
Az Európai Unió és Magyarország

ÁGH ATTILA

Az EU közpolitikája és a magyar csatlakozás

Az európai integrációról szóló szakirodalom konvencionális bölcsessége szerint az EU-nak meg van a maga jól működő politikai és közpolitikai rendszere (politics and policy), de mivel még a legfejlettebb „Kelet” – azaz Kelet-Közép-Európa (KKE) – is igencsak alatta maradt az EU színvonalának, evidens, hogy a hosszúra nyúlt csatlakozás elhúzódásának oka az EU-kapacitás vagy EU-érettség hiánya. Nem amolyan „advocatus diaboli” típusú érvelés logikája mondatja velünk, hogy az ellenkezőjét is érdemes lenne megvizsgálni – hátha akkor közelebb jutunk a folyamat megértéséhez.

Az EU közpolitikai intézményei és folyamatai című tanulmányomban (Ágh 1998c) bemutattam, hogy az Európai Közpolitikai Rendszer (EKR) igencsak ellentmondásosan és alacsony hatékonysággal működik, és fokozódó bonyolultságú versengő intézményei miatt önlefékező jellege van, ezért a zsákutcás helyzetekből a fontosabb kérdésekben is csak egy-egy nagyobb horderejű politikai döntés révén tud kitörni. Éppen ezt a zsákutcás jellegét mutatja a „keleti” kibővítés folyamata. Feltételezésünk szerint a KKE-országok csatlakozásának legfőbb akadálya nem annyira az elégtelen EU-kapacitásuk, hanem sokkal inkább az EU hiányzó „bővítési kapacitása”, vagyis az önkomplikációs komplexusa és a zsákutcaból való teljes kitöréshez szükséges, végleges és érdemi politikai döntés hiánya. A döntés a KKE-kibővítésről tényleg alapvetően politikai jellegű, már csak az érintett országok kis mérete és az EU-hoz viszonyított csekély gazdasági kapacitása miatt is, hiszen az EU éves költségvetésének egy százalékánál kisebb nagyságrendekről kellene dönteni. Az EU kettős – funkcionális-hatékonysági és „demokrácia-deficit” – válsága azonban egymás negatívumait felerősítve a kilencvenes évek elején kulminált, éppen akkor, amikor az új KKE-demokráciák felvételenek kérdése először érdemben felvetődött.¹

I. A „KELETI” BŐVÍTÉS FOLYAMATA

A bővítés újabb menete – és egyáltalában véve az államszocializmus mint külső ellenfél összeomlása – a legrosszabb történelmi pillanatban érte az EU-t. Hosszú intézményi pangás után a nyolcvanas évek végén megkezdődött az integráció magasabb fokának kialakítása, ami a TEU-val (Treaty on European Union, az Európai Unió Okmánya) érte el vég-ső formáját. Ez rengeteg belső vitát és nagy politikai feszültséget indukált, amelyeket jóval könnyebb lett volna kezelni egy bipoláris Európában, ahol az EU számára a külső fenyegetettség mindig is a belső integráció egyik legfontosabb hajtóerejének számított. Amúgy is egyre élesebben vetődött fel a demokratikus deficit kérdése, és a népszavazások eredményei is azt mutatták, hogy az integráció elmélyítésének komoly „populáris” korlátai vannak. Ráadásul ezzel párhuzamosan folytak a tárgyalások az öt fejlett EFTA-országgal is, amelyek végül is Ausztria, Finnország és Svédország felvételére vezettek. Annak reális megítéléséhez, hogy mennyire alacsony hatékonysággal működött az EKR a „keleti” kiterjesztés kezelésében, elsősorban a fenti sajátos körülményeket kell figyelembe kell venni, túl a kiterjesztés és elmélyítés közhelyszerűen sokat emlegetett konfliktusán.

A volt államszocialista országok kezelése az EU számára természetesen két síkon vetődött fel. Az egyik az általános konfliktuskezelés kérdése, amely új Európai Intézményi Rend kialakítását követelte meg, a másik pedig az EU kibővítésének kérdése, ami igen sajátos, közvetlenül jóval kevesebb országot érintő probléma. Könnyű kimutatni persze, hogy ez a két sík nem választható szét teljesen egymástól. Először is, az EU-tagságra pályázó országoknak is be kellett épülniük az új Európai Intézményi Rendbe, amely a Párizsi Chartával nyert szilárd formát, illetve végig kellett menniük más előkészítő fokozatokon is, mint az Európa Tanács, valamint a NATO-val való kapcsolat előzetes formái (NACC, PFP). Másodsorban, az EU-nak nem volt – bizonyos mértékig mindmáig nincs – világos választása a jelöltek között, tehát kellően differenciált képe az egész posztoszocialista térségről, ide értve a bővítés első szűk körének végleges kiválasztását. Sőt, az egyes EU-tagországok álláspontja a kérdést illetően radikálisan eltér egymástól a különböző nemzeti érdekeik és külpolitikai tradícióik szerint. Ez élesen megmutatkozott az 1997 júniusában Amszterdamban tartott EU-csúcsertekezlet után is, amikor már sürgetőleg vetődött fel az a kérdés, hogy valamennyi társult országgal egyszerre kezdődjenek-e meg a tárgyalások, vagy csak a közülük legfejlettebbekkel. Attól sem lehet eltekinteni, hogy a differenciálatlan kép oka nemcsak a differenciálás kétségtelen nehézsége. Az összes „kelet-európai” posztoszocialista ország egyetlen térségként, egységként kezelése egyben tudatos ürügy is számos nyugati politikus és EU-tagország számára a további kiterjesztés elhalasztására. Hiszen így, a differenciálás hiányában, könnyen el lehet túlozni a kiterjesztés nehézségeit, és érvelni ellene pusztán azzal, hogy valamennyi „keleti” ország – vagy legalábbis a tíz társult ország – integrációja csillagászati összegeket igényel.²

Kétségtelen tény azonban, hogy a „keleti” bővítés – amit csak a KKE-országok és főleg Magyarország vonatkozásában vizsgálunk – fordulópont az EU kiterjeszkedésének történelmi folyamatában. Nyugat-Európa egyesítése gyakorlatilag már lezárult, hiszen az elemzések kimutatják, hogy még Norvégia és Svájc részéről is – formális tagság nélkül is – erőteljes EU-alkalmazkodás történt (Hanf-Soetendorp 1998). A szegényebb és autoriter múlttal rendelkező dél-európai országok integrálása és felzárkóztatása már fokozott nehézséget jelentett ugyan – sőt a görög eset a maga számos kudarcával a további balkáni integráció várhatóan igen súlyos problémáit is érzékeltette –, de a „keleti” kiterjesztés mégis csak minőségi változás, még ezekhez a szegényebb nyugatiakhoz képest is. Végül ne feledjük, hogy a bővítés legutóbbi körének három országa Európa gazdagabb országai és konszolidált demokráciái közül került ki, és ennek ellenére komoly komplikációkkal és hosszan elhúzódó tárgyalásokkal járt.

A bipoláris világ összeomlása az EU-t is váratlanul érte, és évekbe tellett, míg érdemben reagálni tudott rá. A keleti kibővítés kérdése kezelésének három főszereplője, az Európai Tanács, a miniszteri Tanácsok és az Európai Bizottság a kilencvenes évek elején komoly tanulási folyamaton ment át, és – az Európai Unió Szerződésének, a TEU-nak megfelelően – az Európa Parlament (EP) is mindinkább részt vett a bővítési folyamatban; ezeknek az alapintézményeknek a szerepe többé-kevésbé jellegzetes és tartós. Az Európai Tanács, annak mindenkorai politikai fontossága szerint, ezért váltólázszerűen foglalkozik a bővítéssel, és állásfoglalásai a folyamat előrehaladásának valódi mérföldkövei. A különféle miniszteri Tanácsok jobbra a rövid távú szektorális érdekeket és a tagországokon belüli érdekellentéteket jelenítik meg és ezért többnyire fékező erőként hatnak. Az Európai Bizottság elvileg a hosszú távú politikai perspektíva megtestesítőjeként vesz részt a tárgyalásokon, és egyúttal gyakorlatiasan az integrált szakmai és közpolitikai tanácsadói hátteret is alkotja. Ebből a kettősségből az adódik, hogy a Bizottság egyrészt gyakorlatiasan elősegíti a bővítési folyamatot, másrészt azonban azzal, hogy köz- és szakpolitikailag évekig képtelen volt megbirkózni a feladattal, éppenséggel inkább hátráltatta.

A keleti bővítés elemzésekor mindenekelőtt azt kell leszögezni, hogy az EU belső intézményi átalakításának, az elmélyítésnek a problémája a legviharosabb globális és regionális változások időszakában is megőrizte elsőbbségét a bővítéssel szemben, tehát a bővítés az erről szóló legintenzívebb viták időszakában is legfeljebb másodlagos jelentőségű maradt az EU számára. A volt szocialista országokhoz fűződő új viszony kérdése az EKR pragmatikus nézőpontjából először 1989 decemberében, az Európai Tanács strasbourgi ülésén került napirendre. Az erre felkért Bizottság 1990 februárjára a szakvéleményt elkészítette és ezt az Európai Tanács – más okból összehívott – 1990. áprilisi rendkívüli ülése megvitatta. A Bizottság előterjesztése alapján megegyezés született arról, hogy új típusú társulási szerződést kell létrehozni a volt szocialista országok számára, amelyet Európai Megállapodásnak (Europe Agreement) neveztek el. Az 1991-ben folyó Kormányközi Konferencia (Intergovernmental

Conference, IGC) foglalkozott ugyan azzal, hogy Európa keleti felét illetően új és hatékony politikát kell kidolgozni, de ez jórészt megmaradt a retorika szintjén. Az EU ekkor a legkényesebb időszakban volt a TEU előkészítésében, és ez lekötötte minden figyelmét. A TEU-val kapcsolatos tárgyalások az Európai Közpolitikai Rendszert, az EKR-t teljesen leterhelték, különösen az Európai Politikai Együttműködésről (EPC) folyó viták, hiszen az EPC rendezése az akkor párhuzamosan ülésező két IGC egyikének a tárgya volt (Sedelmeier–Wallace 1996:367).

A bővítési tárgyalások Magyarországgal, Lengyelországgal és Cseh-szlovákiával 1990 decemberében kezdődtek. Ekkor vált nyilvánvalóvá az EU felkészületlensége a tárgyalásokra, két alapvető vonatkozásban is. Egyrészt az EU-nak nem volt hosszú távú stratégiai terve Európa keleti felének rendezésére és fokozatos integrálására, másrészt nem tudta összeegyeztetni ezt a politikailag motivált folyamatot a konkrét gazdasági érdekekkel. A hosszú távú politikai és a rövid távú gazdasági érdekek állandó ütközése tulajdonképpen az EU alapproblémája, ami végigvonul egész történetén, de ez a kérdés a keleti kibővítés kapcsán felfokozott és egyben sajátos formát ölt. Nevezetesen, az EKR-t mindvégig az integráció – vagy legalábbis a szorosabb együttműködés irányába mutató, nagy politikai, stratégiai célok – és a nemzetek, vagy az egyes nemzeti gazdasági aktorok konkrét törekvései közötti ellentmondások jellemezték. Ez az ellentmondás sokszor vezetett pangáshoz és bénultsághoz, de mindig megtörtént az áttörés, mert nemcsak az erőteljes politikai célok, hanem idővel maguk a közvetlen gazdasági érdekek is megoldást követeltek. A kialakított kompromisszumokhoz nagyban hozzájárultak a szakértői közösségek (epistemic community) is, amelyek a szakértelem és innovatív ismeret akkumulációjának intézményesült formái az európai integráció minden szintjén.

A keleti bővítés kérdésében azonban – még a legfejlettebb közép-európai országokat illetően is – mindhárom fenti hajtóerő vagy integrációs kapacitás hiányzott. Először is a politikai cél nem volt világos és határozott. Inkább arra a jámbor szándékra redukálható, hogy Európa keleti felét stabilizálni kell, avagy Európa megosztottságát fel kell számolni, de ennek kapcsán nem született sem határozott politikai döntés, sem egyértelmű stratégiai elképzelés. Másodsor, a gazdasági érdekeknek megfelelően ugyan az Európa keleti felével való intenzívebb kereskedelmi kapcsolatok kiépítése, de alulról, a gazdaságból nem ért integrációs nyomás a politikai szférát. Harmadszor, nem álltak rendelkezésre szakértői közösségek az „ideák” különböző szintjein. Európa keleti feléről nem halmozódott fel konkrét tudás és tapasztalat – amit egyébként az EU részéről a jugoszláv válságkezelés kudarca is bizonyított –, ezért a Bizottság rendre képtelennek bizonyult a szükséges szakértelemmel kidolgozott javaslatokat a Miniszterek Tanácsa és az Európai Tanács elé vitára bocsátani.

A fenti körülmények következtében 1990 telét követően kétszer is megtorpantak a társulással kapcsolatos tárgyalások. Mindkét alkalommal csak úgy volt lehetséges a továbblépés, hogy az Európai Tanács által felismert politikai szükségszerűség alapján a Miniszterek Tanácsa kibő-

vítette a Bizottság mandátumát a felvételt kérő országok gazdasági követeléseinek nyitottabb kezelésére. De megtorpanás volt politikai síkon is, mivel az említett országok a társulás (association) és a belépés (accession) közötti kapcsolat világos kinyilvánítását kérték, azaz az EU elkötelezettségének kimondását arról, hogy a folyamat végcélja a teljes integráció. A Bizottság első anyagai, éppen ellenkezőleg, a kettő teljes szétválasztását tartalmazták, vagyis elhárítottak minden további elkötelezettséget. Ez a politikai akadály a brit és a német kormány sürgetésére szűnt meg azzal az – igen gyenge – kompromisszumos formulával, amely szerint az EU tudomásul veszi a fenti társult országok teljes tagságra irányuló szándékát. Ezt a megoldást akkor az európai közvélemény a bővítéstől való elzárkózásnak értelmezte, és jogosan, hiszen az EU a bővítés melletti elkötelezettségét egyértelműen csak a maastrichti folyamat lezárulása után mondta ki.

A realista nyugati elemzések is a kibővítési kapacitás hiányát mutatják az EU-ban a kilencvenes évek elején: „1990 elején a Bizottság világosan megfogalmazta, hogy a Közép-Európával való társulási szerződések nem jelentenek automatikusan belépőjegyet magába a Közösségbe. Az Európai Tanács dublini csúcserkeztetén, 1990 áprilisában szóba sem került ezeknek az országoknak a teljes tagsága. Varsó, Budapest és Prága azonban olyan társulási szerződést követeltek, amelyben világosan meg van fogalmazva, hogy a társulás csak az első lépés a teljes tagsághoz vezető úton. (...) 1991. április 15-én az EU külügyminiszterei úgy döntöttek, hogy az EU tagság megemlíthető a társulási szerződés preambulumában, mint »végső, de nem automatikus« cél. (...) Csak egy hónapos töprengés után nyújtott be a Bizottság egy olyan kompromisszumot, amely az összes érintett számára elfogadható volt. A közép-európaiak azonban ezt csak nagyon vonakodva fogadták el, jól tudva, hogy ez a leginkább »nagyilelkű« ajánlat, amire egyáltalán számíthatnak” (Van Ham 1995: 198–199).

Gazdaságilag a kompromisszum a társulási szerződésekben még ennél is „nyomorúságosabb” volt (Sedelmeier–Wallace, 1996: 371). A nyugati piacok megnyitása a „keleti” országok előtt nemcsak általában az elvártnál és a konszolidációhoz szükségesnél volt csekélyebb mértékű, hanem egyes területeken konkrétan is nagyon erőteljes korlátozások érvényesültek. Éppenséggel azokon az „érzékeny” területeken, ahol a KKE vállalatok versenyképesek lehettek volna, vezette be az EU a legerősebb korlátozásokat. Merkel így írja le ezt a „nyomorúságos” helyzetet: „(1) Az európai piac aszimmetrikus megnyitása nem foglalta magába az EU úgynevezett érzékeny szektorait, a szén-, acél-, textil- és agrárszektor. Márpedig kizárólag ezek azok a gazdasági szektorok, amelyekben a kelet-közép-európai gazdaságok hatékonyan tudnak versenyezni a nyugat-európai termékekkel. (2) Az EU elutasított minden pénzügyi kötelezettséget a társulási szerződésben. Pénzügyi megállapodást, olyat, mint például Törökország esetében, nem csatoltak a szerződéshez. A PHARE-támogatást a társult országok okkal tekintették teljesen elégtelennek. (3) A munkaerő szabad mozgását illetően az EU csak minimális engedményeket tett a visegrádi országoknak” (Merkel 1996: 45–46).

Ezzel paradox szituáció jött létre, a társulási szerződések végül is közvetlenül nem a gazdasági felzárkózást segítették elő, hanem számottevő nyugati kereskedelmi többletet biztosítottak, vagyis éppenséggel hátráltatták a felzárkózást, amelyet csak részben kompenzáltak a segélyprogramok. Egyfelől tehát „politikailag”, azaz a tanulási és alkalmazkodási szinteken megkezdődött nyugati támogatással a KKE-felzárkózás, amellyel másfelől számos vonatkozásban ütköztek a valóságos gazdasági folyamatok. Robert Bideleux szerint „Az EU-importkorlátozások a Nyugat-Európába irányuló kelet-európai exporttal kapcsolatban nemcsak lefékeztek a kelet-európai gazdasági fellendülést és hosszú távú növekedést, hanem egyúttal lényegesen késleltették a későbbi EU-csatlakozásokat is azon az alapon, hogy a gazdaságuk gyenge ahhoz, hogy megfeleljen az EU-tagságnak” (Bideleux 1996: 234). Joggal teszi fel a kérdést Hyde-Price a fenti paradoxon alapján, hogy a Nyugatnak végre el kell döntenie, túlmegy-e a retorikán Közép-Európa (és Kelet-Európa) támogatásában vagy megmarad a hipokrizis szintjén, tehát inkább elvesz, mint ad (Hyde-Price 1996: 201–202).

Az EU megkésett reagálása és paradox döntése, és egyáltalában a szűk gazdasági érdekek dominanciája a KKE-re vonatkozó kérdésekben kiváltotta a szélesebb „akadémiai” szakirodalom (Enders 1996), sőt, a közvetlenül a Bizottságnak dolgozó szakértők éles kritikáját is, de „nem jött létre olyan szakértői közösség, amely ebben a fázisban elég erős lett volna ahhoz, hogy ettől eltérő közpolitikai formulát fogadtasson el” (Sedelmeier-Wallace 1996: 371). Az új megközelítések és hosszabb távú megfontolások rendre vereséget szenvedtek az EU-n belüli tárgyalásokon. A fragmentált, versengő intézmények csatája állandósult a kibővítés kérdésében is. Nevezetesen, az Európai Bizottságon belül a külkapcsolatokért felelős DG I és az ipart avagy a mezőgazdaságot felügyelő DG III és DG VI „minisztériumok” csaptak össze, a nemzeti kormányokban pedig a külügyminisztérium és a szakminisztériumok között folyt az intézményesült összeütközés. A Bizottság ebben a helyzetben végül is nem tudta eljátszani sem a szakértői vélemény kialakításával, sem a hosszú távú európai érdekek képviselésével kapcsolatos szerepét. Az eredmény pedig kiábrándító volt nemcsak a kibővítést határozottan támogató németek, hanem a többi, kevésbé érdekelt nemzeti kormány számára is. Egészében véve az 1990–1993-as időszak a „jóindulatú elhanyagolás” időszaka volt, amikor főleg jogi és politikai feltételeket erőltettek rá a „vesztes” országokra.³

A szakértők véleménye az EU szűk látókörű gazdasági nézőpontját vette elsősorban kritikai pergőtűz alá, elismerve az EU komoly gazdasági problémáit abban az időszakban, de végül is a perspektívákat hiányolta a leginkább az EU álláspontjában: „Rendkívül sajnálatos volt, hogy a liberális, pluralista parlamenti demokrácia és a piacgazdaság kiépítésének óriási feladatai Kelet-Európában egybeestek a Nyugaton kezdődő komoly és elhúzódó recesszióval, valamint az EU-integráció elmélyülésének politikailag problematikus és megosztó jellegű folyamatával. (...) Egyidejűleg a politikai vezetés súlyos kudarcáról is szót kell ejteni.” (Bideleux 1996: 235). Hyde-Price ugyanilyen csalódással jegyzi meg,

hogy „Szomorúan kell kijelenteni, hogy a visegrádi országok lelkesedése és elkötelezettsége viszonzás nélkül maradt Nyugaton. Éppen ellenkezőleg, az EU-tagországok az Európa újraegyesítésével kapcsolatos történelmi kihívásra fantáziátlanul és rendkívül kicsinyes önzéssel reagáltak” (Hyde-Price 1996: 201).

Az EU számára a „keleti” rendszerváltás a kilencvenes évek elején a legrosszabb időpontban történt, hiszen az egész korábbi fejlődését elősegítette a külső nyomás: „A kommunizmus összeomlása Kelet-Európában 1989-ben nagyon kellemetlen fordulat volt az EU számára, mivel kohézióját, célrendszerét és stabilitását részben Európa hidegháborús megosztottsága biztosította. Az új Európa sokkal kevésbé stabil és összetartó lesz, és hosszú időt vesz majd igénybe, míg megtalálja az új irányvonalát” (Bideleux 1996: 248). Frances Millard hasonló szellemben fogalmaz: „A közös ellenségnek – amely oly sokat tett Nyugat-Európa egyesítéséért – a gyors és drámai összeomlása a tagállamok divergenciájának és különbözőképpen felfogott nemzeti érdekeinek új hullámát indította el” (Millard 1996: 221). Nyugat-Európában tehát a keleti összeomlás kettős hatást váltott ki. Egyrészt elvont, ideológiai szinten lelkesedést szült, másrészt konkrét, gyakorlatias szinten az amúgy is számos nehézséggel küszködő európai integrációnak okozott súlyos problémákat, amelyek – miután már a társulási szerződések megtárgyalásakor felszínre kerültek –, az egész folyamatot átmenetileg zsákutcába juttatták.

A zsákutcából való kitérés feladata az Európai Tanácsra várt. A KKE kibővítés kérdésében az 1993. júniusi koppenhágai EU-csúcs hozta meg az alapvető fordulatot, és lényegében ekkor kezdtek a bővítéssel komolyan foglalkozni. Előzőleg az 1992. júniusi lisszaboni EU-csúcs már világos különbséget tett az éppen folyamatban levő „északi” és az esetleges későbbi „keleti” kiterjesztés között. De radikális fordulatra csak Koppenhágában került sor, részben a politikai nyomás, részben a tanulási folyamat eredményeként. 1993-ban már a TEU is érvényben volt, ami lehetővé tette a korábbi erőteljes befelé fordulás helyett a politikai vezetőik és az egész EKR számára a viszonylagos kifelé fordulást.

A fordulat okai között elsőnek említhető a jugoszláv válságkezelésben az EU kudarca, ami felhívta a figyelmet a térség elhanyagolásának veszélyeire, a sajátosan differenciált megközelítés szükségességére és a hosszú távú politikai stratégia hiányára. Másodikként meg kell jegyezni, hogy – minden probléma ellenére – igen meggyőző volt a KKE-országok gyors demokratizálódása és piacosítása, azaz gazdasági és politikai stabilizációja, éles kontrasztban a Balkánnal és Kelet-Európával. Harmadrészt, megint csak fontos szerepet játszottak a szakértői vélemények, illetve a tanulási folyamat is. „Bár a szakértők csapatát heterogenitásuk miatt túlzás volna szakértői közösségnek (expert community) nevezni, mégis egységesekek voltak abban, hogy bírálták az EU irányvonalának defenzív jellegét és ellentmondásos természetét, mégpedig a hosszú távú politikai perspektíva hiányát és a kereskedelmi intézkedések elégtelenségét. Ez a tudományos kritika fontos szerepet játszott az általános vita újramegdésében és érvekkel inspirált a sokkal nyitottabb megközelítésre” (Sedelmeier-Wallace 1996: 373–374).

A zsákutcából való kitérés összekapcsolódott a DG I szétválasztásával is külpolitikai és külgazdasági részlegre (DG I és DG IA), két külön befolyásos „miniszter” vagy EU-biztos vezetése alatt. A Bizottság kapott megbízást új előterjesztés kidolgozására, s az EU politikai nagyhatalmú ekkor már a szokottnál sokkal nagyobb figyelmet fordítottak a bővítés kérdésére. A KKE-kibővítés vonatkozásában az „alacsony politika” (low politics) hajtóerői nem bizonyultak elégségesnek, sőt inkább fékeztek a folyamatot. Valójában a „magas politika” (high politics) erőteljes beavatkozására volt szükség ahhoz, hogy az EKR versengő és egymást részben átfedő intézményeinek önlefekező hatását ki lehessen iktatni. Jellegetes azonban, hogy előrehaladást csak az Európai Tanács szintjén lehetett elérni, hiszen például a Külügyminiszterek Tanácsa (GAC) is többször sikertelenül foglalkozott ezzel a kérdéssel. Koppenhágában végül is kiérlelődött az elkötelezettség és az elképzelés az alkalmas „keleti” országok felvételére, és a felvételi kritériumok kidolgozására is sor került.

Mindent összevetve hiba lenne az EU szerepét a KKE-térség gazdasági és politikai stabilizációjában túlértékelnünk, hiszen ez a folyamat sokkal inkább a belső hajtóerőktől és a külső spontán kapcsolatoktól kapott impulzusokat, kevéssé az EU komoly és tudatos támogatásától. A fő probléma az volt mindvégig – tulajdonképpen mostanáig –, hogy az EU-nak nem volt világos hosszú távú stratégiai elképzelése, amely testet öltethetett volna gyakorlatias lépésekben: „Nagyon nehéz lenne koherens EU-stratégiát felfedezni Kelet-Európával kapcsolatban az első öt poszt-kommunista esztendőben, már csak azért is, mert a tagállamoknak eltérő nézeteik és prioritásaik voltak Kelet-Európával kapcsolatban, és főleg a maastrichti folyamat belső problémáival voltak elfoglalva. (...) 1994 végén az új EU még nagyon messze volt attól, hogy eldöntse, hol végződik Európa, ennek a kérdésnek minden, az EU méreteire és belső működésére vonatkozó konzekvenciájával együtt. (...) A belső politikai ügyekre és az európai recesszióra koncentrálna, a Maastrichti Egyezmény ratifikációját követő közpolitikai következményektől sokkolva, a szélsőjobb-oldali radikalizmus újjászületésének nyilvánvaló jeleitől megrettenve és a tagsággal járó követelmények széles skáláján polemizálva, az EU-tagországok – a szélesebb Atlanti Szövetséggel együtt – képtelennek bizonyultak arra, hogy megegyezzenek a korábbi szovjet blokkal és a poszt-szovjet államokkal kapcsolatban koherens stratégiában. A kelet-európaiak pozícióját, beleértve a lengyeleket is, viszont a pusztán reagáló jelleg és a külső függés jellemezte” (Millard 1996: 217, 211–212). Ezért teljesen megalapozott Robert Bidelioux zárókövetkeztetése: „Végül is, minden ellenkező látszat dacára, az EU nagyon keveset tett azért, hogy integrálja Kelet-Európát az európai fejlődés fő vonalába. (...) Az EU fő törekvése inkább az volt, hogy a kelet-európai államokat tisztas távolságra tartsa magától (...) ezért a kelet-európai kormányok egyre inkább sértve érezték magukat az EU defenzív és paternalista hangneme és viselkedése miatt” (Bideleux 1996: 233).

A kilencvenes évek közepére azonban valamelyes előrehaladás mégis csak érzékelhető volt a KKE-kibővítéssel kapcsolatban, és ezzel párhuz-

zamosan, a három pillér elválasztottságának megfelelően folytatódott a törekvés Európa keleti felének általános rendezésére is. A bipoláris világ és a megosztott Európa összeomlása kezdettől fogva a többsésségű Európa felé tartó törekvéseket erősítette meg az EU-ban, ide tartozott az EU kemény magja körül az országok koncentrikus köreiből álló Európai Konfederáció víziója is. Ezt a vonalat folytatta a Balladur-terv is az Európai Stabilitási Paktumról, amelyet ugyan mérsékelt lelkesedéssel fogadtak a koppenhágai EU-csúcsertekezleten, de 1995 márciusában egy Párizsban tartott konferencián mégiscsak jóváhagyták, mert megerősítette a második pillér konszolidációjára irányuló törekvéseket. 1994 folyamán a Bizottság részletesen áttekintette az Európa keleti felével kapcsolatban addig folytatott politikát. A DG I és a DG IA, az új minisztériumok új vezetői – Leon Brittan és Hans van den Broek – egyetértettek a hosszú távú stratégia kidolgozásának szükségességében, beleértve a csatlakozás (accession) perspektíváját is. Megkezdték annak részletes kidolgozását, hogy a KKE-kibővítéshez milyen konkrét közpolitikai alkalmazkodásra van szükség az EU egyes területein, mint például az agrártámogatás vagy regionális fejlesztési ügyek. Brit és olasz közös kezdeményezésként készült el a Hurd–Andreatta-terv az érintett országoknak a második és harmadik pillérrel kapcsolatos tevékenységekbe való bevonására is. Egészében véve, az 1994. júniusi Korfuban tartott EU-csúcsertekezleten a KKE-kibővítés ügyében még nem történt újabb érdemi előrelépés. De ezt követően a német Elnökség idején már folyamatosan kidolgozták a csatlakozáshoz vezető út vagy az előcsatlakozás (pre-accession) stratégiáját, amelyet az 1994. decemberi csúcsertekezlet fogadott el Essenben.

Az EU-nak a bővítés kérdésében önmagával folytatott küzdelme jól mutatja a döntéshozatal nehézkességét és megosztottságát, az EKR konzervatizmusát (policy conservatism) a megújítással (policy innovation) szemben – ezek mögött kitapinthatóak azok a konkrét érdekek is, amelyek leblokkolják a változásokat. Az Európai Tanácsnak kellett újra meg újra közvetlenül beavatkoznia, hogy továbblendítse az ügyet, illetve bátorítania a Bizottságban és a holdudvarában lévő innovatív „közpolitikai vállalkozókat” (policy entrepreneur) arra, hogy új ideákkal segítsenek továbbvinni a bővítés ügyét. Ez a mozgás azonban korántsem vált még önfenntartó folyamattá, bár az 1997. júniusi amszterdami csúcsertekezlettel elérkezett Koppenhága után a második történelmi fordulóponthoz. Az 1996-ban összehívott Kormányközi Konferenciának (IGC) éppenséggel az EU további intézményi reformja volt a feladata, többek között azért is, hogy a bővítés további feltételeit megteremtse. Amint ismeretes, nagyon kevés előrelépés történt ezen a területen, de az amszterdami csúcsertekezlet kimondta, hogy húsz tagállammal – azaz öt új taggal – még működőképes lehet az intézményrendszer. Ezzel az Európai Tanács megnyitotta a csatlakozás lehetőségét a három KKE-ország, valamint Észtország és Ciprus előtt, vagyis előkészítette a terepet az 1998 tavaszán esedékes tárgyalások megkezdéséhez.⁴

II. A KIBŐVÍTÉS FELTÉTELRENDSZERE

A kilencvenes évek első törekvései után (Keatinge 1991: 166–167) a keleti bővítés feltételeit átfogóan először az úgynevezett koppenhágai kritériumok fogalmazták meg. Ezek az alábbiak:

1. Stabil demokratikus intézményrendszer – jogállamiság, emberi jogok és kisebbségi jogok.
2. Jól működő piacgazdaság.
3. Az EU-n belüli versenyképesség.
4. Az *acquis communautaire* és a politikai, gazdasági és a monetáris unió céljainak elfogadása.

A fenti kritériumokat kiegészíti egy újabb is, amely voltaképp az EU oldaláról el is bizonytalanítja az előbbieket:

5. Az EU képessége az új tagok befogadására anélkül, hogy veszélyeztetné az európai integráció dinamikáját.⁵

Ezek a koppenhágai kritériumok lényegében minden területet lefednek, vagyis a továbbiakban nem kiszélesítésükre, hanem elmélyítésükre, konkrétabb meghatározásukra került sor, éppenséggel a közpolitika vonalán, azaz azt hangsúlyozva, hogy az EU-hoz való strukturális alkalmazkodásban nem az előírások formális átvétele, hanem megfelelő alkalmazásuk mértéke az alapvető kérdés. A demokrácia és a piacgazdaság megléte helyett a hangsúly mindinkább átkerült a *működőképes és hatékony demokráciára és piacgazdaságra, avagy az EU-val együttműködésre* képes adminisztráció és közpolitikai rendszer kialakítására. Ez már az esseni csúcsertekezleten megtörtént a konkrét előcsatlakozási (pre-accession) stratégia előtérbe állításával. A Bizottság egymást követő szakanyagai 1994 nyarán kiemelték, hogy az EU és a társult országok kapcsolatait át kell vizsgálni a csatlakozásra való felkészülés szempontjából, illetve meg kell kezdeni a társult országok intézményei fokozatos integrációját mint „strukturális viszonyrendszert”, azaz többszólamú dialógusra kell törekedni, az adott közpolitikai terület sajátos természete szerint.

A koppenhágai kritériumok kidolgozását követően az esseni EU csúcshatározatai a csatlakozási stratégiáról az alábbiakban foglalhatók össze:

1. Az *acquis communautaire* lényeges részeit ki kell emelni átvételük felgyorsítása érdekében, a szociális és környezetvédelmi ügyekben „ki-egyensúlyozott megközelítésre” kell törekedni.

2. A jogharmonizációban menetrendet kell kijelölni megfelelő prioritásokkal az egyes területeken belül, de nem az egyes területek között.

3. Sajátos adminisztratív és szervezeti struktúrákat kell kialakítani a hatékony alkalmazás érdekében, mert az EU-szabályozás pusztán formális átvétele elégtelen.

4. A PHARE segélyprogramot hozzá kell alakítani a csatlakozási stratégiához.

5. A technikai felzárkózásra megfelelő apparátust és adatbázist kell létrehozni.

6. Az ajánlások végrehajtásának ellenőrzésére megfelelő szervezeti kereteket kell teremteni.

7. A társult országoknak megfelelő menetrendet kell kidolgozni az EU-szabályozás átvételére és az egész alkalmazkodási folyamatra.

8. A társult országoknak olyan nemzeti programot kell megfogalmazniuk, amelyben kiemelik a sajátos szektorális prioritásokat és problémákat, valamint megoldásuk határidejét.

Az essenai határozatok egyrészt nyíltan kimondják, hogy az *acquis communautaire* egyes részei sokkal fontosabbak, mint a többiek, ezért a jogharmonizáció konkrét végrehajtásában prioritásokat és határidőket állapítanak meg. Másrészt világossá teszik, hogy az előcsatlakozási időszakban a sikeres országoknak is csak az alkalmazkodás egy részét kell megoldaniuk, nagyobb része a csatlakozás utáni időszakra marad. Az alkalmazkodás tehát ütemesen folytatódik magán az EU-n belül, ami felveti a kivételek, a derogációk kérdését. A rugalmasság (flexibility) kérdésköre azonban csak az amszterdami csúcson került napirendre, és ott is inkább a tagországok egymás közötti viszonyában, ami persze megnyitja a nagyobb mozgásteret az újonnan belépők előtt is. Az 1995 májusában publikált *Fehér könyv*, amelyet az 1995. júniusi cannes-i csúcstalálkozón vitattak meg, tovább konkretizálta a strukturális viszony kérdéskörét és megpróbálta azonosítani a társult országok számára a megadott határidőn belül elérhető célokat. A *Fehér könyv* különösen kiemeli a modern, EU-kompatibilis közpolitikai rendszer, azaz a hatékony és működőképes adminisztratív infrastruktúra jelentőségét.

A bővítés feltételeinek kidolgozásával párhuzamosan a csatlakozással kapcsolatos eljárások is tovább konkretizálódtak, illetve jelentős részben megváltoztak az EU-ban. A TEU hetedik fejezetének O cikke (paragrafusa) foglalkozik a felvétel menetével, az alábbiakban:

„Bármely európai állam jelentkezhet felvételi kérelemmel az Unióba. A kérelmet a Tanácshoz kell eljuttatnia, amelynek – a Bizottsággal való konzultálás és az Európa Parlament abszolút többségen alapuló egyetértése után – egyhangúlag kell döntenie. A felvétel feltételeit és az Unió alapját képező szerződésekhez való alkalmazkodást, amelyet a csatlakozás magában foglal, a tagállamok és a felvételt kérő állam közötti szerződésnek kell szabályoznia. Ezt a szerződést az összes részt vevő államnak ratifikálnia kell a saját alkotmányos követelményei szerint.”

Ez a procedura azt jelenti, hogy a felvételi kérelmet a Tanács megbízása alapján a Bizottság vizsgálja és országvéleményt (avis vagy opinion) készít, amint ez meg is történt az 1997 júliusában a tíz társult országról megjelentetett *Agenda 2000* formájában. A Tanács egyhangú pozitív döntése után a Bizottság bonyolítja le a csatlakozási tárgyalásokat is a Tanácstól kapott mandátum alapján. Ezek a tárgyalások akár öt-hat évet is igénybe vehetnek, ahogy a déli kibővítés esete mutatja. Az egész folyamatban mégis a Tanács tölti be a domináns szerepet, hiszen döntésére a tárgyalások akár a Bizottság negatív véleménye után is megkezdődhetnek. Továbbá a Tanács a tárgyalás közben is megváltoztathatja a Bizottság mandátumát, illetve a Tanács hozza meg a végső döntést is, sőt bármely tagállam megvétózhatja – akár menet közben is – az egész folyamatot. Ebből kitűnik, hogy nem a Bizottságnak a koppenhágai kritériumok-
ra épülő szakvéleménye a döntő kérdés, hiszen a felvétel folyamata alap-

vetően, végső soron politikai döntésen és nem annyira az érintett ország felkészültségén alapul.

A TEU újabban kiterjesztett jogköröket adott az EP-nek, amely kidolgozta a saját eljárását a tagfelvételekkel kapcsolatban (Tatham 1996). Az EP kétszeres szerepet játszik, vagyis belép a döntéshozatali folyamatba az elején és a végén is. A felvétélről a tárgyalások megkezdése előtt a parlament vitát nyit egy bizottság – 26 képviselőből álló csoport – javaslata alapján, amelyre a Tanács és a Bizottság tisztségviselőit is meghívják. Ennek a vitának az alapján határoz az EP és véleményét megküldi a Tanácsnak. Még fontosabb az EP szerepe a tárgyalások befejezése és a megállapodás kialakítása után, mivel egyetértési (assent) joga van, amely nélkül az egyezmény nem köthető meg. Az EP tehát egy újabb vitát rendez és megint ennek alapján határoz, de igen fontos, hogy a TEU semmiféle határidőt nem jelöl ki ennek a határozatnak a meghozatalára, az EP tehát elvileg és gyakorlatilag hosszasan elhalaszthatja a felvételi megállapodást, amelyet egyébként a tagországok parlamentjeinek külön-külön ratifikálniuk is kell.

III. KIS ORSZÁGOK KÖZPOLITIKAI ALKALMAZKODÁSA

A kilencvenes években széles körű kutatás folyt az EU kisebb tagállamaiban, hogyan tudnak alkalmazkodni a kis országok az EU-hoz egyebek mellett közpolitikailag is. A kutatások összegezése nemcsak tudományos érdekesség számunkra, hanem konkrét tanulságokat is levonhatunk belőle a magyar, avagy szélesebb értelemben a KKE-csatlakozás szempontjából.

Valamennyi EU-tagország nemzeti politikai rendszere és azon belül közpolitikai rendszere – tehát a politikai rendszer avagy politika-csinálás (policy-making) egész működési módja – radikális átalakuláson megy át az EU-n belül, a nagy országoké is (Németország, Franciaország, Anglia és Olaszország). A tagországokban már maga a nemzeti érdek sem önmagában véve, hanem eleve az EU-ra vonatkoztatva, éppenséggel az EU-val való kölcsönhatásban fogalmazódik meg. Lényegében nincs már semmiféle pusztán „belső” közpolitikai folyamat, olyan, amelyiknek ne lenne szoros EU-összefüggése, avagy ne lenne része az adott ország és az EU egésze „külső” kapcsolatrendszerének. A politikai és közpolitikai rendszer szempontjából tehát a belső és külső folyamatok éles szembeállítására elvezetette az értelmét.

A kis országok nemcsak gazdaságilag és a politikai rendszer egészét illetően kényszerülnek nagyobb alkalmazkodásra, hanem leginkább a közpolitikai rendszerüket illetően, mert az EU-ba való beágyazottságuk mennyiségi tekintetben is olyan mértékű, hogy viszonylag kis létszámú apparátusuk állandóan „EU-külföldön” érzi magát. Különösen szembeötöl ez akkor, amikor egy kis országra kerül a sor az Elnökségben, s az ország egész adminisztratív rendszerét egy fél évre az EU koordinálása foglalkoztatja (például az írek) esetében. A kis tagországok alkalmazkodása tehát mélyrehatóbb, de ez korántsem mechanikus, külső determi-

náltság és korántsem vezet egyformaságra a kis országok közpolitikai struktúráiban.

A kis országok között élesen elkülönülnek a generációk aszerint, hogy az adott ország mikor lépett be. A legkorábban belépő Benelux országoknak nemcsak több idejük volt az alkalmazkodásra a TEU érvénybe lépéséig, hanem az is óriási előny, hogy minden szakaszban aktívan részt vehettek maguknak az intézményi kereteknek kialakításában. Az „északi” kibővítésnél viszont az igen fejlett országok (például a svédek) is azt tapasztalták, hogy kész keretek közé lépnek be, és legfeljebb az alkalmazkodás feltételeiről és menetrendjéről tárgyalhatnak. Minél későbbi belépő az adott ország, annál nagyobb mértékű és nehezebb az alkalmazkodás. A közpolitikai rendszer átalakítása szempontjából tehát nem a fejlettség mértéke számít, mint a gazdaságban, hanem a belépés időpontja az alapvető kérdés.

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy valamennyi kis ország radikális átalakulásra kényszerült, vagyis az egész közpolitikai rendszert fokozatosan át kellett szerveznie a központi kormányzati rendszerétől az egyes önkormányzatokig (Pelinka–Schaller–Luif 1994). Egészen a legutóbbi időkig azonban a kormányok nem gondoltak ennek megtervezésére, azaz nem tudatosan és centralizáltan hajtották végre az átalakítást, hanem az csak fokozatosan megtörtént velük. A legutóbbi kibővítésnél fordult elő először, hogy előre megtervezték a gazdasági és a szűkebb értelemben vett politikai, mellett a közpolitikai alkalmazkodást is, és ezért ennek tanulságait célszerű közvetlenül felhasználnunk.

A fentiek alapján a szakértők megkülönböztetnek rövid távú *politikai* alkalmazkodást mint az EU intézményrendszerébe való konkrét beágyazódást, és *stratégiai* alkalmazkodást mint hosszú távú elképzelést és tervet az EU-hoz való viszonyról. A stratégiai tervezés és a hosszú távú alkalmazkodás igénye is az északi országoknál jelent meg, mégpedig összekapcsolva a regionális együttműködéssel. A gazdasági és jogi harmonizáció kérdésénél jóval tágabban vizsgálják és tudatosan alakítják az EU-val való *politikai harmonizálás*, egyebek között mint a nemzeti érdekek képviselése és érvényesítése optimalizálásának kérdését. Egészében véve az tapasztalható, hogy az EU döntéshozatalában a kis országok kettős taktikát folytatnak, egyfelől együttesen nyomásgyakorló csoportot alkotnak, másfelől egyes kérdésekben külön-külön a nagy országokhoz csatlakoznak. Mivel az előbbi taktika gyakori és stratégiává szerveződhet, növekszik a nagy országokban az aggodalom, hogy a többségi szavazás előtérbe kerülésével a kis országok leszavazhatják őket. Márpedig a svédek vezetésével az északi országok egyfelől és a spanyolok vezetésével a déliek másfelől igen aktívan szervezik a kis országok koalícióját. Ez az éles konfliktus magyarázza a fokozódó vitákat a szavazati arányok tagországonkénti elosztása és a blokkoló kisebbség mértékének meghatározása körül. Mindenesetre, a kis országok már többségben vannak a tagországok között, és a KKE-csatlakozás kapcsán az egyik nagy gond az, hogy három-öt ország felvétele újabb kiterjesztést jelenthet a döntéshozatalban a kis országok javára, és ezért a nagy országok újra meg kívánják vizsgálni a blokkoló kisebbség arányát.

A szakértői elemzések összegezése szerint a kis országok mérlege pozitív a csatlakozás után, vagyis feltételezhetően még többet profitálnak az EU-tagságból, mint a nagyok: „Számos szakértő úgy véli, hogy a kis országoknak különösen előnyös az EU-tagság. Megnövekszik a befolyásuk és sokkal többet elérhetnek a céljaikból, mint ha egyedül versengénének a nagy országokkal a »nemzetközi politikai piacon«. Az EU formális intézményei és procedúrai lehetőséget adnak a véleményük kinyilvánítására és ugyanakkor védelmet is nyújtanak nekik a nagy országokkal szemben. Az EU-n belül a kis országokat nagyon komolyan kell venni, sokkal komolyabban, mint ha kívül lennének. Ha pedig így van, akkor ezeknek a kis országoknak nagy szükségük van a tudatos alkalmazkodásra azokhoz az intézményi keretekhez, amelyeken belül az EU szinten tevékenykednek” (Soetendorp–Hanf 1998: 193–194).

A kis tagországok tehát tudják, hogy a közpolitikai alkalmazkodásnak az egész politikai rendszerben, teljes keresztmetszetében, azaz alul és fölül egyaránt meg kell történnie. Ezért nem pusztán közgazdász és jogász EU-szakértőket küldenek Brüsszelbe, mint valamiféle „élcsapatot”, hiszen tudják, hogy mindenekelőtt a közpolitikában járatos szakértőket kell tömegesen kiképezniük és „bevetniük” az EU-ban folyó „dzsungelharcra”. A versengő intézmények egymást átfedő rendszerei, liánszerűen behálózó kapcsolataik brüsszeli dzsungelében a nemzeti képviselők sokaságának és a delegált Euro-bürokratáknak elsősorban olyan „túlélési stratégiákra” van szükségük, amelyeket csak az EKR beható ismerete nyújthat. Nem véletlen, hogy egyes új és régebbi kis tagországok, mint például a finnek és az írek, a belépés előkészületeként szászámra küldtek közpolitikai szakértőket képzés címén hosszabb időre Brüsszelbe csak azért, hogy szokják a terepet. Igaz, hogy az EU-ban végső soron az Európai Tanács szintjén dőlnek el a dolgok, a legfontosabb ügyek, de a nemzeti érdekek képviselete az EKR egészében való szakértői részvétel kíván, ezért egy – csak jogász és közgazdász szakértőkkel meg támogatott – politikai elit az Európai Tanács szintjén is szükségképpen kudarcot vall.

A legutóbbi belépések azt mutatják, hogy a csatlakozásnak az országokon belül az EU-szintű elit-demokrácia elmúltával három fázisa van (Luif 1995; Fitzmaurice 1996; Wiberg 1996; Hegeland–Mattson 1996; Raunio–Wiberg 1997). Az első a kormányzati fázis, amelyben viszonylag szűk politikai elit tárgyal, de már ez a fázis is feltételezi, hogy a csatlakozásról viszonylagos nemzeti konszenzus alakult ki, amelyet akár a kormányzati elit és a lakosság közötti „európai társadalmi szerződésnek” is nevezhetünk. A második a parlamenti fázis, amelyben a részt vevő politikai elit kibővül, és amelyben a pártok ugyan a főszereplők, de a parlamenti viták nyilvánosságán keresztül megkezdődik a lakosság szervezett bekapcsolódása az integrációs folyamatba. A harmadik fázis már a szervezett társadalom részvétele – a maga artikulált módján, azaz a nagy érdekképviseleti szervezetek és a civil társadalom szereplői révén –, amelynek látványos formája az EU-népszavazás (Modus 1997). Ez a három fázis szorosan összekapcsolódik és többszörösen átfedi egymást, de a főszereplők és a folyamat lényege az egyes fázisokban világosan elkülönülnek egymástól. A legutóbbi kibővítésnél ez a menctrend egyértelműen

megfigyelhető, a KKE-országokra az jellemző, hogy az előkészületek megrekednek a kormányzati fázisban, valamiféle elit-demokrácia vagy delegált demokrácia formájában. A kormányzatban igen erős az az illúzió, hogy az EU-csatlakozás sikere attól függ, hogy egy szűk politikai elit jól tárgyalásokkal vezeti-e be országát az EU-ba.⁶

Itt kell visszatérnünk a korábbi tanulmányban bővebben kifejtett Európaizációs Paradoxonra. Arról van szó, hogy az európai integráció egész történetében az integrációt mindig sokkal jobban támogatták az élitek, mint a lakosság tömegei, és ez már önmagában véve is demokratikus deficitet teremtett. Ez a paradoxon természetesen még élesebben és veszélyesebben jelentkezik a KKE esetében, mivel a nemzeti politikai élitek tömegtámogatása és legitimitása jóval csekélyebb és törekenyebb egyfelől, a lakosság nagy tömegeinek EU-ismeretei, a csatlakozással kapcsolatos érdektudata és megszervezettsége viszont jóval alacsonyabb szintű másfelől, mint Nyugat-Európában. A pusztán szűk elit által – bármilyen ügyesen – levezényelt EU-csatlakozás tehát könnyen provokálhat ki elutasítást egy népszavazáson a mellőzöttségből adódó frusztráltság révén. Eltérően az átlagos választástól, az EU-csatlakozás ügyében tartandó népszavazás esetében nem elégséges egy rövid előzetes kampányidőszak, ugyanis itt taktikusan összeállított, versenyfüggő információcsomagok „kiosztása” helyett az emberek tényleges és tartós belevonására van szükség az integrációs folyamatba a maguk konkrét életfolyamatain és érdekszervezetein keresztül.

A magyar – és általában a közép-kelet-európai – csatlakozási folyamatot tehát az elit-demokrácia csapdahelyzete fenyegeti, ami a kormányzati rendszerek logikájából is adódik. Némileg leegyszerűsítve, magán az EU-n belül is a tagországok kétféle kormányzati struktúrát alakítottak ki az EU-kapcsolatokra. Az egyik a centralizált modell, amelyben a Miniszterelnöki Hivatal koordinál és ellenőriz minden integrációs tevékenységet, ilyen az adminisztratív felépítés például Angliában és Franciaországban. A másik a dekoncentrált kormányzati struktúra, amelyben számos minisztérium és főhatóság, valamint az érdekszervezetek sokasága viszonylag önállóan foglalkozik az integrációs ügyekkel a maga területén, és egy kiemelt minisztérium – általában a Külügyminisztérium – kap laza koordinációs szerepet, többnyire együttműködve a Gazdasági Minisztériummal. Mindkét struktúrának megvannak a maga előnyei és hátrányai. A centralizált modell jobb kapcsolatot biztosít Brüsszellel és az EU főbb döntéshozatali centrumaival, de az adott országon belül akadozik a vélemények és az érdekek koordinálása és aggregálása, vagyis az EU ügyei meglehetősen elszakadnak a társadalom egészétől. A decentralizált modell nehézségeket támaszt az EU főbb hatalmi centrumaival való kapcsolatban, de jó társadalmi háttérrel biztosít otthon, mert sokkal hatékonyabban látja el az érdekek aggregálásának és a nemzeti álláspontba való becsatornázásának szerepét.

A KKE-országok hajlamosak – többek között a csekély szakértői bázis miatt – a centralizált adminisztratív struktúra irányában elmozdulni, mert az átmenetileg hatékonyabbnak tűnik az EU-val való tárgyalásokon (Belka et al. 1997). Ez azonban a negatívumokat felerősítő stratégia,

hiszen növekvő mértékben újratermeli mind a lakosság elszakadását az európai integráció fejleményeitől, mind pedig a szakértői „élcsapat” monopóliumát, hiszen a társadalom egyéb szereplői nem kerülnek be a tanulási folyamatba, márpedig csak az érdekszervezetek közvetítésével, azok „fordításában” képesek az emberek a saját érintettségüket megérteni és megélni. Ebben a szélesebb társadalmi értelemben, közel egy évtized után is, a magyar felkészülés az európai integrációra a közpolitikai rendszerhez való alkalmazkodásban a kezdet kezdetén tart. Nincs még világos csatlakozási stratégia, ahogy az északi országokban volt, intézményekre is lebontva, s nincs meg még a szakértői felkészülés sem a kellő mértékben. Igaz, mindmáig az a döntő kérdés, hogy az EU kibővítési kapacitása nem elegendő a KKE-országok befogadására, de nekünk idehaza mégiscsak főleg azzal kell foglalkoznunk, hogy megfelelő-e az országunk EU-kapacitása.⁷

JEGYZETEK

- ¹ Ez a tanulmány *Az EU közpolitikai intézményei és folyamatai* című írásom folytatása, ezért az ott tárgyaltakra nem térek ki újra, de a bevezetett rövidítések jelentését ismét megadom. A magyar politikai rendszer belső átalakításával, a politikai harmonizálással kapcsolatos feladatokat korábbi írásaimban részletesen kifejtettem (Ágh 1994; 1996; Ágh-Szarvas-Vass 1995), ezért most csak a közpolitikai folyamat külső-belső elemzésére térek ki. Vö. még Inotai 1997 és Somogyi 1997.
- ² A kibővítés történetét illetően Seidelmeier és Wallace (1996) tanulmányát követem, amely erőteljes kritikával kezeli az EU ez irányú tevékenységét. Ezt azért fontos bemutatni, mert ez a kritikai vonal jórészt hiányzik a hazai, illetve más közép-európai értékelésekből, vagy abba a közhelybe fullad, hogy a közép-európaiak mennyire felkészületlenek a csatlakozásra, avagy magára a tárgyalásra, és így a nyugati oldal gyengeségeiről nem történik említés. A téma bővebb irodalmát illetően lásd még Rollo 1990; Pinder, 1991; Wessel 1991; Blackman 1995.
- ³ A jóindulatú elhanyagolás korszakát és a hat-hat KKE- és balkáni ország európaizációját részletesen elemeztem két könyvemben (Ágh 1998a és 1998b).
- ⁴ Az amszterdami csúcsertekezleten a rugalmasság (flexibility) fogalma került előtérbe, ami voltaképpen a többsebességű EU elfogadását és gyakorlatias előkészítését is jelenti. Ez abba az irányba mutat az új belépők esetében is, hogy az alkalmazkodás hosszabb szakasza már nem a tagság előtt (pre-accession), hanem utána következik be.
- ⁵ Az EU közpolitikai intézményei és folyamatait elemző tanulmányom konklúziója éppen az volt, hogy a további bővítés legfőbb akadálya nem az új belépők EU-kapacitása, hanem az EU bővítési vagy abszorpciós kapacitása, ezért az ötödik kritérium megfogalmazása szigorúan véve akár fel is függesztheti az első négy érvényét.
- ⁶ Ezeknek a fázisoknak a tartalmát más tanulmányaimban részletesen kifejtettem, különösen a parlamenti fázist illetően (Ágh, 1997a; 1997b). A KKE-parlamentek európaizációs szerepéről több tanulmány is készült (Győri 1996; Jackiewicz-Surdej 1996; Mansfeldová 1996; Siváková 1996). Ennek a tanulmánynak a keretei között, lezárásként, csak a felmerülő problémák kontúrjait tudom felvázolni, alaposabb kifejtésük újabb tanulmányok sorára vár, például a szükséges kormányzati struktúra, a pártok Európa-konceptiója, avagy az érdekszervezetek európaizációja kapcsán.
- ⁷ Az EU döntésképtelensége a „keleti” kiterjesztést illetően 1997 végén abban mutatkozik meg, hogy az EU-tagállamok és a társult tagok számára 1998 elején Európai Konferenciát hívnak össze, mivel nem képesek eldönteni, hogy kivel és mikor kezdjék meg a

csatlakozási tárgyalásokat. Csatlakozási Partnerséget (Association Partnership) akarnak létesíteni az összes jelentkezővel, és ezek a lépések újból olyan procedurális akadályokat jelentenek, amelyek a legfejlettebb KKE-országok esetében tovább halasztják a csatlakozási folyamatot.

IRODALOMJEGYZÉK:

- Ágh Attila 1994. The Europeanization of ECE Politics and Emergence of the New Democratic Parliaments. In: Attila Ágh (ed.) *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- 1996. „Politikai harmonizálás”, avagy a magyar politikai rendszer európaizálása. In: Inotai András–Tamás Pál (szerk.), *Európai Politikai Évkönyv, 1995–1996*. Budapest: MTA.
- 1997a *Political Harmonization in the East Central European Parliaments: Parliamentary Committees as Central Sites of Policy-Making*. In: Longley–Ágh (eds.) 1997.
- 1997b The Role of the ECE Parliaments in the Pre-Accession Strategy. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 221. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- 1998a *Politics of Central Europe*. London: Sage.
- 1998b *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*. Cheltenham: Edward Elgar.
- 1998c Az Európai Unió közpolitikai intézményei és folyamatai I-II. *Politikatudományi Szemle*, 1; 2, 149–166; 93–104.
- Attila Ágh–László Szarvas–László Vass 1995. The Europeanization of Hungarian Polity. In: Attila Ágh–Sándor Kurtán (eds.) *Democratization and Europeanization in Hungary: The First Parliament, 1990–1994*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- Belka, M.– J. Hausner, L. J. Jasinski–M. Marody–M. Zirk–Sadowski 1997. *The Polish Transformation from the Perspective of European Integration*. Warsaw: EU-monitoring.
- Bideleux, Robert 1996a *Bringing the East back in*. In: Bideleux–Taylor (eds.) 1996.
- 1996b *In lieu of a Conclusion: East Meets West?* In: Bideleux and Taylor (eds.) 1996.
- Bideleux, Robert–Richard Taylor (eds.) 1996. *European Integration and Disintegration: East and West*. London and New York: Routledge.
- Blackman, David 1995. The European Parliament's Aid Initiative in Support of Democratic Development in Central and Eastern Europe. *The Journal of Legislative Studies*, (1), 2 (Summer)
- Brittan, Leon 1995. Making Law in the European Union. *The Journal of Legislative Studies*, (1), 1 (Spring)
- Enders, Alice 1996. The Europe Agreements and NAFTA: A Comparison of their Ends and Means. *International Politics and Society*, 3.
- European Parliament 1994. *The European Parliament and the Parliaments of the Member States*. Directorate-General for Committees and Delegations, July.
- Fitzmaurice, John 1996. National Parliamentary Control of EU Policy in the Three New Member States. *West European Politics*, (19), 1 (January)
- Győri Enikő 1996. Parliamentary Committee in the First Two Freely Elected Hungarian Parliament Dealing with EU Matters. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 187.
- Hanf, Kenneth–Ben Soetendorp 1998. *Small States and the Europeanization of Public Policy*. In: Hanf and Soetendorp (eds.) 1998.
- (eds.) 1998. *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London and New York: Longman.
- Hayward, Jack–Edward Page (eds.) 1995. *Governing the New Europe*. Durham: Duke U. P.
- Hegeland, Hans–Ingvar Mattson 1996. To Have a Voice in the Matter: A Comparative Study of the Swedish and Danish European Committees. *The Journal of Legislative Studies*, (2) 3 (Autumn)
- Hyde-Price, Adrian 1996. *The International Politics of East Central Europe*. Manchester and New York: Manchester U. P.

- Inotai András 1997. Prospects for Joining the European Union. *Foreign Policy* (Budapest), Special Issue on Hungary Towards the European Integration.
- Interparliamentary Conference: *The New Role of National Parliaments in Pan-European Construction*, Paris: National Assembly, 28–29. March 1996.
- Jackiewicz, Irena–Aleksander Surdej 1997. Preparing for accession negotiations: the Polish Government and the Parliament in the Process of European Integration. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 214.
- Keatinge, Patrick (ed.) (1991) *Political Union*, Dublin: Institute of European Affairs
- Longley, Lawrence–Attila Ágh (eds.) 1997. *The Changing Roles of Parliamentary Committees*, Working Papers on Comparative Legislative Studies vol. 2. Appleton, WI: The IPSA Research Committee of Legislative Specialists
- Luif, Paul 1995. *On the Road to Brussels: The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Laxenburg: Austrian Institute for International Affairs.
- Mansfeldová, Zdenka 1997. Public Opinion to EU Membership in the Czech Republic and the Role of Political Elites. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 216.
- Merkel, Wolfgang 1996. *Deepening or Widening? The Limits of European Integration*. In: Szabó (ed.) 1996.
- Modus 1997. CEEB7 Results from the Five ECE Countries. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 211.
- Pelinka, Anton–Christian Schaller–Paul Luif 1994. *Ausweg EG? Innenpolitische Motive einer ausserpolitischen Umorientierung*. Wien: Böhlau.
- Pinder, John 1991. *The European Community and Eastern Europe*, London: Pinter Publishers.
- Raunio, Tapio–Matti Wiberg 1997. Different Solutions to the Same Challenge: Nordic Legislatures and the European Union. Paper prepared for the Budapest conference in April 1997.
- Rollo, J. M. C. 1990. *The New Eastern Europe: Western Responses*. London: Pinter Publishers.
- Schmitter, Philippe–José Torreblanca 1997. *Old „Foundations” and New „Rules” for an Enlarged European Union*. Policy Paper 1. Florence: European University Institute.
- Sedelmeier, Ulrich–Helen Wallace 1996. Policies Towards Central and Eastern Europe. In: Wallace–Wallace (eds.) 1996.
- Siváková, Danica 1997. The Role of ECE Parliaments in the European Integration: The Slovak Parliament and the European Integration. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 207.
- Soetendorp, Ben–Kenneth Hanf 1998. The Nature of National Adaptation to European Integration. In: Hanf and Soetendorp (eds.) 1998.
- Sómogyi, Ferenc 1997. „Euro-Atlantic Integration: Continuity and Consensus in the Hungarian Foreign Policy”. *Foreign Policy* (Budapest), special issue on Hungary Towards the European Integration.
- Szabó, Máté (ed.) 1996. *The Challenge of Europeanization in the Region: East Central Europe*. Budapest: Hungarian Political Science Association.
- Tatham, Allen 1996. The Relationship between the European Parliament and National Parliaments. *Budapest Papers on Democratic Transition*, 181.
- Van Ham, Peter 1995. *The EC, Eastern Europe and European Unity: Discord, Collaboration and Integration since 1947*. London and New York: Pinter.
- Wallace, Helen–William Wallace (eds.) 1996. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Wessel, Nils (ed.) 1991. *The New Europe: Revolution in East-West Relations*. New York: The Academy of Political Science.
- Wiberg, Matti 1996. The Role of Parliament in a New EU Member State: The Finnish Experience. Paper presented at the conference „The role of parliament in the European integration and enlargement processes” in Vienna, 15–17 March 1996.