

KENDE PÉTER

Előszó

AZ EURÓPAI UNIÓ VONZÁSÁBAN

Kevés politikai célról lehetne oly egyértelműen azt a kijelentést tenni, hogy konszenzustól övezett „össz nemzeti ügy”, mint az Európai Unióhoz való csatlakozásunk. A magyar politikai közösség részéről valószínűleg nagyobb egyetértés övezi, mint az elmúlt tíz év bármelyik politikai lépését vagy intézményes reformját, ideértve minden törvényt, alkotmánymódosítást, sőt talán még a köztársaság kikiáltását is. S bármily kockázatos a századokon átívelő összehasonlítás, némi képzelőerővel még az a megállapítás is valószínűsíthető, hogy a maga idejében, vagyis az ezer évvel ezelőtti magyar politikai közösség körében, még a kereszténység felvétele sem volt oly egyértelműen elfogadott „nemzeti ügy”, mint most, a harmadik évezred küszöbén az integrálódás Európába. A két aktus között mindenestre bőségesen és megalapozottan vonható párhuzam, függetlenül attól, hogy az ország élén királyi méltóság áll-e, avagy csupán csetlő-botló választott képviselő...

Paradox módon azonban az Európához való csatlakozást a magyar közvélemény legalább annyira fátumként éli át, mint teljesen szabadon választott aktusként. Más szóval, tisztában van azzal, hogy tulajdonképpen nincs más választása, mint ezt a csatlakozást „akarni”, s ennél fogva annak sikeréért mindent, ami tőle telik, megtenni. Ilyen világosan belátott kényszerűség, amely ugyanakkor kívánatos is, aligha adódott még a magyar történelemben, hiszen a keresztény Európába való betagozódás szükségességét annak idején csak kevesen ismerhették fel, más – későbbi – kényszerűségeknek pedig a kívánatosságához fűződött kétség. Az európai integráció kívánatosságát azért nem rontja le a dolog kényszerű volta, illetve ennek valóságos tudata, mert „össz nemzeti konszenzus” éppen abban van, hogy a világ ügyeinek mai állása mellett Magyarországnak nincs más választása (vagy ha úgy tetszik, nincs jobb választása),

mint a lehető leggyorsabban és a lehető legteljesebben betago­lódni az Európai Unióba. Más kontinentális keret, amely magyar szempontból számításba jöhetne, nem lévén, Európa „választása” voltaképpen arra szorítkozik, hogy a nyugat periferiáján maradjunk-e, méghozzá nem is a legcsábítóbb társaságban, vagy pedig, amennyire erőnk­ből telik, e kívánatos világ centrumához közelítünk.

A kilencvenes években kialakult adottságok mellett Európának ebben a keleti felében az integrációból való kimaradás csak mint büntetés kép­zelhető el, amely azokat sújtja, akik az euroatlanti közösségbe való befo­gadás valamelyik politikai vagy gazdasági feltételének még potenciálisan sem felelnek meg. Magyarország évek óta mindent megtesz, hogy e fel­tételeknek megfeleljen, s némi elégtétellel – úgy is mondhatnók, meg­könnyebbüléssel – konstatálja, hogy ebbeli erőfeszítéseit elismerik, s en­nek eredményeként a legjobb jelöltek között tartják számon. Ez minden bizonnyal a jelenlegi kormányzat egyik legnagyobb sikere is. Nem nehéz elképzelni, hogy milyen elbírálás alá esnek az 1994–1998 közötti Horn­kormány politikai mérlege, ha Magyarország NATO-csatlakozási kérel­mét elutasítják, s ha az Európai Bizottság 1997. decemberi jelentése nem sorolja hazánkat is a „legjobb öt” közé.

A feltételeknek való megfelelés azonban másfelől, a dolgok érdemét tekintve azt jelenti, hogy Magyarország intézményes fejlődése nem lehet akármilyen, hanem csak olyan, amely az európai normákkal – bármit je­lentsen is ez – összhangban áll, vagy legalábbis összhangba hozható. Az integráció ebből a szempontból is a Magyarország előtt – elvileg – álló választási lehetőségek korlátozását jelenti. Egyfajta intézményes predeterminációt, amely – még ha megegyezik is az elvileg kívánatossal – megköti a magyar törvényhozók kezét. Ezt ebben az éles fogalmazás­ban ritkán hallani, jóllehet a csatlakozást előkészítő tárgyalásokon a ma­gar fél képviselői minduntalan szembesülnek azokkal a normákkal és korlátozásokkal, amelyeket az integrálódás folyamata Magyarország – csakúgy, mint a többi jelölt – elé állít. Más szóval, amikor a szovjet nyo­más alól kiszabadulva Magyarország „Európát választotta”, nemcsak külpolitikai döntést hozott, hanem belső rendjét illetően is nyomatékos kötelezettségeket vállalt. Különösen a jogrendszer vonatkozásában tett erős vállalásokat: egyrészt hallgatólag magáévá tette az uniós szabályo­zás sok évtizedes múltra visszatekintő alapelveit, másrészt eleve elfogad­ta, hogy olyan mércéknek fog eleget tenni, amelyeket – mindaddig, ameddig maga is teljes jogú taggá nem válik – az Unió tőle függetlenül dolgoz ki, s állít követelményként az új jelöltek elé.

A vállalást még bonyolítja, hogy az Unió intézményrendszere maga is alakulóban van. Az Unión belül – mint tudjuk – többféle tendencia küzd egymással, aminek következtében az Uniót képező intézmények és működési módok jövőbeni fejlődése sok tekintetben indeterminált. Ugyanakkor a felvételre jelentkező államokra nehezedő kényszert enyhíti a felvételi procedúrának az a közismert vonása, hogy az újak hely­zetével számoló átmeneti megoldásokat is ismeri, s hogy azokban az ésszerű (ha nem is mindig a legméltányosabb) kompromisszum szelle­me érvényesül. E kompromisszumok azonban nem helyezik hatályon

kívül a már érvényben lévő szabályozási elveket, hanem csak arra szolgálnak, hogy a hozzájuk való alkalmazkodásra fokozati lépcsőket állapítsanak meg:

Ilyen körülmények között a magyar politikatudomány előtt kevés idősebb feladat áll, mint azokkal az intézményépítési és -módosítási problémákkal szembenézni, amelyek az Európai Unióhoz való csatlakozásból következnek, illetve következhetnek. E problémák egy részét a *Politikatudományi Szemle* cikkei már korábban is érintették. A jelen számmal kezdődő évfolyam azonban a kérdéskör módszeres vizsgálatára kötelezte el magát. A csatlakozással kapcsolatos intézményes, illetve politikaszervezeti problémákat közvetve vagy közvetlenül e szám 12 tanulmánya tárgyalja. E tanulmányok nemcsak Magyarország készségi szintjét vizsgálják, hanem az Unió belső fejlődését, illetve a tagállamoknak az Unió különféle (politikai és jogi) kapcsolódásaiban elfoglalt helyzetét.

A különszámot bevezető írások közül Kulcsár Kálmán párhuzamosan elemzi az Európai Közösség és a második világháború utáni nemzetközi kapcsolatrendszerek fejlődését. Az Európai Uniót illetően arra a fontos tényre hívja fel a figyelmet, hogy az mindmáig „megőrizte a szuverén államok szerződéses alkotta közösségének jellegét”, ami tehát gyakorlatilag a tagországok (a régiék és az újak) „végső döntési jogosultságát” jelenti. Balogh István fejtegetése viszont abból indul ki, hogy az integráció folyamatában Magyarország „a 21. századi modern okcidenthez csatlakozik”, ennél fogva érdemes arra figyelnie, hogy a modern nyugat maga is fordulóponthoz érkezett; ti. az integrálódás csak akkor lehet sikeres, ha nem a tegnapi nyugati társadalmat veszi alapul, hanem azt, amely kialakulóban van (s amelynek Balogh István a „posztklasszikus modernség” nevet adja).

Agh Attila irodalmi hivatkozásokban különösen gazdag intézményelemzése beható történeti és politikaelméleti vizsgálat alá veszi az Európai Unió döntéshozatali szerkezetét. Kimutatja, hogy az indulás korszakának egyszerű „partnersége”, majd a fokozatosan kiépülő „kormányközi ügyintézés” mellett az Unió mai működésének leírására a „versengő intézmények” képlete is alkalmazható. Itt különös figyelmet követelnek azok a módozatok, amelyeknek megfelelően a döntéshozatal a Miniszterek Tanácsa, az Európai Tanács és a (rotáló) Elnökség között, valamint persze e három testület és az Európai Bizottság között megoszlik. Agh Attila ezt nagy anyagismerettel tekinti át, s ezért írását minden érdeklődő szakember haszonnal forgathatja. A tanulmány befejező része az Európai Parlament – vagyis az ellenőrzés demokratikus szabályrendszere – helyét próbálja megragadni a fentebb vázolt „versengésen” belül, s ezzel már átvezet összeállításunk azon tanulmányaihoz, amelyek az Uniót érintő demokrácia-vitáról szólnak.

Navracsics Tibor átfogó elemzése pontosan a demokrácia mint belső követelményrendszer szempontjából teszi mérlegre az Európai Unió működését, intézményes egyensúlyát, illetve ennek hiányosságait. A parlamentáris ellenőrzés intézménytörténete és az azzal kapcsolatos viták áttekintése után a szerző igyekszik eloszlatni azt a széles körben elter-

jedt vélekedést, hogy az Unióra jellemző közösségi politikai tér a tagállamok felett jött létre: a valóságban ez a tér az államok közötti kapcsolatokban létezik, s még az Európai Parlament is nagyrészt ennek a kapcsolatszerkezetnek az egyik megnyilvánulási terepe. Ez fontos felismerés a csatlakozó új tagállam számára, mert az következik belőle, hogy sem a nemzeti érdek érvényesítésének lehetősége, sem pedig a szuverenitás „nem vész el, csak átalakul”. Az Európai Parlament működését közelebbről elemző Ilonszki Gabriella hasonló következtetésre jut, amikor kimutatja, hogy a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament egymást kiegészítő, egymással kölcsönhatásban álló intézmények. Ámbár, mint megállapítja, vannak jelek ez utóbbi elkülönülésére is: az európai intézményrendszer „demokratikus deficitjének” megszüntetését ugyanis az európai politikusok egy része az Európai Parlament hatáskörének kiterjesztése irányában kereste és keresi. Az EU jellegéről évtizedek óta folyó vita a Parlament szerepével kapcsolatban is két, egymástól élesen elváló koncepció – a föderalista és a nemzetállami – folytonos összeütkezésében fejeződik ki. Egyelőre teljesen nyitva áll a kérdés, hogy felvétele esetén Magyarország kormányzati és parlamenti képviselője (a kettő nem egészen ugyanaz!) melyik tendenciát erősítené. Annak például, aki úgy vélekednék, hogy a szociálliberális oldal a nemzetekfelettséget, a polgári-konzervatív oldal ellenben a nemzetállami elsőbbséget pártolja, figyelmébe ajánlanánk Martonyi János nemrég leírt alábbi szavait (Magyar Hírlap, 1998. január 28.): „Egy magamfajta ódivatú föderalista minél több országra kiterjedő, minél szorosabb együttműködést képzel el, a mainál lényegesen erősebb, hatékonyabb és egyben demokratikusabb intézményrendszerrel. Vannak persze, akik lazább együttműködést szeretnének, és bizonyára nekik is vannak érveik, épp ezért álláspontjukat folyamatosan egyeztetnünk kell.”

Pokol Béla e számunkban olvasható írása egyértelműen úgy vélekedik, hogy az Európai Parlament mai formájában „lényegében csak tanácskozó szerv, az Unió törvényhozása nem rajta nyugszik”, ennek szerve ugyanis a tagállamok által delegált (Miniszteri) Tanács. Pokol szerint a korábbi évtizedek föderalista hulláma lecsendesült, s „az utóbbi években szinte kivétel nélkül minden tagállamban a korábbi egységesítő eufória híveinek háttérbe szorulása figyelhető meg”. Ez a tanulmány egyszerűen mind gyakorlati jelentőségű magyar közjogi problémákat is felvet a csatlakozással kapcsolatban. Egyebek között arra figyelmeztet, hogy egy olyan változás előtt, amely – mint ezt mondjuk az osztrák példa is mutatja – nyilvánvalóan alkotmánymódosításokat is von maga után, erősen kérdéses és meglehetősen hiábavaló vállalkozás új alkotmánytervezetet elfogadtatni a magyar parlamenttel.

Összeállításunkban igen tanulságos részelemzések találhatók az alkotmánybíráskodásról, az ombudsman-ok hatásköréről és a rendvédelem, törvényes szabályozásáról európai összehasonlításban. Paczolay Péter tanulmánya nemcsak – úgyszólván teljes körű – áttekintést ad az európai országokban működő alkotmánybíráóságokról, hanem ezen belül még a magyar alkotmánybíráóság pontos helyét, sőt – pozitív – helyezését is föl-vázolja. Paczolay írásából kitűnik, hogy az alkotmánybíráskodás mint

önálló hatalmi ág nemcsak Magyarországon, hanem világviszonylatban is újdonság: a legkorábbi kezdeményezés az első világháború utáni Ausztriához fűződik, egészben véve azonban az utolsó 50 év fejleményéről van szó. S tekintettel arra, hogy az amerikai demokráciában ez a hatalmi ág önállóan nem létezik, az összehasonlítás voltaképpen azt a következtetést sugalmazza (noha Paczolay cikke ezt így nem mondja ki), hogy az alkotmánybíráskodásban egy sajátos, „európai” modell valósul meg, amelyhez hazánk 1989-ben, valamennyi volt szovjet típusú ország közül elsőként zárkózott föl.

Az ombudsman intézményéről szóló áttekintésben Kerekes Zsuzsa arra a megállapításra jut, hogy „a magyar országgyűlési biztosok jogkörei megegyeznek az uniós országok ombudsmanjaiéval”. Ebből az elemzésből az is kiolvasható, hogy 1998-ban pontosan mit jelent az „európai állampolgárság” (amely, mint tudjuk, a nemzetállami állampolgársággal párhuzamosan, arra ráépülve létezik).

A részterületi elemzések közül Szikinger István tanulmánya hozza a legnyugtalanítóbb megállapításokat. Tudniillik az derül ki belőle – s a szerző ezt nemcsak, hogy nem tompítja, hanem szinte drámai erővel idézi az olvasó figyelmébe –, hogy a más területeken érvényesülő szabályrendszerektől eltérően (amelyek Európa-konform módon fejlődnek) a rendészetre vonatkozó magyar törvénykezés fejlődése éppen hogy nem Európa irányában halad. Ennek bizonyítására a szerző részletesen összehasonlítja a magyar fegyveres erőkre és a rendészetre vonatkozó hatályos törvényszövegeket az érvényes európai egyezmények megfelelő rendelkezéseivel.

E rövid bevezetésnek nem feladata, hogy az alábbi összeállításban szereplő valamennyi írást külön méltassa. Am Szilágyi Imre tanulmánya, amely Magyarország európai integrálódásának problémáiról, illetve az ezzel kapcsolatos gyakorlati tennivalókról újabban megjelent magyar nyelvű kézikönyveket tekinti át, mégis említést érdemel, mert ilyen szakirodalmi eligazítás bizonyára sok olvasónak jelent könnyebbéget..

