

# Döntés és indoklása –

avagy miként szivárog a szubsztancia a formális jogba  
az Európai Unió keleti bővítése kapcsán<sup>1</sup>

---

*Böröcz József*

Jelen tanulmány egy nagyobb munka része, mely az Európai Unió (EU) „keleti bővítésének” politikai gazdaságtani, geopolitikai, államigazgatás-szociológiai és koloniális-diskurzív elemeivel foglalkozik. Az alábbiakban egy empirikus vizsgálatot ismertetek, melynek során ún. *fordított döntéselemzésnek* vettem alá egy hivatalos dokumentumot. Ebben azon érvek logikáját rekonstruálom, melyek alapján az EU Bizottság a tíz volt szocialista tagjelölt közül kiválasztotta a bővítés „első körébe” tartozó öt államot. Empirikus anyagként egy döntő jelentőségű szövegegyüttest használok: a Bizottság hivatalos országvéleményeit a „keleti” tagjelöltekről, melyek pontosan ismertetik a kérelmek elfogadásának, illetve elutasításának indokait.

## Háttér

Az Európai Unió jelenleg tizenhárom állam teljes jogú felvételét mérlegeli.<sup>2</sup> Ezek közt szerepel a volt szocialista blokk tíz tagja – Bulgária, Csehország, Észtország, Magyarország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlo-

---

1 A tanulmány megírásában nagy segítséget jelentett, hogy munkahelyem, a Rutgers University belső ösztöndíjának köszönhetően igénybe vehettem az Európai Bizottság brüsszeli központi könyvtárát. Ezúton mondok köszönetet Teresa Delcorsónak a támogatás megszerzéséhez nyújtott segítségéért.

2 A „teljes jogú tagság”-ot azért hangsúlyozom, mert mind a tíz volt szocialista ország már társult tagja volt az EU-nak a csatlakozási kérelem benyújtásakor. A társult tagság szabad befektetési lehetőséget biztosít az EU vállalatának a jelentkező országban, megszüntet néhány külkereskedelmi korlátot, és lehetőséget ad némi korlátozott támogatásra a jogharmonizáció finanszírozásához, főleg a gazdasági jog terén. A legtöbb megfigyelő egyenlőtlen viszonyt tartja e formát, mert a társult országoknak semmi beleszólásuk nincs az EU törvénykezésébe, és gazdasági szereplőik nem kapnak megfelelő támogatást ahhoz, hogy fejlődhessenek az EU által támogatott konkurenciával folytatott versenyben. Részletesebben l. Redmond (1997: 7–8); Van den Bossche (1997: 84); Böröcz (2000).

vákia és Szlovénia –, valamint három ország a kontinens mediterrán peremvidékéről (Ciprus, Málta és Törökország). A tíz volt szocialista tagjelöltet egyetlen tömbként kezelik; értékelésük, illetve felvételük/elutasításuk ismert összefoglaló neve a „keleti bővítés”. A bekerülés potenciális előnyei a jelentkezők számára részben azonosak – az infrastrukturális fejlesztéseket és támogatásokat elosztó, a szabályozókat kialakító intézményekhez és döntéshozó fórumokhoz való hozzájutás, a munkapiaci jelenlét lehetősége, és alkalom a részvétellel az EU-n belüli áru-, szolgáltatás-, tőke- és munkaerő-áramlási folyamatokban a mainál méltányosabb feltételek között. A tíz volt szocialista állam számára további ösztönzést jelent, hogy mind elitjeik, mind közvéleményük fontos kollektív sikerként, a szovjet hatalmi szférával való végleges szakításként élné meg az EU-csatlakozást, történelmi jóvátételnek éreznék a múltbeli elnyomatásért; mai, poszt-szocialista demokratikus értékeik igazolását látnák abban, hogy befogadja őket a „civilizált nyugati” országok közössége.

A bővítés perspektívái egész mások az EU és a jelenlegi tagok számára. A jelentkezők többsége törpe- vagy kisállam, egyedül Lengyelország „középkategóriájú”, és Törökország az egyetlen „nagy” ország. Ez komoly játékmódellézési problémákat vet fel az EU döntéshozói rendszere számára, melynek kialakításakor fő szempont volt a kis- és nagyállamok közti erőegyensúly megőrzése, és melyről sokan már ma úgy vélik, hogy túl komplikált, és tétlenségre ösztönöz (lásd pl. Bindseil és Hantke 1997; Evans 1998). Ez még jobban megnehezíti azt az egyébként is elkerülhetetlen feladatot, hogy az EU döntési szabályait alkalmassá tegyék 28 tagország befogadására a jelenlegi 15 helyett (von Weizsäcker, Dehaene és Simon 1999). A jelentkezők egy főre jutó GDP-je az EU-átlag kb. 10–60%-a, így a csatlakozás után egyrészt infrastrukturális támogatásokra lenne szükségük, másrészt igen eltérő mértékben tudnának hozzájárulni az EU központi költségvetéséhez. Akadnak köztük olyan államok, ahol a mezőgazdaság nagyon erősen szubvencionált – ilyen pl. Lengyelország –, és így veszélyt jelentenek az EU törekeny pénzügyi egyensúlyára, illetve olyanok, mint Magyarország, melynek agrárszektora komoly konkurenciát jelenthet az EU termelői számára. A magyar és lengyel csatlakozási kérelem ezért kétszeresen is érdekellentétet teremt az agrárfelesleggel rendelkező, erősen szubvencionált mezőgazdaságú államok (Olaszország, Franciaország, Spanyolország, Görögország és Portugália) és az elsődlegesen agrárimportőr tagok közt (mint amilyen Németország). A tagjelöltek közt található részben vagy többségben muszlim vallású polgárok alkotta államok (Törökország és Ciprus), és szinte tisztán római katolikus társadalmak (Lengyelország és Szlovénia); mindez egy olyan kontinensen, ahol a közös identitásról formálódó diskurzus szinte kizárólag a nyugati kereszténységre való hivatkozásokra épít.

Mindeközben magában az EU-ban is nagyléptékű változások zajlanak, s ez megnehezíti mind a jelentkezők, mind pedig az értékelők dolgát: az „átmenet” irányítóinak igencsak kiszámíthatatlanul mozgó célpontra kell célozniuk.

Mivel a teljes jogú tagság előbb-utóbb maga után vonja az EU-polgároknak járó jogok megadását, beleértve az egész EU területén való letelepedés, a kollektív javakhoz való hozzáférés, a munkavállalás és tanulás jogát, illetve a személyek szabad mozgásával kapcsolatos minden más jogot, azok a tagországok, melyek határosak a tagjelöltekkel vagy a közelükben helyezkednek el, egész más aggályokat fogalmaznak meg, mint a távolabbiak.<sup>3</sup> A politikai diskurzust átszövő szövegek, melyek a „kelet-európaiak”<sup>4</sup> kulturális és/vagy politikai alacsonyabbrendűségét sejtetik, szintén kevésbé segítik a bővítést. A régóta dúló görög–török konfliktus miatt Ciprus és Törökország felvétele különösen kényes kérdés.

A bővítés társadalmi-jogi folyamat. Ha a tagjelölt sikerrel jár, a folyamat a csatlakozást kimondó, nagyszabású nemzetközi egyezmény ratifikálásával lezárul. A csatlakozás közvetlen következménye az új tag és az EU joganyagának, szabályozási és regulációs rendszerének megfelelő módosítása. Mivel az EU Tanácsa a koppenhágai csúcsertekezleten kijelentette, hogy bármely, magát európainak valló ország elvben alkalmas a teljes jogú tagságra, sőt azt is hoztatta, hogy „Közép- és Kelet-Európa azon társult országait, melyeknek ez a kívánsága, az Európai Unió felveszi tagjai közé”<sup>5</sup>, a gyakorlatban egyetlen csatlakozási kérelmet sem utasítanak vissza hivatalosan és véglegesen. A nyílt visszautasítás, ha szó szerint nem is, burkoltan mindenképp azt fejezné ki, hogy az adott ország „nem európai”, ez pedig hallatlanul súlyos ítélet, tekintettel arra, hogy az „európaiság” mennyire erőteljes és pozitív töltésű fogalom. Annyira nehéz ilyesmit kijelenteni, hogy az EU vezetése még Törökország esetében sem merte megtenni, amely pedig majdnem teljes egészében Kis-Ázsiában található, és lakosságának túlnyomó része muszlim.<sup>6</sup> Sikertelennek tehát akkor tekinthető egy kérelem, ha a felvételt olyan sokáig halogatják, ami a jelentkező számára már nem elfogadható.

Tanulmányomban rekonstruálom azoknak az érveknek a logikáját, melyek alapján az Európai Bizottság tárgyalást ill. halasztást javasolt az EU Tanácsnak

---

3 Lásd a nemrég elhangzott, szélsőjobboldali kicsengésű osztrák megnyilvánulásokat a „keleti bővítéssel kapcsolatban”. A diskurzus előzményeiről l. Wodak (1997). Szélesebb összefüggésben l. még: Böröcz és Kovács (szerk.) (2001) és az abban megjelent tanulmányokat.

4 Az olyan állandósult szó szerkezetekben, mint „Kelet-Európa”, a *keleti* jelző két eltérő jelentést hordoz: „nem...”, illetve „nem igazán...”; joggal állíthatjuk, hogy a *keleti bővítés* valójában annyit tesz: „nem valódi bővítés” vagy „nem bővítés”. A kétféle jelentés nagyjából megfelel annak, ahogyan az EU Bizottság kétfelé bontotta a volt szocialista jelentkezők csoportját. „Kelet”-Európa „nyugat”-európai lekicsinylésének foucault-i világába jó bevezetést nyújt pl. Wolff (1994) és Todorova (1997). Ennek megjelenését elemzi az EU és Magyarország közti, „keleti bővítéssel” kapcsolatos hivatalos érintkezést illetően Böröcz (2000).

5 L. Copenhagen . . . , 1993.

6 Ezért inkább az emberi jogokra hivatkoztak, mikor 1997-ben megtagadták a csatlakozási tárgyalások megkezdését Törökországgal, de 1999 végén még ezt a döntést is visszavonták.

egy adott jelentkező esetében. Mivel a jelentkezés és értékelés azonos rendszerben zajlott a tíz volt szocialista országnál, és ettől eltérő módon a három mediterrán állam ügyében, és mivel a tíz volt szocialista tagjelöltet mind az eljárási rend, mind az EU politikai diskurzusa egyetlen blokként kezeli,<sup>7</sup> a vizsgáldóság során a „keleti bővítésre” fogok koncentrálni. Az egyes esetek így igen jól összevethetők.

**1. táblázat. A „keleti bővítés” vázlat**

Fázis	A tagjelölt ország lépései	Az EU-szervek lépései
A	Benyújtja a csatlakozási kérelmet	
B		A Bizottság kérdőívet bocsát ki
C	Benyújtja az önjellemző országtanulmányt (a kérdőív alapján)	
D		A Bizottság értékeli az önjellemző tanulmányt
E		A Bizottság ajánlást tesz a Tanácsnak a tárgyalások megkezdésére vagy elhalasztására
F		A Tanács dönt a tárgyalások megindításáról
G	Tárgyalások a teljes jogú tagságról	
H	A csatlakozást kimondó nemzetközi egyezmény megkötése	
I	Életbe lépnek a csatlakozás gyakorlati következményei: módosulnak az EU és a tagjelölt állam jogi-adminisztratív struktúrái	

A jelentkezéstől a csatlakozásig vezető legegyszerűbb társadalmi-jogi forgatókönyv logikáját az *1. táblázat* mutatja be. E tanulmányban a folyamatnak egy olyan elemére koncentrálok, amely megelőzi a tárgyalással/halasztással kapcsolatos politikai döntést: azt elemzem, milyen indokokat sorakoztatott fel az Európai Unió Bizottsága az egyes „keleti” jelentkezőknél a tárgyalások elindítása, ill. elhalasztása mellett (lásd *1. táblázat* E pont). Az elemzés alapját a Bizottság által a „keleti” államokról kiadott hivatalos országvélemények jelentik. Fő célom annak megértése, hogyan születik a nemzetközi jog – jelen esetben egy olyan nagyszabású csatlakozási egyezmény, mely történelmi jelentőségű változásokkal jár, átrajzolja az európai országhatárokat és átalakítja az állami berendezkedést. Egész pontosan a következő kérdést teszem fel a szövegek elemzésekor: hogyan szűrődnek be egy ilyen döntésbe a szubsztantív, jogon kívüli megfontolások? Mivel az országvélemények egyedüli és explicit célja az, hogy felmérjék a jelentkezők „másságát”, és mivel – a szakértők állítása szerint

<sup>7</sup> A „keleti bővítés” annyiban különbözik a korábbi bővítésektől, hogy a tagjelölteknek hosszú és részletes kérdőívet kell kitölteniük, és az ezt követő értékelés is standardizált folyamatban zajlik a tíz jelentkezőnél (Avery és Cameron 1998: 35–37; Inotai 1998; Böröcz 2000).

– tartalmazzák a kérelmek elfogadása mellett és ellen szóló valamennyi érvet, valóságos aranybányát jelentenek egy ilyen vizsgálódás számára.

## Az országvélemények

Miután a volt szocialista országok tömegesen ostromolni kezdték az EU-t csatlakozási kérelmeikkel, az 1993. júniusi koppenhágai Miniszterek Tanácsa megfogalmazta a csatlakozás feltételeit. Az ún. „Koppenhágai Kritériumok”<sup>8</sup> szerint a tagság alapfeltétele a demokráciát, a törvényességet, az emberi jogokat, a kisebbségek tiszteletét és védelmét garantáló intézmények stabilitása, az Unióban jellemző éles verseny és a piaci erők nyomását állni képes, működő piacgazdaság, a tagsággal járó kötelezettségek teljesítésére való képesség, valamint a politikai, gazdasági és monetáris unió céljainak és joganyagának elfogadása.<sup>9</sup>

A Bizottság először 1997 júliusában adta ki országvéleményeit a tíz „keleti” jelentkezőről. Ebben azt indítványozza, hogy a Tanács öt államot hívjon meg a csatlakozásról folytatandó tárgyalásokra (Csehországot, Észtországot, Magyarországot, Lengyelországot és Szlovéniát), a fennmaradó öt „keleti” országnál (Bulgária, Lettország, Litvánia, Románia és Szlovákia) pedig halassa el a tárgyalást. Az EU Tanács az engedélyezett leghosszabb halogatás után (1997 decemberének végén) elfogadta az ajánlást, és 1998. március 30-án – az eljárási szabályok által megjelölt végső időpontban – megkezdődtek a tárgyalások az EU és az öt „elsőkörös” tagjelölt között.<sup>10</sup>

---

8 A könnyebb áttekinthetőség kedvéért a Koppenhágai Kritériumokat nagybetűvel írom, bár az EU-zsargonban nem így szokás.

9 Copenhagen . . . , 1993.

10 E téren azóta komoly változások történtek. A korrupció, az urambátyámrendszer és a dillettantizmus miatt nagy botrány robbant ki, és 1999 elején a teljes EU Bizottságot eltávolították hivatalából. Az új, mindenestül átszervezett Bizottság 1999 nyarán lépett hivatalba Romano Prodi volt olasz miniszterelnök vezetésével. A Bizottság új struktúrájában helyet kapott egy bővítési biztos is, és ezzel a bővítés kikerült a külügyi biztos hatásköre alól. Az Európai Parlament és a Bizottság döntése nyomán a szervezet újult erővel fogott neki a szupranacionális államszervezésnek, és létrehozott egy külön irodát az Európai Biztonsági és Védelmi Identitás kialakítására. Az iroda vezetésével Javier Solana volt NATO-főtisztárt bízták meg.

Az öt elsőköros jelentkezővel közben igen vontatottan haladtak a tárgyalások. Az EU illetékesei kitartóan elkerülték, hogy időpontot jelöljenek meg a legkorábbi csatlakozók számára. Energiáikat még jobban szétforgácsolta az, hogy a Bizottság 1999 második felében tárgyalást kezdeményezett a többi öt „keleti” jelentkezővel, valamint a három mediterrán tagjelölttel is (lásd pl. Verheugen 1999.) A Bizottság ezzel politikai lépések sorát tette annak érdekében, hogy elmossa a sikeres és sikertelen jelentkezők közti fent definiált különbséget (tárgyalás, illetve halasztás). A Tanács aztán a Bizottság ösztökélésére jóval átláthatatlanabbá tette a „keleti bővítést”, és a folyamat országspecifikus, lényegi elemeit még inkább a tárgyalótermek hátsó szobáiba szorította vissza. Mivel a tárgyalásoknak nincs fix határidejük, kellő politikai motiváció birtokában gyakorlatilag bárki elérheti, hogy megrekedjenek. A tagjelöltek emiatt állandó bizonytalanságban

Az országvélemények híuen követik a Koppenhágai Kritériumok logikáját. Minden egyes jelentkezőnél értékeli annak teljesítményét 1. a demokratikus berendezkedés; 2. a piacgazdaság; és 3. a jog területén. Utóbbi terület ismeretebb neve a „jogharmonizáció”, vagyis az *acquis communautaire* (az EU teljes joganyaga, beleértve valamennyi törvényt és regulációs szabályt) átvétele és alkalmazása. Azért fontos ez, mert a jelentkezők már a csatlakozás előtt, előfeltételként kötelesek átvenni és bevezetni az *acquist* – mindazokat a jogszabályokat, melyek az EU négy nevezetes szabadságjogát, az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a személyek szabad áramlását garantálják. Az országvélemények először részletesen elemzik az egyes területeket, majd tömör, lényegre törő, és (mint látni fogjuk) egységes rendszerbe foglalt értékelést közölnek az adott országról. Az országvéleményeket nyomtatásban és az interneten is nyilvánosságra hozták. Én az internetes változatot használtam. (Az *1. függelékben* látható az egyik értékelés felépítése.)<sup>11</sup>

## A szövegtől az érvrendszerig: redukció és értelmezés

Céлом annak megvilágítása, hogy a Bizottság saját állítása szerint mi alapján választotta ki az öt „elsőkörös” tagjelöltet a tíz jelentkező közül. A következőképpen próbáltam rekonstruálni az országvélemények érvelésének logikáját: először minden értékelésből kiemeltem a „Summary and Conclusion” (összefoglalás és végkövetkeztetés) című részt, majd ezeket sorban egymás mellé helyeztem. (A *2A* és *2B táblázat* közli az eredeti szövegeket, a bevezető részek nélkül, két csoportra bontva: „Negotiate” (tárgyalásra meghívott országok) és „Postpone” (halasztott országok). Ha így végigtekintünk az összefoglalókon, azt látjuk, hogy – egyetlen fontos kivételt, Szlovákiát leszámítva<sup>12</sup> – a felépítésük meglepően hasonló. Ez azt sugallja, hogy a szerzők igyekeztek közvetlenül összevet-

---

(10. folyt.) élnek, nem tudhatják, valódi vagy látszatmegbeszélések folynak-e velük. Ez visszaminősíti a korábbi elsőköros jelentkezőket, és lehetővé teszi, hogy a felvételüket még tovább halogassák (ami a fenti definícióban a kudarc kulcseleme). Mivel az EU-ból érkező külföldi befektetések a tagjelölt országokban 1994–95 körül elérték a telítettségi pontot, politikailag és gazdaságilag mindez azt eredményezi, hogy az EU-beli tőke meghatározatlan ideig garantáltan egyenlőtlen cserére számíthat Közép- és Kelet-Európában.

A Bizottság közben „figyelemmel kíséri” tárgyalópartnereinek fejlődését, és több-kevesebb rendszerességgel közzéteszi a sokatmondó címet viselő „Progress Report”-ok (országjelentések, szó szerint „fejlődési jelentések”, iskolás jelentésmezőben „bizonyítványok”) legújabb verzióját. Bár ez a gyakorlat is igazi csemegét kínálna egy foucault-i vizsgálódás számára, a jelen elemzés során nem térek ki rá (lásd a Böröcz–Kovács [2001] válogatás több darabját).

11 Ez a Bulgáriáról kiadott országvélemény tartalomjegyzéke. Bár akadnak apróbb eltérések az országvélemények tartalmában, struktúrájuk lényegében azonos.

12 Szlovákiát 1997-ben külön, minden további pályázótól eltérő módon kezelték – ennek részletei külön tanulmányt érdemelnének.

hető, a politikusok és a média szempontjából kellőképpen tömör szövegeket létrehozni. Ezt a hasonlóságot használom ki a tíz jellemzés áttekintésekor.

A második lépés a szövegek felbontása alaptémáikra. Ebből kiderül, hogy a dokumentum írói a politikai és a gazdasági kritériumokat egy-egy intézményi, illetve gyakorlati dimenzió mentén vizsgálták. A demokrácia legfőbb gyakorlati fokmérője számukra a kisebbségi jog; a piaci intézmények működésének konkrét bizonyítéka pedig a „versenyképesség”: az, hogy az adott ország mennyire tudna helytállni az EU-tagság nyomán élesebbé váló piaci versenyben. Az EU Bizottság tehát a kisebbségi jogok és a nemzetgazdaság teherbíró képessége alapján dönti el, mennyire szilárd a demokrácia és a piacgazdaság a tagjelölt államban.<sup>13</sup> Mindkét kritériumot két lépcsőben értékeli: először általános, elvont szinten, aztán a gyakorlat szintjén. A gyakorlat reprezentációja szinekdochén alapul<sup>14</sup>: a törvényességet és általában az emberi jogokat a „kisebbségi jogok” testesítik meg; a gazdasági rendszer általános jellemzőit pedig a „versenyképesség” mutatja. Ez azért lényeges, mert a szinekdoché alapú reprezentációs sémákról többször is megállapították, hogy önkényesek és kirekesztő jellegűek. (Gondoljunk az olyan, napjainkban tematizált szinekdoché alapú reprezentációs aktusokra, mint az angolban a „man” szó használata a „human” helyett, vagy a hasonló logikára épülő rasszista/heteronormatív kifejezésekre, sőt földrajzi fogalmakra. Utóbbinak inverzére példa, mikor az EU-t „Európa” néven emlegetik, nagyvonalúan megfelelkezve a kontinens népességének mintegy 50%-áról, területének pedig még nagyobb részéről.<sup>15</sup>)

Mint az a *3A* és *3B táblázatokból* látható, az *acquis* alkalmazására való képesség után egy hatodik fő téma is megjelenik: a jelentkező legfőbb teendői a jogharmonizáció terén. Mivel az értékeléseknek ez a része országról országra változik, s mivel ez nem játszott szerepet magában a döntés indoklásában, a további összevetésben nem szerepel.

Ezután összegyűjtöttem és sorrendbe állítottam a felsorolt öt dimenzióhoz tartozó minősítő kategóriákat. A *3A* és *3B táblázat* szövegeit egyszerű redukciónak vethetjük alá: ha töröljük azokat a mondatrészeket, melyek a konkrét minősítés szempontjából irrelevánsak, jóval rövidebb listákat kapunk. A *4A* és *4B táblázatban* látható a tíz, ily módon „lecsupaszított” értékelés.

A következő fázisban a releváns mondatrészeket olyan kategóriákká alakítottam át, melyek egy-egy közös változóhoz rendelhetők, és értéksorrendet al-

---

13 Természetesen számos érvet fel lehet hozni e konkrét kérdésfeltevés ellen; céloom azonban itt nem több, mint az érvrendszer rekonstruálása.

14 A *szinekdoché*, vagy *pars pro toto* a metaforának az a fajtája, melyben egy rész jelképezi az egész dolgot.

15 Az „eurocentrizmus” gyakori elítélő emlegetése a nyugati kontinensrész gyarmati társadalmainak egyes megnyilvánulásai és reprezentációs mintái kapcsán ugyanilyen pontatlan reprezentáció, a benne rejlő „Európa”-fogalom pontatlansága miatt. Erről bővebben l. a Böröcz-Kovács-kötet (2001) bevezető tanulmányát.

kotnak. Az én értelmezésemben e változók jelenítik meg a Bizottság értékelő munkájának lényegi tartalmát.

A politikai intézményeket két változó alapján minősítették. A „demokratikus intézmények” általános változójához (5A táblázat) három érték tartozhat: jó (stabil demokrácia), közepes (korábban akadtak hiányosságai, de javuló tendenciát mutat) és gyenge („nem felel meg a demokrácia követelményeinek”). A „kisebbségi jogok” változója kétértékű („nincsenek kisebbségi problémák” és „vannak kisebbségi problémák”) (lásd 5B táblázat).

Az 5C táblázat jelzi a tíz ország helyét a két politikai változó (politikai intézmények, ill. kisebbségi jogok) koordináta-rendszerében. Látható, hogy kisebbségi problémái csak az egyébként teljesen demokratikusnak nyilvánított országoknak vannak (egyedül Észtországnál és Litvániánál említenek ilyen problémákat).<sup>16</sup> A két politikai változót ezért összevonhatjuk (5D táblázat). Az így kialakított új változónak négy értéke lehet, sorrendben: „demokrácia”, „demokrácia kisebbségi problémákkal”, „korábban nem demokratikus állam, javuló tendenciákkal” és „nem felel meg a demokrácia követelményeinek”. Az 5D táblázat azt is felsorolja, hogy a tíz jelentkező közül ki melyik kategóriába kerül. Látható, hogy a politikai kritérium alapján még nem válik szét az első-körös és a halasztott tagjelöltek csoportja: semelyik két kategória közé nem tudunk határvonalat húzni úgy, hogy előálljon az ismert felosztás.

Térjünk át a gazdasági kritériumokra. A 6A és 6B táblázat sorolja fel a változók értékeit és a hozzájuk tartozó országokat. A „piacgazdaság” általános változója három értéket kaphat: jó („működő piacgazdaság, meg tudna felelni a gazdasági kritériumoknak”)<sup>17</sup>, közepes („jelentős előrehaladást” mutat) és gyenge („mérsékelt előrehaladás”). A „versenyképesség”-et négy kategória képviseli: „versenyképes, meg tudna felelni a gazdasági feltételeknek”, „kellő erőfeszítéssel versenyképes lehet”, „komoly nehézségekkel” küzd, és végül a leggyengébb minősítés: „nem versenyképes”, nem tudna helytállni az EU-n belüli piaci versenyben. Mivel Szlovákia, a halasztott tagjelöltek egyike mindkét szempontnál a legfelső kategóriába került, a két gazdasági változó egyikéből sem vezethető le a pályázó országok ismert csoportbontása.

A 6C táblázatból látható, hogy a két gazdasági változó együttes használata redundáns: a „piacgazdaság” általános kategóriái megfeleltethetők a „versenyképesség” kategóriáinak. Mivel ez utóbbi több értéket kaphat, és így finomabb besorolást tesz lehetővé, az általános változót a továbbiakban mellőzzük, és a „versenyképesség” képviseli a gazdasági kritériumot.

---

16 Az, hogy ez miért így történt, hogy miként kezelték a „kisebbségi problémák” kérdését, és miért csak annál a két országnál merültek fel „kisebbségi problémák”, ahol a leghátrányosabban megkülönböztetett kisebbség az orosz, szintén ígéretes kutatási terület, de itt nem áll módomban foglalkozni vele.

17 Utóbbi a „működő piacgazdaság” megfelelője Szlovákia esetében.



A fentiekből azt a következtetést vonom le, hogy a változópárok bevezetése a politikai és gazdasági szempontok esetében egyaránt redundanciához vezet. Az EU Bizottság hivatalos jelentése redundáns módon értékeli az első két Koppenhágai Kritériumot.

A harmadik kritérium – az *acquis communautaire* átvétele és alkalmazása – két szempontból is világosabb képet mutat. Mint a 7. táblázatból látható, az értékelés egyetlen változóra épül (nincs redundancia). A változóhoz öt kategória tartozik, értéksorrendben az „igen, átvette és alkalmazza az *acquis*”-tól kezdve a „jelentős előrehaladás”-on, „mérésékelt előrehaladás”-on és „jelentős erőfeszítés”-en át a legalsó értékig, miszerint „nem vette át és nem alkalmazza az *acquis*”. Ennél is érdekesebb, hogy ez a változó nemcsak egyértelmű és közvetlen leképezése a harmadik Koppenhágai Kritériumnak, de pontosan levezethető belőle a Bizottság végső választása is! (A 7. és 8. táblázatban az áttekinthetőség kedvéért vastag betű jelzi az elsőkörös tagjelölteket.) Ha a 7. táblázatban vonalat húzunk a 2-es és 3-as kategória közé („mérésékelt előrehaladás”, illetve „jelentős előrehaladás”), az *acquis* átvételének/alkalmazásának egyetlen kritériumváltozója pontosan úgy választja szét a tíz tagjelölt csoportját, mint a Bizottság végső, hivatalos ajánlása.

Ezzel le is zárhatnánk a vizsgálódást és kijelenthetnénk, hogy az EU Bizottság kommunikációs stratégiája erős redundanciára épül: többet mond, mint amennyit állít. E stratégia retorikai szempontból nézve ködösít, politikailag pedig kevésbé átláthatóvá teszi a folyamatot.

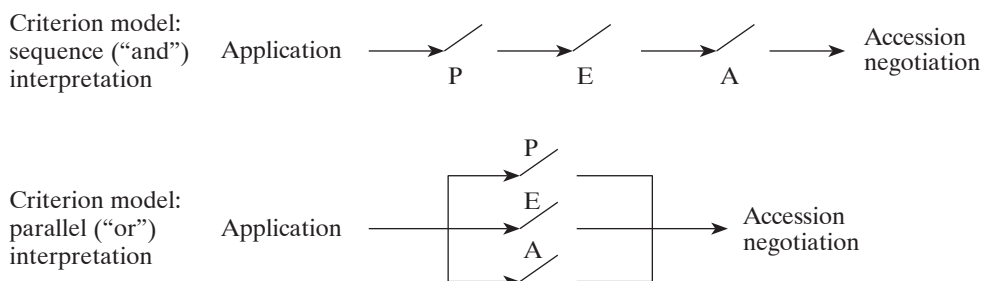
Maradt azonban még egy lehetőség, melyet nem vettünk figyelembe. Mi történik, ha kombináljuk az első két kritériumot, a politikai és gazdasági szempontokat, melyek önmagukban nem adják ki az ismert megoldást? A kísérlet eredményét a 8. táblázat foglalja össze. A tíz országot két változó mentén elrendezve találunk olyan felosztást, mely egybevág a végeredménnyel. (Ennek próbája az, hogy lehet-e húzni a táblázatba két olyan egyenes vonalat, amelyek mentén szétválik a „meghívott” és a „halasztott” csoport.) A politikai változó felső három értéke és a „versenyképesség” felső két értéke jelöli ki az elsőkörös tagjelöltek ismert halmazát. Logikai menetét tekintve a kiválasztás kétféleképpen is történhet: vagy előbb kizárjuk a „demokrácia követelményeinek meg nem felelő” országot, és a maradék kilencet két részre osztjuk a „versenyképesség” alapján; vagy pedig először kiemeljük a négy legszegényebb országot (amelyek az értékelés szerint „nem versenyképesek”, illetve „korlátozottan versenyképesek”), és második lépésként kiejtjük a nem demokratikus jelentkezőt.

Ákár így, akár úgy jártunk el, egy bizonyos: találtunk egy második módszert az öt „meghívott” és az öt „halasztott” ország szétválasztására.

## Következtetések

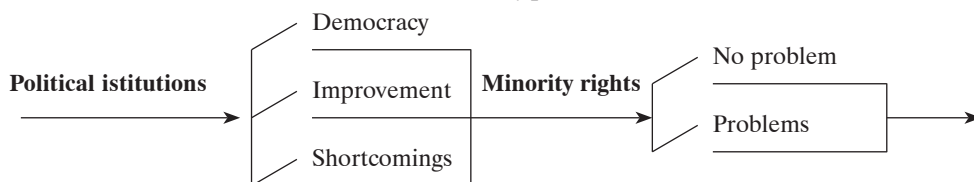
Ezen a ponton levonhatunk néhány következtetést azzal kapcsolatban, hogy hogyan függ össze döntés és érvrendszer az Európai Bizottság törvénykezési stratégiájában. Ha e tanulmány problémafeltevését kétértékű logikai változókkal akarjuk szimbolizálni, a kérdés az, hogy a három Koppenhágai Kritériumot „A vagy B vagy C”, illetve „A és B és C” formában olvassuk-e. (Az alternatívákat az 1. ábra mutatja be.) Az én olvasatom – s az általam megkérdezett EU-szakértők ezzel egybeeső értelmezése – szerint a kritériumok eredeti szándékát az „és-és”-felfogás képviseli. Ebből a logikai értelmezésből kiindulva megvizsgálhatjuk, mennyiben tükrözi ezt a Bizottság érvelése:

1. ábra. *Generic criterion models*



A Bizottság az első, a politikai kritériumot két fázisban értékeli (2. ábra). Először azt vizsgálja, stabilak-e általában a jelentkező politikai intézményei, majd a politikai intézményrendszer egy konkrét elemét – a kisebbségi jogokat – veszi górcső alá. A két próbát egy „és” operátor kapcsolja össze, vagyis a jelentkezőnek mind a kettőn át kell mennie, hogy megfeleljen a kritériumnak. A „kisebbségi jogok” persze teljes egészében részei a „politikai intézményrendszer”-nek, tehát a politikai szempont effajta vizsgálata szinekdoché jellegűen redundáns.

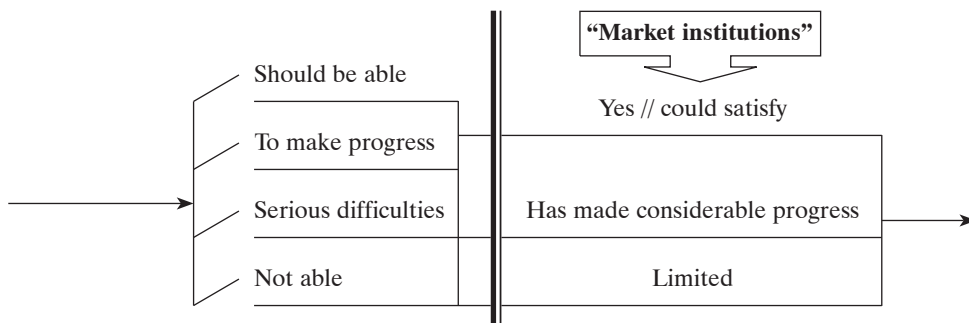
2. ábra. *Elaboration of political criterion*



A gazdasági kritériumokat hasonló módon elemzik. Itt is két változó bukkan fel, amint az a 3. ábrán látható: 1. az általános kérdés a jelentkező gazdasági erejére vonatkozik (egész pontosan arra, hogy versenyképes lenne-e az EU-n

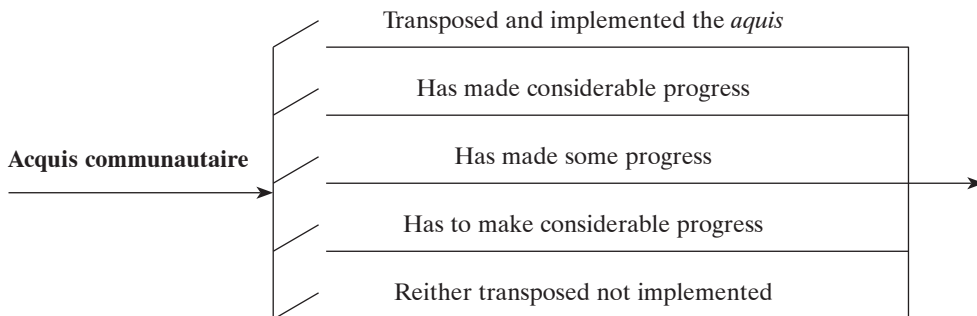
belül), és 2. a konkrét kérdés arra, hogy a tagjelölt kellő előrelépést tett-e az ún. „piaci intézmények” kiépítésében. Erdemes felfigyelni rá, hogy ha az általános szempont két felső kategóriáját összevonjuk, akkor a második változó egyszerű duplikátuma az elsőnek.

3. ábra. *Elaboration of the economic criterion*



Az *acquis communautaire*-rel kapcsolatos kritériumot egyetlen változó képviseli, mely ötféle értéket kaphat (1. a 4. ábrán).

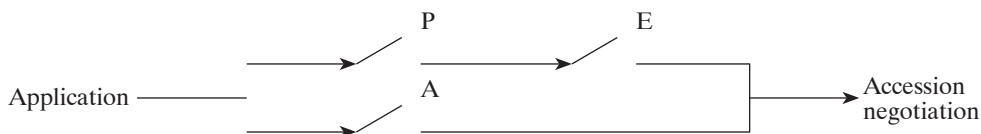
4. ábra. *Elaboration of *acquis communautaire* criterion*



Ezek után végre összefoglaljuk az öt elsőkörös és öt halasztott tagjelölt kiválasztásának logikáját az EU Bizottságának indokai alapján. Amint az 5. ábrából látható, a döntést alátámasztó érvrendszer sajátos módon, és több szempontból is meglehetősen kombinálja a három Koppenhágai Kritériumot. Az derül ki belőle, hogy a kedvező értékeléshez két logikailag független út is vezet: vagy meg kell felelni a politikai és gazdasági kritériumoknak (2., ill. 3. ábra), vagy az *acquis*-kritérium két felső kategóriájának egyikébe kell kerülni (4. ábra).

Összefoglalva: a három Koppenhágai Kritérium közül az első kettőt (politikai, ill. gazdasági berendezkedés) redundánsan alkalmazzák; operacionalizálásuk során az absztraktról a gyakorlati szintre való áttérés színekdokhéhoz alapú

5. ábra. Summary of the decision rule claimed by the EU commission in the ten country opinions, July 1997



metaforák segítségével történik. Önmagában sem a politikai, sem a gazdasági kritérium nem adja ki az ismert felosztást; a harmadik Koppenhágai Kritérium viszont (az *acquis communautaire* átvétele és alkalmazása) egyedül alkalmas az öt elsőkörös és az öt halasztott tagjelölt szétválasztására. Továbbá, ha a politikai és gazdasági szempontot kombináljuk, szintén megkapjuk a pontos végeredményt. Végül, és ez a legérdekesebb, a két helyes megoldást két logikailag független útvonalon érjük el.

Az EU Bizottság tehát meglehetősen komplex döntéshozatali és kommunikációs stratégiát folytat. Döntéséhez két párhuzamos és teljesen konzisztens levezetésen át jut el, melyek azonban csak a végeredmény szempontjából hasonlók, egyébként semmi közük egymáshoz. Ebből két következtetést vonhatunk le. Először is, az eredmények azonossága és a folyamatok függetlensége azt sejteti, hogy az érvelésnél fontosabb az eredmény, a döntés tartalma: ez pedig a formális frázisokba csomagolt szubsztantív érvek jellegzetessége. Másodsor pedig az a tény, hogy egy adott megoldáshoz több konzisztens logikai út is vezet, a túlindokolt döntés jele. Túlindokolt akkor lehet egy érvelés, ha az eredménye *a priori* adott – vagy explicit módon (ezt én kevésbé tartom valószínűnek), vagy pedig az értékelők hallgatólagos egyetértése alapján.

Bármelyik legyen is igaz, az értékelés szubsztantív és túlindokolt jellege, melyet egy formális összehasonlító procedúra álcája mögé rejtettek, súlyos kérdéseket vet fel a „keleti bővítés” mint normatív folyamat komolyságával kapcsolatban. A szubsztantív elemek és a túlindokoltság nyilvánvaló jelenléte egy olyan folyamatban, mely önmagát formálisnak és szigorúan kompetitívnek tételezi, erősen megkérdőjelezi a Bizottság, illetve az EU vezető tagállamainak állam- és kormányfői által sokat hangoztatott állítást, miszerint a bővítés kizárólag kritériumok teljesítésének függvénye lenne (Ambrus-Lakatos és Schaffer 1996: 67).

Ez pedig igen lényeges következtetéseket sugall az Európai Unióval mint politikai képződménnyel, valamint napjaink európai államalakítási és -átalakítási politikájával kapcsolatban. Az EU-n belül a „keleti bővítés”-t sokan civilizációs küldetésnek vélik, és gyakran ekként is beszélnek róla. Egy angol elemző szerint: „ha Európa térképének átrajzolása a jogállamiság és a civil társadalom normáinak kiterjesztését jelenti, akkor nem másról van itt szó, mint a *Code Napoléon* elterjesztéséről Közép- és Kelet-Európa jelentős részén, ezúttal vérontás nélkül, legitim módon” (Emerson 1996: 196–197). A külső megfigyelő számára ez ugyanolyan kérdéseket vet fel, mint amelyek a volt NDK egy évtizeddel ezelőtti, az NSZK jogi és adminisztratív struktúráiba olvasztása során

felmerültek: lehetséges-e jogállamot létrehozni szubsztantív és túldeterminált eszközökkel? És ha lehetséges is, milyen hatással jár a folyamat legitimitására és az így létrejövő struktúrákra nézve?

Kodaj Dániel fordítása

## Hivatkozott irodalom

---

- Ambrus-Lakatos, Lorant és Mark E. Schaffer (szerk.) (1996): *Coming to Terms with Accession. Forum Report of the Economic Policy Initiative*, 2. London: CEPR – Institute for East-West Studies.
- Avery, Graham és Fraser Cameron (1998): *The Enlargement of the European Union*. Contemporary European Studies, 1. Clive Archer (sorozatszerk.). Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Bindseil, Ulrich és Cordula Hantke (1997): The Power Distribution in Decision Making Among EU Member States. In *European Journal of Political Economy*, 13: 171–185.
- Böröcz József (2000): The Fox and the Raven: The European Union and Hungary Renegotiate the Margins of „Europe”. In *Comparative Studies in Society and History*, 42(4): 847–875.
- Böröcz József és Kovács Melinda (szerk.) (2001): *The Empire’s New Clothes: Unveiling the EU’s “Enlargement”*. E-book available at [www.ce-review.org](http://www.ce-review.org). (Előkészületben.)
- Copenhagen... 1993. “The Copenhagen European Council and the ‘Copenhagen criteria’”. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/wip/copenhagen.htm>.
- Emerson, Michael (1996): *Redrawing the Map of Europe*. New York: St. Martin’s Press.
- Európai Bizottság (1997): “Commission Opinions on Applications for Membership of the European Union.” Brussels. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/opinions/intro/index.htm>.
- Evans, Andrew (1998): European Union Decision-Making, third States and Comitology. In *International & Comparative Law Quarterly*, 97/2: 257–277.
- Inotai András (1998): What Is Novel about Eastern Enlargement of the European Union? In *ON THE WAY. Hungary and the European Union. Selected Studies*, 11–26. Budapest: Belvárosi Könyvkiadó.
- Redmond, John (1997): Introduction. In *The 1995 Enlargement of the European Union*. John Redmond Aldershot (szerk.). UK: Ashgate.
- Todorova, Maria (1997): *Imagining the Balkans*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Van den Bossche, Anne-Marie (1997): The Competition Provisions in the Europe Agreements. A Comparative and Critical Analysis. In *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*. Marc Maresceau (szerk.), 84–115. Harlow, UK: Longman.
- Verheugen, Günter (1999): Enlargement: Speed and Quality. Speech by Günter Verheugen, Member of the European Commission, at the conference *The Second Decade towards a New and Integrated Europe*. Hága, 1999. november 4. SPEECH/99/51.
- Von Weizsäcker, Richard, Jean-Luc Dehaene és David Simon (1999): *The Institutional Implications of Enlargement*. Report to the European Commission. 1999. október 18.
- Wodak, Ruth (1997): Austria and Its New East Central European Minorities: The Discourses of Racism. In *Beyond Borders. Remaking Cultural Identities in the New East and Central Europe*. László Kürti és Juliet Langman (szerk.), 132–151. Boulder, CO: Westview.
- Wolff, Larry (1994): *Inventing Eastern Europe. The Map of Civilization on the Mind of the Enlightenment*. Stanford: Stanford University Press.

**5A táblázat. Politikai intézmények**

Code	Category	Cases
2	Democracy	Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovenia
1	Improvement	Bulgaria, Romania
0	Shortcomings in democracy	Slovakia

**5B táblázat. Politikai gyakorlat: kisebbségi jogok**

Code	Category	Cases
1	No problem	Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia
0	Problems	Estonia, Latvia

**5C táblázat. Politikai intézmények és kisebbségi jogok**

	No problem	Problem
Democracy	Czech Republic, Hungary, Lithuania, Poland, Slovenia	Estonia, Latvia
Improvement	Bulgaria, Romania	
Shortcomings in democracy	Slovakia	

**5D táblázat. Felülvizsgált politikai kritériumok**

Code	Category	Applicant country
3	Democracy	Czech Republic, Hungary, Lithuania, Poland, Slovenia
2	Democracy w/ minority problems	Estonia, Latvia
1	Improvement	Bulgaria, Romania
0	Shortcomings	Slovakia

**6A táblázat. Gazdasági intézmények általában (piacgazdaság)**

Code	Category	Case(s)
2	Yes // could satisfy economic criteria	Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland, Slovakia, Slovenia
1	Considerable progress	Latvia, Lithuania, Romania
0	Limited	Bulgaria

**6B táblázat. Versenyképesség**

Code	Category	Case(s)
3	Should be able to cope or // could satisfy economic criteria	Czech Republic, Hungary, Poland, Slovenia, Slovakia
2	Should be able to make progress to be able to cope	Estonia
1	Serious difficulties	Latvia, Lithuania, Romania
0	No	Bulgaria

**6C táblázat. Gazdasági intézmények általában (piacgazdaság) és versenyképesség**

	Market: yes // could satisfy economic criteria	Market: considerable progress	Market: limited
Should be able to cope // could satisfy economic criteria	Czech Republic, Hungary, Poland, Slovenia, Slovakia		
Should be able to make progress to be able to cope	Estonia		
Serious economic difficulties		Latvia, Lithuania, Romania	
Economic success: no			Bulgaria

**7. táblázat.** Az „Acquis Communautaire@ átvétele és alkalmazása

Code	Category	Case(s)
4	Yes	<b>Czech Republic, Hungary, Poland, Slovenia</b>
3	Has made considerable progress	<b>Estonia</b>
2	Some progress	Latvia, Lithuania
1	Has to make considerable effort	Slovakia
0	Neither transposed, nor implemented	Bulgaria, Romania

**8. táblázat.** Kétkritériumos megoldás: politikai kritériumok és versenyképesség

	Democracy	Democracy with minority “problems”	Democracy: “improvement”	Shortcomings in democracy
Should be able to cope // could satisfy economic criteria	<b>Czech Republic, Hungary, Poland, Slovenia</b>	<b>Estonia</b>		Slovakia
Should be able to make progress to be able to cope				
Serious difficulties	Lithuania	Latvia	Romania	
No			Bulgaria	



## 1. függelék. Az országvélemények szerkezete

Forrás: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/bulgaria/op\\_07\\_97/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/bulgaria/op_07_97/index.htm)

### A) INTRODUCTION

a)

*Preface*

*The Application for Membership*

*The Context of the Opinion*

*The Contents of the Opinion*

b)

*Relations Between the European Union and Bulgaria*

*Historical and Geopolitical Context*

*Bulgaria's Position Concerning the*

*European Union*

*Contractual Relations*

*The Pre-Accession Strategy*

*Trade Relations*

*General Evaluation*

*Liberalisation*

*Stabilisation of the Economy*

*Structural Change*

*Financial Sector*

*Economic and Social Development*

2.2

*The Economy in the Perspective of*

*Membership*

*Introduction*

*The Existence of a Functioning Market*

*Economy*

*The Capacity to Cope with Competitive*

*Pressure and Market Forces*

*Prospects and Priorities*

2.3

*General Evaluation*

### B) CRITERIA FOR MEMBERSHIP

1.

*Political Criteria*

1.1

*Democracy and the Rule of Law*

*Parliament and Legislative Powers:*

*Structure*

*Functioning of Parliament*

*The Executive: Structure*

*Functioning of the Executive*

*The Judiciary: Structure*

*Functioning of the Judiciary*

1.2

*Human Rights and the Protection of*

*Minorities*

*Civil and Political Rights*

*Economic, Social and Cultural Rights*

*Minority Rights and the Protection of*

*Minorities*

1.3 *General Evaluation*

2.

*Economic Criteria*

2.1

*The Economic Situation*

*Background*

3.

*Ability to Assume the Obligations of Membership*

3.1

*Internal Market Without Frontiers*

*The Four Freedoms*

*Competition*

3.2

*Innovation*

*Information Society*

*Education, Training and Youth*

*Research and Technological Development*

*Telecommunications*

*Audio-visual*

3.3

*Economic and Fiscal Affairs*

*Economic and Monetary Union*

*Taxation*

*Statistics*

3.4

*Sectoral Policies*

*Industry*

*Agriculture*

*Fisheries*

*Energy*

*Transport*

*Small and Medium Enterprises*

3.5

*Economic and Social Cohesion  
Employment and Social Affairs  
Regional Policy and Cohesion*

3.6

*Quality of Life and Environment  
Environment  
Consumer Protection*

3.7

*Justice and Home Affairs*

3.8

*External Policies  
Trade and International Economic Relations  
Development  
Customs  
Common Foreign and Security Policy*

3.9

*Financial Questions  
Financial Control  
Budgetary Implications*

4.

*Administrative Capacity to Apply the Acquis*

4.1

*Administrative Structures*

4.2

*Administrative and Judicial Capacity*

4.3

*General Evaluation*

*C) SUMMARY AND CONCLUSION*