

VÁNDOR JÁNOS

A tisztánlátás érdekében: Mi is az Európai Unió?*

A Politikatudományi Szemle 2005. 3–4. számának 151–177. oldalain jelent meg Böröcz József és Mahua Sarkar „Mi az Európai Unió?” című írása. Az abban foglaltak készítették kritikái észrevételeink megfogalmazására. Terjedelmi megkötések miatt kizárólag a nagyobb fajsúlyú kérdésekre összpontosítjuk figyelmünket. Tehát a pontatlanságok, kifogásolható hibák száma jóval magasabb, mint amelyekre itt végül is kitérünk.

ÉRDEKEK, ÉRTÉKEK, KIIZZADT KOMPROMISSZUMOK.

A szerzők azzal a megállapítással indítják dolgozatukat (151. p.), hogy „a nyugat-európai integráció története nagyrészt a széthúzás, az érdek- és értékkonfliktusok, s a viharos, drámai feszültségekkel terhes, az utolsó utáni pillanatban improvizált, senki által igazán nem támogatott, kiizzadott kompromisszumok története”. Ez a pár sor az európai összefogás tökéletes meg nem értését, teljes félremagyarázását adja. Cáfolatunkat kezdjük ott, hogy – minden jogos bíráló ellenére állíthatóan – az elmúlt fél

* Reagálás Böröcz József és Mahua Sarkar írására. Vándor János írását (amelyben a szerző komoly kritikával illeti Böröcz József és Mahua Sarkar tanulmányát) a fair play szabályai szerint természetesen elküldtük a megbíralt szerzőknek, akik azonban sajnálatunkra nem éltek a viszontválasz lehetőségével. A szerkesztőség – a további vita érdekében – mégis a cikk közlése mellett döntött.

évszázadban, Európában az emberiség történelmében páratlan, érett és kevésbé érett (nemzet)államoknak példátlan összefogása, megbékélése, együttműködése valósult meg. Éppenséggel az érdekek azonosságára alapozódva. Ezért is tekinti napjaink formálódó integrációs szerveződéseinek többsége ezt az Európai Uniót (EU) „a nagy példaképnek” (Nabers, 2002: 3).

A Böröcz–Sarkar páros sajnos – a korántsem lényegtelen – felszíni jelenségeket azonosítja lényegi, tartalmi faktorokkal. Másokhoz képest is sarkosabban fogalmazva, még végletesebb leegyszerűsítéssel élve csak a „munkás hétköznapi” problémáit látják, és azokból vonnak le általános elméleti következtetéseket. Az európai integrációt nem a maga komplex társadalmi-politikai-gazdasági valóságában fogják fel, amely a világégeket eredményező ellentmondásoktól – sok közbülső állomáson át – eljutott egy formálódó, történelmileg új társadalmi-politikai rendszert sejtető szerveződésig. Ez a fejlődés nem mehetett végbe folyamatosan érvényesülő széthúzás mellett, az alapvető érdekek és értékek egybeesése nélkül. Kétségtelen, ez az integráció ma sem homogén, megmutatkoznak érdek-, sőt értékülbségek is, de mégis a kezdetektől voltak, vannak olyan alapvető politikai, gazdasági, kulturális, és nem utolsósorban például emberi jogi, humanitárius, szociális értékek, amelyeket az integráció tagjai azóta is osztatlanul képviselnek. (Ezeket annyira komolyan veszik, hogy elfogadásukat alapfeltételnek tekintik a majdani tagországok befogadásához.¹) Tény, hogy az integrációs alapszerződések az általánosságokon túlmenően nem igen foglalkoznak a közös értékek kérdéseivel, hiszen magától értetődő volt, hogy az összefogásra szövetkező országok bizonyos alapvető politikai és gazdasági értékeket egységesen fognak fel és alkalmaznak. Amikor jó harminc évvel a közösségek létrejöttét követően – konkrétabb megfogalmazásként – először kapnak helyet a dokumentumokban a politikai utalások, mindez nem a tagállamok esetleges értékeltérései miatt következik be. Ekkor az 1980-as években járunk, amikor a figyelem már jelentős mértékben a szocializmusban elbizonytalanodó, forrásban lévő Kelet-Európa felé (is) fordul. Az Európai Unióról szóló (Maastrichti) Szerződés (EUSZ) bevezető sorai még inkább Kelet-Európának szóltak, ahogy az Amszterdami Szerződés (ASZ) F és F.1 cikkei, az alapvető értékeket megsértő tagállamokkal szembeni szankciók sem azért születtek, hogy utólag pontosítsák az összefogás értékrendszerét.²

Látszólag nehezebb visszaverni a szerzőpárosnak az érdek-konfliktusokra utaló állítását. Valóban ezernyi példa hozható fel arra, hogy a tagállamok néha mérhetetlenül fontos vagy éppen pimfi ügyekben sem képesek megállapodást elérni. A gondunk

itt az, hogy Böröcz és Sarkar a hétköznapiak konkrét hordalékát vetítik ki folyamatmeghatározóként. Nem veszik észre (vagy nem akarják észrevenni), hogy politikai szereplők összekapcsolódásakor elkülönült érdekek mindenkor okoznak konfliktusokat. Az európai szereplők együttműködését éppen az minősíti, hogy – a magasabb szintű érdekezésséget felismerve – szükség esetén képesek e konfliktusokon átlépni. Akadnak drámai helyzetek, néha pattanásig feszül a húr, hogy a feszültséget egy adott pillanatban felváltsa a belső erőviszonyok és a szereplők politikai ügyeskedéseit leginkább tükröző megegyezés.

Hisszük, hogy az összefogás eredményességét csak folyamatban szabad értékelni. Ugyanis – ebben Böröcznek és Sarkarnak igaza van – akadnak súlyos kudarcok. Azonnal felhozható példaként az alkotmányszerződés elutasítása, a sokéves tárgyalások látszólagos hiábavalósága. Az összefogás folyamatának ismerői azonban igazolhatják, hogy az európai integrációban eddig minden lényegi felvetés és kezdeményezés hol lassabban, hol gyorsabban, de megvalósult. Persze lehet hozni példát a süllyesztőben eltűnt javaslatokról, de a valóban az összefogás lényegét és fejlődését illető kérdések esetében bizonyítható, hogy azok – még korábbi súlyos kudarcokat követően is – mindaddig vissza-visszaköszönnek, amíg valamilyen formában meg nem valósulnak.³

Időzzünk még el röviden „az utolsó utáni pillanatban improvizált, senki által igazán nem támogatott, kiizzadott kompromisszumok történeténél”. Talán szellemesnek szánt, de kezelhetetlen, értelmezhetetlen mondat. Az EU-ban ugyanis még a látszólag hirtelen jött, utolsó pillanatokban a bűvészkalapból előkerülni látszó javaslatok sem improvizáltak, hirtelen születettek. A közösségi mechanizmus éppen az állandó konzultációra, az egyébként sokszereplős, folyamatos párbeszédre – és így elért kompromisszumokra – épül. Itt nem lehet az órák megállítással forradalmi magatartásváltozásokban reménykedni. Itt mindenki ismer mindenki mást, annak érdekeit (érdekfelfogását), törekvését. Itt legfeljebb az nem ismert, hogy kinek mi a pontos tárgyalási stratégiája és taktikája. Egyébként utóbbiak sikeres meghatározása és végrehajtása dönti el, hogy ki mennyit nyer. Az európai integráció ugyanis, bármennyire nehezen fogadható is ez el az együttműködés ellenzői számára, a játékelmélet *win-win* kategóriájába sorolható. Ezért is értelmezhetetlen a „senki által igazán nem támogatott” megegyezésre utalás. Viszont igazuk van a szerzőknek: az EU-ban kemény harcok során kiizzadott kompromisszumok születnek. Mindenkor kompromisszumok, mert bármennyire nem iktathatóak ki teljesen a tagállamok közti erőviszony-eltérések, egyetlen ország, egyetlen intézmény

sincs abban a helyzetben, hogy saját álláspontját a többiekre rákényszerítse. Itt mindenkinek kompromisszumot kell kötnie.

NEM ÁLLAM, NEM IS ÁLOM, HANEM SZERVEZŐDŐ POLITIKAI RENDSZER

A szerzők meglepődve tapasztalják, hogy „az EU mai szakirodalmát egy fölöttébb »egységbe forrt«, feltűnően államszerű politikai szervezet képe látszik meghatározni. Ez annál is meglepőbb, mivel [...] az államiság fogalmának csak ügyel-bajjal találánánk olyan jelentését, amely maradéktalanul vonatkoztatható volna a jelenlegi EU-ra, s nem is szükségszerűen a legvalószínűbb kimenetele a ma megfigyelhető európai integrációs folyamatoknak. Az EU jövőjéről folyó viták (szövetségi-nemzet fölötti vagy konföderatív-kormányközi szervezet?) háttérében kimondatlanul is az a feltevés áll, hogy a vita tárgyát a majdani EU *mint állam* minéműsége képezi. Eközben még abban sincs egyetértés, érvényes elemzési egység-e az Európai Unió. [...] Az is teljesen egyértelmű, hogy eközben az államok már viszonylag régóta »nem az egyedüli, s talán nem is a meghatározó aktorai a regionális nemzetközi rendszernek...« (Kiemelések és belső idézőjelek a szerzőktől – V. J.)

E meglepetés számunkra is „meglepő”, mivel EU-kutatók számára évtizedek óta központi kérdés az integráció politikai jellegének problematikája. Eközben senki számára sem kérdéses, hogy itt a (nemzet)államokra épülő, de azokon már részben túlhaladó politikai struktúrával találkozunk. Mint erről már magunk is írtunk (Konrád–Vándor, 2006) itt mind a nemzetállami, mind a globális politikai rendtől eltérő politikai rendszerről van szó. Amelynek eredete a nemzetközi kapcsolatokban szerephez jutó elkülönült szereplők (szuverén államok) összefogásához köthető, és amelynek fejlődési folyamatát – természetes módon – a globális politikai rend alakulása is befolyásolja. Új jelenség, amelynek pontos mását a múltban nem fedezhetjük fel, de amelyhez hasonló példát – fantáziánk nem túl nagy megerőltetésével – mégis csak találunk. Gondoljunk csak a belső, „természetes” fejlődés által fokozatosan kibontakozó politikai struktúrákra, amelyek idővel a megelőzően különálló politikai entitások szoros együttműködését, végül is alapvetően önkéntes, szerves összeolvadását eredményezték. (Az eredmény különféle formákat ölthet, de – esetünkre vonatkoztathatóan – a legegyszerűsebb az államszövetség fogalmának használata.⁴)

Az európai integrációban is olyan folyamat zajlott le, amelynek során „államok egy csoportja a nemzeti szuverenitásból fakadó

feladat- és hatáskörök egy részét – szerződéses formában – egy embriónikus állapotban lévő központra ruházta”, majd az érintettek fokozatosan mind nehezebbnek és nehezebbnek találták, hogy kivonják magukat a fokozatosan felfejlődő központ hatása alól (Ackerman, 3). Mindez az európai tapasztalatok alapján úgy is leírható, hogy földrészünk egynémely nemzetállama az 1950-es évek elején a reájuk nehezedő politikai és gazdasági nyomásnak engedve létrehozta az első – az EU csírájának is tekinthető – integrációs szerveződést, a Montánuniót. Ezzel – korántsem akarunk ellenére, de a jövőt mégsem sejtve – kiengedték a palackból az európai összefogás szellemét. E szellemnek engedelmessé a későbbiekben kialakították az Európai Közösség(ek)et (EK), majd az Európai Uniót. Ezzel kezdeményező szerepet játszottak egy új európai politikai rendszer létrehozásában, elősegítették annak fejlődését, az európai hatalmi súlypontok áthelyeződését. Miközben önkéntesen (!) lépésről-lépésre mind több és több jogosítványt engedtek át az EK/EU-nak, megszületett, formálódott, stabilizálódott a minden elkülönült politikai rendszer elengedhetetlen összetevőjét jelentő sajátos intézményrendszer, annak belső mechanizmusa, és nem utolsósorban az a belső társadalmi-gazdasági szervezet, amely majdhogynem szétszakíthatatlanná teszi ezt a szerveződést. Tény, hogy napjainkban az EU és tagjai elérkeztek egy útelágazásként értékelhető ponthoz, ahol szembesülnek a rendszer lényegét jelentő új társadalmi, gazdasági struktúra – vagy ha átfogóbban vizsgáljuk e kérdést, akkor azt mondjuk, hogy egy új politikai rend – kibontakozásának minden gondjával.

A politikatudomány oldaláról egyrészt igazat kell adnunk szerzőinknek, hogy „az államiság fogalmának csak üggyel-bajjal találnánk olyan jelentését, amely maradéktalanul vonatkoztatható volna a jelenlegi EU-ra”. Legalábbis, ha kizárólag „érett”, minden szegmensében kifejlett „államban” gondolkodunk. Pedig csak az nem látja meg, aki nem akarja, hogy ez az integráció már számos tekintetben rendelkezik az állam számos attribútumával, és ennyiben akár egy lehetséges államszövetség megalapozásaként is tekinthetünk arra. Kérdéses, hogy az EU fejlődése merre halad. Pontos előrejelzés aligha adható. Az viszont bizonyos, hogy ez az új, regionális, (nemzet)állam alapú politikai rendszer alapvetően az európai „adottságok”, az itteni államok nyújtotta történelmi, kulturális, valamint a napjaink adottságaihoz erőteljesebben kötődő politikai és gazdasági feltételek által determináltan, és egyben világos érdekek és érdekfelfogások által meghatározottan fejlődött eddig, és így halad tovább is.⁵

A Böröcz–Sarkar-írás idézett részletének talán egyetlen, számunkra is elfogadható utalása az, amelyben szerzőink jelzik

a (nemzet)államok térvesztését a regionális nemzetközi rendszerben. Azonban a pontosítás itt is elkel. Mindenekelőtt azt kell látni, hogy az EU-n kívüli regionális szerveződésekben az államok szerepe továbbra is determináns. Az EU-t éppen az teszi különlegessé, hogy kizárólag itt szorulnak vissza – teljesen önkéntesen és tudatosan – a regionális szerveződést létrehozó államok. Ők azok, akik a szuverenitásból eredeztethető jogosítványaik egy részét áttestálják az EK-ra, amely majd a közösségi intézményeken, az Európai Bizottságon (EB), az Európai Parlamenten (EP), és nem utolsó sorban a (miniszeri) Tanácson keresztül érvényesíti e jogokat. A helyzetet még összetettebbé teszi, hogy mindeközben a Tanács mint a tagországi kormányzatok képviselőinek testülete külön is meghatározó szerepet játszik a közösségi folyamatokban. A Tanács nélkül nincs döntés, a Tanács mögött álló tagállamok nélkül nincs jogérvényesítés és jogteljesítés, amelyek nélkül viszont nincs integráció. Ebben a tekintetben, tehát, az államok és a regionális szerveződés hatalmi viszonyrendszere bonyolultabb, mint a Böröcz és Sarkar által lefestettek. Ezzel együtt magunk is úgy véljük, hogy mind globális, mind regionális szinten előrehaladt a (nemzet)államok hanyatlása. Azaz szélesedik a szakadék a globális, a regionális, valamint a „nemzeti” szinten kezelhető problémák tömege között (Castells, 10), amelynek során az előbbi szinteken fellépést igénylő kérdések száma szaporodik, míg az utóbbin kezelendőké – viszonylag – csökken. Más szavakkal, úgy tűnik, hogy a problémák jelentkezésekor az eleddig szinte kizárólagos mentsvárként megjelenő (nemzet)állam egyre kevésbé képes a hagyományosan vele szemben támasztott elvárásoknak megfelelni.

Előbbiek sem le nem egyszerűsíthetők, sem nem abszolutizálhatók. Korunkban ugyanis kettős folyamat megy végbe. Egyiknek keretében, bizonyos területeken megkezdődött a történelmileg kiérlelt, de zenitjén túljutott (nemzet)államok térvesztése, éppen – a problémamegoldás tekintetében – magasabb szervezetségi szintet jelentő regionális szervezésekkel szemben. Másutt, a belső társadalmi-politikai feszültségektől terhelt, egységében bizonytalan és ezért a „nemzeti” jelleg fenntartásához és/vagy megerősítéséhez ragaszkodó országokban az elsődleges vagy kinyilvánított cél még mindig az állam belső, nemzeti kohéziójának létrehozása vagy erősítése.⁶

Az Európai Unió mibenlétével összefüggő bizonytalanság még több alkalommal visszaköszön az írásban, tudományos írásokban ritka színes, bár kevésbé érthető és nem feltétlenül értékelendő „költői” túlzások formájában. Szerzőink azt írják, hogy „végrehajtó hatalom helyett az EU-nak fölöttébb jól szervezett, kifinomult hálózati kapcsolatrendszere van, s e kapcsolatrendszer tartja

fönn az EU mint metaállam működését” (169. p.), tehát egy kvázi államét, amely elől maga az Unió bujkál. Majd megfogalmazzák: „ahhoz, hogy az EU-t értelmesen megragadhasuk közhatalmi szervezet mivoltában [...] az összes érintett társadalmi formára és egységre – így »Brüsszelen« kívül a tagállamokra, az európai központú transznacionális vállalatokra, az Atlanti-óceán két oldalának tőkés osztályát egyre intenzívebben egybefűző globális osztályérdekekre, valamint az össznyugat- (és ma már közép-) európai politikai nyilvánosságban megfigyelhető társadalmi, kulturális, politikai és gazdasági mozgásokra – s az ezeket átfogó, egyetlen, sűrű szövetű hálózati »klikkbe« szerveződő történeti folyamatokra is figyelnie kell annak, aki meg akarja érteni az EU mibenlétét (169. p.)”. Tehát az Európai Uniót, amely nem állam, sőt, bujkál ez elől az állapot elől, de azért mégis a metaállam képét ölti fel, közhatalmi szervezatként kell megragadnunk, miközben érdemi hatalommal nem rendelkezik. Lényegét viszont a sűrű szövetű hálózati klikkbe szerveződő történeti folyamatokon keresztül ragadhatjuk meg. Mit is értsünk mindezen? Van ennek tartalma, értelme?

Böröcz és Sarkar végrehajtó apparátus hiányára vonatkozó megjegyzései kapcsán érdemes még kitérni az EU bürokráciájára, politikáira, illetve az *acquis communautaire*-re, amelyet nem mutatnak be részletesebben. Talán jobb is így, mert féltő, hogy csak további félrevezető értelmezéseket kapnánk. Feltételezésünket igazolja az állítás, mely szerint „az EU-nak erős, a tagállamokkal szemben felülbírálati jogkörrel is felruházott központi bírósága...” van. E közlés a közösségi jog (és a közösségi vívmányok, tehát az *acquis communautaire*) teljes körű félreértését (?), nem ismeretét (?) tükrözi. Ugyanis az Európai Bíróság nincs ilyen értelemben közvetlen jogviszonyban a tagállamokkal, de még azok nemzeti jogrendjével sem. A Bíróság nem saját kezdeményezésre, hanem az Európai Bizottság vagy más érintett fél „keresete” alapján ítéletet hozhat, véleményt nyilváníthat a tagállamokat, az azok jogrendjében foglaltakat érintő ügyekben, de nincs mit felülbírálnia. Az persze igaz, hogy a közösségi jog (és annak rendelkezései), amelynek egyik legfőbb öre, de még inkább értelmezője e Bíróság, magasabb szintű a nemzeti jogszabályoknál. Feltéve, hogy egy adott téma közösségi joghatály alá esik.

Fentieket szerzőink tetézik azzal, hogy megállapítják, „az EU Tanácsa egyfajta kollektív elnöki feladatkört tölt be”. Egy tudományos (?) dolgozatban megengedhetetlen ez a fajta – nevezzük udvariasan így – pontatlanság. A Tanácsot ily módon kiragadni az intézményi szerkezetből, annak valamiféle elnöki státuszt (értsük ez alatt a döntéshozatali jogosítványt?) megadni több

mint hiba. Amint szarvashiba a következő is: „végül – s ez talán a legnyomósabb érv az EU államisága mellett – az EU vitathatatlanul nagy globális geopolitikai súlyt tudhat magáénak”. Most túl azon, hogy ezek szerint mégis csak van államisága az EU-nak, „globális geopolitikai súlyból” meghatározni az „államszerű jelleg” létét, nem igazán tudományos igényű következtetés.⁷

Ugyancsak az EU megértésének teljes hiányát jelzi az a közlés, miszerint „az autonóm cselekvésre való képesség – vagy a saját végrehajtó hatalom – teljes hiánya [...] kizárja, hogy az EU-t államként fogjuk fel” (154. p.). Sokan szívesen eljátszanak „az EU állam vagy nem állam?” kérdésével. Böröcz és Sarkar most itt éppen kizárja a másutt (ld. pár sorral feljebb) igazoltnak vélt uniós államiságot. Miközben Európában nem ez az érdemi, meghatározó kérdés. Hanem mindenekelőtt az összefogás léte vagy széthullása, az együttműködés hatékonysága, illetve általában is az integrációs fejlődési folyamat. Amely folyamat majd eldönti, hogy az átmeneti politikai formát öltő Európai Unióból mi lesz. Az „autonóm cselekvésre való képesség” hiánya még alátámaszthatná az államiság cáfolatát, ha itt erről, e képesség „teljes hiányáról” beszélhetnénk. Adódik tehát az a kérdés is, hogy érvényesül-e itt a képesség „teljes hiánya”?⁸ Aligha, hiszen az európai integrációban, a szerződések által meghatározott területeken az EK, de továbbmegyünk, annak Bizottsága is jogosult önállóan, autonóm módon fellépni, sőt önállóan tárgyalásokat folytatni, szerződéseket kötni.

A KÖZÖSSÉGI KÖZIGAZGATÁS, A VÉGREHAJTÓ HATALOM, ÉS MEGINT CSAK AZ ÁLLAMISÁG

A szerzőpáros integrációs ismereteiről alkotott véleményünket sajnos nem javítják az uniós közigazgatásról (végrehajtó apparátusról) és döntés-kikényszerítési képességekről írottak (154. és 155. p.). Noha egyes szavak, mondatok megalapozottnak mutatkozhatnak is, az állítások az európai integráció valós összefüggésrendszerén belül ritkán állják meg helyüket.

Bírálatunkat kezdjük a végrehajtó apparátus kérdésével. Ennek kapcsán azonban idézzük fel, hogy esetünkben egy, a nemzetállami és globális politikai rendszerek között elhelyezkedő, még nem teljesen kiépült, de már csírájában létező politikai rendszerrel kell számolnunk. Amelyben érvényesülnek a politikai rendszer általános sajátosságai: politikai szereplők döntéseket hoznak (politikát képeznek), majd azokat megfelelő eszközrendszer felhasználásával érvényesítik (Konrád-Vándor, 2006). A rendszernek, egyebek mellett, az is a sajátossága,

hogy jelentkezik a közösségiség és kormányköziség kettőssége, amelynek következtében – bármennyire egységes is maga a politikai rendszer – bizonyos területeken az EK, míg másutt az EU jelenik meg politikaformálóként, és egyben a megszületett politika végrehajtásáért felelősként is. Eközben az Unió nem rendelkezik saját, belső szervezeti-intézményi struktúrával, hanem a tagállamok közvetlenül, kormányaik révén felelősek a politikai aktusok elfogadásáért és végrehajtásáért. Az EK-ban más a helyzet: itt a közösségi intézmények között egyértelműen elválasztható egymástól a döntéshozói (Tanács, EP) és a végrehajtói (EB, illetve részben Tanács, tagállamok) vagy éppen ellenőrző (EB, Bíróság) funkció. Kétségtelen, a hatalmi ágak és szerepkörök érett (nemzet)államokéhoz hasonló elkülönülése itt nem, illetve nem a szokásos formában valósul meg. Miután azonban esetünkben még nem érett, egységes rendszert alkotó politikai képződményről van szó, a hatalom – a megszokott feltételek szerinti – gyakorlását sem kérhetjük számon. Azért azt is látnunk kell, hogy a hatalomgyakorlás az EK/EU-ban is szabályozott, az egyes szereplők között szétosztott.

Térjünk most vissza a végrehajtó apparátushoz. Az alapszerződések szerint a Tanács (a tagállamok) felelősek a döntések végrehajtásáért, de ezt átengedhetik az Európai Bizottságnak. Amint ezt meg is tették, és így vált az integrációban a végrehajtó hatalom gyakorlati letéteményesévé az EB. Igaz (és ezt értelmezik félre sokan), az így szerzett jogosítványokkal a Bizottság csak bizonyos szinten, a közösségi jogalkotás elméleti, elvi, jogi, számonkérési szintjén valósíthatja meg. Ugyanis a közösségi döntések gyakorlati teljesítése végeredményben a tagállami kormányok, továbbá a tagállamokban tevékenykedő egyéb aktorok feladata. Így az EB nagyon szorosan összekapcsolódik a tagállami közigazgatásokkal, egymást segítik, de ki is egészítik. Bizonyos tekintetben az EK (és hangsúlyozottan nem az Unió) keretein belül a tagállami közigazgatások (a végrehajtó apparátusok) az Európai Bizottság „oldalágai”. Látszólag nincs koherens kötődés a két fél között, amint egyértelműen nincs közvetlen európai bizottsági hatalomgyakorlási (utasítási, számonkérési és/vagy szankciós) lehetőség sem a nemzeti közigazgatások irányában. Már csak azért sem, mert az EB nem azokkal, hanem a tagállami kormányokkal áll kapcsolatban. A közösségi jogban foglaltak végrehajtása, a hatalomgyakorlás mindennapi megvalósulása tekintetében azonban érvényesül az összekapcsolódás.⁹

Két további megjegyzés. A gyakran jogosan, máskor alaptalanul bírált közösségi bürokrácia (eurokrácia) sok ezer szakértőt takar, akik nemcsak javaslatokat gyártanak, de az elfogadott szabályok végrehajtását is felügyelik. Másrészt a Bizottság jogosult

fellépni a közösségi szabályok megsértőivel szemben, beleértve a tagországok kormányait is. (Mi ez, ha nem a végrehajtó hatalom egyfajta megnyilvánulása?)

Az erőszak monopóliumának kérdése. Látszólag igaza van Böröcznek és Sarkarnak: az EU nem rendelkezik a politikai aktusok (döntések) végrehajtásának kikényszerítéséhez rendelhető – és különösen fizikai – erőszakeszközökkel. Magunk mégis azt valljuk, hogy igenis van eszköz az EK/EU kezében a közösségi érdekérvényesítésre, a közösségi döntések végrehajtásának előmozdításához, sőt, kényszerítéséhez is. Látnunk kell azonban, hogy több az ilyen eszköz az EK, mint az EU kezében, noha utóbbi sem teljesen „fegyvertelen”. Az Európai Közösségben annyiban egyértelműbb a helyzet, hogy itt az *acquis communautaire*-rel összefüggő kötelezettségek teljesítése terén a nyomásgyakorlás (szellemi-politikai kényszerítés) eszközöként megjelenik az Európai Bizottság és az Európai Bíróság. Mindkettőnek állásfoglalása, bírálata, a Bíróság ítélete kifejezetten kemény kényszerítő eszköznek mutatkozik a tagállami szereplők számára. S mindezt kiegészíti, sőt, felülmúlja az integráció legfontosabb „kényszerítő eszköze”, a tagállamok politikai és morális elkötelezettsége, készítése a közösségi döntések, politikai aktusok végrehajtásához kapcsolódóan. Az együttműködés kezdete óta az összefogás talán legfőbb összetartó elemét az a felismerés jelenti, hogy a mindenki által elfogadott játékszabályok szerint közösen meghozott döntések megkérdőjelezése támadást jelent az európai integráció szelleme ellen. Ezzel összhangban, az Unióban mindent és mindenkit szabad bírálni, kivéve a közösségi módszerekkel elfogadott döntéseket és az Európai Bíróság ítéleteit, állásfoglalásait.¹⁰

Azt szerzőpárosunk is felismeri, hogy bár – szerintük – nincs végrehajtó apparátusa az Uniónak, valamely furcsa oknál fogva mégis igazodnak a közösségi szabályozáshoz a belső szereplők (de mint érzékelik, a külső szereplők többsége is). Az általuk kreált ellentmondás feloldására felállítják elméletüket, amelynek viszont – szerintünk – nincs köze sem a tudományossághoz, de még kevesebb a valósághoz. Azt állítják, hogy „egy négy mechanizmusból álló, fölöttébb kifinomult hálózatrendszer [...] együttes alkalmazása látszik biztosítani az EU meglepő geopolitikai sikerét”. Négy mechanizmusuk: „1. a tagállamok apparátusához fűződő kapcsolatrendszerek, 2. a kormányközi szervezetek, 3. a »keleti bővítés« geopolitikai játszmája, 4. az EU-ban székelő transznacionális vállalatok részvétele a nemzetközi rendszer hatalmi folyamataiban” (155. p.).

Az 1. pontot, a tagállami apparátushoz (közigazgatáshoz?) való viszonyt illetően Böröcz és Sarkar jó úton jár, amikor kulcsszerepet tulajdonít az apparátusnak a közösségi politikai aktusok

érvényesítése terén. Miután a politikai aktusok által teremtett szabályozás teljesülésének terepe a természetes és jogi személyekre alapozódó társadalmi szféra, és maga az EU önálló „társadalommal”, lakossággal valóban nem rendelkezik, természetes, hogy a teljesülésből a tagállamok helyi szereplői nemcsak, hogy nem zárhatóak ki, hanem ők – mint éppen fentebb jeleztük – a főszereplők is. Velük közvetlen kapcsolatban, pedig nem „Brüsszel” és a közösségi közigazgatás, hanem a nemzeti „apparátus” áll. Amely mögött viszont, és ezt szerzőink már nem látják meg, ott van a közösségi apparátus.

Nem teljesen alaptalanul utalnak a szerzők az állampolgárok és az EU közötti távolságra, a legitimitáció problémájára. A közösségi szabályozást a tagállami szereplők tudatilag ma még valóban másként kezelik, mint a „hagyományos” nemzeti eredetű jogszabályokat. Ennek azonban csak részben oka az, hogy a közösségi szabályok döntő többsége az összingegrációs érdekeket képezi le, és hogy azok nem feltétlenül illeszkednek a nemzeti sajátosságokhoz. Tény, hogy a közösségi jogszabályok az összingegrációs, és nem az egyéni (nemzeti) érdekeket tükrözik. De ez az együttműködés alapja: a sokszínű nemzeti érdekekből (érdefelfogásokból) belső tárgyalásokat követően kialakul egy közösségi álláspont. Ez valóban egyetlen nemzeti állásponttal sem azonosítható, de mindegyikkel – elméletileg – összhangba hozható. Előbbieknel nem kevésbé fontos, hogy a „közösségi” és a „nemzeti” közötti távolságtartás eredendően a nemzetállami identitáshoz való ragaszkodással, illetve részben a tagállami kormányok nem feltétlenül mindenkor „EU-barát” magatartásával indokolható. Valóban mutatkozik, néha nem is alaptalanul, jelentősebb fenntartás a közösségi döntések megalapozottságával, gyakran ésszerűségével, jogi indokltságával szemben. Ez betudható a közösségi (és tagállami) intézmények korántsem megfelelő szereplésének, vagy esetleg az érintett szereplők tudatlanságának, információk iránti érdektelenségének.¹¹

A demokratikus legitimitáció kérdése egyszerűbb, de egyben összetettebb is, mint ahogy az általános megítélésben megmutatkozik. Egyszerűbb, mert az európai demokratikus (nemzeti) politikai rendszerekben demokratikus módon megválasztott vezetők (vagy képviselők) által hozott döntések jogosságát megkérdőjelezni – leegyszerűsítéssel élve – annyit tesz, mint kifogásolni egy nemzeti (ugyancsak nem közvetlenül választott) közigazgatási szerv döntésének elvi jogszerűségét. Másrészt az Európai Parlament demokratikus legitimitációját kizárólagosnak tartani nemcsak a közösségi rendszer egészének elvetését sugallja, de túlságosan is felülértékeli azt az EP-t, amely – a legitimitációt kiélezetten kezelve – ugyancsak több sebből vérzik.

A demokratikus legitimáció kérdését feszegetik a szerzők akkor is, amikor arra utalnak, hogy a „végrehajtó apparátus hiánya, s így az erőszak-monopólium hiánya az EU esetében az elszámoltathatóság hiányához is vezetett. Az EU magatartása, követelése, érdekérvényesítő tevékenysége az egész világra, a világ összes társadalmára kiterjed, míg elszámoltathatósága még saját polgárai vonatkozásában is fölöttébb kétes” (170–171. p.). Részben fel kell idéznünk a már korábban leírtakat. Az EU, mint jogalanyisággal önmagában nem rendelkező integrációs szerveződés (illetve az államiság csíráját magában hordó politikai rendszer) nevében a tagállamok – igaz együttesen, és néha a közösségi intézményeket az ügyintézésbe vonva – járnak el, vagy lépnek fel. A számonkérés lehetősége és joga így az állampolgárok kezében van. Nem vitatható, hogy a számonkérés itt nem oly közvetlen, mint egy kormányzat „egyszerű” beszámoltatása a választások során. Még kevésbé közvetlen a számonkérés lehetősége az EK esetében, hiszen az EK – bármennyire elszakíthatatlan a tagállamoktól – az európai állampolgárok számára „megfoghatatlanabb” szereplő. Ezzel együtt itt azzal érvelhetünk, hogy az EK/EU tevékenységét keményen ellenőrzik saját intézményei (így az Európai Számvevőszék, nem utolsósorban az Európai Bíróság) és maguk a tagállamok is. Egyébként, megítélésünk szerint, a jelenlegi helyzetért, az egyszerűbb beszámoltathatóság hiányáért nem az EK/EU *per se*, hanem annak tagjai vonhatók kérdőre.¹²

Gondunk van a „négy mechanizmus” második ágával is. A szerzők felvetik, hogy „az EU jelentős geopolitikai hatalomra [tesz szert – V. J.] azáltal, hogy tagállamai egyben tagjai különféle olyan, a világfolyamatokat alapvetően kordában tartó kormányközi szervezeteknek és stratégiai csoportosulásoknak, mint a [...] WTO [...], IMF” stb. Már a kérdés felvetése is hibás alapon nyugszik. Az Európai Unió nem azáltal nyer erőt, hogy tagja a különféle nemzetközi szervezeteknek, hanem belső egysége, annak kihatása révén.¹³ A belső eredetű erő viszont nemzetközi téren is érvényesíthető hatalmat generál, amelyet az integráció képes érvényesíteni.

A KELETI BŐVÍTÉS, A TAGSÁG

Az európai integráció keleti kiterjesztését lehet nem szeretni, lehet bírálni. Számtalan olyan téma akad, amely kapcsán EU-beli partnereink bármelyikét vagy mindegyikét bírálni tudnánk. Hibás azonban a tények félremagyarázása vagy a nagy fokú pontatlanság. A Böröcz–Sarkar-dolgozat e fejezetének szinte

minden megállapítása korrekcióért kiált. Alább tényleg csak a leglényegesebb elemekre térnénk ki. A szerzőpáros e témát a „hálózati mechanizmusokhoz” kapcsolódva vezetik elő, azt értékelve, hogy az EU globális érdekei érvényesítése keretében miként kerül az uniós joganyag alkalmazásra magán az EU-n kívül. Ez valóban létező dilemma, amely jogosan vethető fel bármely nem uniós ország részéről. Kétségtelen, az EU igyekszik saját belső jogszabályainak elfogadására készíteni a külső partnereket. Nem csak politikai, hanem gazdasági eszközök, nem félünk kimondani, gazdasági hatalmának érvényesítése révén.¹⁴ Azt is tudjuk, nagyon kevesen képviselnek megfelelő ellenerőt és bírnak olyan hatalommal, hogy ellensúlyozzák, vagy adott esetben ellenintézkedésekkel szankcionálják az uniós jogszabályok kedvezőtlen hatásait. E kérdés vizsgálatának a szerzők oldalakat szentelhettek volna, de nem úgy, hogy a joganyag külső érvényesítését összekeverik „a keleti bővítés lényegével” (158. p.).

A szerzők azt vetik az EU szemére, hogy az elvárja a (kelet-európai) tagságra jelentkezőktől a közösségi jog átvételét, beillesztését saját jogrendszerükbe. Utalnak bizonyos – feltételezhetően az 1994-es, úgynevezett koppenhágai – kritériumokra, amelyek szerintük a tárgyalások előfeltételének (!) tekintik az *acquis communautaire* átvételét, illetve az erre való felkészülést. Ezzel szemben az tekinthető ténynek, hogy az EK/EU valóban igényelte a jelöltségre váró volt szocialista, a piaci feltételektől elszakadt gazdaságú országoktól, azok törekedjenek alkalmazkodni a közösségi feltételekhez, kezdjék meg igazodásukat a közösségi szabályokhoz. A majdani tagságnak igen, a csatlakozási kérelem benyújtásának azonban illetően feltételei nem voltak és most sincsenek.¹⁵

A rákövetkezőkben Böröcz és Sarkar a következő állítást fogalmazza meg: „[a] kívülről oktrojált törvénykezés eme minősített esetét – és a szuverenitás ezzel összefüggő jelentős mértékű sérülését – a pályázó államok mindegyike szó nélkül tudomásul vette, cserében az EU által kínált társult tagságért, amelyről viszont széles körben köztudott, hogy nagyon aszimmetrikus módon mind gazdasági, mind pedig geopolitikai szempontból az EU-nak kedvez. Eközben a teljes tagság időpontja és konkrét feltételei vonatkozásában az EU szinte az utolsó pillanatig »lebegtette«, bizonytalanságban tartotta a pályázó államokat és ezek társadalmait.” E két mondat szinte minden szava pontosítást igényel. „A kívülről oktrojált törvénykezés eme minősített esete”, fogalmaz a szerzőpáros, pedig a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozók többsége számára egyértelmű, hogy egy nemzetközi szerveződéshez való csatlakozásnak alapfeltétele a belső szabá-

lyok elfogadása. Az EU annyiban tér el másoktól, hogy itt létezik egy belső, másutt (még) fellelhetetlen új jogrendszer, amelyet *minden új taggal* elfogadtatnak. A hangsúlyt itt a *minden új tag* szavakra helyezzük, mert így válik egyértelművé, hogy az Európai Unió a kelet-európai államoktól nem várt többet, mint amit megkövetelt minden korábbi belépőtől. Az akkori Hatok azt igényelték az első csatlakozóktól (az 1960-as években!), hogy ültessék nemzeti jogrendjükbe az éppen akkor érvényes (majd a későbbiekben már együtt továbbfejlesztett) *acquis communautaire*-t. A csatlakozás mindenkori feltétele volt és maradt ez a tétel. Ezt minden jelentkező tudta, és ennek tudatában kérte felvételét az Unióba. (Korábban a felvétellel járó terhek annyival mutakoztak könnyebbnek, amennyivel az *acquis communautaire* még szűkebb volt, mint napjainkban.)

Megkülönbözteti egyébként az EK/EU-t minden más nemzetközi szerveződés bővülésétől, és szerzőink akár ezt is negatív elemként idézhették volna fel, hogy bizony a felvétel alapvetően egyoldalú tárgyalást jelent: nincs adok-kapok, nincs kölcsönös igazodás. Korábban sem az volt a kérdés, hogy az EK miként igazodott a belépni vágyókhöz, hanem hogy utóbbiak egyoldalúan, a Közösség részéről történő alkalmazkodás nélkül vagy minimális igazodással, mikor, milyen formában veszik át az integrációs szerveződés szabályait. Vagyis, a tárgyalások arról folynak, hogy az új tagállam mikorra vállalja az *acquis*-ban foglaltak teljes körű teljesítését, esetleg hol kér és kap (!) ideiglenes felmentést e szabályok teljesítése alól.¹⁶

„[A] szuverenitás [...] jelentős mértékű sérülését” eredményezte a közösségi jogrend átvétele, fogalmazott Böröcz és Sarkar. Vitatkozhatnánk azon, hogy önkéntesen vállalt kötelezettségek révén valóban sérül, vagy csak mérséklődik-e a szuverenitás. S valóban érdekes kérdés a nemzeti szuverenitás alakulása. Tény, hogy az uniós csatlakozással a belépők „függetlensége” csökken. Ez esetünkben természetes, hiszen az európai integráció kezdetektől azon alapul, hogy a tagállamok szuverenitásuk, döntéshozatali jogosítványaik egy részét önként, együttesen átengedik az EK-nak. Amely azután, élve e jogosítványokkal, képviseli, védelmezi a közösségi, és ezen belül a tagállami érdekeket. A tagállamok tehát részlegesen lemondanak szuverenitásukról annak érdekében, hogy együttesen többet nyerjenek, mint tennék ezt egyenként. S itt térhetünk vissza a „sérülés” kérdéséhez. A szuverenitás akkor „sérülhet”, ha államok erőszakos ráhatás által kényszerülnek idegen érdekek szerint cselekedni. Itt azonban nem erről van szó, hanem tudatosan felvállalt, a tagállamok által eddig nyereségesnek ítélt hatalomegyesítésről.

„A pályázó államok mindegyike szó nélkül tudomásul vette” a közösségi jogok átvételének igényét, jegyzi meg a szerzők, „cserében a [...] társult tagságért”. Miközben igaz, hogy a felvételre várók elfogadták a velük szemben támasztott feltételeket, a „szó nélkül” megjegyzés téves. Talán nem csak a „bennfentesek” tudják, hogy valamennyi tagjelölt igen keményen harcolt – vélt vagy valós – érdekeinek védelmében a társulási megállapodás kimunkálása, majd pedig a csatlakozási tárgyalások során is. A szerzőpáros megállapításával egybecseng az a gyakori vád, miszerint az EU rákényszeríti akarátát a jelentkezőkre, illetve azok kritikátlanul elfogadnak mindent, amit az Unió intézményei és tagállamai akarnak. A megállapítás első részében ismét megbúvik némi igazság. A kiegyensúlyozatlan erőviszonyok, no meg a csatlakozásban mutatkozó érdekeltségbeli eltérések következtében az EU jóval „merevebben” tárgyalhat, mint a tagjelöltek. Kétségtelen, a közösségi szereplők diktálják a feltételeket. Az objektív értékeléshez azonban világítsunk meg néhány, kevésbé ismert elemet. Kezdjük ott, hogy az európai integráció bővítése sohasem gazdasági, hanem mindenkor politikai kérdés volt. Ennek megfelelően az EK/EU – néha a látszat ellenére is – sohasem gazdasági, hanem politikai fogantatású döntéseket hozott az ilyen ügyekben. Előbbiekből következik, hogy a csatlakozási tárgyalások megkezdése, már uniós politikai elkötelezettséget jelent az előbb vagy utóbb, bekövetkező tagság mellett. Teljesen egyoldalú érdekeltségről így nem beszélhetünk.¹⁷ A tárgyalások leglátványosabb részét valóban az *acquis* átvételével összefüggő kemény alkudozások jelenthetik. Ahol ténylegesen igen komoly gazdasági problémák kerülhetnek terítékre. Az esetleges ellentétek fennmaradása esetén azonban a megoldások ismét csak inkább a politikai döntéshozók kezében vannak, és ők ilyen megfontolások alapján is zárják le a kérdéseket.¹⁸

Ugyancsak nem eléggé közismert, hogy sem az EK/EU, sem a tagállamok nem lépnek fel teljesíthetetlen igényekkel. Kétségtelen, hogy igyekeznek a jelölt országtól az *acquis communautaire* minél gyorsabb és teljesebb végrehajtásának vállalását kisajtolni. Ez természetes tárgyalási stratégia és taktika, amint az is, hogy a jelöltek pedig igyekeznek a remélnél több felmentési igényt előterjeszteni és elfogadtatni. Itt az Európai Bizottságnak is fontos szerepe lehet abban, hogy az esetleges túlzott tagállami követeléseket visszafogja, éppen a majdani teljesítési ígéreték végrehajthatóságának biztosítása érdekében. (Egyébként a mostani csatlakozási tárgyalásokon az eltúlzott közösségi követeléseknél gyakrabban lehetett tapasztalni azt, hogy egyes jelöltek egy sor olyan rendelkezésre vonatkozóan is vállalták a teljesítést, ami bizony az adott időszakban esetükben irreálisnak tűnt.)¹⁹

„Szó nélküli tudomásul vétel”. Ilyen állítást az tesz, aki nem ismeri a csatlakozási tárgyalások vérré menő vitáit. Ez a vélemény azt sugallja, hogy a kelet-közép-európai országok a „minél előbb az Unióban annál jobb, függetlenül ennek árától” álláspontot képviselték, és meg sem kísérelték érdekeiket védeni. Noha az egyes felvételre várók eltérő stratégiát és taktikát alkalmaztak az Unióval és annak tagállamaival szemben, mindegyik keményen védelmezte (vélt vagy valós) érdekeit. A magyar esetet tekintve azt látjuk, hogy sok fordulón, kemény vitákon és egyezkedéseken át jutottunk el mind a társulási megállapodásig, mind a csatlakozási szerződésig. A mindenkori kormányzat politikai színezetétől függetlenül azért folyt a küzdelem, hogy a magyar érdekeket a lehető legteljesebb mértékben érvényesítsük. A tárgyalások többnyire a színpalak mögött folytak, ott születtek a megegyezések is. Talán nem véletlen, hogy a magyar politikai színház szokványos játékszabályai szerinti támadásokat-ellentámadásokat, valamint egy-két kisebb fajsúlyú párt ellenkezését leszámítva mind a társulási megállapodást, mind a csatlakozási szerződést az összes mérvadó hazai politikai erő elfogadta.

Még a társulási megállapodásnál maradvá: egyetértünk a Böröcz-Sarkar-szerzőpárossal, annak hatása kiegyenlítő volt. Függetlenül attól, hogy az Európai Megállapodás éppen a tagjelöltekre nézve kedvezőnek tűnő aszimmetrikus rendelkezéseket fogadott el, az uniós tagállamok talán többet, talán sokkal többet nyertek, mint mi. Sajnos, ennek is van objektív magyarázata: a radikális átalakuláson keresztülmenő magyar (és más kelet-közép-európai) gazdaság egyszerűen nem volt felkészülve arra a nagymérvű változásra, ami bekövetkezett, így a nagyfokú kitérőmozgásra sem. A részben széthulló, sorvadó magyar gazdaság nem volt képes felvenni a küzdelmet a hazai piacra beáramló versenytársakkal szemben. Lehet vitatkozni, hogy a társulási megállapodás időben született-e, hogy mindent előre felmérték-e szakembereink. Amint megkérdőjelezhető az Európai Megállapodás (majd a csatlakozási szerződés) tartalma is. Ezt különösen megteheti az, aki már 1989–90-ben előre látta az 1990-es évtized első felének folyamatait. Magunk, bevalljuk, nem tartoztunk a jövőbelátók e csoportjához.

Szerzőink megfogalmazzák, hogy „eközben a teljes tagság időpontja és konkrét feltételei vonatkozásában az EU szinte az utolsó pillanatig »lebegtette«, bizonytalanságban tartotta a pályázó államokat és ezek társadalmait”. Megint féligazságok kerülnek közlésre. Valóban, szinte a legutolsó pillanatig bizonytalan volt a csatlakozási tárgyalások lezárása, és természetesen ennyiben a konkrét felvétel időpontja is. Az Unió részéről nem kapkodták el sem a tárgyalások megnyitását, sem a tárgyalások

lezárását. Az érem másik oldalát jelenti, hogy maguk a tagállamok sem tudták, hogy mikor érkezik el az idő a bővítésre. Nem felmentve az Uniót és a tagállamokat a kapuk előtti várakoztatás kellemetlenségei alól, azért azt is tudjuk, hogy az EU-nak akadtak megoldandó belső problémái is. Egy sor, az európai integráció működésével, hatékonyságával összefüggő kérdés várt megoldásra, amelyek egy részét a tagállamok a bővítés elé helyezték. Ehhez adhatjuk, hogy a közép-kelet-európai államoknak maguknak is volt elég teendőjük a felkészüléssel összefüggésben.²⁰ A keleti bővítés kérdésének napirendre kerülése óta nem volt senki, aki bizonyossággal beszélt volna a bővítés idejéről. Nem beszélhetett, mert a csatlakozási kérelmek benyújtásától a keleti bővítésig eltelt bő egy évtizedben folyamatosan módosultak a szereplők elvárásai, tervei, céljai, és az azokhoz rendelt politikai aktusok.²¹ Mindez nem jelenti, hogy elégedettek lehetnének a befutott időtávval.

A keleti bővítés és a csatlakozás összefüggéseiről szóló Böröcz–Sarkar-megállapítások ismét alapvető integrációtörténeti ismeretek és tények hiányáról tanúskodnak. Eleve nincs értelme – írásuk keretei között – a két fogalom elhatárolásának. Persze lehet a két fogalmat külön vizsgálni, de annak okát igazolni kellene. Erre nem kerül sor, de sikeresen összezavarhatják az olvasót, hogy mit is értsen keleti bővítés alatt. A szerzőpáros logikáját követve ugyanis csak arra gondolhatunk, hogy e fogalommal azt a helyzetet fedik le, amelyben az EU gazdasági és jogi eszközökkel egyoldalúan és teljes mértékben magába szippantja, kiszolgáltatott játékszerré degradálja az érintett államokat, miközben azok béklyóba verve képtelenek saját érdekeik védelmére. Eközben az EU szinte semmit sem nyújt. A helyzet ilyenén sugallása megalapozatlan, mert a csatlakozásuk bekövetkeztéig az érintettek – elméletileg – fordíthattak (volna) külkapcsolati, stratégiai irányaikon,²² amennyiben a folyamatokat érdekeikkel ellentétesnek tekintették volna. Szerzőink részéről az is feledésbe merül, hogy bármennyire erőteljesen is kötődnek a társult országok az EU-hoz, voltak és vannak más, nem is elhanyagolható partnereik, akikkel kapcsolataikat – a csatlakozási tárgyalások lezárásáig elvileg – szabadon formálták.²³ Visszatérve a bővítés–csatlakozás kérdéséhez azt állítjuk, Böröcz–Sankarral ellentétben, hogy a keleti bővítés csakis a csatlakozási tárgyalások, majd a kimunkált csatlakozási szerződés ratifikációs folyamata lezártaival, tehát a jelöltek felvételével valósul meg. Felvétel, csatlakozás, majd ezekkel összefüggésben a beilleszkedés nélkül nincs bővítés, legfeljebb ráhatás és befolyás.

Szerzőink egyébként a csatlakozás fogalmát a következőkkel (is) párosítják: a csatlakozás „azt a lépést jelenti, melynek során

a pályázó állam formálisan, teljes jogú tagként részévé válik az EU-nak, s megkapja a mérete alapján őt megillető, meghatározott számú helyet az Európai Bizottságban, az Európai Tanácsban, az Európai Parlamentben és az EU egyéb szerveiben”.²⁴ Itt (159. p.) különleges figyelmet a „teljes jogú tagság” kérdése érdemel. Szerzőpárosunk kifogásolni látszik azt, hogy a csatlakozással az EU nem terjeszti ki a belépő államokra és állampolgáraikra a korábban csatlakozottakat megillető jogokat és lehetőségeket.

A megállapítás igaz, csak nem fedi a valóságot. Érteni véljük a felvetők panaszát: valóban nincs teljes jogazonosság a munkaerő áramlása, sőt, még a személyek szabad mozgása (értsd Schengen) terén sem. Az alapvetően érvényesülni hivatott belső piac sem funkcionál korlátok nélkül.²⁵ Az objektív értékítélet azonban nem segíti, hogy Böröcz és Sarkar elhallgatnak (nem tudnak?) bizonyos tényeket.

Például azt, hogy a csatlakozási tárgyalásokon derül ki, hogy a felek milyen átmeneti felmentést igényelnek maguknak. A közösségi jogszabályok ideiglenes nem teljesítése kérelmezésének joga nemcsak a tagjelölteket, hanem a tagállamokat is megilleti. Amint mi kértünk és kaptunk ideiglenes felmentéseket, hasonló módon partnereink is igényeltek és elfogadtattak kedvezményeket, például a munkaerő áramlása, a mezőgazdasági politika alkalmazása terén. Itt jogosan azt a kérdést tehetjük fel, hogy a számunkra biztosított kedvezmények arányban vannak-e a tagállamok számára kedvező, bennünket sújtó juttatások megvonásával? Nem tévedünk, ha úgy értékeljük a helyzetet, hogy az Unió keze szűkmarkúbb volt, amikor nekünk adott, mint amikor magának mérte az ideiglenes korlátozásokat. Az erőviszonyok ismeretében ezen nem szabad csodálkoznunk. Amint a tények birodalmába tartozik az is, hogy ilyen ideiglenes felmentések mindenkor voltak, és ameddig azok ideje nem járt le, az adott jogszabályok – ide és oda is – teljes egészükben nem teljesültek, teljes jogegyenlőségről nem lehetett beszélni. (Ezt tapasztalhatták meg az ibér csatlakozásnál a spanyolok és portugálok a mezőgazdasági politika bizonyos kedvezményeiből való kirekesztettségük révén.) Amíg az átmeneti időszak nem ér véget, valóban nincs teljes jogazonosság.

E „jogegyenlőtlenség” valós értékének megítélésekor ne feledkezzünk el az integrációs tagság talán legfőbb – gyakran elfelejtett – értékéről. Arról, hogy aki bent van az Unióban, az összehasonlíthatatlanul erősebb tárgyalási pozícióval rendelkezik, mint a kívülálló, beleértve egy tagságról tárgyalót is. Ezért is érthető bizonyos hátrányok, egyenlőtlenségek elfogadása a belépési folyamat felgyorsítása érdekében. Hiszen majd a csatlakozást követően, teljesen eltérő hatalmi viszonyokból,

megkezdődhet a küzdelem a hátrányok lefaragásáért. Ráadásul az ilyen hátrányok még mindig sokkalta kisebb rosszat jelentenek, mint a csatlakozási tárgyalások lelassulása vagy a belépés megghiúsulásával esetleg előálló helyzet.²⁶

A most átfutott Böröcz–Sarkar-írásrész talán – udvariasan szólva – „legérdekesebb” megállapítása az, hogy „a jogi és szabályozási téren megfigyelhető függőség e formája a kelet-és kelet-közép-európai pályázó államok globális helyzetét némileg a gyarmati uralom bizonyos formáihoz, így a »függő területek« »protektorátusok« működésmódjához és a kívülről irányított kormányzás »indirekt uralom« néven ismert változataihoz teszi hasonlónak. [...] A 2004-ben csatlakozott (s teljes befogadásra a legoptimistább számítás szerint is csak 2011 táján kerülő) tagállamok várhatóan 18 évig fognak tehát e gazdasági kváziprotektorátusi helyzetben létezni”. Ilyen megállapításokkal nem igazán lehet mit kezdeni. Mindamelletttel készséggel felhívjuk szerzőink figyelmét arra, hogy megállapításuk értelmében a kelet-európai országok az Uniótól függnak majd. (Nincs utalás arra, hogy a nagyobb tagállamok gyűrnék így maguk alá gazdaságilag és/vagy politikailag az új belépőket, noha ennek még mindig nagyobb relevanciája, bár nem feltétlenül magyarázata lehetne.) Tehát Böröcz–Sarkar szerint az az Európai Unió gyakorol felettünk kváziprotektorátusi uralmat, amelytől szerzőink korábban megvonták mind a kvázipolitikai rendszer, mind a végrehajtói hatalommal rendelkezés lehetőségét? Attól az EU-tól függnünk majd, amelyben ma tízen, holnap tizenketten, holnapután a balkániakkal még többen jelen vagyunk, szavazati, döntési képességekkel, *ad absurdum* vétőjoggal bírunk? Valóban komolyan vehető az idézett állítás?

FÜGGŐSÉG, KÜLKAPCSOLATOK, EGYEBEK

Rövid kritikánk hosszú bírálattá kerekedett. Gyorsan lezárnánk írásunkat, de Böröcz és Sarkar gondoskodik arról, ne csak tüzeljünk, de töltsünk is. Vegyük például a negyedik „hálózati mechanizmust”. A szerzőpáros azzal nyit, hogy „az Európai Unió alapvetően a nyugat-európai és észak-amerikai uralkodó osztályok némely kulcsfontosságú csoportjainak közös, hosszú távú, globális világtörténelmi vállalkozása”. Ezt követi a középkelet-európai országok függőségéhez kapcsolható megállapítások egész sora. (Pl.: „[a] kései államszocialista időszakban kialakult adósságfüggés így szinte észrevétlenül változott kereskedelmi és befektetési függéssé, s mire az új jelöltek az EU-tagság kézfelfogható közelségébe kerültek, addigra már rég megtörtént

exportorientált, másodlagos frissességű technológiákat alkalmazó ipari és szolgáltatási termelési helyszínné alakulásuk” [162. p.] A féligazságok bírálását szívesen átengedjük a globalizációban és a nemzetközi gazdasági viszonyokban jártasabb szakembereknek, de belőlünk is kikívánczozik a megjegyzés, hogy bizonyos kérdések ideológiai átpolitizálása – érdemi magyarázat helyett – a múltban sem vezetett sehova. A nemzetközi viszonyok átalakulásával a nemzeti szuverenitás vagy éppen a függés, kiszolgáltatottság fogalmi eltérő tartalmat nyertek. Ami kedvezőtlen volt tegnap, nem feltétlenül nyert pozitív tartalmat mára, de mégis eshet más megítélés alá.

Érvényes ez az (észak-déli) alá-fölérendeltségi viszonyra is, amelyet tényként kezelhetünk, de – és mintha ezt Böröcz és Sarkar nem venné észre – mennyire más formákban és más feltételek között jelentkezik, mint „egy-két generációval ezelőtt” (164. p.). Bármennyire is történelmi tényként állítható be az, hogy „az EU történeti örököse mindazon államoknak, melyek földarabolták és szétosztották egymás közt, majd évszázadokon keresztül uralták a világ Európán kívüli részét” (165. p.), mindennek kevés relevanciája van napjaink EU – harmadik világ kapcsolataiban. De javítsuk ki magunkat, nagyon sok relevanciája van, hiszen így jött létre a nagyfokú nyelvi, kulturális kapcsolódás, a mai napig érvényesülő kiegyensúlyozatlan politikai és gazdasági függés, a brit, a frankofon, a luzofon stb. különleges viszonyban megtestesült szellemi kötődés. De hogy vethető ez egybe a gyarmatosító és a gyarmatosított hajdani kötődésével?

Fantasztikus, hogy más területen bizonyára elismerést érdemlő személyek mennyire elveszítik realitásérzéküket, ha esetleg ismeretlen terepre merészkednek. A gyarmatosítás – sötét és embertelen, bár történelmileg ma már determinálnak ítélnélhető folyamatával összefüggésben azt írják: „az Európa-központú birodalmiság világtörténete tehát egyszerre útfüggési mechanizmus (vagyis olyan történeti intézmény, amely korlátozza a cselekvők arra való képességét, hogy új cselekvési irányokban tájékozódjanak), és egyszerre része a globális hegemoniára való törekvés intézményi mechanizmusainak. Az EU e vonatkozásban igazán nem ad, nem adhat mást, csak ami lényege: a rászista gyökerű »Európa – nem Európa« különbségtételt, melynek kognitív és magatartási elemei mintegy sűrített formában képviselik az európai kulturális hagyomány legádázabb, legelvetemültebb, legemberellenesebb részét. Ha az Európai Uniót [...] olyan szervezetként írjuk le, amely tagállamainak »szuverenitását egyesíti, és ebből részesíti valamennyi tagját«, akkor az EU-t olyan szervezetként is látnunk kell, amely tagállamainak gyarmatbirodalmi történeti hagyatékát is »egyesíti és elosztja«”.

Ráadásul, „mindez anélkül történik, hogy az EU-nak a legkisebb mértékben közvetlenül részt kellene vennie a globális értéktöbblet-eltulajdonítással összefüggő társadalmi és környezeti erőszakban. Nagyrészt alighanem épp a közvetlen erőszak konkrét megnyilvánulási pontjaitól való elegáns szervezetszociológiai távolságtartása miatt tarthatják az EU-t a morális »jó« megnyilvánulási formájának a nemzetközi politikában, ezzel is megerősítve az »európai jóság« több évszázados eurocentrikus ideológiáját” (170. p.). Végül jön egy csodaszép záróakkord: „e metaviszonyban létrejött távolság az EU központ és a tagállamok között fontos összetevője az EU globális magatartásának: ez teszi lehetővé az EU számára, hogy »tisztán« ússzon meg olyan helyzeteket, amelyeken az államok nyakig sárosan, ügyyel-bajjal vergődnek át” (169–170. p.).

Az idézett szövegrészekkel nem csak az a gondunk, hogy sok tekintetben érthetetlenek, vagy ha mégis értelmet tulajdonítunk azoknak, akkor csak a fejünket csóválhatjuk a megfogalmazott butaságok olvastán. Nagyobb baj az, hogy az itt átsütő (fogalmazzunk udvariasan) szemlélet a világtörténelmet és annak keretében az EU tevékenységét is végletesen statikusan és kiforgatott formában elemzi. Hogy a szerzők ideológiai szószsal öntenek le korántsem egyszerű tényeket és próbálnak így egyszerű magyarázatokkal szolgálni. Például arra, hogy az Unió nem más, mint a gyarmatosító Európa „jogutódja”. Ha azt vennék górcső alá, hogy az EU – mint a nemzetközi kapcsolatok bármely más szereplője – önző, hogy visszaél helyzeti előnyével, esetenként hatalmával, hogy gyakran érzéketlen, azonnal egyetérténné a szerzőpárossal. Ha azt emelnék ki, hogy továbbra is érvényesül az egyenlőtlen csere, hogy a WTO-ban és másutt az európaiak főként magukra gondolnak, feltétlenül helyeselnék. Amikor azonban az fogalmazódik meg, hogy „tagállamainak folyamatos gyarmati »érintettsége« miatt értelemszerűen az EU maga is részt vesz a [mai – V. J.] gyarmati ügyekben, a szó négyszáz éves értelmében is”, nehéz nem feljajdulni.

A félreértéseket elkerülendő jelezzük, hogy magunk sem tartjuk kiiktathatónak a politikai szótárból az ideológiai ellentétek fogalmát. Noha a „fejlett világban” látszólag eldőlt a „klasszikus” ideológiák versengése, magunk úgy véljük, hogy a társadalmi ellentétek (és nemcsak a „kultúrák”) ütközése elkerülhetetlen. A globális szintű ellentmondások súlyos robbanással fenyegetnek. Nagy hibának tartjuk, hogy az ideológiai és politikai győzelmi eufória lázában élő Európa (és USA) nem képes meglátni a világ nagy részén megbúvó feszültségeket. Igenis örülünk annak, hogy Böröcz és Sarkar érzékenyen odafigyel erre a problémára. Amiként azonban ezt teszik, szezon keverve a fazonnal,

idejétmúlt történelmi elemeket gyömöszölve – indokolatlanul – a ma feltételrendszerébe, az nem igen fogadható el.

Az eddigiekben a szakmailag fontosabb hibákra igyekeztünk rámutatni. A jelzettek mellett azonban egyéb súlyos hibák és pontatlanságok is zavarják a bírálót. Terjedelmi okokból azonban meg kell állnunk. Így csak zárszóként idézünk fel néhány olyan megállapítást, amelynek megalapozatlansága, értelmetlensége az írás egészét minősíti. Egy, az európai integrációt elemző tudományos munkában nem lehet helye olyan kijelentésnek, hogy „az EU nagykövetségeket tart fenn világszerte, és vezetői rutinszerűen írnak alá szerződéseket államokkal” (153. p.). Ugyanis az EK, még nem az EU, képviselőket (delegációkat) tart fenn, nem nagykövetségeket. (A kettő nem fedi egymást.) Az EK vezetői és – ebben igazuk van – az EU vezetői is aláírnak szerződéseket, de nagyon szigorúan megszabott rendben. Elfogadhatatlan továbbá az, hogy „részben a saját végrehajtó apparátus teljes hiányára vezethető vissza, hogy az EU-nak [...] nincs kizárási klauzulája”. A két dolog, az apparátus állapota és a kizárás/kilépés összekapcsolása értelmetlen, még akkor is, ha a kizárás/kilépés kérdése önmagában komoly elemzést érdemel. Amint megmosolyogtató, ahogy a szerzők az európai gyarmatosítás továbbélésének komoly bizonyítékaként értelmezik a hajdani hongkongi brit kormányzó (Böröcz–Sarkar szerint helytartó!) biztosi kinevezését a megelőző Európai Bizottságba.

Mosolyoghatnánk még többször is, de nem tesszük. Egy tudományos folyóiratban szereplő írás elsősorban ne mulattasson, hanem tanítson. Persze a rossz írásból is lehet tanulni. Elmondhatjuk: itt és most nagyon sokat tanultunk.

JEGYZETEK

- ¹ Emlékezzünk vissza, hogy 1998-ban éppen a politikai feltételek hiányosságai miatt nem szerzett jogot Meciar Szlovákiája a csatlakozási tárgyalások megkezdésére.
- ² A sors fintora volt, hogy a vonatkozó rendelkezéseket a Jörg Haiderrel szembeni ellenérzések miatt éppen Ausztriával szemben igyekeztek elsőként alkalmazni az Európai Unióban.
- ³ Hadd említsük példaként az európai pénzügyi unió tervét, amely már az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló (EGK vagy Római) Szerződésben szerepelt. Ezzel összefüggésben az 1960-as évek végén elfogadásra került a monetáris uniót előirányzó Werner-terv, amelyet elmostak ugyan az 1970-es évtized pénzügyi-gazdasági válságai, de egyes elemei viszaköszöntek az Európai Monetáris Rendszerben, majd annak sikerei (és nem

kevés kudarc) alapján az 1989-es Delors-jelentésben. Delors elfogadtatta, az EUSZ-ba beépíttette a Gazdasági és Pénzügyi Unióra vonatkozó javaslatot. A monetáris unió, az euró, a gazdasági-pénzügyi együttműködés – korántsem problémamentes – működése pedig ma közismert. Fogyatékoságai ellenére hasonló példát szolgáltat az integrációs kül- és biztonságpolitika. A félreértéseket elkerülendő jelezzük, hogy az európai integráció intézményeinek és szereplőinek problémamegoldó képességét magunk sem tudjuk egyértelműen dicsérni. Önzőnek mutatkozó, akarnak szereplők küzdenek egymással. A végeredmény azonban egy mindenki által elfogadott, tiszteletben tartott és többé-kevésbé betartott megállapodás. Utóbbi megállapításainkat bizonyára sokan megkérdőjelezik. Pedig az állításban foglaltak cáfolatára felhozható példák inkább a kivételt jelentik, mint az általános gyakorlatot. A kétkedőknek javasoljuk, hogy elemezzék az Európai Bizottság által a közösségi jogban foglaltak teljesítésének mérésére használt „eredményjelző táblát” (*score-boardot*), az abban jelzett hiányosságok arányát a jogszabályhalmaz egészéhez képest. Meggyőződésünk egyébként, hogy rövidebb vagy hosszabb szünet, keménynek mutatkozó tárgyalások után az alkotmányszerződésben foglaltak ismét szerződésformát öltenek, és elfogadásra is kerülnek.

- ⁴ Bár igen izgalmas téma, terjedelmi okok miatt nem bocsátkozhatunk értelmezési vitába az államszövetség fogalmát és tartalmát illetően.
- ⁵ Az Európai Unióval foglalkozók egyik legfőbb hibája (gyengesége? gyávasága?) az, hogy nem merik felvállalni az európai integrációs folyamatoknak a már kialakult szövetségi államoknak (pl. USA, Svájc, Kanada, Németország stb.) kibontakozásával, működésével való összehasonlító elemzését. Meggyőződésünk, hogy az alapvetően eltérő történelmi feltételrendszerben, alapvetően eltérő fejlődési szakaszokon áthaladó „integrációs szerveződések” összetetéséből számos tapasztalat és következtetés levonható volna. Vizsgálódás helyett inkább hallgatnak, hallgatunk e rendkívül kényes, politikailag veszélyes témáról. E hallgatás magyarázza a másik nagy hibát is. Azt, hogy nem merünk szólni arról az egyértelmű tényről, hogy éppen az alapvetően eltérő kiindulási pontokból és feltételekből következően bármiféle európai államszövetség vagy politikai struktúra szükségszerűen eltérne, tehát mind tartalmában, mind formájában különbözne az eddig létrejött egyéb, és különösen a politikai és civil közvéleményben is félelmet kiváltó amerikai szövetségi modelltől.
- ⁶ Megállapításunkra Afrika vagy Ázsia fiatal országai szolgáltathatnak példát, de ne essünk abba a hibába, hogy nem látjuk, ez a kérdés még Európa egyes országai esetében is releváns.
- ⁷ Ha magunk is csatlakoznánk e kis tudományos „abszurdhoz”, eljuthatnánk a szimpla következtetéshez, miszerint a sok területen „mindenható” multinacionális vállalatok kezdik megütni az államiság Böröcz-Sarkar-féle feltételeit.
- ⁸ A „cselekvés teljes hiánya” típusú leegyszerűsítésektől magunk inkább tartózkodnánk. Az ilyen megállapítások, vagy azok ellentéte, a teljes cselekvési szabadság feltételezése, ugyanis komoly tévedéseket eredményezhetnek. Eltekintve a diktatórikus rendszerektől, bár a teljes szabadság ott is inkább álom, mint valóság, nincs olyan – demokratikus – állam, amelynek kormánya „korlátlan szabadsággal” bírna. Ez különösen érvényes az államszövetségekre/szövetségi államokra. Témánk okán is gondoljunk csak Németországra,

vagy akár Svájcra, ahol is a központi és tartományi/kantonbeli hatalom megoszlásának bonyolult rendszere alapján majdhogyanem arra a megállapításra juthatnánk, hogy a berlini vagy berni kormánynak alig van szabad mozgástere (Scharpf, 2005). Az EU esetében egyébként, az annak biztosított kompetenciák révén, a közbülső, átmeneti jellegből is következően, aligha beszélhetünk az autonóm cselekvés teljes hiányáról.

- ⁹ A törzsszövegben és az elkövetkezőkben a valós helyzet megértetése érdekében leegyszerűsített magyarázattal szolgálunk az EB-tagállamok közötti kapcsolatokra vonatkozóan. Bízunk azonban abban, hogy ezzel nem teremtünk alapot semmiféle politikai félreértelmezéshez. Ugyanis, nem azt állítjuk, hogy a nemzeti közigazgatások a Bizottság teljes alárendeltségében működnek. Mindössze arra irányítjuk a figyelmet, hogy az EB és a nemzeti közigazgatások közti kötődések ma már szétszakíthatatlanok, és ebben a viszonyrendszerben két fél együttműködésén keresztül valósul meg a döntések végrehajtása. A nemzeti közigazgatások (miként a kormányok is) függetlenek, szuverének, legalábbis olyan mértékben, amennyiben az integrációs szerződések még nem csorbítják ezt a függetlenséget. Hiszen az átengedett kompetenciák által lefedett területen a nemzeti közigazgatások kötelezettek a közösségi szabályok, rendelkezések teljesítésére, beleértve a bizottsági döntések végrehajtását is. Ráadásul, az EB, mint a közösségi szellem és jog legfőbb gyakorlati védelmezője, felhatalmazott, sőt, kötelezett arra, hogy fellépjen a nemzeti közigazgatási szereplők mulasztásaival, jogsértéseivel szemben.

Egyébként a nemzeti közigazgatások és az Európai Bizottság közötti rendkívül szoros, napi szintű kapcsolódást csak az nem látja, aki nem akarja meglátni a tagsággal együtt járó lehetőségek és kötelezettségek érvényesítésének gyakorlatát.

- ¹⁰ Nagy hiba egyenlőségjelet tenni a közösségi döntések elméleti-politikai elfogadása és azok teljesítése közé. A tagállami szereplők (kormányok, intézmények, vállalkozások) nagyon sok jogszabályt igyekeznek szabotálni. A mulasztások mérésére állítja össze a Bizottság a jelzett eredményjelzőt (*score-board*), amelynek alapján az érintettekkel (többnyire kormányokkal) szemben az EB fellép.
- ¹¹ Nincs az a kommunikáció, amely „süket fülek” mellett képes megfelelő módon tájékoztatni az érdekelteket. A magyar integrációs kommunikációs stratégia, sok fogyatékosága mellett is, nagy erőfeszítést tett az uniós ismeretek közreadása érdekében. Ahol volt „fogadókészség”, ott sikeres felkészülést és alkalmazkodást lehetett kimutatni. Ahol ilyen nem mutatkozott, ott értelenség uralkodott el.
- ¹² Úgy tűnhet, az ördög ügyvédje szerepét betöltve „körömszakadtáig” védelmezzük az EK/EU-t, még ott is, ahol ez szinte lehetetlen. Igen, magunk is látjuk az integráció kapcsán jelentkező, a demokratikus elvek érvényesülésével összefüggő hiányosságokat. Ugyanakkor meggyőződésünk, hogy a demokratikus deficit problémája túlpolitizált, és sajnos nem feltétlenül a válaszáadásra leginkább alkalmas szereplőnek (Tanács) adresszált.
- ¹³ Kivételt talán csak a NATO jelent, amennyiben itt az USA megtettesítette katonai erő évtizedek óta kedvező hatást gyakorolt az EK nemzetközi – biztonsági – megítélésére is. Az külön kérdést jelent, hogy a NATO-n belül

miként alakul az EU tagjainak és az USA-nak a viszonya, ez miként hat ki az integráció külső kapcsolataira.

- ¹⁴ Nem szép dolog, de kérdezzük: akad-e példa a nemzetközi kapcsolatokban, de akár a szűkebb nemzeti színtereken is arra, hogy egy domináns erő lemond ráhatási képességeinek érvényesítéséről? Az érintett területek nem a jótékonyági bálok kategóriájához tartoznak. Természetesen ezt a „gyengébbek” oldaláról nem kell szeretni, illetve törekedni lehet ezt más eszközökkel ellensúlyozni.
- ¹⁵ A csatlakozási kérelem elbírálásának az Unión belül megvannak a maga frott és íratlan szabályai. Ezek között sehol sem szerepelnek a szerzőpár által említettek, amint a gyakorlatban sem kérték ezt számon partnereink. Az más kérdés, hogy az Unió figyelemmel kísérte a jelöltek/jelentkezők felkészülését, igazodási készségét és képességét, és ilyen jellegű tapasztalataik fényében (is) próbáltak dönteni elsőként a csatlakozási kérelem, majd attól lényegében teljesen függetlenül a későbbiekben a csatlakozás elfogadásáról.
- ¹⁶ Az EK/EU minden csatlakozási tárgyalásnál tudatosította a belépni szándékozókkal, hogy miközben elvárt az *acquis communautaire* teljes és maradéktalan átvétele, nincs lehetőség tartós felmentések (derogációk) elnyerésére. Utóbbi szabály alól csak rendkívüli, a piaci versenyt nem zavaró esetekben lehetett felmentést adni. Még az ideiglenes felmentések száma is korlátozott lehetett csak, és az így kedvezményezett helyzetbe került (majdani) új tagországnak jeleznie kellett az adott rendelkezés várható végrehajtásának időpontját, a teljesítéshez vezető menetrendet, amelynek betartását a Bizottság lett jogosult ellenőrizni.
- ¹⁷ A globális és a kelet-európai helyzet, valamint a csatlakozási folyamat mélyebb ismerete esetén szerzőink is érzékelték volna azt, hogy a kezdeti EK/EU-s fenntartás és a távolságtartás folyamatosan alakult át és vezetett a tagsági jelentkezések elfogadásához. A politikai és biztonsági feltételek mind összetettebbé válása (a Szovjetunió széthullása, bizonytalanságokkal teli ütközőzóna kialakulása az EU és Oroszország között, a balkáni válságok stb.) szolgált magyarázatot a keleti bővítés közösségi kezelésének folyamatos kiigazítására. Figyelem: ezzel nem a két fél érdekeltségének azonos hőfokára utalunk!
- ¹⁸ A politikai faktor meghatározó jellege – az előbbi jegyzetben említettekén túl is – nagyon sok példával igazolható, a fasisztoid Spanyolország és Portugália elutasításától a legutóbbi keleti bővítésig. Ha alapvetően a gazdasági megfontolások domináltak volna, bizony sem Románia, sem Bulgária nem állna ma az Unió kapujában, de a „tízek” némelyike (többsége?) sem lenne az EU-n belül. Amint a csatlakozási tárgyalások végső szakasza is azt igazolta, hogy a gazdasági alapon rendezhetetlen kérdésekben politikusi rugalmassággal döntöttek a felek. Ezzel együtt igaz, hogy a csatlakozási tárgyalások nagyon komoly gazdasági tartalommal bírnak.
- ¹⁹ Az EU valóban nem adott egyértelmű jelzéseket, hogy kit, mikor venne fel. Másrészt, érvényesült – az a porhintésnek mutatózó – közösségi álláspont, amely szerint minden jelölt felkészültségét egyénileg méri, és felvételére nem a többiekkel való összehasonlítás alapján, hanem felkészülése lezáródását követően kerül sor. A gyakorlatban azonban világos volt, hogy az EU a csoportos felvétel mellett kötelezte el magát. A csoportösszetétel azonban

sohasem volt rögzítve, folyamatosan módosult. Ezért minden tagjelölt igyekezett a lehető leghamarabb lezárni a tárgyalásokat, néha bizony függetlenül annak esetleges negatív hozadékától, nehogy kimaradjon az első körből.

- ²⁰ A tagságra való felkészültség vagy érettség számszerűleg mérhetetlen fogalom. Pontosabban egyetlen tényezővel jelezhető a csatlakozásra való érettség: a csatlakozási tárgyalások befejezésével. Minőségileg a kérdés legalább ennyire megfoghatatlan. E tekintetben egyetlen „mérce” adódik: amikor az Európai Unió, de mindenekelőtt annak államai tagságra alkalmasnak nyilvánítanak egy tagjelöltet. S megint oda lyukadunk ki, hogy egy ilyen értékelés nem gazdasági, hanem kifejezetten politikai mérlegelés és döntés eredményeként születik meg.
- ²¹ A keleti bővítés önmagában megérdemel egy „kritikai elemzést”. Most azonban annak megállapítására korlátozzuk magunkat, hogy az 1990-es évtized közepe táján még a 3+1-es formula látszott teret nyerni a felvenni szándékozó országokat illetően. (Lengyel-, Cseh- és Magyarország mellett Ciprus jelentette a + 1 országot.) Ezt követte az Európai Bizottság 1997-es állásfoglalása az 5+1-es formula támogatása mellett, amelyet az Európai Tanács 1997 decemberében jóváhagyott. (Az előbbi négy országhoz felzárkózott Szlovénia és Észtország.) És végül az 1998-ban tárgyalásokat kezdőket – tehát az ún. helsinki csoportot – az összes többi tagjelölthöz csatolták, hogy kialakuljon a 12-es tárgyalói, majd 10-es felvett csoport. S mindez nem előre megírt forgatókönyv, hanem a folyamatosan változó uniós és tagállami törekvések és erőviszonyok alapján alakult így.
- ²² Azért elméletileg, mert gyakorlatilag Közép-Kelet-Európa nem fordulhatott máshová, nem volt racionális választási lehetősége. Ez, kétségtől, kiszolgáltatott helyzetet tükröz, de tegyük hozzá, ennek kialakulásáért nem az EU volt okolható. Másrészt, és ez az igazi kérdés: az uniós kapcsolat valóban az érintett kelet-európai országok érdekeit szolgálta.
- ²³ Amint az USA-val, Japánnal, másokkal fenntartott együttműködésünk – még az új keretek között – sem veszítettek jelentőségükből. Sőt, bizonyos tekintetben még fel is értékelődtek.
- ²⁴ A főbb integrációs intézmények felsorolásánál illetet volna legalább megemlíteni az EK/EU meghatározó intézményét, a (Miniszeri) Tanácsot is. (Reméljük, hogy csak technikai hiba és nem a két, egymástól jogilag és funkcionálisan is elhatárolható intézmény összemosása miatt maradt le a Tanács.) Másrészt, köztudott, hogy a Tanácsban és az Európai Tanácsban nem a tagországok mérete szerint biztosítanak „helyet”, hanem minden tagállamnak egyetlen képviselője van, azonos értékű szavazattal. A tagállami súly az – egyébként valóban már általánossá váló – minősített többségi szavazásnál érvényesülhet. Az EB-ben (annak Kollégiumában) viszont minden tagországnak egy-egy állampolgára van, aki viszont nem az adott állam képviselője, hanem a Közösség irányában felelősséggel bíró „alkalmazott”.
- ²⁵ Mert például Magyarország nyugati határán az áruk sem jutnak át olyan akadálytalanul, mint mondjuk Németország és Ausztria között, hiszen a szállítmányozóknak meg kell állniuk, okmányokat vizsgálni stb.
- ²⁶ Érdemes elővenni a ceruzát és kiszámolni, hogy mikor járt volna jobban pl. a magyar mezőgazdaság: ha elvetjük a javasolt (mondjuk ki, ránk kényszerített) megoldásokat, és kimaradunk a bővítésből? Ne legyen félreértés, nem

a tárgyalások rendszerének igazságosságát, jogosságát próbáljuk igazolni, amint nem foglalunk állást a magyar tárgyalási stratégia és taktika eredményességét illető kérdésben sem. Mindössze egy adott helyzet ésszerű elemzésére és bemutatására törekszünk.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Arter, David (1993): *The Politics of European Integration in the Twentieth Century*. Dartmouth, Aldershot.
- Axtmann, Roland (ed.) (1998): *Globalization and Europe. Theoretical and Empirical Investigations*. London, Pinter.
- Bulmer, Simon – Scott, Andrew (eds.) (1995) *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*. Oxford, Blackwell Publ..
- Burgess, Adam (1997): *Divided Europe. The New Domination of the East.*, Pluto Press, London.
- Coughlan, Anthony: *The five steps to an EU Federation*. <http://www.free-europe.org/blog/printpage.php?url>
- Cram, Laura (1997): *Policy-making in the European Union. Conceptual lenses and the integration process*. London, Routledge.
- Edwards, Geoffrey - Spence, David (eds.) (1994): *The European Commission*. Longman, Essex.
- Granell, Francisco (1995): The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden. In: *Journal of Common Market Studies*. Vol. 33, No. 1. March 1995.
- Greenwood, Justin – Aspinwall, Mark (eds.) (1998): *Collective Action in the European Union. Interests and new politics of associability*. London, Routledge.
- Haas, Ernst B. (1964): *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Stanford, California, Stanford University Press.
- Hayes-Renshaw, Fiona – Wallace, Helen (1997): *The Council of Ministers*. London, MacMillan Press.
- Konrád Márta – Vándor János (2006): Az Európai Unió politikai rendszere, politikai folyamatai és politikái. *Európai Tükör. Műhelytanulmányok 110*. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest.
- Lottieri, Carlo: *European Unification as the New Frontier of Collectivist Redistribution*. <http://www.free-europe.org/blog/printpage.php?url>
- Mayhew, Alan (1997): Eastern Enlargement: A Win-Win Enterprise. *The European Policy Centre, Brussels*. October 1997.
- Nabers, Dirk (2002): The Social Construction of International Institutions – ASEAN + 3 and the Eastern Enlargement of the European Union. *National Europe Centre Paper*. No. 38. Paper prepared for the Workshop on *Asia-Pacific Studies in Australia and Europe: A Research Agenda for the Future*. Australian National University, 5-6 July 2002.
- National Platform EU Research and Information Centre: What the EU Constitution Does. A 14-point critical summary. National Platform EU Research and

- Information Centre, Dublin, Ireland; affiliated to the European Alliance of EU-critical Movements (TEAM). www.teameurope.info
- Nicholson, Frances – East, Roger (1987): *From the Six to the Twelve: the enlargement of the European Communities. Keesing's International Studies*. London, Longman.
- Preston, Christopher (1997): *Enlargement and Integration in the European Union*. London, Routledge.
- Richardson, Jeremy (ed.) (1996): *European Union. Power and Policy-Making*. London, Routledge.
- Scharpf, Fritz (2005): No Exit from the Joint Decision Trap? Can german Federalism Reform Itself? *EUI Working Papers, RSCAS*. No. 24. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Badia Fiesolana.
- Toth, A.G. (1991): *The Oxford Encyclopaedia of European Community Law*. Volume I. Institutional Law, Oxford, Clarendon Press.
- Weiler, J. H. H. (1999): *The Constitution of Europe. "Do the New Clothes Have an Emperor?" and other essays on European integration*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Westlake, Martin (1995): *The Council of the European Union*. London, Cartermill.