

Karin Hilmer Pedersen

## Europæisering – et retligt perspektiv på EU's østudvidelse

Det bliver en udfordring for samarbejdet inden for EU, når EU bliver udvidet med otte lande fra det tidligere Østeuropa i 2004. For det første er landene langt mere forskellige fra EU's medlemslande, end de lande, som tidligere er optaget i EU, har været. For det andet har EU på en række områder udvidet sine kompetencer i forhold til de enkelte medlemslande, således at optagelsen af nye medlemmer i dag er langt mere kompliceret, end det tidligere har været. Optagelsesprocessens fokus på ansøgerlandenes fuldstændige accept og implementering af hele det EU-retlige system som en forudsætning for medlemskabet placerer imidlertid processen i spændingsfeltet mellem ret og politik, hvor lovgivningsprocessen i de nye lande er blevet til et teknisk spørgsmål om at kunne leve op til EU's krav.

EU's kerneområde, realisering af et indre marked, har længe presset udviklingen inden for EU i retning af yderligere integration gennem etablering af en enhedsret. Overførsel af EU-retten til de nationale retssystemer bliver imidlertid ofte præget af den nationale kontekst, hvori reglerne indgår, hvilket kan resultere i forskellighed snarere end enhed. Konsekvensen af denne forskellighed har været, at muligheder og begrænsninger for private handlinger er forskellige fra land til land. Denne forskellighed udgør kerneproblemet i integrationsprocessen, idet – som Kommissionen angiver i sin hvidbog om det indre marked fra 1985 – hovedudfordringen med realiseringen af det indre marked er at fjerne de barrierer, der ligger i de forskellige nationale reguleringsregimer inden for fællesskabet (Kommissionen, 1985). I et retssociologisk perspektiv afspejler retsudviklingen – vedtagelse af de konkrete retsakter – den samfundsmæssige, dvs. politiske, økonomiske, sociale og kulturelle situation. Udviklingen af EU-retten sker ifølge denne optik med henblik på at skabe rammerne og betingelserne for at opnå de målsætninger, som EU har stillet sig. Men samtidig betinger EU-retten også forandringer i de enkelte medlemslande, som ikke nødvendigvis ville være sket, eller hvor forandringer ville have haft en større national egenart. EU's retlige dimension ligger således i spørgsmålet om, hvordan og i hvor høj grad EU-retten skaber forandring i medlemslandene, og i hvilket omfang de nationale svar på EU-retten er ens. Udviklingen af den retlige dimension i EU indebærer en delegering af lovgivningskompetence til et overstatsligt niveau, hvilket efterfølgende rejser spørgsmål om national kontrol med retsudviklingen, om placering af det politiske ansvar og om demokratisk legitimitet. Det gælder helt specielt i forhold til de nye medlemslande, der i modsætning til de nuværende ikke har haft mulighed for at udøve indflydelse på de regler, som EU kræver, at de gennemfører. De spørgsmål, der stilles i denne artikel, er, hvordan de nye medlemslande tilpasser sig EU, og hvilke problemer denne tilpasning kan medføre?

De østeuropæiske landes tilpasning til EU belyses med afsæt i begrebet *euro-pæisering* og de principielle og faktiske problemer med at overføre retsnormer

fra én kontekst til en anden. Dernæst ses der på retsudviklingen i Central- og Østeuropa frem til slutningen af 1990'erne og på den retslige og administrative udfordring, som tilpasning til EU stiller de nye medlemslande over for. I det følgende afsnit ses der på den retlige tilpasningsproces og derefter på konsekvenserne heraf for den demokratiske legitimitet. Det empiriske grundlag for artiklen stammer primært fra en interviewundersøgelse blandt tidligere og nuværende centralt placerede politiske beslutningstagere – ministre og viceministre – fra otte central- og østeuropæiske lande, herunder Bulgarien, der som bekendt først forventer at blive optaget i EU i 2007.<sup>1</sup> Diskussion af tilpasningsproblemerne til EU vil delvis være komparativ, men der er primært tale om en illustration af de fælles problemer, også selvom samfunds- og retsudviklingen er forløbet meget forskelligt siden 1990 og selvom udgangspunktet i den kommunistiske arv har været meget forskelligt. I konklusionen diskuteres perspektiverne for en europæisk enhedsret.

### **Europæisering – mod en europæisk enhedsret?**

Begrebet *europæisering* har været brugt meget forskelligt, blandet andet som et udtryk for en generel *modernisering*, hvor Europa har stået som synonym for det mere "moderne" i forhold til andre lande og som udtryk for *en territorial udvikelse af grænserne* for det Europæiske samarbejde (Olsen, 2002). *Europæisering* er imidlertid også blevet brugt om *ændringer i de politiske systemer* og etablering af specifikke styringsformer som konsekvens af den øgede integration mellem medlemslandene og udviklingen af EU's eget regelsæt. I denne forståelse, hvor man ser på den Europæiske Union som et integreret politisk system, bliver europæisering ensbetydende med en proces, hvor institutioner og politik på EU-niveau påvirker medlemslandenes institutioner og politik. Som fremhævet af Kevin Featherstone (2003: 3) er *europæisering* imidlertid ikke synonym med europæisk regional integration eller konvergens, selvom det overlapper og indeholder begge aspekter. Begrebet er mere komplekst. Mens en meget bred opfattelse vil se på ethvert fænomen, der associeres med "Europa", anslår en snæver opfattelse et *top-down* perspektiv på udviklingen i EU's medlemsstater. Det drejer så således om, hvordan EU i kraft af de regler og institutioner, der er formuleret og vedtaget på EU-niveau, påvirker nationale politiske, retlige og sociale institutioner, og om, hvilken national respons der er på denne påvirkning (Börzel og Risse, 2003: 60).

Europæisering har fællestræk med begrebet *policy-transfer*, dvs. overførsel af institutioner og politik fra ét tidspunkt eller geografisk område til et andet. Det centrale spørgsmål er her ikke kun, *at* der finder en overførsel sted, men *om* denne overførsel har ensartede konsekvenser. Det var for eksempel antagelsen bag *Law and Development-bevægelsen*, der dannede grundlag for blandt andet amerikansk bistand til udviklingslandene, at politisk og økonomisk udvikling kunne ske alene ved at "omplante" det amerikanske retssystem (Trubek, 1972). Denne antagelse har senere vist sig at være fejlslagt, ikke mindst fordi den fuldstændig underkender betydningen af den nationale politiske, sociale, økonomiske og kulturelle kontekst. Denne indsigt er formelt reflekteret i Verdensbankens anbefalinger for bistandsprogrammer til blandt andet de post-kommunistiske lande (World Bank,

1996: kapitel 5). Disse tidligere erfaringer med retsharmonisering og overførsel af retssystemer fra én kontekst til en anden sætter spørgsmålstegn ved, om det vil lykkes at skabe et fælles enhedsretligt europæisk rum.

Dolowitz og Marsh (2000) argumenterer for, at en grundlæggende og bagvedliggende faktor for, om en *policy-transfer* vil være succesfuld eller ej, dvs. have de resultater, som var årsagen til, at man indførte et andet lands regelsæt, vil afhænge af, om der har været tale om tvang eller en frivillig tilpasningsproces. Deres antagelse er, at jo højere grad en ændring er påtvunget, jo vanskeligere vil det være at realisere de målsætninger, der var årsagen til, at man fra første færd indførte et regelsæt fra en anden kontekst. Desuden peger de på, at det er væsentligt at se på, i hvilket omfang overførslen af en regel eller en institution er sket fuldstændigt, eller om der under overførslen er sket en ændring af de oprindelige regler således, at de er ændret som følge af en påvirkning af nationale eller lokale interesser.

I forlængelse af Dolowitz og Marsh's antagelser har en række studier af *euro-pæisering* peget på, at graden af forskellighed mellem de nationale regler og institutioner og de regler og institutioner, der fremføres fra EU, har betydning for, om EU's regelsæt vil resultere i en ensartet implementering. EU's påvirkning vil således ikke blive opfattet som noget problem, hvis der er fuldstændig lighed mellem de regler og institutioner, som er vedtaget i EU og de nationale ordninger (Schmidt, 2001). Som eksempel henviser Schmidt til udformningen af store dele af EU's miljøret, der i høj grad har fulgt tyske traditioner for miljøregulering, hvilket har gjort tilpasning langt lettere for Tyskland end for andre medlemslande. Desuden er det afgørende, hvorvidt EU præsenterer en præcis model, om der er tale om anbefalinger eller forslag, eller om EU blot fastlægger en fælles målsætning (Schmidt, 2001: 6-7). I de tilfælde, hvor EU ikke angiver præcise modeller, viser erfaringerne fra nuværende medlemslande, ifølge Schmidt, at der sker en vis tilnærmelse, men at forskellighed fortsat er fremherskende.

Perspektiverne for en harmonisering af medlemslandenes retssystemer ligger imidlertid i den tiltagende retliggørelse, der er sket inden for EU som følge af blandt andet EF-domstolens retsaktivisme. Det er blevet påpeget, at EF-domstolen som følge af advokaters og dommers egeninteresse i at øge deres indflydelse har været en central agent for en udvikling, hvor EU's traktatlige grundlag i stigende grad er blevet opfattet som værende af "forfatningsmæssig karakter" (Dehousse and Weiler, 1990: 244 refererer til *case 294/83 Les Verts af 23 april, 1986*). Opfattelsen af EU's traktater som forfatningsmæssige i forhold til medlemslandene indebærer en styrkelse af EU-retten i forhold til nationale retsordninger gennem doktrinerne om EU-rettens direkte effekt i medlemslandene, og om at EU-retten er gældende i tilfælde med uoverensstemmelse mellem den og national ret. Den retlige institutionelle formalisering af EU-retten, en gradvis accept af EU's traktaters forfatningsmæssige status og anerkendelse af EU-retten som værende *over* national ret, har bidraget til at give EF-domstolen kompetence til at afgøre tvister om national rets lovmæssighed i forhold til EU-retten, og har dermed øget EU lovgivningens betydning vis-a-vis de nationale politiske beslutningsprocesser. EF-domstolen kan således – på forespørgsel fra nationale domstole – give en

*preliminary ruling* (Amsterdamtraktaten artikel 234) i spørgsmål, der relaterer sig til EU-retten. EF-domstolen har på den måde *de facto* en stor betydning for EU-rettens gennemslagskraft i de nationale domstole, hvilket også viser sig ved at *preliminary rulings* udgør flertallet af EF-domstolens afgørelser (Hix, 1999: 107). Et tegn herpå er nationale domstoles stigende anvendelse af *preliminary ruling* (Hix, 1999: 114-115). I forlængelse heraf kan man også argumentere for, at når EF-domstolen gennem *preliminary rulings* har opnået en forfatningsdomstolslignende position, skyldes det ikke kun retsaktivisme fra EU-domstolen selv, men også nationale domstoles stigende accept af EU-retten som en del af de nationale retsordner (for eksempel Armstrong, 1998). Brugen af *preliminary ruling* er også blevet anvendt aktivt af nationale domstole og EU-borgere til at varetage interesser, der ikke præcist fremgår af medlemslandets eget juridiske system (Conant, 2001).

Optagelsen af de Central- og Østeuropæiske lande har i højere grad end tilfældet ved de tidligere udvidelser været en proces præget af krav fra EU's side. Spørgsmålet om tvang versus frivillighed er imidlertid ikke simpelt, idet landene selv har ønsket at blive medlemmer af EU, og de har kendt betingelserne – dvs. et entydigt krav om fuldstændig tilpasning. Set i det perspektiv kan det være problematisk, at EU's krav til tilpasning ikke har været særlig præcise (Grabbe, 2001). Det har altså i nogen omfang været op til landene selv at finde den "rette" balance mellem nationale interesser og en tilpasning på netop det niveau, der ville give dem medlemskortet. Et andet element er, at de institutionelle forskelle har været af betydeligt omfang. Det gælder ikke kun konkret lovgivning, men også de politiske og retslige institutioner.

### **Retsudviklingen i Central og Østeruropa før tiltrædelsesaftalerne**

Ændringen af et socialistisk planøkonomisk retssystem har skullet ske på to fronter. For det første har der været tale om en principiel ændring af, hvordan retten skulle forstås og fortolkes, og for det andet har der skullet ske en konkret udvikling af regler med henblik på at understøtte en markedsøkonomi baseret på privat ejendomsret.

#### *Retsprincipper – østlandene og europæiske normer*

Samtlige østeuropæiske lande har været enige om, at et centralt element i omstilling til demokrati var etablering eller reetablering af et *retssamfund*. Det har givet sig udtryk i forfatningernes ordlyd, for eksempel som "[a] democratic *law-observing state*" (Tjekkiet's forfatning: artikel 1), "a democratic state *ruled by law*" (Polens forfatning: artikel 2) og "a democratic *law-governed and social state*" (Bulgariens forfatning: preambelen). Tilslutning til retsstatens idealer har haft to konsekvenser. For det første har det betydet, at man har været tilbageholdende med at vedtage *retsregler med tilbagevirkende kraft*. Denne problemstilling har ikke mindst været aktuel i forhold til, om man kunne retsforfølge personer for handlinger begået under det kommunistiske styre, hvor der gjaldt et andet retsgrundlag. I Tjekkiet indebærer dette fortsat et politisk problem (interview, januar 2004), mens det i Polen blev afgjort ved en Tribunal-beslutning i 1990, at man

ikke kunne lovgive med tilbagevirkende kraft. Tribunal-beslutningen udstrakte endog forholdet således, at *rettigheder* erhvervet under det kommunistiske styre ikke efterfølgende kunne fratages en person (Brzezinski, 1995: 34). For det andet skulle man ændre de socialistiske retsprincipper, hvor individuelle rettigheder var begrænsede til eksplicit *tilladte* handlinger til et *legalitetsprincip*, der sætter individuelle rettigheder "over loven" på den måde, at lovgivere eksplicit skal *forbyde* en aktivitet (Kordasiewicz, 1995: 185). Denne beslutning har især haft konsekvenser på det økonomiske område, dvs. i forhold til mulighederne for privat og individuel erhvervsaktivitet. Igen – med Tjekkiet som eksempel – er der stadig problemer med at håndhæve dette princip, hvilket udgør en barriere for udviklingen af privat foretagsomhed (interview, januar 2004).

Retsstatens tradition, at lovgivningen bør være så klar og præcis, at "der ikke overlades for megen politisk magt til det forvaltningsapparat eller de dommere, der efterfølgende skal handle i forhold til loven" (Dalberg-Larsen, 2000/2001: 44), skinner klart igennem i Østeuropa. Det fremgår af landenes forfatningsmæssige at tilslutning til retsstatsidealer, og det støttes af vores interviewundersøgelse, hvor langt de fleste af de østeuropæiske respondenter mener, at love bør være præcist formuleret for at sikre individuelle rettigheder og pligter.

*Tabel 1.* Ministre og vice-ministres holdning til karakteren af lovgivning i procent (antal svarpersoner i parentes)

	Holdning til karakteren af lovgivningen	
	Generelle udsagn	Præcise formuleringer
Estland	10 (5)	90 (45)
Letland	-	-
Litauen	13.4 (7)	86.5 (45)
Polen	14.8 (4)	85.2 (23)
Tjekkiet	23 (9)	76.9 (30)
Ungarn	36 (10)	62.9 (17)
Slovenien	9.8 (5)	82.4 (42)*
Bulgarien	17,9 (14)	82,1 (64)

Tallene summerer ikke altid op til 100 på grund af respondenter der ikke har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet blev ikke stillet i Letland.

Kilde: *Demstar* State of the State-survey 2001-2003.

Tabel 1 viser imidlertid, at selvom langt hovedparten af de adspurgte mener, at lovgivning bør være så præcist formuleret som muligt, er der et lille mindretal, der hellere ser lovgivningen som generelle udsagn. Dette gælder i særdeleshed i Ungarn og Tjekkiet. Individuelle kommentarer til spørgsmålet har i flere tilfælde været, at karakteren af lovgivningen måtte afhænge af retsområdet, således at generelle udsagn, rammelovgivning og regulering gennem fastsættelse af målsætninger er mere hensigtsmæssige inden for eksempel miljø- og socialret. Denne anerkendelse af relevansen af andre former for retlig regulering har lig-

hedspunkter til udviklingen af velfærdsstatens retssystem, som omtalt af Jørgen Dalberg-Larsen i dette nummer.

Betydningen af retlig legalitet understreges også af, at et stort antal respondenter mener, at samfundsmæssige problemer skal løses først og fremmest gennem lovgivning og ikke gennem administrative beslutninger. Antallet af svarpersoner, der ifølge tabel 2 angiver, at de har søgt administrative løsninger på samfundsmæssige problemer uanset gældende ret, illustrerer formentlig den tidsperiode, som undersøgelsen dækker. Der er tale om en periode, hvor samtlige lande har stået overfor at skulle foretage væsentlige og omfattende ændringer i hele samfundssystemet, og hvor det socialistiske retssystem ikke var egnet til at regulere en spirende markedsøkonomi. Desuden var de lovgivende forsamlinger især i den tidlige reformperiode ikke effektive. Det skyldtes for det første, at der ikke var egentlige politiske partier, men derimod "paraply-bevægelser", som for eksempel *Solidaritet* i Polen og *Civic Union* i Ungarn, hvor fælleselementet har været opposition mod det kommunistiske regime og ikke enighed om et alternativ. For det andet har regeringerne ofte bestået af løse koalitioner mellem partier, der ikke har været forment på grund af politisk overensstemmelse. I forlængelse heraf peger data fra *Demstars* interviewundersøgelse på, at den politiske kultur indenfor regeringerne har været præget af konflikt og mistillid frem for samarbejde og *team-building* (Pedersen og Zubek, 2003 og Pedersen, 2004).

Tabel 2. Lovgivning eller administrativ løsning på et samfundsmæssigt problem, i procent (antal svarpersoner i parentes)

	Holdning til administrative versus lovgivningsmæssige initiativer			
	Administrative løsninger uanset lovgivning	Administrative løsninger men samtidig initiativ til lovgivning på området	Ændre lovgivningen før der træffes administrative løsninger	Ingen svar
Estland	16,0 (8)	48,0 (24)	24,0 (12)	12,0 (6)
Letland	5,9 (3)	72,5 (37)	15,7 (8)	5,9 (3)
Litauen	7,7 (4)	36,5 (19)	51,9 (27)	3,9 (2)
Polen	3,3 (1)	30,0 (9)	53,3 (16)	13,3 (4)
Tjekkiet	4,9 (2)	56,1 (23)	26,8 (11)	12,2 (5)
Ungarn	2,9 (1)	52,9 (18)	44,1 (15)	0
Slovenien	12,0 (6)	32,0 (16)	46,0 (23)	10,0 (5)
Bulgarien	7,5 (6)	67,5 (54)	18,8 (15)	6,3 (5)

Kilde: Demstar State of the State-survey 2001-2003.

#### *Den retlige omstilling til markedsøkonomiske principper*

Den konkrete retsomstilling med etablering af en privatretlig regulering af markedet har været mere kompliceret. På dette område har retsudviklingen haft karakter af dels en fjernelse af det tidligere regimes retsgrundlag, dels lovgivning

på helt nye områder, hvor der ikke fandtes lokal ekspertise. En polsk minister fra begyndelsen af 1990'erne udtrykte det således:

“I must say that in 1989 the ministerial administration was fairly responsive to the new social and economic circumstances. ... They did understand that change was necessary but of course they often did not know where to look for answers to the new problems” (citeret efter Pedersen og Zubek, 2003).

Denne mangel på intern ekspertviden har ifølge vores interviewundersøgelse betydet en udbredt anvendelse af ekstern ekspertise. I Polen svarede for eksempel 73 procent (26 personer), at de altid anvendte eksterne eksperter, og yderligere 17 procent, at det sker i væsentlige spørgsmål. Problemet har ifølge en anden tidligere centralt placeret polsk minister været, at ministerierne især manglede lovgivningsekspertise, og at man derfor var nødsaget til at inddrage jurister fra den akademiske verden, hvor flere som følge heraf oprettede egne juridiske konsulentvirksomheder (interview, januar 2003). Desuden var det et kendetegn for især den tidlige polske reformproces, at man i høj grad inddrog internationale eksperter primært fra Verdensbanken og den Internationale Valutafond. Inddragelse af ekstern ekspertise har skyldtes, at embedsmændenes opgaver under det kommunistiske regime udelukkende bestod af implementering af regler, der var udformet af det Kommunistiske Parti. En del af udfordringen til en overgang til en demokratisk styret markedsøkonomi har derfor været at udvikle embedsstansens evne til at bistå med politik formulering, opstilling og diskussion af politiske alternativer og forhandling mellem modstående interesser (Goetz og Wollman, 2001: 864). Dette kan imidlertid vise sig at være vanskeligt eftersom flere ministre ifølge vores ministerundersøgelse finder, at deres embedsmænds opgave udelukkende har karakter af implementering, eller som, igen en polsk minister, udtrykte det:

“There is a difference between opinions from officials and opinions from experts. Officials are not experts. Experts can build alternative models and so on, while officials advise on whether a proposal is legally possible and implementable. (...) Strategy is the task of senior politicians within the ministry and external experts. Ministerial officials are there to monitor and implement policy” (citeret efter Pedersen og Zubek, 2003).

Etablering af demokratiske politiske og markedsøkonomiske institutioner er stort set foregået på landenes egne præmisser, hvor lovgivningen har fulgt regeringernes politiske målsætninger og afspejler de interne politiske interesser og interesse-sammensætning. Der er således forskelle på indholdet i landenes forfatninger, herunder i hvilket omfang sociale rettigheder og ret til et rent miljø er indskrevet i forfatningerne, i opbygningen af politiske institutioner – valg af præsidentialisme eller parlamentarisme, af to- eller etkammersystem og af valgsystem. Ligeledes har retsudviklingen på det økonomiske område været meget forskellig, ikke mindst hvis man ser på det helt essentielle grundlag for en markedsøkonomi nemlig reetableringen af privat ejendomsret og specielt den konkrete proces med privatiseringen af statsejede virksomheder, jord og hele den finansielle sektor (for

en sammenligning af den tjekkiske, ungarske og polske privatiseringsmodel se Stark og Bruszt, 1998: 91-119).

### *Retshåndhævelse og administrativ kapacitet*

Krumtappen i EU's retssystem er medlemslandenes evne til at håndhæve EU-retten, idet EU selv ikke er i besiddelse af rethåndhævelsesinstitutioner. Kommissionen har derfor lagt stor vægt på, at ansøgerlandene havde tilstrækkelig administrativ og retlig kapacitet. Selvom EU's samlede lovgivning er inkorporeret i national ret, inden medlemskabet træder i kraft til april 2004, er det åbne spørgsmål, om landenes administration er i stand til effektivt at håndhæve EU's regelsæt. Problemet i 1990'erne har, som det kan ses af tabel 3, været, at det i vidt omfang har været muligt for private aktører at undgå gældende ret.

*Tabel 3. Andel af svarpersoner, der mener at private virksomheder kan unddrage sig gældende ret i procent (antal svarpersoner i parentes)*

	<b>Estonia</b>	<b>Hungary</b>	<b>Poland</b>	<b>Slovenia</b>	<b>Czech Republic</b>	<b>Bulgaria</b>
Strongly Agree	8,0 (4)	3,1 (1)	14,3 (5)	5,9 (3)	14,9 (7)	7,6 (6)
Agree	64,0 (32)	56,3 (18)	40,0 (14)	43,1 (22)	34,0 (16)	72,2 (57)
Disagree	24,0 (12)	31,3 (10)	20,0 (7)	29,4 (15)	27,7 (13)	15,2 (12)
Strongly Disagree	4,0 (2)	9,4 (3)	20,0 (7)	19,6 (10)	17,0 (8)	5,1 (4)
Do not know			5,7 (2)	2,0 (1)	6,4 (3)	
Total	50	32	35	51	47	79
	100	100	100	100	100	100

Kilde: Demstar State of the State-survey, 2001-2003.

Flere svarpersoner angiver, at årsagen til, at private virksomheder kan unddrage sig gældende regler, ligger i dårlig og mangelfuld lovgivning. En anden årsag er omfanget af korruption i de nye medlemslande, hvor vores svarpersoners opfattelse af netop deres land som værende genstand for en omfattende korruption harmonerer ganske godt med vurderingen fra Transparency International Index ([www.transparency.de](http://www.transparency.de)). Selvom der er væsentlige huller i lovgivning og retshåndhævelse, viser vores undersøgelse, at den generelle vurdering af embedsværket er, at det er blevet mere professionelt. På den anden siden er der flere, der mener, at embedsstanden faktisk var bedre til at implementere politiske beslutninger under det kommunistiske system, end de er nu. En mulig forklaring herpå kan være, at systemskiftet og tilpasningen til EU har gjort opgaverne mere uigennemskuelige end under det kommunistiske system, ligesom der er mangel på relevant uddannelse.



## Den retlige tilpasningsproces til EU

Indgåelse af Europaaftalerne skabte det retlige grundlag for den omfattende retsharmonisering, som hvert ansøgerland skulle igennem før optagelsen i EU. Det fremgår at, "Parterne [Den Europæiske union/Fællesskabet og x-land] anerkender, at det er en vigtig forudsætning for x's økonomiske integration i Fællesskabet, at x's bestående og fremtidige lovgivning tilnærmes Fællesskabets. X udfolder bestræbelser for, at dets lovgivning gradvist gøres forenelig med Fællesskabets lovgivning" (Europaaftalen med (Letland), artikel 69).<sup>2</sup> Bestemmelsen fremprovokerer imidlertid en række spørgsmål af dels forfatningsretlig dels politisk karakter. Det forfatningsretlige problem ligger i spørgsmålet, om Europaaftalerne etablerer et tilstrækkeligt retligt grundlag for den omfattende regelharmonisering, der har fundet sted siden aftalerne blev indgået og frem til topmødet i København i 2002. De nye medlemslande følger – som Danmark – i princippet det dualistiske princip, hvilket indebærer, at internationale traktater ikke har umiddelbar gyldighed i national ret, mens det forventes, at lovgiverne skal sørge for, at den nationale lovgivning er i overensstemmelse med traktaten. Som både Gorm Toftegaard Nielsen og Jens Vedsted Hansen påpeger i dette nummer af *Politica*, rejser det dualistiske princip spørgsmålet om, hvad den enkelte borger gør, hvis han mener, at national lovgivning *ikke* lever op til den internationale traktat, og han samtidig – fordi traktaten ikke er direkte anvendelig i national ret – er afskåret fra at prøve sin ret ved de nationale domstole. Spørgsmålet er, hvordan landene reelt har fortolket omfanget af Europaaftalerne.

I Estland har man skelnet mellem bestemmelser i Europaaftalen, der fastsatte præcise individuelle rettigheder og pligter og andre bestemmelser, der indeholdt mere generelle formuleringer eller direkte henviste til nødvendigheden af yderligere aktiviteter. Man finder således, at artikel 36, der indeholder præcise formuleringer af, at borgere i et ansøgerland, der er ansat i et medlemsland, ikke må udsættes for diskrimination på grundlag af nationalitet, er direkte anvendelig, mens artikel 37, der er formuleret som en hensigtserklæring om at koordinere sociale sikkerhedssystemer til også at gælde borgere fra et ansøgerland, ikke er det (Albi, 2001: 58-60).

Politisk er Europaaftalernes bestemmelse om retsharmonisering blevet fortolket som en forpligtigelse til at skabe overensstemmelse mellem omkring 80.000 siders EU-ret, herunder traktater, sekundære retskilder, EF-domstolens retsafgørelser og internationale aftaler. De politiske reaktioner herpå har været yderst forskellige. Ifølge Annelie Albi (2001: 72-73) har det estiske standpunkt, som udtrykt af chefen for Justitsministeriets internationale retsdepartement, H. Pisuke og gengivet i flere officielle regeringskilder, været, at den retlige konsekvens af regeringens ansøgning om medlemskab i EU måtte være, at EU-retten *de facto* skulle anvendes. I Ungarn nåede man imidlertid til den helt modsatte konklusion, idet den ungarske højesteret erklærede, at Europaaftalen i følge den ungarske forfatning ikke indebar direkte anvendelighed af EU-ret i Ungarn:

<sup>2</sup>according to the Article 2 (1) and (2) of the Constitution, the norms of public power that form the domestic law of another legal system of public power – in this case the Community

– and on the creation of which the Hungarian Republic does not have any influence because Hungary is not a Member State of the European Union, cannot appear with an obligation of applicability in the jurisprudence of Hungarian law enforcement institution” (citeret efter oversættelse i Volkai, 1999:19).

Den ungarske reaktion på EU-rettens direkte anvendelse i ansøgerlandene reflekterer den politiske situation, hvor regeringen på trods af en stærk pro-EU holdning også er bevidst om problemerne med fuldstændig at underlægge sig et andet politisk regime kun kort efter ophøret af sovjetisk dominans. Problemet i Ungarn er imidlertid mindre udtalt, idet det har været en bevidst Ungarsk strategi allerede fra begyndelsen af 1990'erne at styre lovgivningsprocessen i retning af EU-retten, hvilket har betydet, at følgeproblemerne af den dobbelte retstilpassningsproces har været mindre.

I forhold til esterne og ungarene valgte Polen en mellemvej. Argumentet fra polske jurister var i første omgang for en fortolkning, hvor Europaafalterne kun indeholder en forpligtelse til at handle, dvs. iværksætte retsharmonisering, men ikke en forpligtelse til et konkret resultat. Efterhånden som perspektivet for egentlig optagelse i EU, og formentlig også som følge af Kommissionens mere klare udmeldinger i *Agenda 2000* (1999) om, hvordan de fortolkede aftalerne og dermed betingelserne for EU-medlemskab, ændrede de polske jurister deres fortolkning af traktaten. Fra 1997 og frem blev Europaafalterne således fortolket som en konkret forpligtelse til så fuldstændigt som muligt at indoptage EU-retten i den nationale lovgivning som en betingelse for optagelse (Lazowski, 2001: 7ff). Denne ændrede fortolkning satte skub i den polske lovgivningsproces, og fra 2000 blev det ved hjælp af en såkaldt *fast-track* procedure gjort muligt at sætte lovforslag, der relaterede sig til retsharmonisering, sammen i ét enkelt lovforslag, som parlamentet derefter skulle stemme om (Lazowski, 2001: 12). Den procedure, som har været anvendt i de fleste ansøgerlande, fjerner selvsagt den politiske debat om de enkelte elementer, og retsharmoniseringen kom dermed til at fremstå som en ensidet proces, hvor en tredjepart implementerer et eksternt retssystem, som lovgiverne ikke oprindeligt har haft nogen som helst indflydelse på, ind i deres nationale retssystem.

Tjekkiet har valgt en helt fjerde strategi. Tjekkiet premiereminister indtil 1997, Václav Klaus, insisterede på, at den tjekkiske reform til markedsøkonomi var gennemført med succes allerede i 1995, hvilket for ham betød, at Tjekkiet som en "normal" stat og med landets geografiske placering midt i Europa og den positive økonomiske udvikling måtte få en speciel invitation til EU-medlemskab. Det skete ikke, og i 1996 måtte Klaus selv ansøge om optagelse (Fawn, 2004: 12), dvs. to år efter Polen og Ungarn. I 1997 måtte Klaus' regering træde tilbage på grund af tiltagende økonomiske problemer, og siden har Tjekkiet været regeret af en socialdemokratisk koalitionsregering, der primært holder sammen for at sikre Tjekkiet medlemskab af EU. Konsekvensen af Klaus' EU-skepticisme er imidlertid, at den tjekkiske retlige tilpasning til EU-retten har skullet ske på meget kort tid, hvilket ifølge tjekkiske iagttagere har resulteret i omfattende lovsjusk (interview, januar 2004).

Den formelle harmonisering til EU, der er sket på lovgivningsplanet, har imidlertid et uformelt modstykke i form af en *pro-europæiske fortolkning* af national ret, hvilket er sket ved polske domstole (Lazowski, 2001: 13). Dette eksempel på nationale domstoles retsaktivisme viser, at EU's retsgrundlag kan anvendes til at rette op på huller eller manglende præcision i national ret, der er fremkommet enten på grund af fejl eller manglende viden om markedsøkonomiske og demokratiske principper. På grund af det estiske og ungarske tidlige meget positive nationale pres hen imod EU-medlemskab og accept af EU-retten er det sandsynligt, at domstolene også her har anvendt EU-positive fortolkninger, men der er ikke klar dokumentation herom. I Bulgarien har den bulgarske højesteret gennem en erklæring om, at EU-retten *ikke* kan anvendes som retskilde i konkrete sager, derimod forhindret muligheden for uformel retsharmonisering.

Kendetegnende for retsudviklingen i de central- og østeuropæiske lande er, at de to processer – den grundlæggende omstilling fra et kommunistisk, planøkonomisk system til demokrati og markedsøkonomi og tilpasningen til EU's retssystem – er forgået som to adskilte forløb. Dvs. at de fejl og mangler i den tidlige omstilling, herunder problemer som opstod, fordi det socialistiske retsgrundlag ikke altid blev ændret samtidig med, at man indførte nye regler, skulle "rettes" under tilpasningen til EU. Denne dobbelte retsudvikling har ikke gjort de nye medlemslandes retssystemer mere gennemskuelige eller transparente, hvilket også er knyttet til den hastighed, hvormed love blev vedtaget i efteråret 2002 op til Ministerrådets møde i København.

### **Tilpasningen og det demokratiske spørgsmål**

Kravet fra EU om overtagelse af de EU-retlige system inden medlemskab giver hele optagelsesprocessen et element af tvang, som rejser spørgsmål ved projektets demokratiske legitimitet. Risikoen er, at befolkningen vil opfatte en institutionel reorganisering efter en EU-model som illegitim, fremmed og for restriktiv i forhold til nationale interesser. Man kan således hævde, at tilpasningen til EU-retten kan have en negativ effekt på de nye medlemslandes økonomiske udvikling og omstilling, idet EU-retten reducerer muligheden for politisk fleksibilitet, som for eksempel udtrykt i målrettet statslig støtte til sektorer eller konkrete virksomheder med henblik på at styrke omstilling og skabe økonomisk vækst (Mayhew, 1998: 224).

I Central- og Østeuropa er der de sidste 12 år sket en ekstrem politisering af det sociale liv. Mens den politiske debat tidligere var fraværende, og lovgivning primært blev forstået som en "neutral" teknisk aktivitet for *social engineering*, er lovgivningsprocessen i dag en politisk kamp for fastsættelse af værdier og ikke mindst varetægelse af interesser blandt ens vælgere. På den anden side har netop værdikampen resulteret i meget lav tillid til egne politiske institutioner.

Selvom befolkningen i de nye medlemslande ikke har særlig stor tillid til egne politiske institutioner, ligger tillidsniveauet dog ikke markant lavere end gennemsnittet i de nuværende 15 medlemslande. Befolkningerne har generelt ikke tillid til de politiske partier hverken i kommende og nuværende medlemslande, ligesom tilliden til nationale regeringer også i gennemsnit ligger på samme niveau.

**Figur 4. Tillid til politiske institutioner i ansøgerlandene**

	<b>Politiske partier</b>	<b>Statsadministrationen</b>	<b>Nationale regeringer</b>	<b>Nationale parlamenter</b>
Estland	13	50	45	32
Letland	9	28	31	23
Litauen	8	36	27	13
Polen	10	34	27	26
Tjekkiet	11	28	35	25
Ungarn	24	46	58	52
Slovenien	16	31	33	29
Bulgarien	9	20	30	17
Gennemsnit for de 13 ansøgerlandene inklusiv Malta og Cypern	14	33	39	35
Gennemsnit for 15 EU-medlemslande	18	44	39	42

Kilde: *Eurobarometer 2002: 29.*

Mere bekymrende er imidlertid forskellen mellem nuværende og kommende medlemslande, når det gælder tillid til statsadministrationen, idet de nationale administrationer, som omtalt ovenfor, er nøglefaktoren for implementeringen af EU's regelsæt. Tilliden til nationale parlamenter er også lavere i kommende end i nuværende medlemslande. Dette kan på den ene side hænge sammen med den lave tillid til de politiske partier, men også med et meget højt konfliktniveau mellem parlament og regering. Der er dog undtagelser. Ungarn har for eksempel været kendetegnet ved at have haft flertalsregeringer, der kunne skabe og gennemføre politiske reformer, ligesom der har været udbredt konsensus om at føre en konsekvent politik i retningen af EU-medlemskab (Ågh, 1999). Denne politiske konsensus kan være årsagen bag den ungarske befolknings større tillid til politiske institutioner sammenlignet med de øvrige. Mens forskellen mellem gennemsnittet for befolkningernes tillid til politiske institutioner mellem nye og gamle medlemsland er ikke udpræget, er der derimod væsentlig større forskel på deres syn på det nationale demokrati.

I gennemsnit er 59 procent af befolkningen i de nuværende medlemslande tilfredse med landets eget demokrati. Til sammenligning er det blandt samtlige nye medlemslande kun den polske befolkning, der overstiger denne andel. En forklaring kan findes i Polens nære historie, hvor befolkningen i langt højere grad end i de øvrige lande har protesteret mod det kommunistiske styre. Hvor for eksempel den polske Solidaritets-bevægelse kunne mønstre over en million medlemmer på sit højeste, havde de andre landes oppositionsbevægelser kun få medlemmer. Desuden var oppositionen i lande som Bulgarien de facto ikke-eksisterende før

reformerne var sat i gang (Dimitrov, 2001). Den polske befolkning har således i meget længere tid udtrykt en politisk modstand mod det tidligere regime og er dermed også i højere grad tilfreds med de demokratiske politiske reformer på trods af utilfredshed og manglende tillid med konkrete institutioner og forhold.

Figur 5. Tilfredshed med det nationale demokrati

	Andel, der svarede positivt på spørgsmålet, om de var tilfredse med demokratiet i eget land
Polen	70
Gennemsnit for 15 EU-medlemslande	59
Ungarn	55
Slovenien	45
Tjekkiet	42
Letland	37
Litauen	37
Gennemsnit for 13 ansøgerlande	36
Estland	32
Bulgarien	18

Kilde: Eurobarometer, 2002: 30.

Man skal være varsom med for håndfaste fortolkninger af befolkningers udtryk for tillid/manglende tillid til politiske institutioner og det politiske system. Et generelt problem er, om befolkningen vurderer de politiske institutioner eller om svarerne i højere grad reflekterer tilfredshed/utilfredshed med landets økonomiske udvikling. Det kan ikke afvises, at det også er tilfældet for de ovenstående tabeller. Det er dog næppe sandsynligt i forhold til den polske befolknings utrykte tilfredshed med demokratiet, idet den tidlige positive økonomiske udvikling i Polen blev sat tilbage fra midten af 1990'erne.

I forhold til de lande, der bliver optaget i 2004, er den bulgarske befolknings tillid til nationale institutioner, ligesom deres vurdering af landets demokrati, markant lavere. Man kan sige, at den bulgarske befolkning på den måde er enig med kommissionens vurdering af, hvor langt Bulgarien i 2003 var nået i processen mod harmonisering af deres nationale retssystemer til EU samt etablering af et stabilt demokrati, effektiv administration og konkurrencedygtig økonomi (Kommissionen, 2003). I modsætning til de lande, der bliver optaget i 2004, har det bulgarske retssystem kun langsomt og modvilligt har tilpasset sig betingelserne for en markedsøkonomi. Desuden har landet været præget af korrupsion, herunder blandt dommere, hvilket var baggrund for en forfatningsændring i september 2003, der indebar ophævelse af dommeres immunitet for så vidt anklagen

angik private handlinger (interview, september 2003 samt Bulgariens forfatning 2003).

### Konklusion

Den retlige *europæisering* af de nye central- og østeuropæiske medlemslande har på det formelle plan været betydelig mere omfattende, konsekvent og hastig, end omstillingen af de nuværende medlemslandes retssystemer. Der er tale om lande, der ikke har haft indflydelse på gældende regler eller institutionelle former, men som ikke desto mindre *skal* tilpasse sig disse regler, hvis de ønsker optagelse i EU. Det har været tilfældet hver gang, der er sket en udvidelse i EU, men denne gang har forskellen mellem EU's institutioner og ansøgerlandenes været større, ligesom omfanget og kompleksiteten af EU's regelsæt også har været mere omfattende.

Karakteren af optagelsesprocessen har for det første været præget af en *asymmetrisk relation*, hvor EU kunnet sætte relativ større magt bag kravene om tilpasning, og for det andet er den sket på grundlag af en fundamental *usikkerhed* om, hvornår tilpasningen var tilstrækkelig til at sikre medlemskab. Den usikkerhed har undertiden ført til større indrømmelser til EU, end der nationalt har været politisk baggrund for. For eksempel var der langt fra enighed om den bulgarske regerings accept af en forholdsvis hastig nedlukning af to af atomreaktorerne på Kozloduy-værket. Den beslutning skal ifølge et centralt placeret medlem af det Bulgarske Socialistiske Parti nødvendigvis tages op igen (interview, september, 2003). Aftalen, der blev indgået umiddelbart før de endelige forhandlinger om optagelse i 2004, dvs. på topmødet i København i 2002, kan ses som udtryk for den bulgarske regerings vilje til at tilpasse sig Kommissionens krav i et forsøg på at komme med i østudvidelsens første runde. Det lykkedes som bekendt ikke. En andet konsekvens af tilpasningsprocessen er, at oppositionen i flere lande – med rette eller urette – har benyttet EU's krav om retsharmonisering til at kritisere regeringerne for under dække af EU at få gennemført egen politik. Sådanne interne politiske konflikter vil kunne presse landene, når de "nu er inde i varmen", til igen at ændre deres lovgivning og eventuelt fjerne sig fra det fælles europæiske retssystem.

Problemerne med at etablere et fælles EU-retligt system forstået som en enhedsret ligger grundlæggende i spændingen mellem generelle retsregler og lokal retsopfattelse. Den spænding har længe været central inden for retssociologien. Den østrigske retssociolog, Eugen Ehrlich, konkluderede således i sin analyse af retsforholdene i det Østrig-Ungarske Kejserrige, at statsmagtens regulering stort set ingen virkning havde i udkantsområderne af kejserriget, hvor den reelle levende ret var baseret på lokale sædvaner (refereret efter Dalberg-Larsen, 2000/2001: 50). Også analyser af udviklingen i de nuværende medlemslande viser en tendens til, at selvom retssystemerne herunder retsanvendelsen i de enkelte lande konvergerer, er den bedste karakteristik fortsat *forskellighed* (Featherstone og Radaelli, 2003; Schmidt, 2001). Arven fra det kommunistiske styre kan imidlertid vise sig at gøre de nye medlemslande mere modtagelige for påvirkning fra EU, end de nuværende medlemslande har været. Landene har siden 1990 søgt at

gennemføre en politisk og økonomisk omstillingsproces hen imod demokrati og markedsøkonomi. EU betyder, at de nu bliver stillet overfor institutionelle modeller, som de "blot" kan overføre og implementere, i modsætning til de forudgående udvidelsesrunder hvor EU's retssystem i mange tilfælde har stået som et alternativ til allerede stabile og etablerede markedsøkonomiske modeller.

## Noter

1. *State-of-the-State* undersøgelsen er en del af forskningsprojektet *Democracy, the State and Administrative Reform* ([www.demstar.dk](http://www.demstar.dk)), der er støttet af Statens Samfundsvidenskabelige forskningsråd og Aarhus Universitets Forskningsfond. Undersøgelsen, der er udarbejdet af Ole Nørgaard, Lars Johannsen og Karin Hilmer Pedersen, er designet til at afdække en række centrale elementer af statskapacitet, stat-samfundsrelationer og administrative reformer. Data er indsamlet som "face-to-face"-interviews af lokale interviewere. Resultater fra interviewene er senere blevet fremlagt og diskuteret med relevante nationale aktører. I alle tilfælde er respondenterne blevet lovet anonymitet. Der bliver derfor ved citater og henvisninger angivet personers nationalitet og position, der ikke muliggør identifikation.
2. Ordlyden i de enkelte landes Europaaftaler er så godt som identisk. Enkelte forskelle kan dog forårsage, at den artikel, som jeg her refererer til, har et andet nummer i nogle aftaler end i andre. Her gælder henvisningen konkret til Letlands Europaaftale.

## Litteratur

- Agenda 2000 (1999). <http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/l60001.htm>.
- Ágh, Atilla (1999). "Europeanization of policy-making in East Central Europe: the Hungarian approach to EU accession", *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 5, pp. 839-854.
- Albi, Annelie (2001). "Europe Agreement and European Integration in Estonia – Constitutional Aspects", pp. 47-120 in Per Cramér (ed.), *The Process of Estonia's Integration into the Western Economic System – International Legal Issues*, Forskning om Europafrågor, Centre for European Research, Göteborg: Göteborg University.
- Amsterdamtraktaten. Peter Biering og Klavs A. Holm (1999). *EU efter Amsterdam. Det nye traktatgrundlag og ØMU-teksterne*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Armstrong, Kenneth A. (1998). "Legal Integration: Theorizing the Legal Dimension of European Integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, No. 2, pp. 155-174.
- Brzezinski, Mark F. (1995). "Polish Constitutional Law", pp. 21-50 in S. Frankowski and B. Stephan III (eds.), *Legal Reform in Post-Communist Europe*, Kluwer Academic Publishers.
- Börzel, Tanja A. and Thomas Risse (2003). "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe", pp. 55-80 in Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Conant, Lisa Joy (2001). "Europeanization and the Courts: Variable, Patterns of Adaptation among National Judiciaries", in Maria Green Cowles, James Caporaso and Thomas Risse (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Dalberg-Larsen, Jørgen (2000/2001). "Forestillinger om retten og dens samfundsmæssige relationer", *Slagmark*, nr. 30, pp. 43-54.
- Dehousse, Renaud and Joseph H.H. Weiler (1990). "The legal dimension", pp. 242-260 in William Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London and NY: Pinter Publishers.

- Dimitrov, Vesselin (2001). *Bulgaria: The Uneven Transition*, London: Routledge.
- Dolowitz, David P. and David Marsh (2000). "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, Vol. 13, No. 1, pp. 5-24.
- Europaafalterne. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/europe\\_agr.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/europe_agr.htm)
- Fawn, Rick (2004). "Understanding Politics in the Czech Republic", *Demstar Research Report*, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Featherstone, Kevin (2003). "Introduction: In the Name of 'Europe'", pp. 3-26 in Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Eurobarometer (2002). *Candidate Countries Eurobarometer*, No. 2. [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/cceb](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb), Gallup Organization, Hungary.
- Goetz, Klaus H. and Hellmut Wollman (2001). "Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 864-887.
- Grabbe, Heather (2001). "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, December, pp. 1013-1031.
- Hix, Simon (1999). *The Political System of the European Union*, The European Union Series, New York: Palgrave.
- Kommissionen (1985). *Completing the Internal Market*, Hvidbog fra kommissionen COM (85) 310 final: [http://europa.eu.int/comm/off/pdf/1985\\_0310\\_f\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/off/pdf/1985_0310_f_en.pdf)
- Kommissionen (2003). *2003 Regular Report on Bulgaria's Progress towards Accession*, [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/tr\\_bg\\_final.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/tr_bg_final.pdf)
- Kordasiewicz, Bogudar (1995). "Polish Civil and Commercial Law", pp. 163-209 in S. Frankowski and B. Stephan III (eds.), *Legal Reform in Post-Communist Europe*, Kluwer Academic Publishers.
- Lazowski, Adam (2001). "Adaptation of the Polish legal system to European Union law: Selected aspects", *SEI-working papers*, Sussex.
- Mayhew, Alan (1998). *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge.
- Olsen, Johan (2002). "The Many Faces of Europeanization", *Arena Working Papers*, 01/2, Oslo.
- Pedersen, Karin Hilmer and Radoslaw Zubek (2003). "State of the State in Poland", *DEMSTAR Research Report* No. 17. Aarhus: Department of Political Science, University of Aarhus.
- Pedersen, Karin Hilmer (forthcoming 2004). "Political Management Capacity: A four-country study of governments in New EU member states", *Eastern Enlargement of the EU - Strategies of the Modernisation*, Hamburg: Krämer-Verlag.
- Radalli, Claudio M. (2000). "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", *Governance*, Vol 13, No 1, pp. 25-43.
- Schmidt, Vivien A. (2001). "Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment", *EIOP*, Vol. 5, No. 6.
- Stark, David and László Bruszt (1998). *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Trubek, David M. (1972). "Towards a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development", *The Yale Law Journal*, Vol. 82, No. 1, pp. 1-50.
- Volkai, J. (1999). "The Application of the European Agreement and European Law in Hungary: The Judgement of an Activist Constitutional Court on Activist Notions", *EUI, Jean Monnet Working Paper*, No. 8, <http://www.law.harvard.edu/Programs/JeanMonnet/papers/99/990801.html>
- World Bank (1996). "From Plan to Market", *World Development Report* ed. Bank, Washington, DC: Oxford University Press.
- Østeuropæiske forfatning se [www.oefre.unibe.ch/law/icl](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl).