

Navracsics Tibor

**Európai belpolitika: az Európai Unió
politikatudományi elemzése**

Tézisek

I rész

A doktori értekezésem alapjául szolgáló kutatás kiinduló hipotézise az a feltételezés volt, miszerint az európai integráció jelen stádiumában már eljutott egy olyan fokra, amelynek következtében közösségi szinten megnyílik egy viszonylagos autonómiával rendelkező politikai tér. Ezt a politikai teret a politikai szereplők és intézmények, továbbá a politikai eljárások viszonylagos önállósága jellemzi. Mindez azt jelenti, hogy hipotézisemben az európai politikai tér már nem pusztán a tagállami politikai akaratok által behatárolt cselekvési területként jelentkezik, hanem a tagállamok politikai rendszerei között, gyakran azok igazodási kényszerét is kiváltva.

Ennek következtében indokoltnak tűnhet az Európai Uniót – meghaladva az eddigi megközelítéseket – a politikatudomány, közelebbről az összehasonlító politika eszköztárával is megvizsgálni. Amennyiben sikerül a politikatudomány fogalomkészletével leírni a közösségi politikát, illetve amennyiben elemezni lehet akár egy sajátos politikai rendszerként is az Európai Uniót, vagy annak valamely elkülöníthető együttműködési területét, akkor igazolható az a hipotézis, hogy az európai belpolitika létezik.

Tekintettel arra, hogy az összehasonlító politika az egyes – számunkra evidensen nemzeti szinten megszerveződő – politikai rendszerek azonosságainak és különbözőségeinek kimutatása révén próbál meg általánosan alkalmazható következtetéseket levonni a politika működésére nézve, így a komparatiztika tűnt a leghasználhatóbb módszernek célom elérésére. Két szempont is indokolta választásomat. Egyrészt, az összehasonlító politika fogalomrendszere pontosan ki tudja mutatni – választ adva alapvető kérdésekre – azokat a különbségeket, amelyek megkülönböztetik az európai belpolitikát a hagyományos kormányközi együttműködésektől, de elhatárolják az egyes országokban megszokott politikai rendszerek működésétől is. Másrészt, az összehasonlítás révén a sokszor elvontnak tűnő fejtegetéseket is könnyen érthetővé téve, az európai integrációnak a nyugat-európai politikai rendszerekre gyakorolt hatását is érzékelteti.

A fentiekből adódóan, hipotézisem igazolására döntően a politikatudomány, azon belül pedig az összehasonlító politika módszerét választottam. Az európai szinten viszonylagos rendelkező politikai tér megragadását és létének igazolását az alábbi gondolatmenet alapján végeztem el. Kétségtelen ugyan, hogy a nemzeti szinten létező politikai rendszerek számos attribútumával nem rendelkezik az Európai Unió. Az azonban nem is alkotta hipotézisem részét, hogy az Európai Unió klasszikus politikai rendszer lenne.

Feltevésém arra irányul, hogy az Európai Unión belül kimutathatóak a politikai rendszerré válás jegyei. Véleményem szerint egy politikai rendszer létének minimális kritériuma olyan politikai szereplők, intézmények és döntéshozatali eljárások léte, amelyek összetételüknel, vagy

működésük logikájánál fogva többek, mint az őket létrehozó alkatelemek összessége. Az önálló vagy viszonylag önálló logika és a rendszer működésében részt vevőket igazodásra készítő szabályok léte tehát megítélésem szerint elégségesen bizonyítja egy viszonylagos önállósággal rendelkező politikai rendszer fennállását.

Munkám során tehát az érvelés gerincét annak vizsgálata adja, hogy az Európai Unió rendelkezik-e ilyen jellegű sajátosságokkal. Az Európai Unió szerkezetét ismerők számára azonban nem ennyire egyszerű a kérdés. Maga az Európai Unió ugyanis a Maastrichti Szerződés óta három, egymástól szerkezetileg is különböző intézményrendszerből áll. Az első pillért, az Európai Közösséget az ún. közösségi munkamódszer jellemzi, míg a másik két pillér, a Közös Kül- és Biztonságpolitika, valamint a Bel- és Igazságügyi Együttműködés – különböző mértékben ugyan – a hagyományosnak tekinthető kormányközi együttműködés területébe tartozik.

A szerkezeti sajátosságokból adódóan értelemszerűnek tűnt a vizsgálat tárgyát az Európai Unió első pillérére, az Európai Közösségre szűkíteni. Úgy éreztem azonban, hogy kutatásom nem lenne teljes, ha pusztán az Európai Közösséggel foglalkoznék. Az európai integráció mint politikai jelenség ugyanis nem csak az Európai Közösségre korlátozódik, hanem nagy valószínűséggel a másik két pillérre is. Az Európai Unió az egységes intézményrendszer igényével lép fel a nemzetközi politika porondján, és az államközi egyeztetéseken is nagy hangsúlyt kap a strukturális egyszerűsítés kérdése. Éppen ezért az európai integráció elméleteiről, valamint az Európai Unió jövőjéről szóló részek esetében értelmetlen és technikailag is kivitelezhetetlen lett volna pusztán az első pillérre szorítkozni a problémák bemutatásánál.

A fentiek jegyében doktori értekezésem négy fő részre tagolódik, amely részek vizsgálódási tárgyukat illetően két csoportba oszthatóak. Míg a munka “gerincét” képező harmadik és negyedik fejezet ugyanis szigorúan csak az Európai Unió első pillérével, az Európai Közösséggel foglalkozik, addig az első és a negyedik fejezet - témáiból adódóan - tágabban húzza meg a dolgozat vizsgálódási körét, amikor az Európai Unió egészét mint a politikatudományi vizsgálatok tárgyát mutatja be. Ennek megfelelően a dolgozat egy sajátos, “keretes” szerkezettel rendelkezik. Tekintettel arra, hogy célom nemcsak a jelen állapotainak pusztán leírására korlátozódik, hanem egyúttal a jövő politikai fejlődésének lehetséges trendjeit is igyekeztem felvázolni, így szükségesnek tartottam az Unió egészének jövőjével kapcsolatos főbb problémák és alternatívák bemutatását is.

Az általam elvégzett kutatás elsősorban eredeti közösségi dokumentumok elemzésén, a külföldi és hazai szakirodalom felhasználásán, továbbá az európai belpolitika szereplőinek – pártok, érdekcsoportok, intézmények – rendelkezéseimre bocsátott dokumentumain alapul. Ezt az alapot egészítette ki számos apró, ám rendkívül hasznos részlettel az az interjú- és konzultációsorozat, amelyet az 1996/97-es tanévben élvezett nagy-britanniai ösztöndíjammal tett lehetővé. Ezek megszervezésében és munkám folyamatos ellenőrzésében óriási szerepe volt

Helen Wallace-nak, Karlheinz Neunreithernek, Antje Wienernek és Mark Pollacknak, akik nemcsak a technikailag, de érdemben is nagy mértékben segítettek kutatásomat. Ezúton is szeretném kifejezni irántuk érzett hálámat.

II. rész

I. fejezet: Az Európai Unióról szóló elméletek

Az első fejezet felvázolja az európai integrációs folyamat és annak terméke, az Európai Unió értelmezésére született legfontosabb elméleteket. Az ismertetés jól szemlélteti, hogy nemcsak a konkrét történelmi tények, de az ezekre válaszul született elméleti reflexiók is újabb dimenziókkal gazdagíthatják a folyamattal kapcsolatos ismereteinket.

Az európai integráció értelmezésére vonatkozó elméletek ismertetését az integrációt politika egységesülésként elképzelő teóriákat megalapozó föderalizmus bemutatásával kezdem. A föderalisták számára a kiindulópontot az jelentette, hogy a második világháború következtében mind a nemzetállam, mind pedig a hagyományos értelemben felfogott szuverenitás diszkreditálódott, aminek következtében az európai integrációnak egy új állam, a föderatív Európa létrejöttét kell szolgálnia. A közvetlen politikai cél tehát az európai értelemben vett szuverén nemzetállam szétbontása volt. Ez nemcsak és nem elsősorban a határok megszüntetését jelentette, ennél sokkal fontosabb volt számukra a szuverén nemzetállam mint jogi és alkotmányos kategória megszüntetése. A hagyományos értelemben vett - úgynevezett oszthatatlan - szuverenitás vált hamarosan legfőbb ellenséggé: úgy gondolták, hogy az európai föderáció mint a békés jövő alapja megköveteli előbb a nyugat-európai államok egységes szuverenitásának megbontását az általuk lényegesnek tekintett három szint, a szupranacionális, a nemzeti és a szubnacionális szint között.

Mindennek következtében a föderalisták szerint az európai integrációs folyamat eredményeként a hagyományos értelemben vett európai nemzetállam gyakorlatilag “elpárolgott” volna a szubnacionális és a szupranacionális szint térhódítása révén., és létrejött volna egy európai szintű föderáció, amely végső soron a politikai egységesülést, azaz Európa népeinek békés jövőjét biztosította volna.

Az ötvenes évek végét követő bő két évtizedes időszak rácsfolt a föderalistáknak az európai egységgel kapcsolatos várakozásaira és a “mind szorosabb” politikai unió megvalósulása helyett egyre inkább a kormányközi alapú gazdasági együttműködésre került a hangsúly. Mindez

a föderalista elképzelések háttérbe szorulását eredményezte, amely időszakot a föderalisták elméletük újradefiniálására használták fel. Alapponjuk továbbra sem változott: diagnózisuk szerint nem a föderális Európai eszméje roppant össze a hatvanas-hetvenes évek eseményeinek súlya alatt, pusztán annyi történt, hogy az európai integráció fejlődési vonala nem lett annyira egyértelmű és egyirányú, mint a kezdetekkor gondolták. Ebből következően, lényegesen diffúzabb formában ugyan, de az Európai Közösség evolúciója mégis a föderalista célok megvalósítása felé halad. A folyamat azonban korántsem automatikus, ezért a föderalistáknak a megváltozott körülményekhez kell igazítaniuk elméletüket. Ez a felismerés vezetett el oda, hogy a nyolcvanas évek második felében ismét megélénkülő integrációs folyamatok újraélesztették az áramlatot neoföderalizmus formájában.

A föderalista elméletek bukása, az erőteljesen gazdasági orientációjú funkcionalizmus és neofunkcionalizmus elméleti dominanciája az integráció első időszakában világosan tükrözi az egységes Európa megteremtésére irányuló politikai lépések irrealitását, és a gazdasági ösvények mentén meginduló integráció elsőbbségét az ötvenes években.

Az európai integráció kezdeti időszakára a föderalizmus mellett ugyancsak nagy hatással bíró elméletként a funkcionalizmus - későbbi formájában a neofunkcionalizmus - említhető. A funkcionalizmus és föderalizmus kiindulási pontja és végcélja hasonló volt: a második világháború bebizonyította, hogy az európai nemzetállami rendszer és az erre alapozott nemzetközi rend csődöt mondott. A két világháború közötti időszakot arra vonatkozó kísérletként értelmezték, hogy működőképesé tegyék ezt a rendszert, az újabb világháború arról tett tanúbizonyságot, hogy a rendszer reformálhatatlan, a közvetlen feladat a háború utáni időszakban annak meghaladása.

Tekintettel azonban arra, hogy a politika, jellegéből adódóan, szükségszerűen konfliktusos folyamat - márpedig a funkcionalisták célja éppen egy harmonikus világ megteremtése -, így a jövő világbéke nem érhető el politikai eszközökkel. A funkcionalizmus végeredményben arra törekszik, hogy a jövő politikai közösségét nem-politikai eszközökkel építse ki. A két világháború közötti időszak és különösen a jobb sorsra érdemes Népszövetség sorsa ugyanis azt illusztrálta a funkcionalisták számára, hogy egy nemzetközi politikai együttműködés kiépítése annyira érzékeny pontokat érintene - pl. függetlenség, szuverenitás -, amelyek szinte lehetetlenné tennék az előrehaladást az integrációban. Éppen ezért azokra a területekre kell koncentrálni, amelyek politikailag "kevésbé érzékenyek", azaz nem vitatott területei a nemzetközi együttműködésnek. Az ezeken a nem vitatott területeken kialakuló kooperáció fokozatosan áttérjed majd más területekre is, visszaszorítva a politikailag érzékeny témák körét.

A funkcionalizmusnak ez az érvelése alapozta meg a neofunkcionalisták integrációra vonatkozó elméletét. A föderalistákhoz hasonlóan a neofunkcionalisták is megkérdőjelezték a szuverenitás oszthatatlanságának elméletét. Elfogadva a funkcionalisták felosztását, amely révén

a politikán belül politikailag érzékeny és nem érzékeny területeket különböztettek meg, a neofunkcionalisták is úgy gondolták, hogy az integráció kezdeti lépéseiként a politikailag nem érzékeny területeket kell a szupranacionális intézmények hatáskörébe vonni, amely területek köre az integráció előrehaladtával bővülni fog, előidézve ezzel a politikailag érzékeny problémák jelentőségének csökkenését. Az integráció terjeszkedése újabb és újabb területekre az úgynevezett *spill-over* hatás eredménye. *Ernst B. Haas* elmélete szerint a *spill-over* hatás tudományos igazolhatósága két pilléren nyugszik: egyrészt azon a nézeten, hogy az európai gazdasági fejlődés önfenntartó és ebből következően a neofunkcionalista integrációnak önmagában rejlően expanzív logikája van, másrészt pedig azon a jóslaton, hogy a politika ideológiai korszakának vége és a jövőben a politika az ügyek technokratikus, szakszerű intézését jelenti.

A jobbra nem önálló ideológiaként létező, hanem a fenti okfejtés indoklásául szolgáló szupranacionalizmus szolgáltatott alapot az első - a neofunkcionalisták számára imént ismertett elméletük teljes igazolását jelento - európai integrációs intézmény, az ESZAK létrehozására. A neofunkcionalista recept szerint innen már a *spill-over* révén egyenesen vezetett az út a szupranacionalitás győzelméhez és az európai föderáció képében kiteljesedő politikai integrációhoz.

Az EGK és az Euratom létrejötte újabb neofunkcionalista győzelmet jelentett ebben a folyamatban. Úgy tűnt, hogy a *spill-over* hatás valóban az integrációs folyamat alapvető törvényszerűségét írja le, és az is már csak a közeljövő kérdésének látszott, hogy a funkcionalista jóslatnak megfelelően mikor veszik át szakemberek az ügyek intézését a politikusoktól.

Az integráció kezdeti lépéseit követő évtized - a hatvanas évek - integrációs megtorpanása azonban a neofunkcionalizmus "trónfosztását" és egy új elméleti irányzatnak, a kormányközi elméletek csoportjának előretörését hozta magával. Az intergovernmentalizmus, tükrözve a nyugat-európai politikai fejlődésben bekövetkezett változásokat, már nem valamely "politikamentes", pusztán gazdasági-funkcionális alapú egységesülési folyamatként fogta fel az európai integrációt, hanem mint az önérdékű tagállamok, az európai nemzetállamok együttműködésének újabb keretét.

Az EK/EU tulajdonképpen nem más, mint egy nemzetközi rendszer, noha az intergovernmentalisták azt elismerik, hogy annak a megszokottól eltérő fajtája. Alapvetően tehát nem azt tagadják, hogy az EK speciális lenne a nemzetközi rendszerek között, hanem azt a neofunkcionalista állítást, miszerint a szupranacionális elem a döntő a működésében és a tagállami tényezők törvényszerűen eltűnőben vannak az integráció előrehaladtával.

Az integráció ily módon éppen nem lerombolta, hanem segítette újjászületni az európai nemzetállamokat. Az integráció ugyan jelenthet minden eddiginél szorosabb együttműködést, valójában azonban az egész dinamikája a tagállamok akaratától függ, ugyanakkor óriási védettséget és előnyöket biztosít a benne részt vevő országok számára. Az eddig felhalmozott

tapasztalatok a kormányközi elmélet képviselői számára azt bizonyítják, hogy a tagállamok - mint a nemzetközi politikai élet önérdek által vezérelt, racionálisan cselekvő szereplői - csak akkor választják az integrációt, ha a nemzetközi együttműködés hagyományos formái már nem elégségesek vagy célravezetőek egy-egy nemzetközi szakpolitikai cél megvalósításához és a közösítés nem jár szuverenitásuk jelentős csorbulásával.

Az európai integráció dinamikáját is ennek megfelelően alapvetően a tagállamok önérdeke határozza meg: csak abban a mértékben épülnek ki az integráció során újabb közösségi struktúrák, amilyen mértékben a kormányközi együttműködés már nem megfelelő forma hazai politikai céljaik megvalósítására az együttműködésben részt vevők többsége számára. Ebből a tagállami érdekmeghatározottságból adódik, hogy az európai integráció menete - a neofunkcionalisták elvárásaival ellentétben - nem lineáris, hanem az állandó megtorpanások és újratekintések története. Az integráció sebességének neofunkcionalista szemmel megmagyarázhatatlan változásai annak tudhatók be, hogy a nemzetállamok nem szívesen fűzik szorosabbra az integrációt. Amikor viszont úgy értékelik, hogy más módszer már kimerült vagy hatástalan a probléma kezelésére, akkor egy-egy kormányközi alku eredményeként "áttörést" érnek el az EK történetében.

Az Európai Közösség fejlődésének nyolcvanas évekbeli újbóli fellendülése nemcsak a közösségi struktúrák működésére, de az európai integrációról alkotott elméletekre is óriási hatással volt. Az 1992-re befejezni tervezett egységes piac kialakítása a tagállamok közös erőfeszítését és minden korábbinál nagyobb fokú koordinációját követelte meg, amely maga után vonta a közösségi intézmények hatásköreinek bővülését, illetve újabb szakpolitikákra való kiterjesztését. Az Egységes Európai Okmány révén dokumentumban is rögzített áttörés vadonatúj távlatokat nyitó fordulatot jelentett az integrációval foglalkozó tudományos szakemberek számára.

Ennek következtében a nyolcvanas évek fejleményei az EK-val foglalkozó szakemberek számára megérlelték a felismerést, miszerint az EK-evolúció újabb szakaszának értelmezéséhez már nem elégséges a két egymással ellentétes interpretáció által nyújtott fogalmi keret. Mind a neofunkcionalista, mind pedig a kormányközi elméletek ugyanis az Európai Közösséget elsősorban mint nemzetközi jelenséget kezelték, abból adódóan, hogy egészen a nyolcvanas évekig nem, vagy csak alig volt "belpolitikája".

Noha az új irányzat áramlatai meglehetősen sokszínűek - legfontosabb iskoláit a fejezet számba veszi -, alappontjuk azonosnak tekinthető. Képviselői szerint az európai integráció eddigi menete olyan fokozatos hatáskör- és hatalmi eltolódást eredményezett, amelynek következtében közösségi szinten egy új - nem a nemzetállamokkal szemben alternatívaként fellépő, sokkal inkább azokat kiegészítő - hatalmi központ van kialakulóban. Ennek jelei különösen az EU első pillérét alkotó Európai Közösségben figyelhető meg, amelynek elemzésére ily módon már nem az

elemzéseikhez a szuverén nemzetállamokat alapul vevő nemzetközi kapcsolatok elméletei, hanem az összehasonlító politikatudomány eszköz- és fogalomtára alkalmas.

A neofunkcionalizmussal és a kormányközi megközelítéssel szemben - egészen pontosan mellettük - kialakuló harmadik áramlat alapvető közös jegye, és egyben megkülönböztető ismérve, hogy képviselői úgy gondolják, elsősorban az Egységes Okmányból - kisebb részben az EUSZ-ből - eredően az Európai Közösség intézményei jelentős mértékben megerősödtek. Ez a megerősödés oda vezetett, hogy az EK bizonyos szakpolitikai területeken kiszabadult a tagállami függőségből - mezőgazdasági és regionális politika stb. -, sőt, ezekben az esetekben jelentős mértékben ő határozhatja meg a tagállamok további fejlődését.

Éppen ezért az összehasonlító politikatudomány képviselői szerint már van értelme bizonyos fókig az európai integrációról szóló elemzésekben az EK-ről mint politikai rendszerről írni, olyannyira, hogy maga az integráció további útja csak ennek figyelembevételével érthető meg. Mindemellett az irányzat képviselői azt is elismerik, hogy az EK nem "tökéletes" politikai rendszer: hiányoznak belőle olyan elemek, amelyek egy klasszikus politikai rendszer számára létfontosságúak lennének. Ennek következtében minden más politikai rendszerrel való összehasonlítás sántít, mert az EK *sui generis* politikai rendszer. Mégis szükség van az irányzat képviselői szerint az összehasonlításra, mert az analógiakeresés révén fontos és érvényes megállapításokat tehetünk az EK-val kapcsolatban.

Másik fontos közös jellemzője az irányzat képviselőinek, hogy, a neofunkcionalizmussal és a kormányközi elméletekkel ellentétben, kiindulópontjuk nem nemzetközi - azaz az EK működését és fejlődését nem a nemzetközi térben vizsgálja -, hanem "belpolitikai", azaz az EK-t nem a tagállamok fölé, hanem azok mellé helyezi és azokkal összevetve próbálja értelmezni alakulását. "Belpolitikai" szemléletét a döntéshozatali folyamatok elemzése iránti vonzódása egészíti ki, mégpedig a kormányközi elmélet által jelentéktelennek minősített mindennapi döntéshozatalra koncentrálva. Az irányzat híveinek közös meggyőződése ugyanis, hogy éppen ezen a területen tapintható ki az EK politikai rendszerbeli minőségének lényege és egyben működésének legfontosabb aspektusa is.

Ezeken az azonosságokon túl azonban jelentős különbségek is felmerülnek a különböző "alirányzatok" között. Vannak szerzők, akik jobban vonzódnak az EK-ről szóló "hagyományos" elméletekhez, vannak akik "neofunkcionalista-pártiak" és olyanok is, akik pusztán a kormányközi elmélet kiegészítésének szánják gondolatmenetüket. Egy biztos: az EK-ről szóló, manapság rohamosan burjánzó elméletekkel még lépést tartani is csaknem reménytelen feladat, nemhogy teljeskörű bemutatásukra törekedni. Mi most - általában a szerzők önmeghatározását szem előtt tartva - négy olyan alirányzatot szeretnénk bemutatni, amelyek részben szerzőik, részben pedig hatásuk révén meghatározóak az EK/EU-ról folyó nemzetközi elméleti párbeszédben.

A vita ilyen kibővülése - és a nemzetközi kapcsolatok elméletének “belügyéből” az összehasonlító politikatudománnyal való “közös ügyé” válása - azonban nem jelentette egyúttal azt is, hogy a politikatudományi gondolkodás megfejtette volna korunk legeredetibb politikai képződményének, az Európai Uniónak a titkát. Az immár több, mint negyven éve folyó nyomozás mindazonáltal mégsem tekinthető teljesen terméketlennek. A vita során felmerülő érvek, megfogalmazódó meghatározási kísérletek egyrészt számunkra is könnyebbé teszik a második világháború utáni nyugat-európai politikát alapjaiban meghatározó folyamat értelmezését, másrészt pedig komoly tanulságokkal szolgálnak a csatlakozni kívánó országok számára. Az integráció egészéről alkotott elméletek bemutatása jelen fejezetben azonban a fent említettek mellett könyvünk szempontjából praktikus célokat is szolgál. Egy általános szellemi térkép felvázolása révén valójában már ebben a fejezetben kirajzolódnak azok a főbb elméleti frontvonalak, amelyek az integrációs folyamat szinte minden problémája kapcsán megoldási mintákat kínálnak követőknek, hogy aztán ezeket a mintákat a konkrét esethez idomítva fogalmazzák meg álláspontjukat. Mindezekből adódóan, az európai integrációról szóló általános elméletek bemutatása egyben az Európai Unió fejlődésével kapcsolatos legfőbb elméleti-gyakorlati politikai alternatívák felvázolását is szolgálja.

A fenti megállapítás fényében a dolgozat első fejezete nem pusztán az integrációra vonatkozó elméletek történeti áttekintése, hanem egyben a későbbi részek olyan elméleti megalapozása is, amely felvázolja és érthetővé teszi az integrációnak az összehasonlító politikatudomány elmélete által történő megközelítését.

II. és III. fejezet: A döntéshozatali folyamat szereplői az Európai Közösségben, illetve a döntéshozatali folyamat az Európai Közösségben

A második és a harmadik fejezet gyakorlatilag az előző fejezetben bemutatott összehasonlító politikatudományi megközelítés által feltett alapkérdésre próbál választ keresni. Szemben ugyanis a neofunkcionalizmussal, amely az integrációt automatikus, a regionális gazdasági érdekek által hajtott funkcionális egységesülési folyamatként fogja fel és a politikai dimenzióknak nem túl sok figyelmet szentel; illetve a kormányközi elméletekkel, amelyek viszont az EK/EU-ban nem látnak mást, mint szuverén államok - igaz, a “megszokottnál” szorosabb - együttműködési formáját, az összehasonlító politikatudományi elméletek szerint az idők folyamán a tagállamok együttműködése kialakított közösségi szinten egy viszonylagos önállósággal rendelkező politikai teret, amely működésének logikája nem pusztán a tagállami akaratok eredője vagy összege.

Ezt a viszonylagos önállósággal rendelkező politikai teret az jellemzi, hogy miközben az integráció alapkérdéseit valóban a tagállamok érdekeinek megfelelő módon válaszolják meg és maga a folyamat ténylegesen a tagállamok által meghatározott keretek között zajlik - ebből adódik önállóságának viszonylagossága -, ugyanakkor alsóbb, szakpolitikai döntéshozatali szinten a résztvevők közötti interakciók már önállóan, a tagállami intézmények közvetítő jellegét már nem szükségszerűen igénybe véve történnek, továbbá az ily módon kialakuló viszonylagos önállósággal rendelkező közösségi politika autonómiáját tovább erősíti a csak itt jellemző, speciális szereplők léte, illetve a nemzeti szinten is megszokott aktorok tevékenységének eltérő jellege és logikája.

Ennek megfelelően a második és a harmadik fejezetben a közösségi politika szereplőinek bemutatása és a közösségi szintű politikai folyamatok leglényegesebb elemét alkotó döntéshozatali mechanizmus dinamikai és strukturális elemzése révén arra próbálok választ adni, hogy valóban találhatóak-e olyan specialitások, amelyek egyrészt megkülönböztetik az EK-t a hagyományos, kormányközi logika alapján működő nemzetközi szervezetektől, másrészt pedig alkalmassá teszik arra, hogy az összehasonlító politikatudomány eszköztárával elemezhető legyen. Válaszom feltételesen igenlő. Definícióm szerint az Európai Közösség politikatudományi szempontból olyan nemzetközi, fragmentált szakpolitikai rendszer, amely magasabb szinten a közös intézmények és az egységesített eljárások révén sokszereplős és komplex politikai térré áll össze.

Ez a viszonylagos önállósággal rendelkező politikai tér hasonlítható ugyan korunk nemzeti szinten létező politikai rendszereihez, ám nem azonosítható velük. Az EK *sui generis* jellegét számos olyan specialitása alapozza meg, amelyek megengedhetetlenné teszik a más országokkal, illetve politikai rendszerekkel való egyszerűsített analógiát. A második és a harmadik fejezet a közösségi politika szereplőinek bemutatása, illetve a közösségi döntéshozatal dinamikai és strukturális elemzése révén ezekre a specialitásokra is felhívja a figyelmet. A közösségi politika szereplőinek bemutatása során az ismertetés kiterjed azokra a legfontosabb közösségi szintű intézményekre - Bizottság, Tanács, Európai Parlament stb. -, amelyek fontosabb szerepet játszanak a politikai folyamatokban. Ezen túlmenően azonban részletesen elemzem a közösségi szinten működő érdekcsoportokat, továbbá az európai pártföderáció-csírákat is, amelyek - az előbbiek esetében - komoly szerepre tettek szert a közösségi politika alakításában vagy legalább is - mint az utóbbiak esetében - kísérletet tesznek erre.

A fentieknek megfelelően a fejezetben az Európai Unió első pillére, az Európai Közösség döntéshozatali folyamatainak legfontosabb szereplőit ismertettem. A szereplőket döntően két nagy csoportba lehet osztani: a közösségi intézmények és a közösségi politikában résztvevő csoportosulások - érdekcsoportok, pártok - kategóriáira. Mind az intézmények, mind pedig a csoportok bemutatása a fejezetben döntő részben statikus: általában a jelenbéli állapotukra

koncentrálva történik, az időbeni fejlődést pusztán annyiban ismertette, amennyiben az a mostani pozíciójuk megértéséhez szükségesnek tűnik.

Az intézmények közül jól megfigyelhető profilbéli különbség van egyrészt a Bizottság és az Európai Parlament, másrészt pedig az Európai Tanács között. Míg az Európai Tanács bevallottan és intézményesítetten is a tagállami érdekek képviselőjén alapuló döntéshozatali szerv, addig a Bizottság és az Európai Parlament – legalábbis megalkotóinak szándékai szerint – a közösségi logikát jelenítik meg. Éppen ezért témám szempontjából nem közömbös, hogy mennyiben tud a két utóbbi intézmény megfelelni működésükben és szerveződésükben megalkotóik szándékainak.

Amennyiben ugyanis kimutatható a közösségi logika elsődlegessége a szerveződés vagy a működés során, akkor megnevezhető az önálló logikájú európai belpolitika alappontja. Az Európai Parlament vizsgálatánál – akárcsak az európai politikai pártföderációnál – egyértelműen a nemzeti logika meghatározó. Az ülésrend és a tisztségek elosztása ugyan nem nemzeti, hanem párhovatartozás kérdése, ettől eltekintve azonban egyértelmű a parlament működésében a nemzeti logika dominanciája a közösségi logika fölött. Mindez érthető is, hiszen az Európai Parlament képviselői végső soron a választás révén a tagállamok választópolgárainak akaratához kötődnek.

A Bizottság esetében már árnyaltabb a helyzet. A Bizottság tagjai elvileg kinevezésüktől kezdve a közösségi érdekek tagállamoktól független képviselői, az őket küldő nemzeti kormány nem adhat utasítást számukra és nem is számoltathatja be őket. Mindez megalapozza a Bizottság viszonylagos önállóságát, amelyet elsősorban az alsóbb szintű, technikai döntéshozatal során élvezhet. A Bizottság létrejötte és a biztosok kinevezése azonban alapvetően mégis a tagállamok akaratához kötött. Ebből adódik, hogy lényeges kérdésekben a Bizottság politikáját is nagy mértékben meghatározza a tagállamok álláspontja, különösen azoké – az úgynevezett nagy államoké -, amelyek két biztost delegálhatnak a testületbe.

A bemutatás során a közösségi intézmények működésének felvázolásánál két szempont vezérelte munkámat. Egyrészt természetesen célom volt az adott intézmény formális struktúrájának és működésének bemutatása, azaz annak leírása, hogy az adott intézmény miként, milyen hatáskörök birtokában vesz részt “hivatalosan” a közösségi politikában. Ugyanakkor, éppen dolgozatom tárgya szempontjából, nem elégedhettem meg a formális működés bemutatásával, hanem az informális struktúrák és funkciók elemzése révén azt kellett felderítenem, hogy mennyiben figyelhető meg a viszonylagosan független működés jelei egyrészt az intézményeken belüli működés, másrészt pedig az intézményközi kapcsolatok során.

Hasonló célok vezéreltek a csoportok vizsgálata során is. A hipotézisemnek megfelelő, viszonylagos önállósággal rendelkező politikai térnek ugyanis elengedhetetlenül fontos tényezői

az önálló jegyeket felmutatni tudó politikai csoportosulások. Éppen ezért az európai szinten működő érdekcsoportok és politikai pártok működésének elemzése során különös figyelmet szenteltem arra, hogy a csoportok működése felmutat-e valamilyen önálló logikát, vagy az pusztán a nemzeti tagszervezetek véleményeinek összegzése alapján alakul ki.

Amint a fejezetből is kitűnik, a közösségi politika általában két elv időnkénti ütközéséből adódó feszültségek által behatárolt térben és meghatározott dinamikával zajlik. A két elv - a szupra- vagy transznacionalizmus és a nemzeti elv - megtestesítői az EK-struktúrában a két legfontosabb intézmény, a Bizottság és a Tanács. A Bizottság működésének logikáját a szupranacionalizmusra épülő funkcionálás képezi, míg a nemzeti elv érvényesülése, és a tagállamok részvétele a közösségi döntéshozatali folyamatokban a Tanács működése révén valósul meg. Az utóbbi évek fejleményeinek eredményeként ezt az alapvetően duális - vagy "kétfejű" - struktúrát, amelyben a Bizottságé voltak a döntéselőkészítéssel kapcsolatos feladatok, a Tanácsé pedig a döntés meghozatala, megbontotta az Európai Parlament hatásköri erősödése, amely elsősorban az Európai Unión belül jelentkező - és a dolgozatban a későbbiekben tárgyalandó - demokratikus deficit megszüntetését célozta.

Az immáron "háromfejű" szerkezet, az által magában foglalt hatáskörök és az ezek gyakorlását segítő közösségi munkamódszer döntően különböztetik meg az EU első pillérét a másik kettőtől. Viszonylagosan önálló működési logikájával és elkülönülésével egy sajátos politikai szubkultúrát alakított ki az Unión belül, csak itt jelentkező politikai szereplőkkel - transznacionális pártok, ECOSOC stb. -, valamint egy autonóm döntéshozatali struktúrával, amelynek autonóm jellege abban jelentkezik, hogy itt már csak a politikai folyamatok alapvető kereteit és feltételeit, de nem minden részletét és aspektusát határozzák meg a tagállami alkuk. Egy öntörvényű közösségi logika fejlődik ki az EK-n belüli döntéshozatali folyamatok során, amely egyrészt sajátos szabályokkal, másrészt öntörvényű dinamikával, harmadrészt pedig sajátos szereplőkkel rendelkezik. A következő fejezetben éppen ezért az Európai Közösség politikája leírásának következő lépéseként a döntéshozatali folyamat bemutatását kíséreljük meg.

A közösségi döntéshozatal dinamikai leírása során a legegyszerűbb, ám céloknak éppen ezért leginkább megfelelő úgynevezett lineáris modellt vettem alapul. Maga a folyamat ennek megfelelően dinamikai szempontból négy nagy szakaszra osztható: az ügyfelmerülés, a döntési alternatívák kidolgozása, az alternatívák közötti választás - a tulajdonképpeni döntés - és a végrehajtás szakaszaira. A döntéshozatal dinamikájának bemutatása révén megismerhetővé válik a közösségi intézmények közötti hatalmi viszonyok rendszere, a közösségi politikán belüli speciális feszültségek oka, továbbá az ezen feszültségek levezetésére szolgáló csatornák, illetve összeütközésükből adódó konfliktusok természete.

A folyamat jellegéből adódóan a közösségi döntéshozatal rendkívül bonyolult szerkezetet mutat fel, amelynek megértése és áttekintése sok esetben maguknak a folyamatokban

résztvevőknek sem könnyű. A kilencvenes évek közepére kialakult struktúra általános jellemzésére talán a “sokszínű” jelző a legalkalmasabb. Mint látni fogjuk az ismertetés során, az eljárások, szereplők, szabályok kavalkádja sok esetben magának a döntéshozatali mechanizmusnak a lebénulását is okozza, nem kis mértékben hozzájárulva ezzel az európai integráció egyre mélyülő válságáról szóló nézetek folyamatos újratermelődéséhez. A szerkezet bonyolultságát javarészt maga az európai integráció menetének összetett jellege okozta, amely tömören talán úgy foglалható össze, hogy a tagállamok, miközben egyre több hatáskört voltak kénytelenek közösiíteni, a közösiítés folyamatával párhuzamosan biztosítékokat igényeltek maguk számára arra vonatkozóan, hogy nem veszítik el döntő szavukat a közösségi politikában. Az ambivalens beállítódás ambivalens megoldásokat szült: ez a kettős - egymást néha kiegészítő, de gyakrabban egymással ellenkező - törekvés vezetett a jelenlegi bonyolult és rendkívül képlékeny szerkezetű közösségi döntéshozatali mechanizmus kialakulásához.

Mindebből következik, hogy a jelenlegi közösségi politika nem érthető meg történetének ismertetése nélkül. Éppen ezért a fejezet első részében röviden és csak a döntéshozatali mechanizmusban bekövetkezett változásokra koncentrálvа mutatom be a közösségi politikának az elmúlt negyven évben bekövetkezett változásait. Ezt követően két szempontból próbálom körüljárni az EK döntéshozatali mechanizmusát: egyrészt a döntéshozatal dinamikájának bemutatásával, majd pedig magának a döntéshozatali mechanizmusnak a strukturális elemzésével próbálom reményeim szerint minél teljesebb körűen felvázolni a közösségi politika főbb jellemzőit.

Az EK döntéshozatali folyamatának első, úgynevezett ügyfelmerülési szakaszát két alapvető jellemző határozza meg. Egyrészt az általunk a nemzeti szinten megszokottnál lényegesen szélesebb körű szereplők tábora, akik az közösségi bürokrácia - elsősorban a Bizottság - nyitottsága folytán a tagállami szintnél nagyobb lehetőségekkel rendelkeznek a politika befolyásolását illetően. Ezt a nyitottságot azonban alapvetően árnyalja két tényező: egyrészt a szerződésből eredő azon rendelkezés, miszerint a döntéshozatali folyamatokba bekerülő ügyek kapcsán kizárólagos ügykezdeményezési joggal a közösségi döntéshozatali szervek felé a Bizottság rendelkezik, másrészt pedig a tematikai korlát, amely azt jelenti, hogy a Bizottság minden támogatása ellenére is egy ügy csak akkor reménykedhet sikeres kimenetelben, ha hivatkozási alapul fel tudják mutatni a közösségi politikát szabályozó szerződés megfelelő rendelkezését, amely lehetővé teszi az ügy közösségi kompetenciában történő elbírálását.

Ennek megfelelően az ügyfelmerülési szakasz - legyen szó akár egy új szakpolitika közösségi keretekben való létrehozataláról, akár valamely technikai döntést igénylő probléma megoldásáról - rendkívül sok szereplőt vonultat fel, adott esetben az Európai Tanácstól a szakpolitikai vállalkozókig, melyek törekvései mind az Európai Bizottság mint szervezet felé irányulnak.

Az előző, mind szereplőit, mind pedig struktúráját tekintve meglehetősen kaotikus szakaszhoz képest a döntési alternatívák kidolgozásának fázisa már viszonylag nyugodtabb időszakot jelent a közösségi politika szereplői számára. Erre az időszakra már biztossá vált, hogy az ügy felkerült a közösségi döntéshozatal napirendjére, nem biztosított még azonban az egész folyamat sikeres kimenetele, az, hogy az ügy az érdeklődés vagy a konszenzus hiánya miatt nem kerül-e valamelyik döntéshozatali mellékvágányra. Mindenesetre ez, a javaslattervezet kidolgozására való felkéréstől a hivatalos javaslatnak a Tanács részére való megküldéséig terjedő szakasz a közösségi döntéshozatal leginkább bürokratikus és legkevésbé politikai jellegű szakasza, amely azonban nem jelenti a politikai szereplők teljes hiányát. Egyrészt a döntési alternatívákat kidolgozó főigazgatósági hivatalnokkal való folyamatos kapcsolattartás, másrészt pedig a különböző tanácsadó és munkabizottságok ebben a szakaszban is tág lehetőséget adnak a folyamat menetének befolyásolására, amely - tekintettel arra, hogy a hivatalosan benyújtott bizottsági javaslat meglehetősen nehezen módosítható a Tanács döntéshozatala során - döntő hatással lehet az adott ügy sorsának egészére.

A nemzeti érdekek jelenléte az egész folyamat során érezhető: a szakértői bizottságokon kívül a tagállamok számtalan lehetőséget megragadnak arra, hogy a javaslatot készítő hivatalnokot, illetve egységes informálisan is tájékoztassák az ügygel kapcsolatos elképzeléseikről. A tagállami érdekekhez hasonlóan a szakmai érdekek is állandó elemei a döntési alternatívák kidolgozása fázisának. A Bizottság számára is tudott dolog, hogy a konzultatív bizottságok - figyelembe véve a döntéshozatali napirendre felkerülő ügyek természetének rendkívüli sokszínűségét és komplexitását - önmagukban nem képesek ellátni a szakmai érdekeket megjelenítő szempontoknak a döntéshozatali folyamatba való becsatornázását. Éppen ezért a külsős konzultációs fórumok körét kitágítva a javaslat kidolgozási fázisában az adott ügygel kapcsolatban rendezett számtalan konzultáció, konferencia, illetve kötetlenebb formájú eszmecsere révén próbálják létrehozni a kialakuló javaslat minél szélesebb alapon nyugvó bázisát.

A hivatalos javaslat, valamint az ahhoz kapcsolódó vélemények beérkeztével kezdődik a döntéshozatali folyamat talán legfontosabb - és egyben, a közösségi politikai legbonyolultabb szabályaival rendelkező - szakasza, a szűkebb értelemben vett döntéshozatal fázisa. Míg az előző két fázisban a Bizottságé volt a főszerep, itt már egyértelműen a Közösség legfőbb döntéshozatali testülete, a Tanács a középpont, mellette azonban a Bizottság és - a Maastrichti Szerződés óta - az Európai Parlament továbbra is fontos szerepeket töltenek be.

A döntéshozatali fázis leírása során ismertetem a négy legfontosabb döntéshozatali eljárást, továbbá az egyes közösségi intézmények eltérő szerepét a különböző eljárási szabályoknak megfelelően. A keppott kép mind az eljárási szabályokat, mind pedig az azokat működtető intézmények szerepét tekintve szinte összefoglalhatatlanul bonyolult. A témám

szempontjából releváns tények mindazonáltal kiolvashatóak az ismertetésből is. Nevezetesen arról van szó, hogy a közösségi döntéshozatal egyre bonyolultabbá válása következtében a korábbi egyszerű “a Bizottság javasol, a Tanács dönt” séma már mindenképpen tarthatatlan. A szűkebben vett döntéshozatal fázisában is egy többszintű és többszereplős mechanizmus működik, amely – különösen a Bizottság által uralt ügynevezett végrehajtó jellegű döntések, illetve a minősített többséget is lehetővé tevő döntések esetében – egy, a tagállamok szoros ellenőrzése alól kicsúszott, és ennek következtében viszonylagos önállósággal rendelkező politikai tér jellemzőit mutatja fel.

A fentiek jól mutatják a közösségi döntéshozatali folyamat végrehajtási szakaszának alapvető problémáit. A közösségi végrehajtás gyakorlatilag egy fej nélküli testhez hasonlítható, ahol a végrehajtásért legfelső szinten felelős intézménynek - a Bizottságnak - önmagában elégtelenek az eszközei saját elképzeléseinek kikényszerítésére, azt csak a tagállamokkal szoros együttműködésben tudja elérni, a Bizottságot - mint a végrehajtásért felelős szervet - kompromisszumok folyamatos megkötésére kényszerítve.

Ebben a helyzetben a Bizottság egyre inkább a konkrét végrehajtó tevékenység helyett ügynevezett “újrairányító” szerepkört kénytelen ellátni, azaz a rendelkezésére álló ösztönzők és kényszerítő eszközök egymást váltogatva történő bevetésével próbálja elérni, hogy a konkrét végrehajtásért felelős szervek a döntés céljainak megfelelő magatartást tanúsítsák. Az eddigi figyelembe vételével tehát a közösségi döntéshozatali folyamat utolsó, végrehajtási fázisának jellemzői a nemzeti szinten megszokott végrehajtástól eltérően alakulnak. A közösségi intézmények szerepe a végrehajtás során nem gyakorlati végrehajtó tevékenységből, hanem a különböző szervek által ellátott tevékenységek összehangolásából, ellenőrzéséből és szükség esetén szankcionálásából áll. Mindez strukturálisan a közösségi döntéshozatal végső fázisát a már az első fejezetben említett, ügynevezett kooperatív föderalizmus országaival - Németország, Svájc - teszi hasonlatossá, ahol a föderális szint szerepe a végrehajtásban jobbra a tartományi szinten végzett tevékenységek összehangolásából áll, csábító lehetőséget kínálva ezzel a fenti országokkal való analógiára.

A döntéshozatali folyamat dinamikai leírását annak strukturális elemzése követi. A strukturális elemzést a jellemzők három - általam a közösségi politika legmarkánsabb jellemzőinek tartott - gyújtópont köré rendezve végeztem el. Ez a három strukturális jellemző - a fragmentáció, a komplexitás és a bürokratikus politika - olyan sajátosságokat adnak, amelyek jól megvilágítják a közösségi politikának a nemzeti szinteken zajló politikával szembeni megkülönböztető jellegét.

A fragmentáció azon jellegzetességre utal, miszerint legfőbb autoritás - azaz “központi hatalom” - hiányában a közösségi politika gyakorlatilag kiskirályságokként funkcionáló szakpolitikai terekre szabdalt, mely szakpolitikai tereket nemcsak sajátos tematikájuk, de

szubkultúrájuk is megkülönbözteti egymástól. Az előbbieken említett horizontális fragmentáció mellett létező vertikális fragmentáció azonban magában hordja a közösségi döntéshozatal másik jellemzőjének, a komplexitásnak a jeleit is. Míg ugyanis a vertikális fragmentáció következtében strukturálisan három rétegre szabdaltsági közösségi politika legalsó szintje - a szakpolitikai-technikai jellegű döntéshozatal - horizontálisan töredezett és külön szakpolitikai arénákra széthulló, a rendszer feletti "történelmi döntések" meghozatalának szintje pedig a nemzetközi tárgyalások mechanizmusára emlékeztet, addig a rendszerszinten - azaz az EK politikai működtetését jelentő mezőben - megjelenő közösségi politika a kodifikált és formális döntéshozatali eljárások révén már nem fragmentált, hanem komplex, azaz minden fragmentáltság mellett egy magasabb szinten rendszert alkot.

A vertikális fragmentáció legnyilvánvalóbb megnyilvánulása a különböző döntéshozatali szintek egymástól eltérő profilúvá válása. A közösségi politikában alapvetően három döntéshozatali szintet különböztethetünk meg. A "történelemcsináló döntések" meghozatalának színtere a közösségi politika rendszerfeletti szintjének felel meg, szereplői alapvetően a tagállamok, míg a közösségi szereplők közül a folyamatba bevontaknak is csak a közvetítői szerep jut. A döntéshozatali logika itt alapvetően az egyes országok nemzeti érdekei által meghatározott külpolitikai tevékenységre épül, elemzésének megfelelő kerete a nemzetközi viszonyok elmélete, noha az idők folyamán itt is sajátos jelleget kölcsönöz a tárgyalásoknak azok időben sűrűn ismétlődő jellege. Ezen a szinten születnek általában az - mint neve is utal rá - integráció alapkérdéseit vagy alapvető fordulópontjait eldöntő határozatok, a jellemző döntéshozatali fórum a kormányközi konferencia vagy esetleg az Európai Tanács csúcspontja.

A második döntéshozatali szintet - a rendszer szintjét - a politika működtetésével kapcsolatosan folyamatosan hozott döntések alkotják. Ez az a szint, ahol a közösségi politika kifejlődött - dolgozatomban is jórészt ezzel a szinttel foglalkozom -, ahol a már nem történelmi jelentőségű, de politikailag potenciálisan érzékeny kérdések terítékre kerülnek. Itt az alapvető fontosságú szereplők már nem közvetlenül a tagállamok, hanem az ő képviselőiket ellátó testületek, a COREPER és a Tanács, továbbá a közösségi politikai élet más szereplői, a Bizottság - és a főigazgatóságok -, az Európai Parlament, az érdekcsoportok, a politikai pártok, a szakpolitikai közösségek és a szakpolitikai vállalkozók. Az ezen a szinten születő döntések a politikai és a technokrata racionalitás metszéspontján helyezkednek el, döntéshozatali szervük az esetek túlnyomó többségében a Tanács, egyes szakpolitikák esetében azonban a Bizottság is hozhat döntéseket a Tanács felhatalmazása alapján.

A harmadik szintet - a közösségi politika középszintjét - alkotó döntések a szakpolitikák alkalmazásával kapcsolatos kérdések. Ezen döntéshozatali folyamatok nagymértékben technokrata jellegűek, szereplői általában az ügyben hatáskörrel bíró főigazgatóság

adminisztrátorai, nemzeti minisztériumok tisztviselői, szakértők, lobbysták stb. Az itteni döntéshozatal során politikai kérdések nem, pusztán szakmai problémák merülnek fel, gyakorlatilag a folyamatos technikai jellegű ügyintézés színterét alkotva.

A fragmentáció mellett említett másik jellemző, a komplexitás mindenképp a dolgozatban részletesen ismertetett döntéshozatali eljárások rendkívüli bonyolultságában fejeződik ki. A tagállamok által a közösségi intézményekre történő hatáskör-átruházások *ad hoc* jellegének eredményeként ugyanis nem alakulhatott ki közösségi szinten egy egységes döntéshozatali eljárási mód, hanem az egyes szakpolitikák közösítésének függvényében számtalan, speciális esetekre alkalmazandó eljárási szabály él egymás mellett. A közösségi politika ezen eljárási komplexitása magyarázza az "európai belpolitika" számos különösségét is.

A nagyszámú és bonyolult eljárási szabályok a nemzeti szintű politikacsinalásnál áttekinthetlenebbé és nyitottabbá teszik a közösségi politikát, amely így lényegesen több "ablakkal", befolyásolási lehetőséggel bír az egyes politikai cselekvők felé, mint az európai nemzetállamok. Talán csak az amerikai belpolitikai folyamatok elemzése nyújt ebben az esetben használható analógiát, itt viszont nehezíti az összehasonlítást, hogy míg az amerikai politikai folyamatok mögött egy többé-kevésbé egységes kulturális-nyelvi szövet áll, addig a közösségi politikában ez a támasz nem található meg.

A fentieknek köszönhető a közösségi politika harmadik alapjellegzetességének, annak bürokratikus jellegének kialakulása. Mint láthattuk, az erőteljesen töredezett struktúrával rendelkező közösségi politika komplex egységgé összeállítását az eljárásokat szabványosító jogszabályok és az ezek betartására ügyelő közösségi szintű intézmények képesek biztosítani. Mindennek következtében a közösségi politikában - annak sajátos tematikájából adódóan is - nem a "klasszikus" értelemben vett politikusok, hanem a közösségi intézmények gyakran a színpalak mögött tevékenykedő bürokratái a főszereplők. A bürokratikus politika által meghatározott viszonyok közepette a döntéshozatal során az érvelés alapja legtöbbször nem a politikai, hanem a szakmai racionalitás. A politikai érdekek is szakmai köntösbe bújtatva jelennek meg és az érdekkonfliktusok megjelenítői az egyfajta "pártokként" fellépő intézményi alegységek lesznek. Ezt a jelenséget tükrözi a közösségi politika fragmentált és technokrata jellege: mivel minden átfogóbb tematikájú probléma megjelenése felveti azt a veszélyt, hogy a tagállamok - politikai természetűnek értékelve az ügyet - a saját ellenőrzésük alá vonják a döntéshozatalt és - hozatalt, így az intézményi alegységek már az ügyfelmerülés szakaszában elrejtik a probléma minden politikai konnotációját és azt pusztán szabályozási kérdésként feltüntetve saját hatáskörükben tartják.

A közösségi döntéshozatali folyamatok elemzése, valamint az európai belpolitika szereplőinek számbavétele alapján a fejezet utolsó részében kísérletet teszek az EU első pillérének, az Európai Közösségnek a definiálására. Első lépésként az úgynevezett negatív

meghatározási módszer alapján azt vizsgáltam, hogy mi különbözteti meg az Európai Közösséget egyrészt a konföderációtól, másrészt pedig a föderációtól. Miután a megkülönböztető ismérvek felvázolása után megállapítható, hogy az Európai Közösség hagyományos értelemben vett politikai rendszerként semmiképpen sem definiálható, a pozitív oldalról történő meghatározással az EK mint speciális szakpolitikai rendszer jellemzőit kívántam megragadni.

Meghatározásom szerint az Európai Közösséget mint politikai jelenséget úgy lehetne definiálni mint olyan nemzetközi, fragmentált szakpolitikai rendszer, amely magasabb szinten a közös intézmények és az egységes eljárások révén sokszereplős és komplex politikai térré áll össze.

IV. fejezet: Az Európai Unió és a demokrácia

A dolgozat zárásaként szereplő negyedik fejezet - hasonlóan az elsőhöz - túllép az Európai Közösség keretein és az Európai Uniót mint sajátos politikai képződményt szemléli. Az imént említett specialitások korábbi fejezetekben való felvázolására támaszkodva a dolgozat ezen részében bemutatom azokat a problémákat, amelyek az európai integráció történetének különösségéből adódnak, és amelyek létezésüknél fogva erősítik az EU *sui generis* jellegét. Áttekintve az európai integráció és a kialakuló intézményrendszer legitimációs problémája, a demokratikus deficit és az uniós állampolgárság kérdéseit, nem csak a folyamat múltjának specialitásaira szeretnék fényt deríteni, de az integráció jövője szempontjából döntőnek bizonyuló aspektus - a tagállamok állampolgárai "integrációs érdekeltségének" kialakítása - bemutatását is elvégzem.

Mindhárom kérdés kapcsán történetileg vázolom fel, a integráció folyamatával kapcsolatos vélemények két végpontja - az integrációt egységesülési folyamatként felfogó, illetve azt csak a gazdasági kooperációra korlátozni akaró - közötti konfliktus főbb frontvonalait és az elméletek által kínált alternatívákat. Gyakorlatilag mindegyik esetben a nézetek három fő álláspontjával találkozhatunk, amelyek, úgy tűnik, hogy időről-időre módosuló hangsúlyokkal, de következetes álláspontot képviselnek. Az egyik végleten találhatjuk azokat az elméleteket, amelyek - javarészt a föderalista koncepcióra támaszkodva - az EU minden jelenlegi politikai problémáját pusztán az egységesülési folyamat eddig elért eredményeinek elégtelen voltának tulajdonítják és a megoldást a politikai integrációban, egy európai szuperállam megteremtésében látják. A másik végletet az EK-t mint gazdasági-szabadpiaci szervezetet felfogók találhatók. Szerintük az integrációval kapcsolatos politikai problémák éppen azt jelzik, hogy a folyamat letért a helyes útról és olyan feladatokat vállal fel, amelyeknek már nem tud eleget tenni. Éppen ezért szerintük ezen problémák megoldása nem képzelhető el közösségi szinten, hanem csakis a

nemzetállamok szerepének újbóli növelésével. Ezen két végpont húzódnak általában azok a vélemények, amelyek a középútas megoldásokat dolgozzák ki és amelyek alapállása, hogy a két fő érdek - a közösségi és a nemzeti érdek - nem ellentétes egymással, azaz nem pusztán zéró végösszegű játszma képzelhető el kettejük között.

Az európai integráció és a demokrácia zaklatott kapcsolatrendszerének lényegét éppen az az ellentmondás jelenti, amely a Római Szerződés megfogalmazóinak szándéka és az azóta megtett fejlődés között feszül. Az Európai Gazdasági Közösséget 1957-ben létrehozó tagállamok politikusai ugyanis az EGK-t mint szuverén államok által létrehozott gazdasági orientációjú nemzetközi szervezetet fogták fel, ahol a tagállamok pusztán célszerűségi okokból és csak nagyon pontosan kijelölt határok között hajlandóak közösíteni szuverenitásuk egy részét, a közösségi szint, illetve annak intézményei pedig semmilyen tekintetben nem kerülnek fölérendelt, lehetőleg még mellérendelt pozícióba sem a tagállamokkal szemben. Ennek következtében, mint klasszikus, a szuverén államok együttműködésén alapuló nemzetközi gazdasági szervezet valóban nem szorul közvetlen legitimitációra, hiszen legitimitációját azáltal nyeri el, hogy demokratikus legitimitációval rendelkező államok hozzák létre.

A neofunkcionalisták számára a legitimitáció pusztán mint gazdasági kérdés vetődött fel az integráció első szakaszában. Véleményük szerint az állampolgári elfogadottság, illetve lojalitás alapvetően gazdasági-jóléti kérdés: amennyiben a polgárok azt látják, hogy az európai integráció kifizetődik, mert magasabb életszínvonalat biztosít számukra, akkor támogatják, tehát legitimmé teszik a folyamat eredményeként létrejövő intézményeket is.

A gazdasági hatékonyságon alapuló legitimitációs érvelés szemben több olyan elmélet is megfogalmazódott, amely az európai integráció legitimitációhiányát korántsem érezték problémamentesnek. A neofunkcionalisták optimista elképzeléseivel szemben fogalmazódott meg a mind a mai napig rendkívül hatásos közvetett legitimitáció elmélete, amelynek a lényege, hogy a közösségi intézmények csak annyiban tekinthetők legitimnek, amennyiben demokratikus, azaz legitim tagállamok hozták létre őket. Amint azonban függetlennednek a tagállamoktól, a közösségi intézmények egyben illegitimmé is válnak.

A fenti érvelés mellett még két elmélet érdemel említést, mint olyan gondolati rendszerek, amelyek szintén közvetlen legitimitációt próbáltak teremteni az európai integráció számára. Így a joguralom és alkotmányosság elmélete döntően az Európai Bíróság ítélkező tevékenységéhez köti a legitimitációt, a közösségi parlamenti demokrácia elmélete pedig egy új, parlamentáris berendezkedésű politikai rendszer létrehozásához. Ez utóbbi legitimitációs elmélet már átvezetést jelent az európai integráció és a demokrácia viszonyának boncolása során megvizsgált következő problémakörhöz, a demokratikus deficithez.

A demokratikus deficit problémája szorosan összefügg az integráció sikerével: a bővülő közösségi hatáskörök egyre nyilvánvalóbbá tették egy valóban képviselői és ellenőrizhető testület

működését az európai belpolitikában. A demokratikus deficit klasszikus definíciója szerint két jelenség kombinációja. Egyrészt az eddig a tagállamok parlamentjeinek kompetenciájába tartozó ügyek egyre nagyobb hányada közösségi hatáskörbe kerülve kiesik a törvényhozások és az azok összetételét közvetlenül befolyásoló választópolgárok ellenőrzéséből. Másrészt pedig közösségi szinten nem egy közvetlenül választott, hanem a tagállamok kormányainak képviselőit tömörítő testület gyakorolja ugyanezen ügyekben a döntéshozatali jogokat.

A problémára adott elméleti válaszok széles választási lehetőségeket vázolnak fel a hatalmi ágak közötti viszony újrendezésétől kezdve egy közösségi szintű demokrácia megalapításáig. A gyakorlat azonban – úgy tűnik – itt sem a túlságosan merésznek és kivitelezhetetlennek tartott elméleti okfejtéseket, hanem a gyakorlati együttműködés csapásirányát követi. Ennek megfelelően a jelenlegi állás szerint nem egy új politikai rendszer, hanem a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament szorosabb együttműködés mutatja a kiutat a demokratikus deficit problémájából.

Hasonló megoldási kísérletek születtek a legitimációs problémakörből kinövő harmadik nagy kihívás, az uniós állampolgárság kérdésének megválaszolására. A kezdeti, egy egységes európai nemzet megalakítását felvázoló elképzelésektől hosszú út vezetett az uniós állampolgárság jelenlegi megvalósulásáig, a megtett út és a koncepció alakulása azonban jól szemlélteti az integrációval kapcsolatos nézetek egyre árnyaltabbá válását is. A jelenlegi szabályozás szerint az uniós állampolgárság olyan másodlagos állampolgárság, amely elsősorban a tagállamok nemzeti állampolgárságain nyugszik és ahhoz képest másodlagos jelentőségű, azaz nem csorbíthatja azok jelentőségét. Ennek a koncepciónak megfelelően az uniós állampolgárokat megillető jogok is elsősorban kiegészítő jellegűek, azaz javarészt olyan jogokat tartalmaznak, amelyek nem változtatják meg azt a koncepciót, miszerint az alapvető emberi és polgári jogok és azok érvényesülése továbbra is a nemzeti állampolgársághoz köti az embereket.

A fejezet a problémák ismertetésével és a megoldásukra kidolgozott - és a fentiekben ismertetett csoportok valamelyikébe tartozó - elméleti megoldások bemutatásával nem pusztán az integrációról szóló politikatudományi vitákat kívánja összefoglalni, hanem az elméleti alternatívák ismertetése révén az integráció jövőjét befolyásoló nézeteket is felvázolja.

Az alábbi vita bemutatásával célunk az integráció jövőjéről folytatott vita főbb csapásirányainak felvillantása volt. Korábban kifejtett definícióinkból adódóan, jelenleg magát a problémát nem tartjuk égetőnek az integráció szempontjából: az EU jelenleg még nem jutott el - megítélésünk szerint nem is valószínű, hogy el fog jutni - a politikai integráció azon szakaszába, hogy az EU közvetlen legitimációja, a demokratikus deficit és az állampolgárság kérdése akadályként vetődne fel, bár kétségtelen, hogy ezen problémák, illetve az integráció és a demokrácia meglehetősen ellentmondásos kapcsolatrendszer nagymértékben csökkenti az EU népszerűségét a kontinens állampolgárainak szemében. A problémák és az azok megoldásával

kapcsolatban kialakult álláspontok ugyanakkor jól szemléltetik az unió jövőjével kapcsolatos politikai elképzeléseket, melynek egyik végpontját az EU mint gazdasági jellegű kormányközi együttműködés, másik végét pedig az unió mint szupranacionális föderáció képezi.

Kétségtelen, az európai integráció a közösített szakpolitikák gyarapodása és a közelmúltban megvalósult, illetve küszöbön álló bővítések következtében fordulóponthoz érkezett, amely magának a folyamatnak az újradefiniálását is szükségessé teszi. A viták bemutatása során ismertetett érvek megannyi alternatívát jelentenek a döntéshozók számára, bizonyos fókig befolyásolva ezzel az integráció jövőjét is. Az Európai Unió első pillére, az Európai Közösség révén több már, mint pusztán kormányközi együttműködés, ugyanakkor számos, általunk az eddigiekben ismertetett ismérve lehetlenné teszi, hogy kialakuló államként fogjuk fel.

Ugyanakkor - mint a fentebb ismertetett problémák, valamint az azokra körvonalazódó megoldások is jelzik - a tagállamok az Európai Unió demokratizmusa szempontjából megkerülhetetlen tényezők. Az EU legitimitása minden ezzel ellentétes kísérlet ellenére is a tagállamokon nyugszik azáltal, hogy azok parlamentjeinek ratifikáló aktusától függ az EU működésének alapját jelentő szerződések hatályba lépése. A demokratikus deficit problémájának megoldása sem egy egységes európai parlamentáris föderáció felé tendál, hanem valószínűleg, a nemzeti parlamentek közösségi ügyekben való fokozódó aktivizálódása révén nyer új távlatokat. Hasonlóan, mint láthattuk, az európai állampolgárság sem a nemzeti állampolgárságokkal szemben vagy azok felett, hanem azoknak alárendelten, azokhoz képest másodlagosan került definiálásra.

Kétségtelen, az európai integráció a közösített szakpolitikák gyarapodása és a közelmúltban megvalósult, illetve küszöbön álló bővítések következtében fordulóponthoz érkezett, amely magának a folyamatnak az újradefiniálását is szükségessé teszi. A viták bemutatása során ismertetett érvek megannyi alternatívát jelentenek a döntéshozók számára, bizonyos fókig befolyásolva ezzel az integráció jövőjét is.

Az Európai Unió első pillére, az Európai Közösség révén több már, mint pusztán kormányközi együttműködés, habár számos, általunk az eddigiekben ismertetett ismérve lehetlenné teszi, hogy kialakuló államként fogjuk fel. Ugyanakkor - mint a fentebb ismertetett problémák, valamint az azokra körvonalazódó megoldások is jelzik - a tagállamok az Európai Unió demokratizmusa szempontjából megkerülhetetlen tényezők.

Az EU legitimitása minden ezzel ellentétes kísérlet ellenére is a tagállamokon nyugszik azáltal, hogy azok parlamentjeinek ratifikáló aktusától függ az EU működésének alapját jelentő szerződések hatályba lépése. A demokratikus deficit problémájának megoldása sem egy egységes európai parlamentáris föderáció felé tendál, hanem valószínűleg, a nemzeti parlamentek közösségi ügyekben való fokozódó aktivizálódása révén nyer új távlatokat. Hasonlóan, mint

láthattuk, az európai állampolgárság sem a nemzeti állampolgárságokkal szemben vagy azok felett, hanem azoknak alárendelten, azokhoz képest másodlagosan került definiálásra.

Mindez arra utal, hogy az integráció valószínűleg nem fog olyan európai szuperállam létrejöttéhez vezetni, amely kiiktatná a nemzetállamokat a történelemből, azok a továbbiakban alapvető meghatározó szereplőkként, érdekeiknek megfelelően alakítják a folyamat további menetét. Amint azonban a Maastrichti Szerződés aláírását követő ratifikációs válság is megmutatta, az Európai Unió legitimációs alapjához a továbbiakban már nem elégséges a tagállamok által a jelenlegi szinten biztosított közvetett legitimáció, az európai integrációnak az egyes tagállamok végrehajtó hatalmi ágak közös belügyének tartott kezelése. A demokratikus deficit megoldásáról és az uniós állampolgárság fogalmának kiterjesztéséről tovább folytatódó viták pedig azt jelzik, hogy az Európai Unió és a demokrácia egymáshoz való viszonyának értelmezése várhatóan a jövőben is kulcskérdése lesz az integráció további menetének.

III. rész

Mint már korábban is említettem, a doktori értekezés választott témáján belüli újdonságát az adja, hogy a magyar nyelvű szakirodalomban az első olyan jellegű munka, amely az európai integrációs folyamatot, illetve az annak eredményeként kialakult intézményhálózatot a politikatudomány eszköztárával elemzi. Az európai integrációról eddig megjelent magyar nyelvű munkák általában a történeti megközelítést, illetve a szerkezeti elemzések tekintetében pedig vagy a közgazdasági, vagy pedig a jogi megközelítést alkalmazzák.

Ebben az értelemben a dolgozat egészének fő tudományos eredményét abban látom, hogy a politikatudomány eszköztára eredményesnek bizonyult az elemzés és a leírás során, azaz bebizonyosodott, hogy az összehasonlító politika módszere révén a politikatudomány is jól használható szempontokkal gazdagíthatja az európai integrációról szóló hazai tudományos párbeszédet.

Az elemzés során megismert szerkezeti jellemzők és elméleti érvek igazolni látszanak a kutatás elején megfogalmazott hipotézist. Az Európai Unió – és elsősorban annak első pillére, az Európai Közösség – már felmutatt olyan jellemzőket, amelyek egy kialakulóban lévő és viszonylagos önállósággal rendelkező európai belpolitika kiemelkedését valószínűsítik. Ennek a politikai térnek alapvető jellemzője, hogy nem rendelkezik teljes autonómiával. Mozgástere és szerkezete végsősoron a tagállamok által meghatározott. Az integrációs folyamat eredményeként azonban ezen a mozgástéren belül kialakult az európai belpolitika szereplőinek egy olyan fokú

önállósága, amely lehetővé teszi, hogy mindennapi működésükben elszakadjanak a tagállamok folyamatos és szoros ellenőrzésétől.

Ennek a folyamatnak a megragadása és jellemzése szempontjából kulcsfontosságú a különböző döntési szintek már az ismertetés során említett módszerű szétbontása. A többszintű döntési rendszer elemzése és szerkezeti leírása ugyanis az eddigieknél pontosabban jelöli ki az európai belpolitika önállóságának határait, illetve jobban megragadhatóvá teszi a tagállami befolyás döntéshozatali szintenként változó erősségét.

A másik, a kutatás eredményeként definiált fogalom, a szuverenitások közösítése, szintén hasznos eleme lehet az európai integrációról szóló jövőbeni diskurzusnak. A fogalom definíciója ugyanis jól fejezi ki azt a sajátos jellemzőt, miszerint a tagállamok az integráció előrehaladtával folyamatosan mondanak le szuverenitásuk egy részének közvetlen gyakorlásáról, azzal azonban, hogy a közösségi döntéshozatal és a végrehajtás kulcspozícióinak ellenőrzése révén végül csak az akaratuknak megfelelő döntés születhet meg, illetve realizálódhat. A fogalom, amellet, hogy empirikusan igazolható tényeken alapul azért is hasznos, mert választ adhat az európai integráció politikai aspektusával kapcsolatos egyik legnagyobb dilemmára, nevezetesen arra, hogy az integrációs folyamat az európai nemzetállamok szuverenitásának folyamatos térvésztesét jelent-e. Bár a jövőbeni eseményeket megjósolni nem tudom, az eddigi tapasztalatok birtokában azt a véleményt képviselem, hogy ami Európában zajlik, az nem a szuverenitások elvesztése, hanem azok gyakorlásának átalakítása, azaz közösítése.

A kutatás eredményei, illetve az azokokn alapuló doktori értekezés jól hasznosítható a felsőoktatásban. Egyrészt tematikailag kapcsolódik és hasznos kiegészítője lehet az Európai Tanulmányi Központ program keretében zajló képzésnek. Másrészt a politológus képzésben hasznosítható a tárgy részben mint az összehasonlító politika tantárgycsoport, részben pedig mint az európai tanulmányok tantárgycsoport részeként. Mindkét tekintetben hiánypótló anyagról van szó, hiszen az európai integrációs folyamat módszeres politikatudományi szempontú elemzése – mint már említette – eddig még nem történt meg magyar nyelven.

IV. rész

A doktori értekezés témaköréből eddig az alábbi publikációim jelentek meg:

1. A Missing Debate?: Hungary and the European Union; *Working Papers in Contemporary European Studies No. 21.*; Falmer, Brighton: Sussex European Institute

2. Integráció és kohézió: Az Európai Unió regionális politikája; *Comitatus*; 1997 július-augusztus
3. Regionalizáció, regionalizmus és integráció; *Comitatus*; 1997 december - 1998 január
4. Területi érdekképviselés az Európai Unióban; *Társadalmi Szemle*; 1998/1.
5. A demokrácia problémája az Európai Unióban; *Politikatudományi Szemle*; 1998/1.
6. Az európai integráció és az összehasonlító politika; *Collega*; 1998/6.
7. Háromszintű Európa?; in.: Beszteri B. – Hervainé Szabó Gy. (szerk.): *Európai Unió, regionalizmus, szuverenitás*; Székesfehérvár 1998
8. Az európai integráció hatása a tagállamok szerkezetére; in.: Cieger A. (szerk.): *Ünnepi kötet*; Budapest: Korona, 1999. (megjelenés alatt)
9. Az uniós állampolgárság és az európai civil társadalom; in.: *Az európai civil társadalom*; Pécs, 1999 (megjelenés alatt).

A doktori értekezés rövid tartalomjegyzéke:

I. fejezet: Az Európai Unióról szóló elméletek

- I.1. Bevezető*
- I.2. A föderalizmus*
- I.3. A funkcionalizmus és a neofunkcionalizmus*
- I.4. A kormányközi elméletek*
- I.5. Az összehasonlító politikatudományi elméletek*
- I.6. Összegzés*

II. fejezet: A döntéshozatali folyamat szereplői az Európai Közösségben

- II.1. Bevezető*
- II.2. Az Európai Bizottság*
 - a Bizottság mandátumának létrejötte és megszûnése;
 - a biztosok testületének belső struktúrája, a biztosok és a Bizottság elnökének pozíciója;
 - az Európai Bizottság adminisztrációja és közszolgálati apparátusa;
 - az Európai Bizottság hatásköre és feladatai;
- II.3. Az Európai Tanács és a Miniszterek Tanácsa*
 - az Európai Tanács felépítése és működése;
 - a Tanács elnöksége;
 - a Miniszterek Tanácsának szerkezete és működése;
 - a Tanács segítői: az állandó képviselők, a bizottságok, munkacsoportok és a titkárság;

II.4. Az Európai Parlament

- képviselők az Európai Parlamentben;
- pártok az Európai Parlamentben;
- csoportközi csoportok;
- az Európai Parlament belső szerkezete;
- az Európai Parlament hatáskörei;

II.5. A Gazdasági és Szociális Bizottság

- az ECOSOC felépítése;
- az ECOSOC hatáskörei;

II.6. A Régiók Bizottsága

- a Régiók Bizottsága felépítése;
- a Régiók Bizottsága hatáskörei;

II.7. Az Európai Bíróság

- az Európai Bíróság felépítése;
- az Európai Bíróság hatáskörei;

II.8. Az európai érdekcsoportok

- az európai érdekcsoportok kialakulása és fejlődése;
- az európai érdekcsoportok szerkezeti jellemzői;

II.9. Az "európai" politikai pártok

- a transznacionális pártok kialakulása;
- a transznacionális pártföderációk szerkezete és funkciói;

II.10. Összegzés

III. fejezet: A döntéshozatali folyamat az Európai Közösségben

III.1. Bevezető

III.2. Az EK döntéshozatali mechanizmusának fejlődése

III.3. A közösségi döntéshozatal dinamikája

- az ügy felmerülése;
- a döntési alternatívák kidolgozásának szakasza;
- a döntéshozatal szakasza;
- a végrehajtás szakasza;

III.4. A közösségi döntéshozatali folyamat struktúrája

- a közösségi politika fragmentált volta;
- a közösségi politika magas fokú komplexitása;
- a közösségi politika mint bürokratikus politika;

III.5. A strukturális és dinamikai jellemzők összefoglalása: Egy definíciós kísérlet

- az EK mint kormányközi szervezet;
- az EK mint föderáció;
- egy definíciós kísérlet;

IV. fejezet: Az Európai Unió és a demokrácia

IV.1. Bevezető

IV.2. Integráció és legitimitáció

- a gazdasági hatékonyság mint legitimitációs alap;
- a közvetett legitimitáció elmélete;

- az alkotmányosság és joguralom mint legitimáció;
- parlamenti demokrácia közösségi szinten?;

IV.3. A demokratikus deficit

- a demokratikus deficit meghatározása;
- a közösségi szintű demokrácia;
- a közösségi és a tagállami szint kapcsolatrendszerének reformja;

IV.4. Az uniós állampolgárság

- állampolgárság és integráció;
- uniós állampolgárság és európai nemzet;
- multikulturalizmus és másodlagos állampolgárság;

IV.5. Összegzés