-es évek elején a tagországok lakossága volt az egyik leghathatósabb erő, mely útját állta az európai egység megteremtésének. Más szóval minél demokratikusabban működik az Európai Közösség, annál kevésbé hatékony a közös döntéshozás.

Az Európai Közösségen belül azonban a hatékonysághoz kapcsolódó legitimitás mindig nagyobb szerepet játszott, mint a demokratikus legitimitás. Mivel a demokratikus elvek sorra csorbát szenvedtek, a Közösség legitimitása sohasem a demokrácia forrásából táplálkozott. Az Európai Unió legitimitását teljes egészében az teremtette meg, hogy viszonylag hatékonyan oldotta meg szupranacionális szinten azokat a problémákat, melyekkel a tagországok egymagukban nem tudtak megbirkózni. Am ha a demokráciát csak a hatékonyság rovására lehet tovább erősíteni, akkor a legitimitás hagyományos forrása előbb-utóbb kiapad. Íme hát a zéró összegű feladvány alakjában élénk lépő klasszikus dilemma.

IV. A DILEMMA SÚLYOSABBÁ VÁLIK KELET-EURÓPÁNAK AZ UNIÓHOZ VALÓ CSATLAKOZÁSÁVAL

1990 *annus mirabilise* a kommunista rendszerek elsöprésével megváltoztatta Európa politikai menetrendjét. A volt kommunista országok többsége kénytelen volt gyökeresen átalakítani állami, gazdasági és társadalmi rendjét. Annak érdekében, hogy felgyorsítsák a demokrácia és a piacgazdaság kiépítésének folyamatát és stabilizálják a viszonyokat, a kelet-közép-európai politikai elitek túlnyomó része nyugat felé orientálódott, és kérte országa felvételét az Európai Unióba. Az Európa Tanács és a Bizottság elvileg egyetértett törekvésekkel. Az „Európai Egyezmény” megkötése során azonban a visegrádi államoknak (Csehország, Szlovákia, Magyarország, Lengyelország) rá kellett jönniük arra, hogy az EU elvi hozzájárulása ellenére a kelet-közép-európai országok csatlakozásának konkrét időpontja egyelőre homályban marad. A csatlakozási megállapodások konkrét kikö-

tései is jóval elmaradtak az érintett államok várakozásaitól.⁸ Az európai egyezményből három ponton is kitűnik, hogy az EU nincs még felkészülve és nem is hajlandó rá, hogy teljes jogú tagságot adjon a szóban forgó négy kelet-közép-európai államnak addig, amíg azok meg nem oldják saját gazdasági, politikai és intézményi problémáikat:

- Az európai piac egyoldalú megnyitása nem terjed ki az Unió úgynevezett kényes ágazataira: a szénbányászatra, az acél- és textiliparra, valamint a mezőgazdaságra. A kelet-közép-európai gazdaságok azonban éppen ezeken a területeken tudnák sikerrel felvenni a versenyt a nyugat-európai termékekkel.

- Az EU olyan kikötéseket épített az egyezménybe, melyek pénzügyileg korlátozzák a részt vevő államokat. Pénzügyi megállapodást, mint a csatlakozó Törökország esetében, nem írtak alá. A PHARE-támogatást a részt vevő államok teljesen elégtelennek tartották, és nem is tévedtek.

- A munkaerő szabad áramlását illetően az EU csak minimális engedményeket tett a visegrádi államoknak.

Az egyezmény egyértelműen bizonyítja, hogy az Unió tagállamai vonakodnak megnyitni piacaik „kényes” területeit (Lippert-Schneider 1995; Weidenfeld 1995). A csaknem valamennyi nyugat-európai országban érvényesülő pénzügyi megszorítások (melyek a maastrichti szerződéssel még szigorúbbakká váltak), valamint az Union belül fokozódó munkanélküliség érthetővé teszi, milyen belpolitikai indokok miatt utasítják vissza a Közösség tagállamai, hogy jelentős pénzügyi kötelezettségeket vállaljanak és megnyissák munkaerőpiacaikat. Nem valószínű, hogy a felsorolt okok megszűnnek az évszázad végéig. A kedvezőtlen gazdasági körülmények miatt pedig a visegrádi államok nem remélhetik, hogy még ebben az évtizedben az Unió teljes jogú tagjaivá válhatnak.

A gazdasági tényezők mellett néhány fontos intézményi ok is az ellen szól, hogy a tagországok elfogadják a kelet-közép-európai államok csatlakozását az Unióhoz. Mielőtt erre sor kerülhetne, néhány gyökeres reformot kellene végrehajtani a Közösség intézményeiben és döntéshozó folyamatában:

- A négy visegrádi állam (illetve a többi jelentkező: a balti államok, Szlovénia, Bulgária és Románia) felvételével a tagországok száma 19-re (vagy 25-re) emelkedne. A Miniszterek Tanácsában már ez a számbeli növekedés is áthághatatlan akadályokat gördítene a közös álláspont kialakítása elé. A régi és az új tagok társadalmi-gazdasági viszonyainak és érdekeinek sokfélesége azt eredményezi majd, hogy a Tanácsban rendkívüli módon megnő a benyújtott vétók száma. Az Unión belül olyan súlyos gondokkal kell megbirkóznia, hogy a csomagtervek kidolgozása során elviselhetetlenül alacsony szinten alakulhat csak ki a legkisebb közös nevező. Annak érdekében, hogy a döntéshozó folyamat ne fusson teljesen zátonyra, a megegyezésen alapuló döntéshozást a többségi elvvel kell majd felváltani. A demokrácia-elmélet szemszögéből tekintve e változás súlyos visszaesést jelent, és igen érzékenyen érinti majd a kisebbségben ma-

radó tagországokat (a problémát részletesen elemeztem a „rég” Európai Unióval összefüggésben). Ráadásul azokban az országokban, melyek a Tanács tagjaiként nem értettek egyet a döntéssel, a határozatot meglehetősen kevesen fogják támogatni. A támogatottság hiánya pedig várhatóan óriási gondokhoz vezet, amikor az Unió politikáját érvényesíteni kívánják a „vesztes” államokban. Ez utóbbiak késleltetni vagy akadályozni fogják a nemkívánatos döntések végrehajtását, vagy csak részben teljesítik majd kötelezettségeiket. A Bizottság fellép majd a határozatok végrehajtása érdekében, a Bíróság pedig kénytelen lesz „megbüntetni” azokat az államokat, melyek megszegik az európai egyezmény rendelkezéseit. Ez tovább rombolja az Unió két legfőbb szervének legitimitását, a tagországok pedig még kevésbé fogják támogatni e nemzetek feletti intézményeket. Egy szóval az Unió döntései többé nem számíthatnának olyan mértékű egyetértésre, mint korábban.

Mindebből az a következik, hogy a kelet-közép-európai államok túl korai csatlakozása olyan káros önerősítő folyamatot indítana el, mely gyengíti az Unión belüli döntéshozás és végrehajtás hatékonyságát, illetve legitimitását. A konszenzuális döntést felváltó többségi elv bevezetése – amivel a döntéshozó és végrehajtó folyamat fogyatékoságait próbálnák enyhíteni – csak tovább apasztaná az Unió intézményeinek legitimitációs forrásait. Mivel a tagországok mind nagyobb számban „hallatnák hangjukat” a döntésekkel szemben és „bűnának ki” a végrehajtás alól, fokozatosan szertefoszlan a „lojalitás”, ami nélkül elképzelhetetlen az európai egység megteremtése. Különböző szövetségek és egyezmények jönnének létre az Unióval szemben, jelentősen visszavetve az európai integrációt. Sem az Európai Unió intézményi szerkezete, sem tagjainak egymás iránti szolidaritása nem olyan erős, hogy kibírja a tagállamok számának bővülését, s ami ezzel jár: az eltérő társadalmi, gazdasági és politikai érdekek elburjánzását. Az intézményi megújulás nélkül az EU keleti irányú megnyitása felkészületlenül érne a Közösség szervezetét. A gond nem magából a bővülésből fakad, hanem abból, hogy túl korán, még azelőtt kerülne rá sor, hogy véghezvinnék a szükséges intézményi reformokat, és felerősödnének, illetve kellőképpen struktúrálódnának a nyitást támogató attitűdök (Nye 1971:220).

V. MI A MEGOLDÁS?

A maastrichti szerződéssel és a „negatív” helyett a „pozitív” integráció térhódításával, miközben a 12 tagú közösség 15 tagúra gyarapszik, és tervezik a tagok számának 19-re, illetve 25-re növelését, valamint ezzel egyidejűleg az Unió (szintjének) elmélyítését, (határainak) kiszélesítését és (tagjai számának) bővítését, egyszerűen mindezekkel a folyamatokkal párhuzamosan kétféle forgatókönyv vázolódik fel a demokrácia és a hatékonyság dilemmájának feloldására:

1. Intézményi reformok az európai döntéshozás demokratizálása és fokozottabb ellenőrzése érdekében az Európa Parlamentnek és a

konstitucionalizmus híveinek az európai föderalizmus hagyományai szellemében fogant javaslata alapján.

2. A „több sebességes Európa”; ez vagy „koncentrikus körökben”; vagy valamiféle „változó geometria” szerint szerveződik, olyan rendszert hozva létre, melyben a különböző államok az Európai „Unió” szélesre tárt szárnyai alatt más-más döntéshozói mechanizmust alakíthatnak ki.

1. forgatókönyv:

A föderalista megoldás – a Demokratikus Európai Unió

Ha az intézményi reformerek az Unió tagállamait alkotó nemzeteket egyetlen európai társadalomban kívánják egyesíteni, akkor az Unió irányító szervezetének rendkívül összetett társadalommal kell majd megbirkóznia. A funkcionális és területi törésvonalak kitörölhetetlenül beleívódtak az EU-lakosság társadalmi szövetébe. A népeket etnikai, nyelvi, vallási, történelmi és politikai különbségek osztják meg. Ezeket a kiáltóan különböző kulturális, politikai és társadalmi szegmentumokat a nemzetek képviselik és fogják nagyobb egységbe. A törésvonalakat átmetsző hatóerők, illetve olyan hatékony transznacionális társadalmi és politikai szervezetek, melyek képesek áthidalni vagy enyhíteni ezeket a különbségeket, nem léteznek. Európa lakossága Lijphart kritériumai szerint pontosan olyan társadalmat alkot – még Svájcot, Belgiumot és Hollandiát is meghaladó mértékben –, mely csak megegyezésen alapuló demokráciában működhet (Lijphart 1984). Áttekintve Lijphartnak a konszenzusos demokráciákat osztályozó leírását (uo. 21.), az intézményi felépítés és működés itt megfogalmazott nyolc elve közül legalább négy alkalmazhatónak tűnik egy olyan európai irányító szervezet kiépítése során, mely vállalkozik az említett társadalmi ellentétek politikai szintű enyhítésére:

1. Az elitek egymáshoz való alkalmazkodása. A döntéshozás során a politikai eliteknek konszenzusra kell törekedniük ahelyett, hogy a többség megszerzéséért versengenek egymással.

2. Területi föderalizmus és decentralizáció. A területenként különböző szubkultúrák és az erősen tagolt társadalmak számára a szövetségi politikai rendszer a legmegfelelőbb.

3. Kisebbsúlyozott kétkamarás törvényhozás. A különböző kisebbségek az alsóházban képviselhetik magukat. Eszményi esetben ez ugyanolyan jogosultságokkal rendelkezik, mint a felsőház.

4. Kisebbségi vétó. A képvisellel rendelkező szubkultúrák vétójogot kapnak minden olyan ügyben, mely érinti „létérdekeiket”.

Mondhatnánk, s valójában már többször is hivatkoztak erre, hogy „az Európai Unió szövetségi (*consociational*) jellegét egyértelműen bizonyítja intézményeinek felépítése”. S csakugyan, az EU/EC legfőbb döntéshozó szervében, a Tanácsban a politikai elitek rendszerint konszenzusos alapon határoznak. Bár a SEA bizonyos esetekben a szavazatok minősített többségét írja elő, ez nem változtatja meg

lényegesen a döntéshozatal konszenzuális jellegét. A Tanácsot a föderalista berendezkedés alsóházának is tekinthetjük, ahol az egyes tagállamok minisztereikkel képviseltetik magukat. Ez az „alsóház” azonban jóval több hatalommal rendelkezik, mint a „felső”, az összeurópai lakosságot képviselő Európa Parlament. Az Európai Közösség aszimmetrikus kétkamarás törvényhozásában tehát a föderalista elem kerül előtérbe a „demokratikus” elem rovására. A föderalista vonást erősíti az is, hogy a Tanácsban a tagállamok megvétózhatják a léteérdekeiket érintő döntéseket. Egyszerűen megállapíthatjuk, hogy az Európai Unió politikai rendszere a szövetségi demokrácia valamennyi lényeges elemét magában hordozza (Gabewl 1994:15). Ennek ellenére a szövetségi berendezkedés egészen egyedülálló esetével van dolgunk. Az EU irányítása teljesen kikerült a parlament ellenőrzése alól; a politikai részvétel rendkívül alacsony szintű, a lakosság nem tud befolyást gyakorolni a döntéshozatalra, melyre a kellő információk hiányában nincs is rálátása. A túlnyomórészt negatívnak nevezhető integráció évtizedei alatt a rendszer mégis élvezte a lakosság támogatását, ami nélkül egy szövetségi berendezkedés stabilitása nem is biztosítható. Maastricht után azonban ezt az elit irányítása alatt álló szövetségi rendszert már sem a lakosság, sem az Európa Parlament, sem a tagországok parlamentjei nem támogatják.

A konstitucionalizmus európai hívei azzal érvelnek, hogy a föderalizmus és a demokratikus legitimitás áhított egyensúlyát a meglévő intézményszervezet következetes továbbfejlesztésével lehet megteremteni. Az Európa lakossága által közvetlenül és szigorúan az arányosság elve alapján választott Parlamentet, amely rendelkezik a demokratikus törvényhozás valamennyi jogosultságával, a tagországok képviselőit biztosító alsóház, azaz a Tanács hivatott ellenőrizni és hatalmilag ellensúlyozni. A fontosabb döntéseket mindkét azonos jogokat élvező kamarának meg kell szavaznia. Az Európai Unió általános fejlődési irányát továbbra is a Tanács határozhatná meg, biztosítva, hogy a tagállamok megfelelő befolyást gyakorolhassanak a Közösség politikájára (Weidenfeld 1994:34).

Egy ilyen intézményi rendszer elvileg fokozná a lakossági részvételt és a döntéshozó folyamat ellenőrzését helyreállítva – legalább részben – a demokrácia egyensúlyát. Az irányítás szövetségi jellegét az erős alsóház, a tagállamoknak a Tanácsban gyakorolt vétőjoga és az Európa Tanács vezető szerepe biztosítaná. A gyakorlatban azonban továbbra is szembe kéne néznünk néhány súlyos problémával:

– Nem tisztázott, hogy az ilyen intézményi berendezkedésben milyen szerepet játszanának a tagországok parlamentjei.

– Mi biztosítaná az átmenetet a jelenleg elsősorban államközinek tekinthető döntéshozásból a föderalista rendszerbe? A maastrichti szerződésre adott reakciók azt bizonyítják, hogy teljesen irreális a neofunkcionalistáknak a fokozatosságot hangsúlyozó azon feltevése, mely szerint a „nagy” politika remélhetőleg a „kis politika” befolyása alá kerül. A kialakítandó rendszer ráadásul súlyosan sértené a népszuverenitás elvét, azt a tanítást, hogy nem az alkotmány, a *pouvoir*

constitué definiálja a népet, a *pouvoir constituant*-t, hanem fordítva. Mivel az „európai nemzet” mint olyan egyelőre nem létezik, az európai Constituante, melyben az európai nép *pouvoir constituant*-ként lép fel, merő fikció marad.

A népszuverenitás elve, valamennyi alkotmány kiindulópontja arra utal, hogy a demokratikus államhatalmat csak a már létező nép – „minden hatalom forrása” – teremtheti meg. Ám „nyelvi közösségek”, „történelmi hagyományaik által összefűzött közösségek” és „sorsközösségek”, amelyek nélkül egyetlen nemzet sem jöhet létre, csupán a tagországokban található. Az európai nemzet megteremtése elé tornyosuló eme akadályokat pedig nehéz leküzdeni.

- A német Bundesverfassungsgericht Maastricht-ítéletében jócskán korlátozta az európai integráció jövőbeni lehetőségeit. A bírák ugyanis úgy döntöttek, hogy a német parlament nem mondathat le legfőbb jogairól, amíg az Unió nem épített ki európai szinten hatékony demokratikus struktúrákat. Az Unió hatáskörének e megszorítása előreláthatóan lelassítja majd Európa jogi és politikai egységének megteremtését.

- A demokrácia köztes intézményei, a pártok, az érdekcsoportok és a tömegkommunikációs csatornák európai szinten egyelőre nem alakultak ki. A demokratikus részvétel alapintézményei még csírájukban sem léteznek, s így remény sincs arra, hogy a közeljövőben átvegyék a tagországok hasonló jellegű szerveződéseinek helyét.

- Az Európai Uniónak a maastrichti szerződésben elhatározott elmélyítésével és kiszélesítésével az érdekek is egyre heterogénebbé válnak, aminek a döntéshozói folyamatban is tükröződnie kell. Az Unió elmélyítése következtében még egyenlőtlenebbül oszlanak majd meg az egységesülés költségei és hasznai, és a változások azzal fenyegetnek, hogy a kalkulációk végén az eddigi pozitív szám helyett ezentúl zéró összeget kapunk. Bizonyosan erre az eredményre jutunk a Valuta Unió és az Egység Alap (Cohesion Fund) esetében. A Valuta Unión belül ez nagyobb terhet ró az alacsony inflációs rátával rendelkező tagállamokra, például Németországra és Luxemburgra, a magasabb inflációs rátájú államoknak, így Olaszországnak, Svédországnak és Spanyolországnak pedig szembe kell nézniük a takarékosági intézkedések belpolitikai következményeivel. Ami az Egység Alapot illeti, a jövőben fokozódni fog a déli tagállamok egymás közti versengése a szűkös erőforrásokért, s ebbe a versenybe előbb-utóbb a kelet-közép-európai országok is bakapcsolódnak. A tehetős országok, például Németország, nem nyúlnak majd olyan könnyen a zsebükbe, mint eddig, hogy kiegészítsék az Unió költségvetését, hiszen otthon is éppen elég pénzügyi és politikai problémával kell megbirkózniuk. Ha az integráció elmélyülésével a költség-haszon-számítások eredményei zéróra olvadnak, előreláthatóan egyre több tagállam él majd vétőjogával a Tanácsban, megbénítva az európai döntéshozást. Mindez a hatékonyság drámai csökkenésére vezet.

A föderalista gondolat, amely mélyen áthatja az Európa Parlament megreformálására javasolt valamennyi tervezetet, korántsem oldja

meg azt a problémát, hogy a demokratikus alkotmány önmagában még nem alakítja az Európai Uniót európai demokráciává (Kielmannsegg 1995). Még ha figyelmen kívül hagyjuk is azt az ellentmondásos körülményt, hogy a demokratikus elvek csorbításával – mielőtt megszületett volna a megalkotására egyedül jogosult európai nemzet – hoztak létre egy demokratikus alkotmányt, ez a hiányosság mindenképp a hatékonyság rovására megy majd, megingatva az „európai legitimitás” legerősebb pillérét. A kisebbségi vétók sokasodásával az „alsóház” döntéshozása olyan csapdába kerülhet, melyből egyedül a többségi szavazás kiterjesztése mutat majd kiutat. A többségi demokráciát azonban nem a szélsőségesen plurális „európai társadalom” testére szabták. A konszenzuális döntéshozás háttérbe szorításával a tagállamok többsége nem fog megbékélni, s ez „szelektív elégtelenségekhez” vezet majd a végrehajtásban, mely még mindig az országos és helyi-területi hatóságok irányítása alatt áll. „A döntésvégrehajtás elakadása pedig megrendítheti az egész Európai Közösség legitimitását” (Schmitter 1993:63).

2. *forgatókönyv:*

A geometrikusan változó Európa

A föderális alapokon szerveződő Európai Unió a tagállamok számának növekedésével előbb-utóbb működésképtelenné válik. Nehéz elképzelni, hogy 350 millió ember, aki 30 vagy még ennél is több nyelvet beszél és meglehetősen különböző politikai kultúrákhoz szocializálódott, majd „egy követ fúj” az olyan intézményrendszerben, melyet 1957-ben eredetileg hat, belső viszonyait tekintve többé-kevésbé hasonló állam számára alakítottak ki. Az Európai Közösség egész szervezetét rugalmasabbá kell tennünk, ha el akarjuk kerülni a nagyobb visszalépéseket, és elősegíteni a további integrációt. A rugalmasabb intézményrendszer létrehozása érdekében, mint említettem, eddig három javaslatot dolgoztak ki: a „többsebességes integráció”, a „koncentrikus körökben szerveződő Európa” és a „geometrikusan változó Európa” modelljét.⁹

A többsebességes Európa (Grabitz 1984) fogalma arra utal, hogy a tagállamok megállapodtak, milyen konkrét lépéseket tegyenek az Unió további elmélyítésének érdekében. A megállapodás értelmében egyes államok azonnali csatlakozhatnak, mások viszont csak akkor, ha teljesítették az ehhez szükséges feltételeket. Ilyen – az adott esetben háromlépcsős – eljárást ír elő a Valuta Unió is. Ebbe a sajátos szervezethez a jelentkezők csak akkor léphetnek be, ha megfelelnek annak a konvergencia-feltételnek, melynek teljesítését előzőleg vállalták a maastrichti szerződésben. A maastrichti szerződés azonban egy vontakozásban eltér a többsebességes Európa konszenzuális modelljétől: az a tény, hogy Dánia és Nagy-Britannia nem írta alá a Valuta Unióról szóló megállapodást és a szerződés szociális fejezetét, arról

tanúskodik, hogy nincs többé egyetértés a tagállamok közt az Európai Unió elmélyítését illetően.

A koncentrikus körökben szerveződő Európa képe egy olyan forogatókönyv nyomán alakul ki, melyben a tagállamok közül egyesek – történelmi-politikai szempontból az Európai Közösség alapító tagjai – az integráció magvát és hajtóerejét képezik, míg mások koncentrikus körökbe rendeződnek különböző távolságra a középponttól. A modell kiindulópontjául az a gondolat szolgált, hogy az egységesülés eltérő mértékben és formában mehet végbe az egyes régiókban. Az Unió további elmélyítését szolgáló és a maastrichti szerződésben megfogalmazást nyert különleges feladatokat (Valuta Unió, Közös Kül- és Biztonsági Politika [CFSP], Belpolitikai és Igazságügyi Együttműködés) tekintve azonban elmondhatjuk, hogy a hat történelmi tagállam nem tölti be többé a dinamikus hajtóerő szerepét (Janning 1994:533). Azonkívül a részt vevő országoknak első-, másod- és harmadosztályba sorolását alighanem zokon veszik majd az érintettek, ami az Unió összetartó erejének gyengüléséhez vezet. A külső körökben elhelyezkedő államok együttműködési készsége a konszenzuális döntéshozói folyamatban várhatóan csökken.

Európa harmadik modelljét geometrikus változatosság jellemzi. Ezt a rendkívül összetett elképzelést az különbözteti meg a koncentrikus körökbe rendeződő többsébes Európa tervétől, hogy területi és funkcionális alkotóelemei változóak. Az egyes országok más-más területeken (valutapolitika, külpolitikai és biztonsági együttműködés, szociálpolitika, környezetvédelem) kötnek szövetséget egymással; a lényeg az, hogy ezek a területek elég szélesek legyenek ahhoz, hogy lényegesen befolyásolhassák a nemzetközi és regionális döntéseket, s ugyanakkor kellően szűk keretek között maradjanak ahhoz, hogy a résztvevők átláthassák és kezelni tudják a felmerülő problémákat (Glantz 1994:203). A döntéshozásra egyes ügyekben nemzetek feletti, más ügyekben államközi szinten kerülne sor. Egyetlen középpont helyett több, eltérő tagsággal rendelkező középpont létezne (Janning 1994:534). A különféle regionális csoportok viszonylagos függetlenséget élveznének a maguk adott és egyértelműen körülhatárolt témakörén belül a felvetett közös problémák megoldásában. Ezt a területileg és funkcionálisan változó alakzatot az Egyesült Európai Piac fogná közös keretbe, melynek valamennyi érintett állam a tagja lenne.

E rendkívül rugalmas rendszer olyan sokszínű és nyitott Európát eredményezne, amelyben a különböző társadalmi-gazdasági fejlettségű és nemzeti szuverenitásukat eltérő mértékben feladó tagállamok jól megférnek egymással. Ugyanakkor, bár az új, rugalmas megoldások elősegíthetnék a további integrációt, a túl heterogén és túl nyitott Európa a stagnálás veszélyével fenyeget. Ráadásul egy ilyen „posztmodern” szervezeti forma gyökeresen különbözne az Európai Közösség alapító atyáinak elképzeléseitől. E modell ugyanis nem rejti magában sem az „Európai Egyesült Államok”, sem a De Gaulle-féle *Europe des patries* lehetőségét. A geometrikus változatosság középtávon megoldást kínál a hatékonyság problémájára, ám nem

képes kiegyenlíteni a demokratikus deficitet. A tagországok parlamentjei képtelenek lennének ellenőrzésük alá vonni a különféle döntési köröket. Az európai polgár, akinek már eddig is nehezebbé esett kiigazodni az Unió kusza ügyei között, teljesen elveszettnek érezné magát. A döntéshozó folyamat olyan átláthatatlanná válna, ami a demokratikus mércék szerint már elfogadhatatlan. A változó geometriájú Európa a politikai elitnek és a kormány tagjainak kizárólagos irányítása alá kerülne, méghozzá olyan, minden eddigit meghaladó mértékben, amely kizárja a parlamenti ellenőrzésnek és a lakosság politikai részvételének a lehetőségét. Ráadásul a számtalanul sokféle, egymást átfedő politikai tartomány centrifugális erőket gerjesztene Európában, s ez versengéshez, sőt konfliktusokhoz vezetne, akadályozva a hatékony döntéshozást (Schmitter 1993:61).

KÖVETKEZTETÉSEK

A demokratikus deficitet hosszú távon olyan föderalista típusú, átlátható európai irányító szervezet tudná kiegyenlíteni, amely lehetőséget teremt a lakossági részvételre és a parlamenti ellenőrzésre, feltéve, hogy ez az eszményi cél demokratikus úton elérhető. Ám még ha megtörténne is e csoda, a demokratikus döntéshozás, mint korábban kifejtettem, nem fokozná, ellenkezőleg csökkentené a hatékonyságot. Sőt megszüntetné a „szövetségi” (*consociational*) vétőjogot, az Európai Közösség irányításának „legfőbb legitimációs pillérét”. Vanak bizonyos belső korlátai annak, hogy egy nemzetállamokból alakult szövetséget demokratizálni lehessen. A közvetlen demokrácia és a többségi elv a nemzetállamokkal ellentétben itt csak csekély mértékben segíti elő a demokratikus legitimitás megeremtését.

A változó geometriájú Európa ugyanakkor enyhíthetné a hatékonysággal kapcsolatos gondokat és elmélyíthetné az ágazati együttműködést. Ennek a többsébes, „fürtszerű alakzatba” rendeződő Európának a szószólói azonban nem tudnak választ adni arra a kérdésre, hogy miként kéne intézményesíteni egy ilyen posztmodern felállást ahhoz, hogy megvalósítsa Lincoln demokratikus követelését: „a népnek a nép által és a népért tevékenykedő kormányzatát”. A vázolt forgatókönyvek csupán egyet oldanak meg abból a számtalan problémából, melyből a demokrácia-hatékonyság dilemma összetevődik, miközben magát a dilemmát továbbra is nyitva hagyják. Vajon csak ugyan nincs menekvés, nincs valamiféle „haramadik út”, mellyel a további integrációt biztosíthatnánk? Hogyan alakul az Európai Unió sorsa a belátható jövőben?

A maastrichti szerződés – az EEC/EC/EU történetében először – heves vitákat váltott ki arról, hogy a további egységesülésnek milyen gazdasági, társadalmi és politikai előnyei, illetve hátrányai lehetnek. Mindez azonban a neofunkcionalista jóslatok ellenére nem vezetett újabb politikai nekibuzduláshoz, és a tagállamok vonakodó politikai elitje nem kötelezte el magát szorosabban a nemzetek feletti célok

mellett. Ellenkezőleg, a tagországok többségében az integrációs folyamat (túl korai) politikai mederbe terelése ellenállást, sőt nacionalista reakciókat váltott ki, tiltakozásul a nemzeti szuverenitás további feladása ellen. Az engedékeny konszenzus talán elég a *status quo* fenntartásához, ám a jelek szerint nem tartalmaz felhatalmazást a politikai elit számára az egységesülés további támogatására. A „kis” politika tehát egyelőre nem nő „nagy” politikává Európában.

Ám az is valószínűtlen, hogy komolyabb visszalépések történjenek. Annak ellenére, hogy az európai integráció túl korán terelődött politikai mederbe – „mielőtt még az egységesülést támogató attitűdök kellőképpen megerősödtek és struktúrálódtak volna” (Nye 1971:221) –, az európai egység nem fog leépülni. A politikai élet szereplői túl nagy árat fizetnének, ha lényegesen leszűkítenék az Európai Unió döntési jogkörét. Ehelyett sokkal nagyobb az esélye annak, hogy az integráció folyamata megreked a „közöny mocsarában”, ahol is majd hosszas „totojázás” és „dagonyázás” kezdődik. Az ágazati integráció alighanem meggyengíti az Unió szervezeti és politikai összetartó erejét. És ez nem csupán a demokrácia-hatékonyság dilemma „endogén” összetevőinek következménye. A külső tényezők, például az Unió tagságának legutóbbi és legközelebb várható kibővítése, szintén hozzájárul a kohézió meglazulásához. Az elkövetkezendő néhány évben nem remélhetjük, hogy az Unió elmélyítése és kibővítése egyidejűleg menjen végbe. A demokratikus legitimitás megteremtéséért túl nagy árat kéne fizetni, ám éppily nagy lenne a veszélye annak, hogy a további egységesülés nacionalista reakciókat váltana ki és elindítaná a nemzetek feletti európai politika felbomlását.

Fordította: *Náday Judit*

JEGYZETEK

¹ E kérdésre még visszatérünk az utolsó részben, amikor felvázoljuk, hogy milyen intézményi keretekben valósulhat meg a leendő egységes Európa irányítása.

² Easton és később Almond–Powell a „legitimáció” helyett a támogatás szót használják.

³ Az európai választásokon való részvételi arány az 1979-es 67,2, illetve 65%-ról 1989-ben 62,8%-ra esett vissza. Angliában a polgárok 36,2%-a, Belgiumban 90,7%-a járult az urnák elé (Flickinger–Studlar 1992:5).

⁴ Az Unió negyedikként megalakult szervezete, az Európai Bíróság az 1970-es évek óta egyre jelentősebb szerepet játszik az európai jog kialakításában, és így maga is fontos döntéshozó testületté válik. Mindazonáltal szerkezeti okokból csak a „döntésvégrehajtással és törvénykezéssel” foglalkozó következő fejezetben írok részletesebben a Bíróság intézményéről.

⁵ A tagállamok nem törekszenek rá, hogy nagyobb hatalommal és legitimitással ruházzák fel az Unió nemzetek feletti szervezeteit. Vonakodásukat bizonyítja az

is, hogy elvetették a javaslatot, amely a Bizottság megválasztását a parlamentre, a tagok jóváhagyását pedig a Tanácsra bízta volna.

⁶ Ezt az ellentmondásos helyzetet szemléletesen mutatja be J. H. H. Weiler: „Valahányszor a Bíróság jóváhagy egy intézkedést, kijelentik majd, hogy megsértette az alkotmányosság elvét. Ha viszont hatályon kívül helyezi ugyanezt a döntést, nem marad el a vád, hogy politikai, ideológiai vagy még ennél is kárhözátandóbb szempontok vezérelték. Az én véleményem az, hogy a Bíróságnak vállalnia kell a mérleg nyelvének szerepét azokban az ügyekben, melyekben a nemzeti, illetve európai normák elsőbbségéről kell döntenet, mert ha nem vállalja, mondván, hogy esetükben »politikai« kérdéssről van szó, akkor egyrészt nem léphet fel többé a Közösség ítélkezési túlkapásaival szemben, másrészt számíthat rá, hogy a tagországok legfelső bíróságai átveszik majd tőle e feladatot, megintatva az Unió alkotmányos építményét” (Weiler 1993:338).

⁷ A német föderális kormány messzemenő jogokat biztosított a Länder számára (Alkotmány, 23. cikkely) a közös európai döntéshozásban, legalábbis ami a társadalmi, kulturális és politikai ügyeket illeti.

⁸ A megállapodás, amelyről 1991-ben tárgyaltak először, 1994-ben lépett hatályba. Csehszlovákia 1993-ban történt szétszakadása után az egyezményt újratárgyalták, külön a Cseh Köztársasággal és külön Szlovákiával.

⁹ A „változó geometriájú Európa” koncepciójával már régebben is találkozhattunk „fürtbe rendeződő politikai rendszerek” (Glotz 1994:203), illetve „differenciált integráció” (Janning 1994:534) néven.

HIVATKOZÁSOK

- Agnelli, Giovanni 1989. The Europe of 1992. *Foreign Affairs*, 68, 61–70.
- Almond–Powell 1966. *Comparative Politics Today*. Boston, Toronto
- — (eds.) 1988. *Comparative Politics Today. A World View*. Glenview
- Armingeon, Klaus 1995. The Democratic Deficit of the European Union, A comment. *Außenwirtschaft*
- Artis, Michael 1992. The Maastricht Road to Monetary Union. *Journal of Common Market Studies*, 3, 299–310.
- Boyce, Brigitte 1993. The Democratic Deficit of the European Community. *Parliamentary Affairs*, 46. 458–477.
- Corbett, Richard 1992. The Intergovernmental Conference on Political Union. *Journal of Common Market Studies*, 3, 271–299.
- Deutsch, Karl 1968. *Die Analyse internationaler Beziehungen*. Frankfurt
- Dinan, Desmond 1994. *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*.
- Easton, David 1965. *A System Analysis of Political Life*. Chicago
- Falkner, Gerda–Michael Nentwich 1992. Das Demokratiedefizit der EG und die Beschlüsse von Maastricht. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 3, 273–289.
- Flickinger, Richard S.–Donley T. Studlar 1992. The Disappearing Voters? Exploring Declining Turnout in Western European Elections. *West European Politics*, 2, 1–16.
- Frei, Daniel 1985. Integrationsprozesse. Werner Weidenfeld (ed.) *Die Identität Europas*. Bonn 113–131.
- Friedrich, Carl J. 1969. *Europe an Emergent Nation?* New York/Evanston

- Gabel, Matthew 1994. *Balancing Democracy and Stability: Considering the Democratic Deficit in the EU from a Consociational Perspective*. Kézirat. Ms., Rocheste
- Garrett, Geoffrey 1992. International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market. *International Organization*, 2, 533–560.
- George, Stephen 1991. *Politics and Policy in the European Community*. Oxford
- Glötz, Peter 1994. *Die falsche Normalisierung*. Frankfurt/M.
- Grabitz, Eberhard (Hrsg.) 1984. *Abgestufte Integration*. Strassburg/Kehl
- Grimm, Dieter 1992. Subsidiarität ist nur ein Wort. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 17,9.
- Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe*. Stanford
- 1971. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anquish of Pretheorizing. In: Leon N. Lindberg–Scheingold Stuart A. (eds.), 3–44.
- 1967. The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, 5, 315–343.
- 1975. *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berekely
- Haas, Ernst B.–Philippe C. Schmitter 1964. Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. *International Organization*, 4, 705–737.
- Herbst, Ludolf 1986. Die zeitgenössische Integrationstheorie und die Anfänge der Europäischen Einigung 1947–1950. *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*. 161–205.
- Hoffmann, Stanley 1966. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 95, 862–915.
- 1989. The European Community and 1992. *Foreign Affairs*, 68, 27–47.
- 1993. Goodbye to a United Europe? *New York Review of Books*, május
- Hoffmann, Stanley–Robert Keohane (eds.) 1991. *The New European Community. Decision Making and Institutional Change*. Boulder–San Francisco–Oxford
- Hrbek, Rudolf 1992. Kontroversen und Manifeste zum Vertrag von Maastricht. *Integration*, 4, 225–245.
- Ipsen, Hans Peter 1972. *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen
- Janning, Josef 1994. Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten. *Europa Archiv*, 18, 527–536.
- Kielmannsegg, Peter Graf 1995. Lässt sich die Europäische Gemeinschaft demokratisch verfassen? In: Werner Weidenfeld (ed.): *Europa 96: Reformbericht für die Europäische Union – Ergebnisse und Materialien der Europäischen Strukturkommission*. Gütersloh
- Kohler–Koch, Beate 1989. *Zur Empirie und Theorie internationaler Regime*. Baden–Baden
- Kreile, Michael 1989. Politische Dimensionen des europäischen Binnenmarktes. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 24–25, 25–35.
- (ed.) 1992. *Die Integration Europas*. Opladen
- Lepsius, Rainer M. 1991. Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modelle für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. In: Rudolf Wildenmann (ed.): *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden–Baden 19–40.
- Liebert, Ulrike–Wolfgang Merkel (eds.) 1991. *Die Politika zur Deutschen Einheit. Probleme–Strategien–Kontroversen*. Opladen
- Lindberg, Leon N.–Stuart A. Scheingold (eds.) 1971. *Regional Integration, Theory and Research*. Cambridge Ma.
- Lippert, Barbara–Heinrich Schneider 1995. (eds.) *Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States*. Bonn

- Ludlow, Peter 1991. The European Commission. Hoffmann, Stanley–Robert Keohane (eds.) 1991:85–132.
- Mitrany, David 1943 (1966). *A Working Peace System*. Chicago
- 1965. The Prospect of Integration: Federal or Functional. *Journal of Common Market Studies*, (4) 6, 119–149.
- Moravcsik, Andrew 1991. Negotiating the Single European Act, in: Hoffmann, Stanley–Robert Keohane (eds.) 1991:41–84.
- 1993. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, (31) 4, 473–524.
- Neunreither, Karlheinz 1994. The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments. *Government and Opposition*, (29) 3, 299–314.
- Neunreither, Katharina 1976. Europäischen Gemeinschaft. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 7, 245–258.
- Noel, Emile 1989. The Single European Act. *Government and Opposition*, 24, 3–14.
- Nye, Joseph S. 1971. Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model, Lindberg, Leon–Stuart A. Scheingold (eds.) 1971, 192–231
- Offe, Claus 1992. Vom „*annus mirabiles*“ zum „*annus miserabiles*“? Die Linke nach Wende und Maastricht. Kézirat. Bremen
- Pfetsch, Frank 1992. *Tensions on Sovereignty, Foreign Policies of EC Members Compared*. A Nemzetközi Kapcsolatok Páneurópai Konferenciájának (Pan-European Conference in International Relations) megnyitóján tartott előadás, Heidelberg, 1992. szeptember
- Pinder, John 1969. Problems of Economic Integration. In: Denton G. R. (Hrsg.): *Economic Integration in Europe*. London
- Reif, Karlheinz 1992. Wahlen, Wähler und Demokratie in der Eg. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 19, 43–52.
- Richter, Emanuel 1991. Die Komplexität der Herrschaft und die Reduktion von Legitimität, Machtstrukturen in der Politischen Gemeinschaft. In: Greven, Michael Th. (ed.) *Macht in der Demokratie*. Baden–Baden 271–292.
- Ross, George 1992. Confronting the New Europe. *New Left Review*, 191, 49–68.
- Sandholtz & Zysman 1992. Recasting the European Bargain. *World Politics*, 42, 95–128.
- Scharpf, Fritz W. 1985. Die Politikverflechtungsfälle: Europäischen Integration und deutscher Föderalismus Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift*, 3, 323–356.
- 1992a Wege aus der Sackgasse, Europa Zentralisierung und Dezentralisierung. *WZB-Mitteilungen*, 56, június, 24–28.
- 1992b *Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus*. Kézirat. Joint Constitutional Commission. Berlin
- Schmitter, Philippe C. 1971. A Revised Theory of Regional Integration, in: Lindberg, Leon N.– Stuart A. Scheingold (eds.) 1971, 232–264.
- 1991. The European Community as an Emergent and Novel Form of Political Domination. *Working Paper of the Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*, 26, Madrid
- 1993. Representation and the Future Euro-Polity. In: Ellwein, Thomas–Dieter Grimm–Jens Joachim Hesse–Gunnar Folke Schuppert (eds.) *Jahrbuch zur Staats und Verwaltungswissenschaft*, 6, Baden–Baden, 55–81.
- Schneider, Heinrich 1986. *Rückblick für die Zukunft. Konzeptionale Weichenstellungen für die Europäische Einigung*. Bonn
- Spinelli, Altiero 1957. *Manifeste des Fédéraliste Européens*. Párizs
- 1958. Die konstitutionelle Methode. *Der Föderalist*, 23

- Wallace, Helen 1989. The Best is the Enemy of the 'Could': Bargaining in the European Community. In: Tarditi, Secondo et al. (eds.) *Agricultural Trade Liberalization and the European Community*. Oxford
- Weidenfeld, Werner (ed.) 1994. *Maastricht in der Analyse*. Gütersloh
- 1995a (ed.) *Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union*. Gütersloh
- (ed.) 1995b *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union*. Gütersloh
- Weiler, Joseph H. H. 1982. The Community System: The Dual Character of Supranationalism. In: *Yearbook of European Law*, 1, Oxford, 267-306.
- 1989. Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität. In: Otto Schmuck-Wolfgang Wessels (Hrsg.) *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess: Auf der Suche nach einem zeitgemässen Leitbild*. Bonn, 73-94.
- 1991. Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe. *Außenwirtschaft*, 46, 411-437.
- 1993. Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration. *Journal of Common Market Studies*, (31) 4, 417-446.
- Wieland, Beate 1992. *Ein Markt - zwölf Regierungen?* Baden-Baden